EDIÇÃO ESPECIAL • Agosto de 2025

planejamento e futuro

Conselho Nacional de Secretários Estaduais do Planejamento

Conseplan em Foco

Com mais de 1.500 participantes, o 1º Congresso do Conseplan marca uma nova era no planejamento e orçamento público brasileiro

ESPECIAL CONSEPLAN

Confira os artigos premiados que estão moldando o planejamento público no Brasil

CONSEPLAN
Conselho Nacional de Secretários Estaduais do Planejamento

PRESIDENTE
Fabrício Marques Santos
Secretário de Estado do Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco

1º VICE-PRESIDENTE
Beatriz Basílio Mendes
Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão de Rondônia

2º VICE-PRESIDENTE
Ney Ferraz Júnior
Secretário de Estado de Economia do Distrito Federal

3º VICE-PRESIDENTE
Washington Luís de Sousa Bonfim
Secretário de Estado de Planejamento do Piauí

COMITÊ TÉCNICO-CIENTÍFICO
Danielle Calazans
Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul

Fernando de Souza Coelho
Professor Associado, Universidade de São Paulo (USP)

Jackson De Toni
Professor ENAP, FGV e IESB

Julio Filgueira
Secretário Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação de Sergipe

Leandro Freitas Couto
Analista de Planejamento e Orçamento

Leany Barreiro de Sousa Lemos
Instituto de Direito Público (IDP)

Maria Cristina Mac Dowell Dourado de Azevedo
Especialista, BID

Rafael Inacio De Fraia e Souza
Secretário de Planejamento e Orçamento do Estado de Roraima

Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos
Consultora de Orçamentos, Senado Federal

Ursula Dias Peres
Professora Associada, Universidade de São Paulo (USP)

Virgínia de Ângelis
Secretária Nacional de Planejamento, MPO

SECRETARIA EXECUTIVA
Sérgio de Figueiredo Silveira
Silvia Castro Souza Capelanes

ASSESSOR ESPECIAL
Francisco Alves de Amorim

ASSESSOR DE COMUNICAÇÃO
Aurélio Camilo

ANAIS DO I CONGRESSO CONSEPLAN

COORDENADORA GERAL
Silvia Castro Souza Capelanes

PRODUÇÃO EDITORIAL
Francisco Alves de Amorim
Aurélio Camilo
Douglas Fernandes

APOIO
Sérgio de Figueiredo Silveira

PROJETO GRÁFICO
Elton Mark

EDIÇÃO DE ARTE / DIAGRAMAÇÃO
Elton Mark

SITE OFICIAL
https://conseplan.org.br

SITE I CONGRESSO CONSEPLAN
https://congressoconseplan2025.com.br

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

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

EDITORIAL

É com grande satisfação que apresentamos esta edição especial da Revista Planejamento e Futuro, inteiramente dedicada ao I Congresso Nacional do Conselho Nacional de Secretários Estaduais do Planejamento (Conseplan). Realizado na capital federal, o congresso representou um marco histórico para o fortalecimento das políticas públicas no país e para a valorização da produção técnico-científica nas mais diversas áreas do planejamento.

A presente edição reúne, de forma inédita, os artigos apresentados durante o congresso, todos selecionados por sua excelência técnica e relevância para os desafios contemporâneos da gestão pública. Com a curadoria do nosso Conselho Técnico-Científico, presidido pela renomada especialista Rita de Cássia Santos, os trabalhos contemplam diferentes regiões, perspectivas e realidades do Brasil — um reflexo da pluralidade e da riqueza do pensamento público nacional.

Muitos desses artigos, inclusive, despertaram o interesse de instituições presentes no evento, que convidaram seus autores a compartilhar essas experiências de sucesso em outros espaços. Esse reconhecimento reafirma o valor da iniciativa e reforça o papel do Conseplan como catalisador de conhecimento, inovação e cooperação entre os entes federativos.

Quando concebemos o I Congresso do Conseplan, tínhamos um objetivo claro: criar um espaço qualificado de diálogo, intercâmbio e fortalecimento institucional. O resultado superou nossas expectativas e consolidou a ascendente trajetória recente do Conselho. Seguiremos firmes no propósito de posicionar o Conseplan como um dos principais articuladores do debate público nacional, promovendo práticas de excelência e impulsionando o futuro do planejamento e orçamento público no Brasil.

Então, boa leitura e estejam atentos aos nossos próximos passos.

Fabrício Marques Santos, *presidente do Conseplan*

SUMÁRIO

I Congresso do Conseplan nasce para ser protagonista do debate público e como ator da valorização da produção científica

04

TEMAS DOS ARTIGOS

13 **TEMA 01**
Planejamento de longo prazo, estratégias de desenvolvimento territorial (nacional, estadual, municipal), "Estratégia Brasil 2050" e seus principais eixos

219 **TEMA 02**
Planejamento regional e setorial, agendas transversais e marco lógico dos programas de duração continuada, especialmente os de saúde, assistência, previdência, educação, segurança, saneamento, mobilidade, infraestrutura, energia, desenvolvimento econômico e meio ambiente

559 **TEMA 03**
Planejamento de médio prazo, prioridades de mandato, metas de resultado, coordenação multissetorial e unidades de entrega

706 **TEMA 04**
Fundamentos econômicos do planejamento orçamentário, política fiscal, financiamento das políticas públicas, tributação e operações de crédito

751 **TEMA 05**
Análises referentes ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA) e à articulação entre os diferentes instrumentos

895 **TEMA 06**
Modernização do planejamento e do orçamento, orçamento de médio prazo, classificadores e atributos da programação orçamentária, regras do processo orçamentário e a nova Lei de Finanças Públicas

1054 **TEMA 07**
Avaliação de despesas, revisão de gastos e análise do desempenho orçamentário

1238 **TEMA 08**
Monitoramento e avaliação de programas, gestão da informação, transparência, participação e controle social em processos de planejamento e orçamento.

1514 **TEMA 09**
Governança, federalismo, liderança, comunicação e articulação entre poderes, atores e entes na condução dos processos de planejamento e orçamento

1706 **TEMA 10**
Construção de capacidades estatais, gestão de equipes e produção de dados e informações para fortalecimento dos processos de planejamento e orçamento

1903 **TEMA 11**
Governança, federalismo, Inteligência artificial, tecnologias de comunicação e informação, tecnologias sociais, processos colaborativos e compartilhados e métodos inovadores para aumentar a eficiência e o impacto das políticas públicas, nas áreas de planejamento e orçamento público

2359 **TEMA 12**
Modernização da Gestão de Investimentos Públicos, governança e ponto de entrada única para projetos, consistência da pré-avaliação, consideração de aspectos fiscais para projetos plurianuais, integração de parâmetros ambientais, sociais e de mudanças climáticas, e avaliação ex-post

I Congresso do Conseplan nasce para ser protagonista do debate público e como ator da valorização da produção científica

A abertura do I Congresso do Conselho Nacional de Secretários Estaduais do Planejamento (Conseplan), na noite do último dia 6 de maio, no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, reforçou o protagonismo do Conseplan no processo de "Reconstrução do Planejamento Nacional", não por acaso o tema central do evento na capital federal. As falas feitas na solenidade que abriu o congresso, no auditório Auditório Master com a presença de mais de 1.500 pessoas do Brasil inteiro, resgataram que não há muito tempo a área de planejamento e orçamento não tinha sequer um ministério de Estado para enfrentar os enormes desafios do país. Hoje, o Ministério do Planejamento e Orçamento não apenas está fortalecido como debate um plano de longo prazo com os estados e municípios, a Estratégia Brasil 2050, junto com o Conseplan, parceiro da pasta, inaugurando uma nova fase, marcando história, com o maior e mais importante evento sobre planejamento e orçamento do país.

"Estamos participando de um momento histórico do planejamento do Brasil com a primeira edição do Congresso do Conseplan. Nessa reconstrução do Ministério do Planejamento e Orçamento, a gente teve a sabedoria de fortalecer o Conseplan, fortalecer essa rede de forma muito integrada e fazer o grande acordo de cooperação com o ministério. Um congresso como esse, com o nível que a gente construiu, com um corpo técnico que participou, pessoas renomadas da academia, do serviço público brasileiro com toda a qualidade, todos os trabalhos que foram selecionados aqui, isso tudo nos alegra muito, nos fortalece muito", afirmou o presidente do Conseplan e secretário de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Fabrício Marques.

Esse marco na trajetória do Conseplan pode ser encarado como um presente bastante antecipado de aniversário de duas décadas de sua fundação, ocorrida em 18 de outubro de 2006, na XXVIII Reunião do Fórum Nacional de Secretários do Planejamento, realizada também em Brasília. 64 Edições do fórum depois, o Conseplan ampliou muito o

Divulgação – Conseplan

> **"Estamos participando de um momento histórico do planejamento do Brasil com a primeira edição do Congresso do Conseplan. [...] Isso tudo nos alegra muito, nos fortalece muito."**

Fabrício Marques, presidente do Conseplan e secretário de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco

espaço de debate sobre planejamento e orçamento público com a realização do seu congresso inaugural, atendendo uma demanda grande de pessoas interessadas em participar das discussões com os maiores especialistas do Brasil e do mundo. Era comum que algumas delas pedissem para terem a oportunidade de serem ouvintes nos fóruns. Agora as boas práticas são compartilhadas em um evento muito maior, unindo gestores públicos de todo o país e a comunidade acadêmica.

Anfitrião do evento, o secretário-executivo de Finanças, Orçamento e Planejamento do Distrito Federal, Thiago Conde, destacou essa troca de experiências. "Aqui através das diversas experiências que são vivenciadas nas Unidades da Federação, a gente consegue observar que modelos podemos

Divulgação – Conseplan

adotar no orçamento para que a gente possa alinhar aos instrumentos de planejamento que vêm atender aos anseios da sociedade e serem congregados no orçamento, que é a ponta final da execução", disse o representante do Governo do DF, parceiro, por meio da Secretaria de Economia, na realização do I Congresso do Conseplan.

Ainda na abertura, a secretária nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento, Virgínia de Ângelis, ressaltou que o Congresso do Conseplan é fundamental para que se "possa cada vez mais modernizar os planos que nós temos, o Plano Plurianual, os planos de longo prazo, o orçamento, para que a gente tenha políticas públicas refletidas efetivamente no orçamento para que essas políticas públicas possam se concretizar".

A noite terminou com a conferência da ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, sobre a "Reconstrução do Planejamento Nacional". Nela, a ministra pontuou a importância de consolidar uma cultura de discussão do planejamento de médio e longo prazo para o presente com linguagem acessível a todos a fim de que o país esteja preparado para superar os obstáculos que se colocarão na jornada para o seu desenvolvimento econômico e social.

> **"Quando a gente fala de planejamento, a gente está falando do cotidiano da vida das pessoas. Daí a importância do Conseplan."**
>
> **Simone Tebet,** Ministra do Planejamento e Orçamento

E ressaltou a integração do governo federal, dos governos estaduais e municipais, fortalecida com a primeira edição do Congresso do Conseplan.

"Quando nós temos um conselho que tem a representação de todos os estados brasileiros através dos seus secretários de planejamento, nos permite fazer um planejamento nacional, estadual de forma integrada. Isso significa nós estarmos pensando não só no futuro do Brasil, mas no presente. Quando a gente fala de planejamento, a gente está falando do cotidiano da vida das pessoas. Daí a importância do Conseplan, a importância dos secretários estaduais de planejamento estarem sentados na mesma mesa do governo federal, pensando saídas fundamentais para o desenvolvimento e futuro do Brasil", afirmou a ministra do Planejamento e Orçamento.

A programação do dia 7 de maio do I Congresso do Conseplan contou com a apresentação de parte dos 200 trabalhos técnico-científicos selecionados para apresentação, de forma oral e como pôster científico, das 12 áreas temáticas definidas, em oito salas do Centro de Convenções Ulysses Guimarães. Essa produção científica, reunindo as particularidades

> **"É fundamental modernizar os planos que nós temos para que políticas públicas possam se concretizar no orçamento."**

Virgínia de Ângelis, Secretária Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento

Divulgação – Conseplan

Relevância e Objetivos do Congresso

- **Protagonismo do Conseplan no planejamento nacional**
- **Fortalecimento do Ministério do Planejamento e Orçamento e do Conseplan**
- **Debate de um plano de longo prazo com estados e municípios (Estratégia Brasil 2050)**
- **Modernização de planos (PPA, planos de longo prazo, orçamento) para concretização de políticas públicas**
- **Integração dos governos federal, estaduais e municipais**
- **Ampliação do espaço de debate sobre planejamento e orçamento público**
- **Valorização da produção científica e integração entre gestores públicos e academia**

Divulgação – Conseplan

> **“São Brasis dentro do nosso Brasil. Quando a gente consegue reunir aqui todas as peculiaridades de norte a sul para discutir, a gente vê boas práticas, a gente tem inspirações, a gente vê desafios.”**
>
> **Tadeu Barros,** Diretor-presidente do Centro de Liderança Pública (CLP)

de cada região do Brasil, foi exaltada pelo público presente e pelos próprios especialistas que participaram do evento. “São Brasis dentro do nosso Brasil. Quando a gente consegue reunir aqui todas as peculiaridades de norte a sul para discutir, a gente vê boas práticas, a gente tem inspirações, a gente vê desafios”, enfatizou o diretor-presidente do Centro de Liderança Pública (CLP), Tadeu Barros.

O segundo dia do congresso inaugural do Conseplan seguiu com o compartilhamento de boas práticas mundiais sobre planejamento e orçamento público proporcionado por especialistas de renome internacional, que também não deixaram de exaltar as boas experiências na área no Brasil. “A troca de experiências é muito importante porque não é preciso inventar a roda cada vez, há muitas boas experiências no Brasil, de distintas regiões do Brasil, há boas experiências a nível internacional. E essa é uma oportunidade muito grande para que as pessoas conheçam o que está sendo feito em outras regiões do país e em outros países e possam aplicar essas experiências no Brasil”, disse o especialista em Gestão de Investimentos Públicos do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), Eduardo Aldunate, que participou do painel temático bastante concorrido “Insights Globais e Governança na Gestão de Investimentos Públicos”.

Esse painel contou também com a participação do segundo secretário da Embaixada do Japão no Brasil, Yada Genma, do gerente da Macroplan e mestre em Economia, Fabio Ono, e da especialista sênior em Governança no Banco Mundial, Carolina Vaira. A atração principal do dia foi a conferência “Como garantir entregas? - Dilemas de Implementação: Governança, Monitoramento e Avaliação”, no Auditório Master, ministrada pelo diretor regional de Prática de Prosperidade para a Região da América Latina e Caribe do Banco Mundial, Oscar Calvo

Gonzalez. Doutor em Economia pela London School of Economics, onde também lecionou, ele compartilhou toda a sua experiência como autor de várias publicações, a exemplo do impacto da ajuda externa e a eficácia dos gastos públicos e a aplicação de insights comportamentais à política pública.

No intervalo do almoço, o público pode usufruir de toda a estrutura montada no Centro de Convenções Ulysses Guimarães para realizar a refeição com conforto, ampliando o espaço de conexão entre os presentes. Os palestrantes, integrantes do Conseplan e convidados contaram também com uma Área VIP, promovendo a interação entre eles.

A programação do segundo dia incluiu ainda o lançamento do livro "Do Plano de Metas às Metas do Plano: Rumo ao Futuro", dos professores da Fundação Dom Cabral Paulo Paiva e Humberto Falcão Martins, a palestra do subsecretário de Planejamento de Longo Prazo do Ministério de Planejamento e Orçamento, Fabiano Chaves, na qual aprofundou o debate sobre a Estratégia Brasil 2050, e os painéis temáticos "Planejamento de Longo Prazo" e "Relações Políticas, Sociais e Federativas na Construção do Planejamento e Orçamento". No primeiro painel, foi debatida a importância da coordenação estratégica entre os estados e o papel deles na construção de planos de longo prazo que considerem as características regionais. Participaram do painel o presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Marcio Pochmann, a secretária nacional de Planejamento, Virgínia de Ângelis, o secretário de Planejamento do Piauí, Washington Bonfim, e o sócio-diretor da Macroplan, Gustavo Morelli. O painel foi moderado pelo professor da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV) Jackson de Toni.

> **"A troca de experiências é muito importante porque não é preciso inventar a roda cada vez [...] há boas experiências no Brasil, de distintas regiões, e também a nível internacional."**
>
> **Eduardo Aldunate,** Especialista em Gestão de Investimentos Públicos do Banco Mundial e do FMI

Divulgação – Conseplan

Divulgação – Conseplan

> **“Enquanto o orçamento seguir rígido, desvinculado da estratégia e alheio à sociedade, estaremos sempre correndo atrás do prejuízo.”**

Renata Vilhena, Presidente do Conselho da República.org e Professora associada da Fundação Dom Cabral

No último, foi abordado, entre outros pontos, como pode se dá o rompimento do “ciclo vicioso do planejamento sem prioridade e prioridade sem planejamento”.

“Porque enquanto o orçamento seguir rígido, desvinculado da estratégia e alheio à sociedade, estaremos sempre correndo atrás do prejuízo. Mas há luz no fim do túnel. Ela passa pela governança colaborativa, pela digitalização dos mecanismos participativos e por uma gestão pública que aprenda com dados, e não apenas com repetições. Foi uma alegria contribuir com esse debate tão necessário. Seguimos construindo pontes entre intenção e realização”, publicou nas redes sociais a presidente do Conselho da República.org e professora associada da Fundação Dom Cabral, Renata Vilhena, uma das participantes do painel temático.

Ela dividiu o painel com o especialista em Orçamento Público Helio Tollini, a professora associada da Universidade de São Paulo (USP) Úrsula Peres, o professor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e diretor do Centro de Cidadania Fiscal (CCIF), Nelson Machado, contando com a moderação da vice-presidente do Conseplan e secretária do Planejamento, Orçamento e Gestão de Rondônia, Beatriz Basílio Mendes.

No encerramento da primeira edição do I Congresso do Conseplan, no último dia 8 de maio, foi mais um dia de apresentações de trabalhos técnico-científicos e, por fim, a premiação de 12 deles de cada uma das 12 áreas temáticas após avaliação do Conselho Técnico-Científico do congresso inaugural, que considerou a relevância dos trabalhos e sua aderência ao tema central do evento. Foram entregues aos autores vencedores certificados, assinados pelo presidente do Conseplan, Fabrício Marques, pela secretária nacional de Planejamento, Virgínia de Ângelis, e pela presidente do Conselho

Técnico-Científico do I Congresso do Conseplan, Rita de Cássia Santos, que também é coordenadora do Instituto Internacional de Inovação em Políticas Públicas e Soluções e consultora de Orçamentos do Senado Federal.

Responsável pela conferência de encerramento do evento com o tema "Transformação do Estado: Brasil mais Justo. Governo Eficiente", a ministra da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Esther Dweck, ressaltou o "planejamento como parte importantíssima na construção do Estado brasileiro". "A gente tem feito uma construção em três grandes áreas da administração pública: na área de gestão de pessoas, na área digital e de organizações que são os processos da administração. Sem dúvida nenhuma, esse fórum extremamente qualificado vai ajudar a gente a avançar cada vez mais na nossa capacidade de prestar melhores serviços à população brasileira", destacou a chefe da pasta da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

A ministra ressaltou a importância do espaço dedicado à valorização da produção científica no I Congresso do Conseplan. "Eu sou uma pessoa que vem da academia, sou professora, e acho que essa integração entre gestores públicos e a academia é essencial para a gente avançar cada vez mais. Então, parabenizo a ideia do congresso de trazer essas pessoas do Brasil inteiro para apresentar os seus estudos e isso, sem dúvida, vai ajudar a quem está no dia a dia do planejamento, executando a pensar coisas e melhorar cada vez mais o serviço público brasileiro", afirmou a ministra.

A programação que fechou a primeira edição do Congresso do Conseplan contou ainda com a discussão "Por Dentro do Ranking de Competitividade dos Estados: Transparência, Metodologia e Resultados", liderada pela equipe do CLP, as palestras "Gestão de Investimentos Públicos (GIP): Diretrizes para um Melhor Sistema de Governança GIP no Brasil" e "Gamificando a Transparência e a Qualidade do Orçamento e Serviços Públicos", essa comandada pela Fundação Dom Cabral, e os painéis "Revisão de Gastos, Eficiência Orçamentária e Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas"

Divulgação – Conseplan

DADOS

O Nordeste foi a região de onde vieram a maior quantidade de artigos apresentados no I Congresso do Conseplan, seguido pelo Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Norte. O Rio Grande do Sul foi o estado com mais autores na disputa. Na sequência, estiveram o Rio de Janeiro e Sergipe, este último estado, inclusive, sedia o XCIII Fórum Nacional de Secretários Estaduais do Planejamento, de 4 a 6 de junho, na capital Aracaju. No total, 39 autores foram premiados pelos 12 artigos em destaque, que estão nesta edição da Revista Planejamento e Futuro. Três autores foram reconhecidos pela participação em dois trabalhos diferentes dos 12 vencedores.

Sobre o público presente, os dados revelam que a maioria esmagadora dele trabalha no setor público estadual (674 pessoas), seguido dos setores público federal e municipal. Houve uma participação significativa de estudantes de pós-graduação. Apesar do público majoritariamente da faixa etária dos 40 a 49 anos (470), houve uma grande adesão dos que têm entre 20 e 29 anos. Depois do Distrito Federal, Sergipe, Tocantins e Rio de Janeiro foram os estados com mais representantes na assistência do evento. E as mulheres foram maioria. A maioria do público foi composta de especialistas e pós-graduados (530), seguido pelos que possuem graduação e mestrado.

Divulgação – Conseplan

CONFIRMADO: o II Congresso do Conseplan será realizado de 05 a 07 de maio de 2026, no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, em Brasília (DF)

e "Planejamento de Médio Prazo e Modernização do Planejamento e Orçamento".

"O I Congresso do Conseplan chegou para fortalecer o debate sobre planejamento e orçamento público no Brasil pela grandiosidade do evento, pelo incentivo e valorização da produção científica e por reunir tanta gente extremamente qualificada, seja da comunidade acadêmica, de instituições internacionais ou do setor público, na exposição de boas práticas que modernizam e tornam mais eficiente a gestão pública e também na plateia, assistindo a toda a programação nesses três dias. Quero agradecer a todos que participaram e nos ajudaram a fazer esse belíssimo congresso, em especial ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Governo do Distrito Federal, por meio da Secretaria de Economia", disse Fabrício Marques.

PRÓXIMA EDIÇÃO

Com o tremendo sucesso do I Congresso do Conseplan, havia muita expectativa sobre o anúncio da próxima edição ainda durante o evento. O presidente do Conseplan, Fabrício Marques, acabou atendendo aos pedidos e, ao encerrar o congresso inaugural, informou que o II Congresso do Conseplan será realizado de 05 a 07 de maio de 2026, no Centro de Convenções Ulysses Guimarães, em Brasília (DF). O anúncio reforça a inclusão do maior e mais importante evento sobre planejamento e orçamento público no calendário de grandes eventos nacionais. ●

TEMA

01

Planejamento de longo prazo, estratégias de desenvolvimento territorial (nacional, estadual, municipal), “Estratégia Brasil 2050” e seus principais eixos

SUMÁRIO DOS TEMAS

SUMÁRIO DOS ARTIGOS

16 A Lei do Planejamento Participativo e Territorial do Estado do Piauí e as Diretrizes para o Planejamento Estadual a Longo Prazo

- Lorena Moura Santana
- Edangela de Sousa Cutrim Gomes
- Debora Virginia Ferraz de Oliveira
- Thiscianne Moraes Pessoa

23 Análise comparativa das políticas industrial e de inovação da Coreia do Sul e do Brasil

- Luís Guilherme Izycki

37 Cidades intermediadoras como estratégia para o desenvolvimento regional

- Maria Suzana Abreu da Silva

50 Governança Colaborativa para Planejar o Desenvolvimento Sustentável em Longo Prazo: A Iniciativa Sergipe 2050

- Guilherme Bratz Uberti
- Guilherme Maia Rebouças

64 Governança e Participação na elaboração da estratégia Brasil 2050

- Raquel Braga Barreto Sampaio
- David Meister
- Fabiano Chaves Silva

75 O ciclo de políticas públicas no planejamento de longo prazo: uma análise exploratória de entes subnacionais

- Roberto Santos Matos
- Steferson Lima Costa Ferreira
- André Luiz Cutrim Gallózio
- Luiza Cabel Corteletti

92 O zoneamento econômico ecológico como estratégia eficaz de planejamento territorial para enfrentamento às mudanças climáticas

- Keile Costa Pereira
- Ludimila Villas Bôas de Oliveira
- Fábio Henriques de Jesus

104 Planejamento de longo prazo para um desenvolvimento sustentável: a convergência entre o curto e longo prazos

- Ranieri Muricy Barreto

115 Planejamento de longo prazo: o caminho para um futuro sustentável.

- Raphael Rodrigues de Oliveira
- Álvaro Rogério Duboc Fajardo
- Andressa Rodrigues Pavão
- Juliani Nunes Campos Johanson

129 Planejamento de longo prazo: proposta de metodologia para a construção de um plano estratégico de desenvolvimento regional

- Leandro Galheigo Damaceno
- Marcos Thimoteo Dominguez
- Luciana Ferreira de Almeida
- Bianca Ottoni Lourenço Ferreira

139 Planejamento e Orçamento Público: limites e potencialidades para o Zoneamento Ecológico-Econômico

- André Luís Borges Martins
- Cintia de Castro Garcia Martins
- Claudia Regina Mendes de Almeida
- Marcio Glayton Araújo Grangeiro

156 Plano de Desenvolvimento Sustentável: novo paradigma de elaboração de políticas públicas no âmbito da administração pública municipal

- Daniel Mancebo
- Isabela Lobato da Silva
- Aline Romeu Xavier
- Alan Lopes Nobrega

164 Subsídios para a elaboração da Estratégia Brasil 2050

- Thomaz Fronzaglia
- Marcelo de Macedo Reis
- David Meister
- Fabiano Chaves Silva

178 Unificação metodológica para regionalização dos instrumentos de planejamento estadual sob o olhar da política nacional de desenvolvimento regional

- Keile Costa Pereira
- Ludimila Villas Bôas de Oliveira
- Debora Pinheiro da Silva
- Rafael Albertoni Mazeto

203 Vetores de Planejamento Público de Longo Prazo no Brasil: uma proposta metodológica para o fortalecimento da governança pública prospectiva

- Jerônimo Santos Lima
- Fernando de Souza Coelho

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

A Lei do Planejamento Participativo e Territorial do Estado do Piauí e as Diretrizes para o Planejamento Estadual a Longo Prazo

- **Lorena Moura Santana**
  Secretaria de Estado do Planejamento do Piauí, Brasil
  E-mail: lorenamoura.arq@gmail.com
- **Edangela de Sousa Cutrim Gomes**
  Secretaria de Estado do Planejamento do Piauí, Brasil
  E-mail: edangelagomes@gmail.com
- **Debora Virginia Ferraz de Oliveira**
  Secretaria de Estado do Planejamento do Piauí, Brasil
  E-mail: debora.ferrazodf11@gmail.com
- **Thiscianne Moraes Pessoa**
  Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil
  E-mail: thisciannempessoa@gmail.com

Resumo

A política de planejamento territorial no Brasil surgiu, em meados dos anos 1960, com o objetivo do ordenamento territorial e com o intuito de reduzir desigualdades regionais. Após décadas da criação de planos e projetos nacionais e transformações econômicas, sociais, políticas e culturais no país, a política pouco foi efetivada e é urgente que ela seja central no campo no planejamento no Brasil, que ao apresentar dimensões e complexidades continentais, entende-se a unidade de planejamento "território" como forma de um planejamento mais assertivo, para as pessoas, considerando espaço, economia e cultura. Destaca-se aqui, a divisão do estado do Piauí em Territórios de Desenvolvimento, em 2007, e sua atualização em 2017, que tem como objetivo a promoção do desenvolvimento sustentável, redução das desigualdades e melhoraria da qualidade de vida da população piauiense. O Planejamento Participativo Territorial do Piauí foi instituído através da Lei Complementar N° 87, de 22 de agosto de 2007 e desde então, representantes dos territórios, iniciativa privada e poder público deliberam sobre potencialidades, respeitando as peculiaridades culturais, vocações produtivas e relações socioeconômicas de cada região. Assim, este trabalho faz uma análise de quase 20 anos da política no estado, sua estrutura, execução e investiga se, o Planejamento Participativo Plurianual, regionaliza o orçamento e as demandas estaduais, possibilitando a atuação com base nas potencialidades e nas características específicas de cada território. Para tal, foram levantados, nos documentos do PPA dos ciclos 2004-2007 a 2024-2027 do estado em questão, a ocorrência dos termos "planejamento participativo territorial", "planejamento territorial" e "território"

como diretrizes de direcionamento da política e de informações, e as estruturas dos documentos, se de fato, utilizam a Lei do Planejamento Participativo Territorial como norteador metodológico e de direcionamento orçamentário. Acredita-se que a transformação digital vivida na administração pública e as novas ferramentas têm sido positivas para fomentar a participação social nos processos e que também, apenas nos últimos dois ciclos, a territorialização das demandas ficou mais clara para Estado e cidadãos. Conclui-se que as diretrizes de planejamento a longo prazo têm base em uma política territorial eficaz**.**

Palavras-chave: Planejamento Territorial; Território; Plano Plurianual; Piauí.

1. INTRODUÇÃO

Com a maior parte da população mundial vivendo em cidades, estas se transformam morfológica, social e economicamente para abrigar esse contingente populacional e suas diversas demandas de trabalho, habitação, lazer, saúde, educação e circulação (Onu Habitat, 2022). Esses processos, trouxeram grandes implicações para a qualidade de vida, sustentabilidade urbana além de inúmeros desafios de ordem econômica e social para as cidades da América Latina, com destaque para o Brasil, suas desigualdades e dimensões continentais

É fato que a superfície urbanizada do planeta cresce e une territórios, em diversas escalas e realidades, na proporção em que as desigualdades territoriais, econômicas e sociais distanciam as pessoas (Vilaça, 1995). Compatibilizar desenvolvimento, em todos os seus indicadores, com o bem-estar das comunidades, é desafio de planejadores urbanos e legisladores na busca constante por melhores condições de adaptabilidade do ser humano às diversas formas de aglomeração urbana que eclodiram nas últimas décadas no Brasil e no mundo.

Destaca-se que os processos históricos de ocupação humana e econômicos brasileiros são heranças que ecoam até hoje em como as cidades se formam, as pessoas vivem, consomem, modificam o espaço e como enxergam as forças políticas e econômicas. Os processos de ocupação se concentraram no litoral, lógica de centralização que se perpetuou, com grande parte das infraestruturas, centros urbanos e parque industrial concentrados no Sudeste, especialmente em São Paulo, que chegou a concentrar 44% da produção industrial em 1970 (Bacelar, 2013), o que então, dificultou o aproveitamento da diversidade regional do país como a autora conclui em suas pesquisas.

Assim, o país adotou um modelo voltado à industrialização e ao agronegócio patronal, desvalorizando o interior do país e segmentos como a agricultura familiar, tão presentes no dia a dia da população brasileira. O foco exclusivo em setores voltados para a exportação e consumo de alta renda limitou o desenvolvimento de outras vocações regionais como turismo, pesca, artesanato, bioenergia, entre outros (Autor, ano).

Por isso, já em meados dos anos 1950, quando a população brasileira se tornou majoritariamente urbana segundo Rolnik (2019), as fragilidades das políticas regionais e ausência de visão estratégica nacional já eclodiam no país. Numa tentativa de mudança de perspectiva, após constatação da ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional articulada entre os entes federativos (Bacelar, 2013), em meados de 1960, as bases de um utópico desenvolvimento regional e da política de planejamento territorial surgem no Brasil com objetivos do ordenamento territorial e com o intuito de reduzir desigualdades regionais, de fato, onde destacam-se a criação da SUDENE (1958), SUDESUL e SUDECO (1967) e SUDAM (1968), superintendências regionais com o propósito de desenvolver suas regiões e, assim, reduzir o atraso em relação ao Sudeste (Silva; Teixeira, 2014).

Menciona-se que houve um esboço de tentativa em adotar esta visão do desenvolvimento territorial como modelo inspirador de algumas políticas e programas, caso destacado do Programa Territórios da Cidadania (Favareto. Galvanese; Barufi, Seifer, 2014) onde discutia-se, primordialmente que "a construção de um país mais justo passa pela redução das desigualdades regionais e que a distribuição menos desigual da produção pelo território é um de seus elementos" (Abdal, 2020, p.4). Porém, a associação entre as ideias de território e políticas públicas, especificamente, é bem mais recente, como afirmam Favareto e Lotta (2022), ou seja, a não efetivação da política territorial no Brasil é uma realidade e mesmo com redução da pobreza, redução da desigualdade, e um crescimento econômico continuado entre 2002 e 2010, a escala regional e territorial foi negligenciada dos grandes

planos de desenvolvimento brasileiros (Abdal, 2020), muito porque pouco se entendeu a importância de planejamento, mesmo com grupos de pesquisa localizados em todas as regiões do território brasileiro discutindo o assunto.

Assim, os desafios do planejamento urbano no território brasileiro se entrelaçam com as dificuldades do desenvolvimento brasileiro, onde a diversidade regional faz a diferença no planejamento a curto, médio e longo prazo, tendo esta escala regional e territorial importância ímpar para traçar diretrizes reais de desenvolvimento. (Bacelar, 2008). Neste movimento, as leis orçamentárias brasileiras e os planos plurianuais participativos, este último entendido como "um planejamento de médio prazo, que deve ser realizado por meio de lei e que nele, são identificadas as prioridades para o período de quatro anos e os investimentos de maior porte" (Brasil, 2000) são peças-chaves para trazer, mais claramente, as demandas dos territórios para o orçamento municipal e/ou estadual para as agendas de priorização das gestões.

E partindo dessa premissa, em 2007, o estado do Piauí, por meio da Lei Complementar N° 87, de 22 de agosto de 2007 e sua atualização, a Lei nº 6.967, de 03 de abril de 2017, institui o Planejamento Participativo Territorial no Estado visando a promoção do desenvolvimento sustentável no Piauí, a redução de desigualdades e a melhoria da qualidade de vida da população piauiense, através da democratização dos programas e ações e da regionalização do orçamento. Cria 12 (doze) Territórios de Desenvolvimento Sustentável (Entre Rios, Vale do Rio Guaribas, Cocais, Carnaubais, Planície Litorânea, Vale do Sambito, Chapada do Vale do Itaim,Vale dos Rios Piauí e Itaueiras, Vale do Canidé, Serra da Capivara, Tabuleiros do Alto do Parnaíba e Chapada das Mangabeiras) onde os 224 municípios do estado foram agrupados de forma que:

> Art. 1 [.]
> § 1º regionalização para o desenvolvimento fundamenta-se em características ambientais; vocações produtivas e dinamismo das regiões; relações socioeconômicas e culturais estabelecidas entre as cidades, regionalização político-administrativa e malha viária existente;
> § 2º Territórios de Desenvolvimento Sustentável constituem as unidades de planejamento da ação governamental, visando a promoção do desenvolvimento sustentável do Estado, a redução de desigualdades e a melhoria da qualidade de vida da população piauiense através da democratização dos programas e ações de regionalização do orçamento.

Ainda no texto da lei, destaca-se que:

> § 3º A ação governamental de que trata o § 2º será efetivada mediante a formulação do Plano Plurianual de Governo, das Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual, dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios e do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí.
> § 4º A ação governamental de planejamento, atendidas as peculiaridades locais e regionais, guardará perfeita coordenação e consonância com os planos, programas e projetos dos Governos da União e dos Municípios.

Estes trechos da lei explicitam a relação direta da política com o PPA, que tem a missão de regionalizar **o orçamento e as demandas estaduais, possibilitando a atuação com base nas potencialidades e nas características específicas de cada território**, conforme já mencionado. Por isso, busca-se entender, por meio deste instrumento de planejamento, se as ações, de fato, a demandas dos territórios piauienses estão sendo consideradas quando a formulação dos documentos.

E assim, destaca-se o papel dos Conselhos de Desenvolvimento Territorial Sustentável – CDTS, instâncias de participação social, que, foram criadas com o objetivo maior de descentralização das discussões de planejamento (Favareto, 2019) e onde:

> O planejamento da ação governamental será efetivado através das (.) instâncias de participação que constituem, no seu âmbito de atuação, o espaço sóciopolítico de discussão, articulação, consulta e deliberação de políticas públicas, com pleno envolvimento dos segmentos sociais na definição de prioridades de investimento, consolidando espaços institucionais de participação e controle social.

Os CTDSs são compostos por: dois representantes da sociedade civil organizada, escolhidos nas Assembleias Municipais; pelo Poder Público local, representado pelos prefeitos e presidentes das Câmaras Municipais; e por um representante do Poder Executivo Estadual, a ser indicado pelo governador.

O CDTS delibera sobre as demandas das Assembleias Municipais, hierarquiza as ações para o respectivo território a partir de critérios definidos pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento (CEDS) e deve apoiar, segundo a legislação, o Poder Executivo na elaboração dos Planos de Desenvolvimento dos Territórios e do Plano de Desenvolvimento do Estado do Piauí.

É função regimentar da Secretaria de Estado do Planejamento – SEPLAN, a efetivação da política territorial do estado do Piauí. A divisão em Territórios de Desenvolvimento permite a participação da sociedade civil organizada no planejamento e no monitoramento das ações governamentais em todos os municípios do Estado. Em cada território é constituído um Conselho paritário que participa da elaboração e monitoramento do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A valorização da Política de Desenvolvimento Territorial tem sido uma das metas estabelecidas pela SEPLAN como forma de aprimorar o planejamento, priorizar a execução de políticas públicas a partir das potencialidades e desafios locais, melhorar o atendimento e a efetivação do serviço público em todos os municípios e tornar cada vez mais equilibrada e exitosa a administração do Estado do Piauí, mas ressalta-se aqui, dificuldades, entraves e falta de comunicação no desenvolvimento e efetivação da política, que podem ser constatados nas análises documentais e relatos.

Com este trabalho, enfatiza-se a necessidade de integração entre políticas sociais, habitacionais, de crédito, infraestrutura, educação e agricultura familiar, com enfoque territorial no Brasil, pois, a relevância da política territorial se expressa na articulação entre diferentes políticas setoriais e níveis de governo. Como defende Bacelar (2009), é necessário construir sinergia entre políticas públicas – educação, saúde, crédito, infraestrutura, habitação, entre outras – com foco em resultados territoriais concretos. Essa abordagem exige um novo tipo de governança, baseada na cooperação federativa e na valorização do conhecimento local, promovendo, assim, o empoderamento das comunidades e a eficiência da ação pública.

Dessa forma, a política territorial no Brasil não é apenas uma estratégia administrativa, mas um projeto civilizatório, que propõe um modelo de desenvolvimento mais inclusivo, sustentável e democrático. Ao reconhecer as diferenças regionais como riqueza e não como obstáculo, ela se torna um caminho promissor para a construção de um país mais justo e integrado.

O trabalho ainda, reflete sobre a transformação digital da administração pública, que consiste em mudanças organizacionais, promovendo uma cultura de inovação, aprendizagem contínua e flexibilidade institucional, com foco no cidadão como centro da política pública. Segundo a OCDE (2020), a transformação digital deve ser pensada como um processo de criação de valor público, em que o foco está no cidadão e não apenas na tecnologia. Para Mazzucato (2019), governos transformadores precisam inovar internamente, usando o digital para liderar mudanças estruturais e não apenas acompanhar o mercado.

E, esta pesquisa faz convergência com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR tem como finalidade a redução das desigualdades econômicas e sociais nas regiões brasileiras e como resultados esperados o crescimento econômico sustentável, a geração de renda e a melhoria da qualidade de vida da população, onde os objetivos da PNDR se relacionam com o desenvolvimento econômico e social, consideradas as especificidades de cada região, e evidenciam a importância desta Política.

2. OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é analisar a efetividade da Política de Planejamento Participativo Territorial no estado do Piauí ao longo de aproximadamente duas décadas, com ênfase na sua capacidade de regionalização do orçamento público, na incorporação das especificidades territoriais e na promoção do desenvolvimento sustentável, a partir da aplicação da Lei Complementar nº 87, de 22 de agosto de 2007, sua atualização a Lei nº 6967 de 03 de abril de 2017 e da estruturação dos Planos Plurianuais (PPAs) nos ciclos compreendidos entre 2004–2007 e 2024–2027.

Como objetivos específicos, propõe-se:

- Investigar a presença e a recorrência dos termos "planejamento participativo territorial", "planejamento territorial" e "território" nos documentos dos Planos Plurianuais do estado do Piauí, como indicativos de diretrizes políticas e metodológicas;
- Avaliar se os PPAs analisados utilizam a Lei Complementar nº 87/2007 e sua atualização a Lei nº 6967 de 03 de abril de 2017 como referencial metodológico para o direcionamento das ações e alocação orçamentária estadual;

- Analisar se o Planejamento Participativo Plurianual contribui para a regionalização das políticas públicas, respeitando as peculiaridades culturais, socioeconômicas e produtivas dos diferentes territórios;
- Refletir sobre os efeitos da transformação digital na administração pública no que diz respeito ao fomento da participação social e à ampliação da territorialização das demandas públicas nos ciclos mais recentes.

.

3. METODOLOGIA

Este trabalho adota uma abordagem qualitativa de caráter exploratório e descritivo, com o objetivo de analisar a efetividade da política de Planejamento Participativo Territorial no estado do Piauí, à luz da legislação vigente e dos ciclos do Plano Plurianual (PPA) compreendidos entre os anos de 2004 e 2027. A escolha por essa abordagem se justifica pela necessidade de compreender, em profundidade, os significados atribuídos às práticas de planejamento territorial, bem como os processos de construção e execução das políticas públicas no contexto estadual.

A pesquisa documental configura-se como técnica principal de coleta de dados, com ênfase na análise dos documentos oficiais dos PPAs estaduais, bem como da Lei Complementar nº 87/2007, que institui o Planejamento Participativo Territorial no estado e sua atualização. Os documentos foram examinados com base em categorias previamente definidas, tais como: a) ocorrência dos termos "planejamento participativo territorial", "planejamento territorial" e "território"; b) estruturação metodológica e orçamentária dos documentos; e c) alinhamento com as diretrizes estabelecidas pela legislação.

A análise dos dados foi conduzida por meio da técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2011), permitindo a identificação de padrões, recorrências e lacunas no uso do referencial territorial nos processos de planejamento estadual. Buscou-se, ainda, identificar elementos que evidenciem a territorialização das demandas e a incorporação das potencialidades regionais nas ações governamentais, considerando a evolução normativa e tecnológica observada nos últimos ciclos.

A metodologia adotada permitiu a verificação da consistência entre o discurso legal e institucional e a prática orçamentária e estratégica adotada pelo Estado, com especial atenção para os mecanismos de participação social e para a integração entre planejamento, território e desenvolvimento sustentável.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Piauí encontra-se localizado na região Nordeste do Brasil, limitando-se a Norte com o Oceano Atlântico; ao Sul com o Estado da Bahia e Tocantins; a Leste com os Estados do Ceará e Pernambuco e a Oeste com o Estado do Maranhão. Em relação à Divisão Político-Administrativa, o Estado é composto por 224 municípios, com população estimada em 3.271,199 habitantes (IBGE, 2022). A regionalização adotada para fins de planejamento e implementação das políticas públicas é formada por quatro macrorregiões (Litoral, Meio-Norte, Semiárido e Cerrados), subdivididas em 12 Territórios de Desenvolvimento: Planície Litorânea, Cocais, Carnaubais, Entre Rios, Vale do Sambito, Vale do Rio Guaribas, Vale do Canindé, Serra da Capivara, Vale dos Rios Piauí e Itaueira, Tabuleiros do Alto Parnaíba, Chapada das Mangabeiras e Chapada Vale do Itaim, como já mencionado.

A análise da efetividade da Política de Planejamento Participativo Territorial no estado do Piauí ao longo de aproximadamente duas décadas é um desafio para a administração pública e para a academia, visto que são poucos os trabalhos acadêmicos encontrados sobre a temática.

Sabe-se que, a partir da promulgação da Lei Complementar nº 87, de 22 de agosto de 2007, o estado do Piauí institucionalizou o Planejamento Participativo Territorial, adotando uma divisão do território em Territórios de Desenvolvimento, o que possibilitou a regionalização dos programas governamentais. Nesse modelo, a alocação de recursos financeiros para cada território passou a ser de responsabilidade dos órgãos estaduais, conforme o montante disponível em cada ciclo orçamentário. A pactuação desses recursos ocorre em articulação com os Conselhos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável, por meio de plenárias e audiências públicas, realizadas especialmente nas etapas de elaboração dos Planos Plurianuais (PPA).

Essa estrutura objetivou alinhar a entrega de bens e serviços às particularidades e necessidades locais, promovendo a adequação das políticas públicas às

realidades regionais. Como observa Bacelar (2009), a valorização das diversidades territoriais é uma estratégia fundamental para a promoção de um desenvolvimento regionalmente mais justo e equilibrado. A autora destaca que a participação social é elemento-chave nesse processo, pois garante a escuta das comunidades e favorece a construção de políticas mais eficazes.

A participação é, portanto, consolidada pelo envolvimento dos diversos atores locais em todas as fases da política de desenvolvimento territorial — desde a mobilização e diagnóstico participativo, até a execução, monitoramento e avaliação das ações. Tal dinâmica está em consonância com os princípios da gestão democrática e descentralizada, conforme preconizado por autores como Souza (2006), que destacam o papel ativo da sociedade civil na formulação de políticas públicas.

Dessa forma, a regionalização do planejamento e a institucionalização de espaços participativos configuram um avanço na territorialização das políticas públicas, promovendo maior eficiência, legitimidade e corresponsabilidade na gestão estadual. Porém não se encontraram registros das reuniões territoriais – fotografias, atas, discussões, de forma organizada, que possam estar em banco de dados interno e disponível ao público como forma de compatibilização das diretrizes estabelecidas nos PPAs e as demandas territoriais e este é um dos primeiros resultados da pesquisa, um indicador negativo.

O acesso os documentos do PPA do Estado do Piauí de 2004-2007; 2008 – 2011; 2012-2015; 2016-2019; 2020-2023 e 2024-2027 foi facilitado pela disponibilidade dos documentos para *download* ou acesso *online* na internet, sejam organizados no site SEPLAN e da Defensoria Pública do Piauí, ou em páginas do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, Câmara de Deputados.

O Planejamento Plurianual é um documento que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para um período de quatro anos. Ele é elaborado para as despesas de capital e outras decorrentes, além de programas de duração continuada. O PPA é um instrumento importante para o planejamento governamental, pois define as prioridades e metas do governo para o próximo quadriênio.

O PPA é sancionado por lei,

Sobre a ocorrência dos termos "planejamento participativo territorial", "planejamento territorial" e "território" após busca simples no campo "pesquisar" dos leitores de pdf, aferiu-se que:

Termos	2004-2007	2008 – 2011	2012-2015	2016-2019	2020-2023	2024-2027
Território	1					
Planejamento territorial						
Planejamento participativo						

5. CONCLUSÃO

A política territorial no Brasil constitui uma ferramenta estratégica para enfrentar os desafios impostos pelas desigualdades regionais históricas, pela heterogeneidade socioespacial e pela urgência de um desenvolvimento mais justo, participativo e sustentável. Em um país de dimensões continentais e marcado por contrastes profundos entre suas regiões, a territorialização das políticas públicas se apresenta como condição fundamental para a construção de um projeto nacional que respeite as especificidades locais e promova a coesão territorial.

O território brasileiro é marcado por uma riqueza de identidades culturais, formas de produção, ecossistemas e práticas sociais. A política territorial reconhece essa pluralidade como ativo estratégico, buscando valorizar vocações produtivas locais (como agricultura familiar, extrativismo, turismo, pesca, entre outras) que são frequentemente ignoradas por políticas uniformizadas.

Milton Santos (1996), ao discutir a construção do espaço geográfico, argumenta que o território não é apenas o espaço físico, mas também o resultado de relações sociais, econômicas, culturais e políticas. Assim, a política territorial deve considerar o território como totalidade viva, composta por redes, fluxos e valores simbólicos. Planejar o território, portanto, é

também planejar para as pessoas, respeitando seus modos de vida e suas formas de organização.

Nesse contexto, a Lei Complementar nº 87, de 22 de agosto de 2007, instituída no estado do Piauí, e sua atualização, a Lei 6967 de 03 de abril de 2017, representa um marco importante no esforço de territorialização do planejamento público. Através dela, foi criado o Planejamento Participativo Territorial, que visa organizar o Estado em Territórios de Desenvolvimento, promovendo a participação direta de comunidades, governos locais e setor privado nas decisões sobre políticas públicas. Tal medida dialoga diretamente com os princípios defendidos por Bacelar e Santos, ao reconhecer o território como unidade fundamental de planejamento e gestão.

Destaca-se que a criação da lei teve como intuito, por meio de instrumentos como o Planejamento Participativo Territorial, a política territorial fomenta a participação de comunidades locais, movimentos sociais, governos e setor privado na tomada de decisões. Isso fortalece a democracia participativa e a legitimidade das políticas públicas, além de criar soluções mais aderentes à realidade vivida pelas populações.

A política territorial no Piauí representa uma iniciativa relevante para promover a descentralização e o desenvolvimento equilibrado, mas seu sucesso depende da superação dos desafios estruturais, técnicos e políticos aqui destacados. Investimentos em capacitação, infraestrutura de apoio aos Conselhos Territoriais, integração intersetorial, transparência e sistematização de dados são fundamentais para consolidar uma política verdadeiramente participativa, eficiente e territorializada.

Embora os recursos sejam formalmente pactuados nos territórios, a decisão final sobre alocação orçamentária permanece fortemente centralizada no governo estadual. A dependência de disponibilidade orçamentária dos órgãos setoriais e a ausência de um fundo territorial específico reduzem a capacidade de execução autônoma das ações pactuadas com os Conselhos.

A política territorial do Piauí ainda enfrenta desafios para promover uma integração efetiva entre as políticas setoriais (educação, saúde, infraestrutura, agricultura, etc.) com base nas particularidades territoriais. A fragmentação entre as secretarias e a ausência de um sistema integrado de planejamento dificultam a abordagem territorializada e multidimensional do desenvolvimento.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Análise comparativa das políticas industrial e de inovação da Coreia do Sul e do Brasil

• **Luís Guilherme Izycki**
Escola Nacional de Administração Pública, Brasil
E-mail: luis_izycki@hotmail.com

Resumo

A Coreia do Sul se destaca no cenário internacional devido a uma substancial melhoria nos aspectos econômicos e sociais. Entre 1970 e 2021, o PIB per capita sul-coreano passou de US$ 100, em valores corrigidos pela inflação, para aproximadamente US$ 35 mil, enquanto o brasileiro variou entre US$ 1.500 e US$ 7.500. Outros indicadores, como expectativa de vida, IDH e redução da desigualdade, evidenciam uma notável melhoria na qualidade de vida da população sul-coreana.

Um fator tido como fundamental para a evolução dos padrões de qualidade de vida na Coreia do Sul são as políticas industriais e de ciência, tecnologia e inovação adotadas após a Guerra da Coreia (1950-1953). A implementação de planos quinquenais entre o início dos anos 1960 e 1991, três anos após a redemocratização, fortaleceu a indústria nacional, com altos volumes de investimento público, em grande parte financiados externamente. Após a transição para o regime democrático, o país continuou a investir em ciência e inovação, garantindo o aumento da produtividade total dos fatores e da inovação no setor produtivo.

Embora o Brasil e a Coreia do Sul apresentem contextos socioeconômicos e geográficos distintos, tornando impossível a replicação simples de seus planos, este artigo realiza uma análise comparativa entre os aspectos do planejamento de longo prazo da Coreia do Sul, especificamente no que se refere à política industrial e de inovação, e o caso brasileiro, com foco na Estratégia Brasil 2050. O objetivo é entender como o Brasil pode consolidar um planejamento de longo prazo que favoreça a constituição de ambientes propícios à inovação, aliados a estratégias de desenvolvimento territorial.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Inovação; Investimento Público; Política Industrial.

1. INTRODUÇÃO

A história da Coreia é marcada por diversas invasões e períodos de dominação estrangeira. Durante séculos, a península coreana esteve sob forte influência da China, principalmente da dinastia chinesa Tang (618-907) e, posteriormente, da dinastia Ming (1368-1644). No entanto, a Coreia conseguiu manter sua independência por meio da dinastia Joseon (1392-1897), que governou por mais de 500 anos.

No final do século XIX, a Coreia tornou-se alvo de disputa entre potências emergentes, como o Japão e a Rússia. Em 1910, após a vitória japonesa na Guerra Russo-Japonesa (1904-1905), a Coreia foi oficialmente anexada, tornando-se uma colônia japonesa até o final da Segunda Guerra Mundial. Durante esse período, os coreanos sofreram repressão cultural, exploração econômica e militarização forçada, incluindo o uso de trabalho forçado e a imposição do idioma japonês.

Com a derrota do Japão na Segunda Guerra, a Coreia foi dividida em duas zonas de ocupação: o norte, sob influência soviética, e o sul, sob controle dos Estados Unidos. As tensões entre as duas Coreias culminaram na Guerra da Coreia (1950-1953), um conflito devastador que resultou na separação definitiva da península e na destruição da infraestrutura sul-coreana. Nos anos seguintes, o governo sul-coreano buscou reconstruir a economia por meio de políticas orientadas ao crescimento industrial e à modernização do país, lançando as bases para sua transformação econômica.

Nos últimos cinquenta anos, a Coreia do Sul emergiu como um dos mais bem-sucedidos casos de desenvolvimento econômico e inovação no mundo. O país passou de uma economia devastada pela guerra para uma potência industrial, com altos índices de crescimento, desenvolvimento humano e inovação. Esse avanço foi impulsionado por políticas industriais e de PDI fortemente orientadas pelo Estado, estruturadas em ciclos de planejamento curtos, de aproximadamente cinco anos, mas que consolidadas mostram-se alinhadas a uma estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo.

A história do Brasil também é marcada sobretudo pelo processo de colonização. Antes da chegada dos europeus, a região era habitada por diversos povos indígenas, que desenvolveram culturas variadas ao longo de milênios. Em 1500, o território foi oficialmente "descoberto" pelos portugueses, com a expedição de Pedro Álvares Cabral, iniciando um período de colonização que duraria mais de três séculos.

Durante o período colonial (1500-1822), Portugal explorou amplamente os recursos naturais do Brasil, como o pau-brasil, a cana-de-açúcar e, posteriormente, o ouro e os diamantes. Para garantir essa exploração, os colonizadores impuseram um sistema de trabalho forçado, primeiro com a escravização indígena e depois com a importação de milhões de africanos escravizados. A economia colonial era fortemente baseada no latifúndio e na exportação de produtos primários para a metrópole portuguesa.

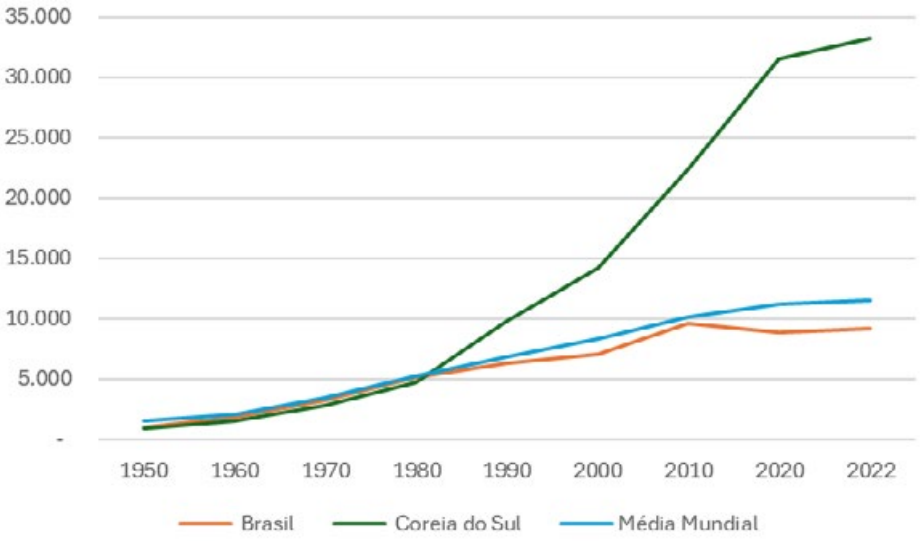
A independência do Brasil ocorreu em 1822 com a proclamação feita por Dom Pedro I, filho do rei de Portugal. No entanto, o país manteve estruturas sociais e econômicas herdadas da colonização, como o próprio império, uma herança do colonizador, e a escravidão, que só foi abolida em 1888. Durante o século XIX e início do século XX, o Brasil enfrentou disputas territoriais, como a Guerra do Paraguai (1864-1870), além de tentativas de intervenções estrangeiras em sua economia e política.

Ao longo da história, a colonização e a herança desse período deixou marcas profundas, como a desigualdade e estigmas sociais e a dependência de modelos econômicos baseados na exportação de *commodities*.

Em 1950, Brasil e Coreia do Sul eram países com economias predominantemente agrárias e baixos indicadores socioeconômicos, mas trajetórias distintas nas décadas seguintes. O Brasil, com cerca de 52 milhões de habitantes e uma taxa de urbanização de 36%, já a Coreia do Sul, com 20 milhões de habitantes e uma taxa de urbanização ainda menor de aproximadamente 30%, e enfrentava as consequências devastadoras da Guerra da Coreia.

O PIB per capita dos países demonstram a evolução notável da Coréia do Sul ao longo das últimas décadas, em especial a partir de 1980. De um país com um PIB per capita de US$ 854 em 1950, valores inferiores aos brasileiros (US$ 1.020) e a média mundial (aproximadamente US$ 1.500), A Coréia do Sul possui atualmente valores muito superiores à média mundial. O Brasil, por sua vez, acompanhou a evolução do índice mundial, mantendo-se abaixo desta média.

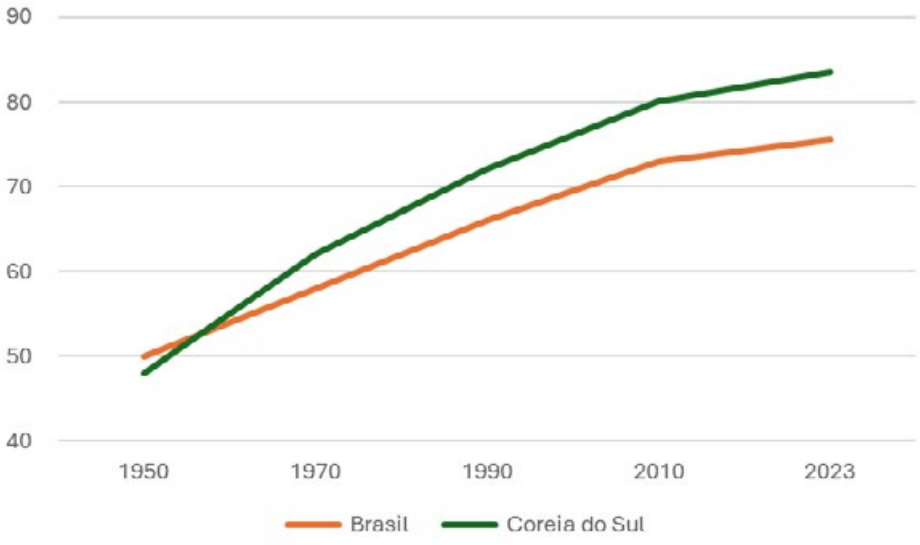
Gráfico 1 – Comparação da evolução do PIB per capita entre Brasil, Coréia do Sul e média mundial (US$)



Fonte: Banco Mundial (2025)
Elaborado pelo autor

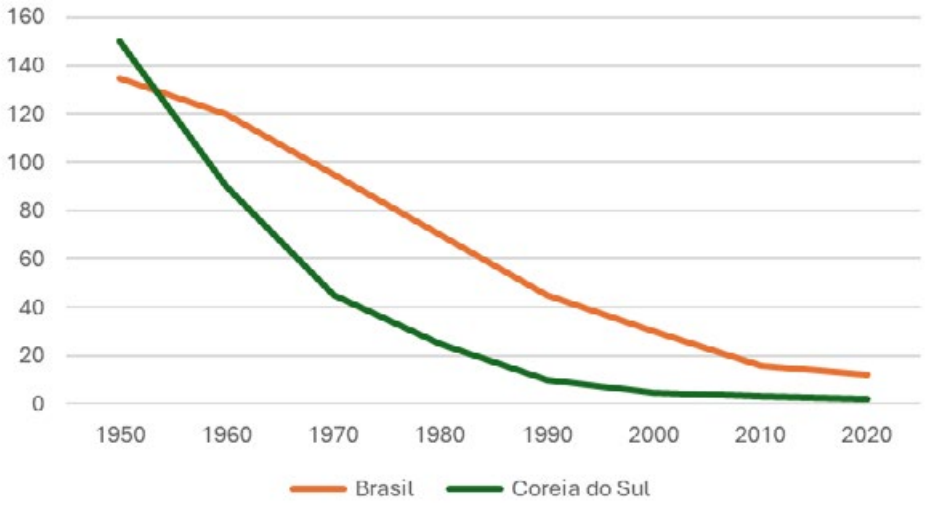
Ao comparar outros índices sociais, fica evidente que de 1950 até os dias atuais a Coréia do Sul teve ganhos significativos na qualidade de vida da população. Índices como expectativa de vida (Gráfico 2) e taxa de mortalidade infantil (Gráfico 3), assim como diversos outros índices como redução da taxa de analfabetismo, demonstram que a Coréia do Sul teve incremento da qualidade de vida da população.

Gráfico 2 – Comparação da expectativa de vida da Coréia do Sul e Brasil entre 1950 e 2023



Fonte: Banco Mundial (2025)
Elaborado pelo autor

Gráfico 3 – Comparação da mortalidade infantil (mortalidade a cada 1.000 nascidos vivos) da Coréia do Sul e Brasil entre 1950 e 2020



Fonte: Banco Mundial (2025)
Elaborado pelo autor

A transformação da Coréia do Sul em um país subdesenvolvido e agrário para uma economia diversa e dinâmica, com índices sociais superiores ao de países em desenvolvimento como o próprio Brasil, se deu devido a um conjunto de políticas públicas e estratégias de longo prazo, combinadas com ações de curto e médio prazo ao longo de décadas.

A partir dos anos 1960, a Coreia do Sul implementou políticas industriais e de inovação robustas com planos quinquenais e investimentos maciços em educação e tecnologia, o que permitiu uma transformação econômica e social sem precedentes. Enquanto isso, o Brasil, apesar de ter tido momentos de industrialização, não consolidou uma estratégia de longo prazo tão eficaz, resultando em uma divergência acentuada no desenvolvimento dos dois países.

Países que apresentam sensíveis melhorarias em aspectos econômicos e sociais tem a atuação estatal atrelada a uma visão de longo prazo associada a planejamentos, metas, programas e estratégias intermediárias. Isso garante transformações estruturais sustentáveis. Os modelos de planejamento estatal orientados por metas de longo prazo contam forte articulação entre políticas industriais, educacionais e de inovação, o que é claro no caso sul coreano (AMSDEN, 1989; RODRIK, 2008).

Essa abordagem permite ao Estado assumir um papel coordenador e indutor do crescimento, criando as condições institucionais, financeiras e tecnológicas para a superação de armadilhas de renda média e da dependência de modelos primário-exportadores (BRESSER-PEREIRA, 2020; MAZZUCATO, 2013).

No contexto brasileiro, a ausência de continuidade e coordenação nas estratégias de desenvolvimento tem sido apontada como um dos principais entraves para a consolidação de um projeto nacional que integre inovação, reindustrialização e inclusão social (DINIZ & BOSCHI, 2004; COUTINHO, 2012).

Diante disso, torna-se necessário refletir sobre experiências internacionais bem-sucedidas e suas possíveis lições para o Brasil, especialmente no marco da Estratégia Brasil 2050, que busca estabelecer uma visão de futuro para o país baseada em sustentabilidade, inovação e justiça social (IPEA, 2015).

2. OBJETIVOS

A comparação entre as políticas industrial e de inovação da Coreia do Sul e do Brasil é fundamental para compreender os desafios e oportunidades do desenvolvimento econômico em países com trajetórias distintas, mas que, em algum momento, compartilharam características semelhantes de subdesenvolvimento. A experiência sul-coreana, marcada por um forte planejamento estatal e investimentos estratégicos em tecnologia e inovação, oferece lições valiosas para o Brasil, que busca consolidar um modelo sustentável de crescimento econômico e fortalecimento de sua base produtiva.

Diante desse contexto, este artigo tem como objetivo geral analisar comparativamente as estratégias adotadas pelos países nas políticas industriais e de inovação, com foco no planejamento e seus impactos no desenvolvimento nacional. Ao investigar essa temática, espera-se contribuir para a formulação de políticas públicas mais eficazes no Brasil, especialmente no âmbito da Estratégia Brasil 2050, de modo a fomentar um ambiente propício à inovação e ao aumento da produtividade.

Fator importante da análise é a contextualização histórica dos processos de desenvolvimento de ambos os países, explorando os desafios econômicos, políticos e sociais enfrentados ao longo do século XX na Coréia do Sul, comparando com o atual contexto brasileiro. A compreensão desse cenário é essencial para identificar os fatores que influenciaram as decisões estratégicas e os caminhos trilhados ou a ser trilhado por cada nação.

Para isso, identificar os principais elementos das políticas industriais e de inovação da Coreia do Sul, analisando como o planejamento governamental, os investimentos em educação e PDI, e como o fortalecimento das grandes empresas nacionais (*chaebols*) impulsionaram e trouxeram dificuldades para a modernização produtiva e a inserção do país na economia global.

Com isso, comparar as abordagens de planejamento de longo prazo adotadas pelo país asiático, explorando como a continuidade de políticas, a articulação entre governo e setor produtivo e o investimento em educação e tecnologia, com a construção em andamento da Estratégia Brasil 2050 para avaliar determinantes para o sucesso sul-coreano a serem considerados no caso brasileiro.

Por fim a promoção da discussão de possíveis aprendizados da experiência sul-coreana, refletindo sobre como a construção de um ambiente favorável à inovação, aliada a um planejamento estratégico robusto, pode contribuir para o fortalecimento da indústria nacional e o desenvolvimento de setores de alta tecnologia.

Ao cumprir esses objetivos, o artigo busca não apenas traçar um paralelo entre a trajetória da Coreia do Sul e o cenário atual do Brasil, mas também estimular um debate qualificado sobre a necessidade de políticas industriais e de inovação coerentes, contínuas e voltadas para a construção de um futuro mais competitivo e sustentável para o Brasil.

3. METODOLOGIA

Este artigo adota uma abordagem qualitativa e comparativa para analisar as políticas industrial e de inovação da Coreia do Sul e do Brasil, com ênfase no planejamento de longo prazo e seus impactos no desenvolvimento econômico e tecnológico. O estudo baseia-se em uma pesquisa bibliográfica e documental, utilizando fontes primárias e secundárias, como relatórios governamentais, estudos acadêmicos, publicações institucionais e bases de dados econômicas e sociais.

A metodologia comparativa permite contrastar os diferentes modelos adotados pelos países, identificando convergências e divergências em suas estratégias de desenvolvimento. Para isso, serão analisados elementos na formulação e implementação das políticas industriais, o investimento em PDI, a relação entre governo e setor produtivo, e os impactos dessas ações sobre a produtividade e a competitividade internacional.

A análise comparativa é um método amplamente utilizado nas ciências sociais e econômicas para examinar similaridades e diferenças entre casos distintos, permitindo a identificação de padrões, causalidades e lições políticas (SKOCPOL, 1979; LANDMAN, 2008).

No campo do desenvolvimento econômico, autores como Amsden (1989) e Evans (1995) destacam a importância de comparar trajetórias nacionais para entender como políticas industriais o crescimento. Neste artigo, adota-se uma perspectiva comparativa qualitativa e histórica, examinando as estratégias da Coreia do Sul e a Estratégia 2050, que está em construção, a partir de variáveis como planejamento estatal, investimento em PDI e articulação entre Estado e setor privado, seguindo a abordagem de instituições e desenvolvimento proposta por North (1990) e Chang (2002).

Para isso o estudo promove uma análise do contexto histórico e estrutural, levantamento das condições socioeconômicas, políticas e econômicas da Coreia do Sul a partir dos anos 1950, destacando fatores que influenciaram suas trajetórias de desenvolvimento, comparando com o Brasil atual.

Promove-se uma comparação e discussão das diferenças e similaridades do contexto social, geopolítico e econômico da Coréia do Sul ao longo da segunda

metade do século XX considerando as políticas adotadas e do Brasil atualmente, buscando extrair lições que possam contribuir para o aprimoramento das estratégias brasileiras, especialmente no contexto da Estratégia 2050.

A análise comparativa será conduzida por meio da identificação de dimensões analíticas comuns entre os países, tais como o papel do Estado no planejamento de longo prazo, os instrumentos de política industrial adotados, o investimento em ciência, tecnologia e inovação, a articulação entre políticas industriais e educacionais e os resultados alcançados em termos de crescimento econômico, produtividade e inclusão social.

Além disso, o estudo adota a perspectiva de que experiências internacionais não devem ser replicadas mecanicamente, mas podem oferecer lições úteis quando adaptadas a realidades nacionais específicas. Assim, ao contrastar o caso sul-coreano com a trajetória brasileira, busca-se contribuir para o debate sobre os caminhos possíveis para um desenvolvimento mais inovador, inclusivo e sustentável no Brasil na formulação e implementação de políticas de longo prazo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A península da Coreia, após um período de colonização japonesa, seguida de uma guerra civil que consolidou a divisão da região nas atuais República Democrática da Coréia ao norte e República da Coréia ao sul.

Alinhado com o bloco capitalista, a Coréia do Sul possuía um modelo exportador essencialmente agrário no pós Guerra, época em que o país estava na Primeira República, período entre 1948 e 1960 que teve como líder autoritário Syngman Rhee.

Esse período se caracterizou pela reconstrução pós-colonial e pós-guerra, marcado por instabilidade política, dependência de ajuda externa e tentativas iniciais de industrialização. O modelo econômico desse período combinou intervenção estatal limitada, assistencialismo e políticas protecionistas, mas sem um planejamento industrial consistente.

Em 1960, protestos massivos, na chamada Revolução de Abril levaram à queda de Rhee. Em 1961 o general Park Chung-Hee tomou o poder em um golpe militar, dando sequência ao regime autoritário, porém com aspectos desenvolvimentistas.

Nesse novo regime foi iniciado um processo de planejamento para a Coréia do Sul com a implantação dos Planos Quinquenais para industrialização, que culminaria no um período de crescimento econômico acelerado, o intitulado "Milagre do Han". A reorganização econômica de um país devastado pela guerra e de anos de exploração com aspectos coloniais pelo Japão.

O Primeiro Plano Quinquenal de desenvolvimento econômico, entre 1962 e 1966 procurou essencialmente promover a substituição de importações sustentado em um processo de industrialização com apoio de capital estrangeiro. A ajuda disposta pelo bloco capitalista para a Coréia do Sul, em especial dos Estados Unidos, é fundamentada em um aspecto geopolítico de combate a influência comunista na região. O apoio foi caracterizado não apenas por recursos financeiros, mas também em formato de apoio militar. A diferença de apoio pode ser visto ao avaliar apenas recursos financeiros recebidos da Coreia do Sul, que somaram mais de US$ 325 milhões em 1959, em contraste com US$ 83 milhões para toda a América Latina (WOO, 1991).

Neste período, o governo estabeleceu as bases institucionais para o planejamento econômico centralizado, criando mecanismos de crédito direcionado e investindo em infraestrutura básica (WOO, 1991). O crescimento médio anual de 7,8% do PIB neste período demonstrou a eficácia inicial do modelo, embora a economia ainda mantivesse significativa dependência de ajuda externa.

A ajuda externa ao longo dos anos 50 e 60 manteve níveis consideráveis, como pode ser visto na Tabela 1, em especial no pós-guerra em que chegou a US$12 per capita entre 1953 e 1958, o que tornou sustentável os primeiros dois planos quinquenais.

Tabela 1 – Ajuda externa recebida pela Coréia do Sul nas décadas de 50 e 60

Ano	Valor (mil US$)	Ano	Valor (mil US$)
1951	106.542	1960	245.390
1952	161.327	1961	199.245
1953	194.170	1962	232.310
1954	153.925	1963	216.446
1955	236.707	1964	149.331
1956	326.705	1965	131.441
1957	382.892	1966	103.261
1958	321.272	1967	97.018
1959	222.204	1968	105.856

Fonte: Bank of Korea, Economic statistics yearbook, 1969.
Elaborado por: Castro, 2009

Além do valor significativo apresentado, os Estados Unidos ofereceu apoio militar com a presença de tropas no país, garantindo a soberania nacional, e apoiando as forças armadas da Coréia pela presença de tropas.

O Segundo Plano Quinquenal De desenvolvimento (1967-1971) foi lançado com objetivo de continuar com o processo de industrialização, desta vez com a redução da dependência ao capital estrangeiro. A ênfase na indústria de substituição de importações foi parcialmente desviada para a exportação de manufaturas leves. A promoção de exportações com base em indústrias trabalho-intensivo era a opção coerente pelo fato de possuir uma mão-de-obra abundante e disciplinada (OHNO, 1988).

Nesse cenário a Coréia começa a transformar-se em um país com um parque industrial voltada a exportações, seguindo o modelo do Japão na época. Na prática, isto significou crescente suporte financeiro do governo às indústrias de exportação e a adoção de um sistema de câmbio flexível, que permitiu uma razoável flutuação da taxa de câmbio real.

A insuficiente poupança interna toma, no entanto, consolidou uma inevitável crescente dependência ao capital externo para a instalação de indústrias de substituição de importações. As indústrias de insumos básicos foram instaladas através de *join investment* com capital estrangeiro, que era atraído pela mão-de-obra barata, isenções fiscais e por incentivos associados a repatriação de lucros (VAN THO, 1988).

Iniciou-se a instalação de indústrias de bens de consumo leve, ligadas principalmente à alimentação e vestuário, foram também instaladas através de empréstimos americanos.

A criação da Agência de Promoção de Exportações (KOTRA) e o sistema de crédito subsidiado para os *chaebols*, grandes conglomerados empresariais familiares como Samsung, Hyundai e LG, consolidaram o Estado-empresariado que se tornaria característica do modelo coreano (EVANS, 1995).

Os resultados foram significativos: as exportações saltaram de US$ 250 milhões em 1967 US$ 1 bilhão em 1971, com crescimento médio do PIB atingindo 9,6% ao ano.

Este plano teve um enorme sucesso em aspectos macroeconômicos, no entanto, a instalação das indústrias de substituição de importações atuava de forma perversa sobre o balanço de pagamentos, aumentando as importações de bens de capital e matérias-primas. O rápido crescimento econômico era, assim, acompanhado por uma crescente dependência ao capital estrangeiro, que irá marcar definitivamente o modelo econômico coreano.

O Terceiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento (1972-1976) por sua vez centrou sua estratégia no desenvolvimento da indústria eletrônica, pesada e química. O objetivo era reduzir a dependência por matéria-prima, máquinas e equipamentos importados, reestruturando a composição industrial priorizando produtos mais sofisticados e de maior valor agregado.

Já no Quarto Plano Quinquenal de desenvolvimento econômico enfatizou a inovação tecnológica, a melhoria da eficiência administrativa e a manutenção da geração de superávit comercial. Em adição, estabelece como prioritárias as indústrias de

eletrodomésticos e maquinaria, que viriam desempenhar um papel crítico no desenvolvimento coreano nos anos 80.

Este período também testemunhou o estabelecimento de instituições científicas como o KAIST (Instituto Coreano de Ciência e Tecnologia), lançando as bases para a posterior competitividade tecnológica do país.

Durante o Quarto Plano Quinquenal a Coréia do Sul passou por uma mudança de líder com o assassinato de Park Chung-Hee em 1979. Após breve interlúdio, o general Chun Doo-Hwan assumiu em 1980 dando continuidade ao governo anterior tanto nas políticas industriais e de desenvolvimento materializadas nos planos quinquenais, quanto na repressão e no autoritarismo característicos do regime.

A partir dos anos 1980, os planos quinquenais passaram por significativa reorientação com o Quinto Plano Quinquenal (1982-1986) e o Sexto Plano Quinquenal (1987-1991) promovendo a liberalização gradual da economia, redução do controle estatal e maior ênfase em indústrias de alta tecnologia. Esta transição coincidiu com o processo de democratização política após 1987 (KOO, 1993).

A democratização trouxe ao país pressões por maior distribuição de renda e direitos trabalhistas, forçando um reequilíbrio de prioridades nos planos de governo. Se antes o crescimento econômico justificava medidas autoritárias e a concentração de renda, o novo cenário exigia políticas sociais mais robustas sem abandonar a competitividade industrial.

Sendo assim, o Sexto Plano, portanto, incorporou pela primeira vez metas explícitas de bem-estar social, ao mesmo tempo em que acelerava investimentos em tecnologia para manter a vantagem competitiva coreana (KWON, 1999).

Contudo, a redemocratização também expôs fragilidades do modelo: os *chaebols*, antes aliados incontestes do Estado, passaram a ser questionados por práticas monopolistas e de corrupção. As tensões entre democracia, equidade e crescimento econômico tornaram-se evidentes, prenunciando os desafios que a crise financeira de 1997, que atingiu em espacial a Ásia (HAGGARD, KAUFMAN, 1995).

O Sétimo Plano Quinquenal (1992-1996) foi o último e marcou uma transição definitiva na indústria sul-coreana com a ênfase definitiva em inovação tecnológica. Somado a isso viu-se a articulação do país no pleito de ingresso na OCDE. Este plano foi marcado pela crise financeira asiática de 1997, que levaria ao abandono do formato tradicional de planejamento quinquenal, substituído por políticas mais flexíveis e orientadas ao mercado (WORLD BANK, 1999).

A experiência coreana com os planos quinquenais demonstra como uma estratégia de desenvolvimento de curto prazo, associado a uma continuidade de longo prazo, articulando planejamento estatal consistente com investimentos massivos em educação e PDI, pode transformar radicalmente uma economia. Como destacam Amsden (1989) e Kim (2011), o sucesso sul-coreano não foi fruto de políticas isoladas, mas de uma visão integrada que vinculou sistematicamente metas industriais à formação de capital humano e capacitação tecnológica.

Desde o Primeiro Plano Quinquenal o governo coreano estabeleceu uma relação causal explícita entre educação qualificada e desenvolvimento industrial. A reforma educacional de 1968, que expandiu massivamente o ensino técnico-profissionalizante, foi diretamente alinhada às necessidades das indústrias nascentes (WOO, 1991).

Somado a isso, o forte incentivo público e investimentos em engenharia reversa e adaptação de tecnologias estrangeiras, a Coréia do Sul passou a ter políticas que obrigavam empresas a reinvestir parte dos lucros em PDI.

Essas abordagens foram intensificadas nos planos subsequentes com a criação do KAIST e com estabelecimento de sistema de parques tecnológicos que conectavam universidades, institutos de pesquisa e empresas (EVANS, 1995).

A evolução dos investimentos em PDI revela uma estratégia deliberada de transição de imitação para inovação ao longo dos planos quinquenais. Nos primeiros planos, o gasto em PDI não ultrapassava 0,5% do PIB, concentrado em engenharia reversa e adaptação tecnológica. Contudo, a partir do Quinto Plano, esse percentual saltou para 2%, com ênfase em setores estratégicos como semicondutores e telecomunicações (CHANG, 1994).

No Sexto Plano foi feita a Lei de Promoção de Ciência e Tecnologia (1989), que elevou o investimento em PDI para 3% do PIB – patamar comparável a países desenvolvidos (WORLD BANK, 1999).

Cabe destacar que em cada plano eram revisadas as metas educacionais e tecnológicas conforme a

evolução industrial. Quando a Coreia entrou na fase de indústrias pesadas na década de 70, expandiu-se o ensino de engenharia, já na fase de alta tecnologia na década seguinte, priorizou-se ciência da computação e pesquisa básica (KIM, 2011)

Em consonância a isso a criação do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, em 1967, coordenava ações entre governo, universidades e empresas, garantindo que a formação de recursos humanos atendesse às demandas produtivas (AMSDEN, 1989).

Como resultados desse direcionamento a PDI estão o salto da Coreia do Sul de 11 patentes registradas nos EUA em 1976 para 3.642 em 1996 (USPTO, 1997). Além disso, a produtividade total dos fatores cresceu a taxas anuais de 2,8% entre as décadas de 60 e 90 (WORLD BANK, 1993). Como argumenta Wade (1990), esse caso demonstra que políticas educacionais e tecnológicas só alcançam pleno impacto quando inseridas em uma estratégia industrial abrangente e de longo prazo.

Com isso percebeu-se uma espiral virtuosa criada, onde a educação qualificada alimentou a capacidade de absorção tecnológica das empresas, que, por sua vez, demandavam mão de obra ainda mais especializada. Hoje, a Coreia lidera rankings globais em educação (1º no PISA) e inovação (5º no *Global Innovation Index*).

Os *chaebols* foram outros elementos centrais na execução dos planos quinquenais da Coreia do Sul, atuando como instrumentos-chave para a implementação da estratégia de industrialização acelerada. Sua relação simbiótica com o Estado, caracterizada por incentivos financeiros e contrapartidas produtivas (AMSDEN, 1989; KIM, 2011).

O governo coreano, a partir dos anos 1960, adotou uma abordagem que oferecia aos chaebols crédito subsidiado, proteção contra concorrência estrangeira e licenças exclusivas para setores estratégicos, em troca de cumprimento de metas de produção e exportação, investimentos em capacitação tecnológica e geração de empregos em setores prioritários (EVANS, 1995).

Essa relação foi institucionalizada por meio de políticas seletivas de crédito, onde bancos estatais direcionavam empréstimos a juros baixos para projetos alinhados aos planos quinquenais (WOO, 1991).

A presença dos *chaebols* ao longo deste período podem ser dividida em 4 fases:

Fase de Indústrias Leves (década de 60): *Chaebols* como Daewoo e Samsung lideraram a produção de têxteis e eletrônicos básicos, cumprindo metas de exportação do 1° e 2° Planos.

Fase de Indústrias Pesadas (década de 70): Conglomerados como Hyundai (construção naval) e POSCO (siderurgia) foram essenciais para o sucesso do *Heavy Chemical Industry Drive* (3° Plano). O governo garantiu financiamento e assumiu riscos iniciais, enquanto os *chaebols* executavam projetos de larga escala (CHANG, 1994).

Fase de Alta Tecnologia (décadas de 80 e 90): Sob o 5° e 6° Planos, empresas como Samsung Electronics e LG investiram em PDI para semicondutores e telecomunicações, tornando a Coreia líder global nesses setores (WORLD BANK, 1999).

Parte do sucesso do modelo coreano tem sido atribuído em parte a íntima associação entre governo e os *chaebols*. Fato é que a concentração industrial facilitava a coordenação entre governo e setor privado e os grandes conglomerados apresentavam claros benefícios para a implementação de um modelo exportador. Esses ganhos estavam associados a economias de escala, diversificação industrial orientada e mais rápido reconhecimento das empresas coreanas no mercado internacional (WORLD BANK, 1987).

Se por um lado os *chaebols* são associados ao sucesso sul-coreano, por outro são alvo de críticas e questionamentos em especial em relação a redução da competitividade e da concentração de poder econômico e político. Os *chaebols* beneficiaram-se de décadas de políticas protecionistas, crédito subsidiado e incentivos fiscais, criando um ambiente de quase-monopólios em setores estratégicos. Essa dominância sufocou pequenas e médias empresas, limitando a inovação descentralizada e a diversificação econômica. Hoje, os cinco maiores *chaebols* representam cerca de 60% do PIB sul-coreano, uma concentração que distorce o mercado e dificulta a competição justa (KIM, 2020).

A relação promíscua entre *chaebols* e o Estado resultou em escândalos recorrentes de suborno, evasão fiscal e manipulação política. Casos como o da Samsung (que levou à prisão de um herdeiro da companhia em 2017) e da Lotte (envolvida em esquemas de propina) revelam como as estruturas opacas de governança corporativa permitiram que famílias controlassem impérios empresariais com pouca transparência (JANG, 2018).

Outro argumento é sobre a dependência excessiva dos *chaebols*, o que tornou a economia coreana vulnerável a choques externos. Durante a crise asiática de 1997, vários conglomerados como a Daewoo quebraram, revelando alavancagem financeira insustentável e má alocação de recursos. Apesar das reformas pós-crise, muitos *chaebols* continuam operando com dívidas elevadas, como a Hyundai Motor Company, cujo endividamento líquido chegou a US$ 90 bilhões em 2023 (FINANCIAL TIMES, 2023).

Após o fim dos planos quinquenais e com a consolidação de um modelo democrático associado com desafios presentes na década de 90, como a crise asiática, a Coréia do Sul continuo a realizar planos prazos desta vez entre três a dez anos, com forte continuidade de política existentes. Nota-se, também, que ao contrário dos planos quinquenais, que abarcavam toda a economia do país, os planos subsequentes por vezes faziam referência a setores ou agendas específicas.

De 1998 a 2002 foi promovido o Plano de Desenvolvimento de Cinco Anos com o intuito de combater os feitos da crise asiática, reduzindo as vulnerabilidades do modelo dos *chaebols*. Entre os focos desse plano estavam reformas estruturais (transparência corporativa, liberalização financeira), adaptação aos padrões da OCDE, organização que o país adentrou em 1996 e estímulo a pequenas e micros empresas para reduzir dependência dos grandes conglomerados.

Na sequência foram promovidos planos específicos e menos transversais Plano 2030 de Energia Renovável da Coréia e o Plano de Inovação para a Economia Criativa.

Em relação aos planos quinquenais, os planos seguintes apresentam características comparáveis apresentadas na Tabela 2

Tabela 2 – Comparação entre os planos quinquenais e subsequentes na Coréia do Sul

Característica	Planos quinquenais	Planos pós 1997
Duração	Rígida (5 anos)	Flexível (3-10 anos)
Foco	Industrialização pesada	Inovação e sustentabilidade
Setor Prioritário	*Chaebols*	Startups e PMEs
Governança	Estado centralizador em parceria com setores específicos	Parcerias público-privadas
Abrangência	Programas estruturantes e transversais para a economia associados com políticas públicas para educação e PDI	Programas específicos para setores e temas específicos

Elaboração própria

Percebe-se que o planejamento de longo prazo da Coréia do Sul teve bases sólidas em estratégias de curto prazo, seguidas instrumentalizado nos planos quinquenais, e em outros planos mais curtos após 1997. Nota-se que o a Coréia não consolidou estratégias de longo prazo, no entanto é nítido uma sequência entre os planos realizados, com duração que permite a flexibilidade de políticas propostas.

Por outro lado, o Brasil possui uma trajetória marcada por tentativas de planejamento de longo prazo, embora com resultados limitados devido a desafios estruturais e descontinuidades políticas. O primeiro marco significativo foi o Plano de Metas (1956-1961) do governo JK, que impulsionou a industrialização por substituição de importações e megaprojetos de infraestrutura como a construção de Brasília. Durante o regime militar, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) dos anos 1970 continuaram essa tradição desenvolvimentista, com ênfase em obras estratégicas como a Ponte Rio-Niterói e a Usina de Itaipu. Nas décadas seguintes, iniciativas como o Brasil 2020 (1996) e o Plano Brasil Maior (2011-2014) tentaram, sem sucesso pleno, modernizar a economia e reindustrializar o país.

A mais recente iniciativa, a Estratégia Brasil 2050, representa um esforço para superar essas limitações ao propor uma visão integrada de desenvolvimento sustentável, com metas de descarbonização, aumento da produtividade e redução das desigualdades. Contudo, persistem desafios históricos como a descontinuidade entre governos, a falta de fontes de financiamento estáveis e a dificuldade em articular políticas setoriais de forma coerente. Essa instabilidade contrasta fortemente com a experiência bem-sucedida da Coreia

do Sul, que manteve seus planos quinquenais por 35 anos com consistência metodológica e alinhamento entre Estado, setor privado e academia.

A efetividade da atual Estratégia Brasil 2050 dependerá da capacidade de institucionalização, com a criação de mecanismos que a blindem contra ciclos políticos, e da construção de pactos nacionais que transcendam interesses partidários imediatos. O aprendizado com experiências internacionais sugere que apenas uma abordagem sistêmica e de longo prazo – combinando planejamento técnico com participação social e compromisso político – pode gerar transformações estruturais na economia brasileira.

A Estratégia busca estabelecer diretrizes para transformar o Brasil em uma economia de baixo carbono, competitiva e socialmente inclusiva até meados do século (BRASIL, 2021). Diferentemente dos planos quinquenais da Coreia do Sul, que focaram inicialmente em industrialização acelerada, a proposta brasileira parte de uma visão integrada que concilia crescimento econômico, sustentabilidade ambiental e redução das desigualdades estruturais.

A estratégia está organizada em três eixos principais: descarbonização da economia, aumento da produtividade e inclusão social e redução de desigualdades. Seu funcionamento prevê a articulação de políticas públicas setoriais por meio de ciclos decenais de implementação (2030, 2040 e 2050), com mecanismos de revisão periódica baseados em evidências científicas (CGEE, 2022).

Contudo, desafios críticos persistem, como a dependência de consensos políticos pluripartidários e a necessidade de fontes de financiamento estáveis, problemas que comprometeram iniciativas anteriores, como o Plano Brasil Maior (2011-2014). Estudos comparativos sugerem que o sucesso dependerá da capacidade de criar mecanismos institucionais blindados estáveis, à semelhança do modelo coreano (KIM; VOGEL, 2011).

Se implementada de forma coerente, a Estratégia Brasil 2050 poderá reposicionar o país no cenário global, alinhando competitividade econômica aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. No entanto, do mesmo modo que o planejamento executado na Coréia do Sul, a Estratégia exige para seu sucesso de políticas públicas que propiciem reforma tributária e oportunidades de mecanismos de financiamento, em especial para PDI, parcerias efetivas com setor produtivo em PDI e investimento e melhora de níveis de educação da população.

A Estratégia 2050 representa uma oportunidade histórica de superar o a dependência de exportação de *commodities* e a baixa produtividade brasileira, mas seu êxito dependerá de aprendizado institucional com acertos e erros de modelos comparados.

A experiência coreana de desenvolvimento econômico e a atual Estratégia Brasil 2050 apresentam abordagens radicalmente distintas no que tange ao planejamento de longo prazo, refletindo contextos históricos, políticos e sociais profundamente diferentes. Enquanto a Coreia do Sul implementou seus planos quinquenais sob um regime autoritário que suprimiu liberdades democráticas em nome do crescimento econômico, o Brasil busca agora construir uma estratégia de desenvolvimento sustentável dentro do marco democrático, enfrentando desafios próprios de sua realidade.

O modelo coreano foi marcado por um Estado intervencionista somado a um cenário de autoritarismo e repressão. Esse arcabouço autoritário permitiu a alocação coercitiva de recursos para setores estratégicos, manteve a disciplina fiscal mesmo durante crises, e impôs metas rígidas de produtividade e exportação. Combinado com o investimento externo, o resultado foi uma transformação econômica de país agrário devastado pela guerra para potência industrial em poucas décadas. Contudo, esse crescimento veio acompanhado de altos custos sociais: repressão política, supressão de direitos trabalhistas e aumento inicial da desigualdade.

Em contraste, a Estratégia Brasil 2050 surge em um contexto democrático, com o desafio de conciliar desenvolvimento econômico com redução das desigualdades sociais e regionais. Enquanto a Coreia pôde "crescer primeiro para distribuir depois", o Brasil precisa enfrentar simultaneamente os desafios do crescimento e da inclusão social. A baixa produtividade da economia brasileira – hoje cerca de cinco vezes menor que a coreana – representa um obstáculo adicional, fruto não apenas de falhas de planejamento, mas também da instabilidade macroeconômica histórica e da fragmentação política.

A experiência coreana oferece lições importantes, porém não diretamente replicáveis. O apoio governamental concentrado em setores estratégicos e as parcerias Estado-empresas com metas claras são

elementos que poderiam ser adaptados à realidade brasileira. No entanto, o autoritarismo político e a repressão aos direitos trabalhistas que caracterizaram o modelo coreano são incompatíveis com os valores democráticos que devem orientar o desenvolvimento brasileiro.

A Coreia do Sul estruturou seu desenvolvimento econômico em torno dos *chaebols* que se tornaram pilares da industrialização nacional. Enquanto isso, o Plano Brasil 2050 busca um caminho diferente, priorizando a sustentabilidade macroeconômica e o crescimento equilibrado. Seu foco está em aumentar os investimentos em infraestrutura, tecnologia e energia limpa, sem depender de conglomerados familiares como na Coreia.

Outro contraste está no cenário de mudanças climáticas. A industrialização coreana ocorreu em um período de menor pressão ambiental, permitindo um modelo baseado em combustíveis fósseis e alta emissão de poluentes. Já o Brasil 2050 precisa conciliar crescimento com descarbonização, investindo em bioeconomia, energias renováveis e agricultura sustentável, desafios que exigem inovação e planejamento integrado. Dada a posição do Brasil, um dos líderes mundiais em biodiversidade, com uma matriz energética comparativamente limpa em relação a parte significativa dos países, a Estratégia necessita de um direcionamento claro e que busque compartidas sociais e econômicas ao Brasil em relação ao potencial do país.

Por fim, a segurança nacional foi um fator central para a Coreia, que via seu desenvolvimento industrial como uma forma de se proteger contra ameaças externas. Seus investimentos em indústrias pesadas e tecnologia tinham em determinada medida um componente estratégico-militar. O Brasil, por sua vez, não enfrenta ameaças geopolíticas imediatas, mas precisa fortalecer sua soberania tecnológica e alimentar para reduzir dependências externas.

5. CONCLUSÃO

A experiência da Coreia do Sul demonstra que o desenvolvimento econômico sustentável requer mais do que políticas pontuais ou planos de governo de curto prazo. Trata-se de um caso bem-sucedido em que houve uma trajetória coerente, ancorada em planejamento de longo prazo, com continuidade institucional e forte coordenação entre Estado, setor produtivo e sistema de pesquisa e desenvolvimento. Ao que pese o exemplo coreano ter boa parte do avanço em termos de desenvolvimento realizado em regimes ditatoriais, nota-se um direcionamento claro em longo prazo para uma industrialização primeiro em um modelo de substituição de importações, passando por indústrias de base e chegando a industriais com alto nível tecnológico. Somado a isso há relevante incentivo e investimento em educação e PDI, o que possibilitou um aumento de produtividade e do valor agregado das cadeias de produção.

Diante da expectativa com a Estratégia Brasil 2050, que busca uma visão de futuro para o país baseada na descarbonização, inclusão e aumento da produtividade, deve – se considerar as lições coreanas, não para replicá-las, mas para adaptá-las criticamente à realidade brasileira.

Em particular, destaca-se a importância de institucionalizar a estratégia nacional de desenvolvimento, com mecanismos que garantam sua continuidade para além dos ciclos eleitorais. O caso sul-coreano também evidencia a relevância de articular políticas industriais e educacionais, garantindo que o investimento em PDI esteja alinhado às necessidades do setor produtivo nacional. A promoção de setores estratégicos, como tecnologias verdes e bioeconomia, pode cumprir papel análogo ao que as indústrias de base e de alta tecnologia cumpriram na Coreia.

Por fim, a criação de pactos nacionais duradouros, que envolvam governo, sociedade civil e setor privado, é condição essencial para a eficácia da Estratégia Brasil 2050. Superar o ciclo histórico de descontinuidade das políticas públicas exige aprendizado institucional, estabilidade normativa e visão compartilhada de futuro. Nesse sentido, a experiência coreana inspira um caminho possível para o Brasil transformar sua estrutura produtiva e alcançar um modelo de desenvolvimento inovador, inclusivo e sustentável.

6. Referências

1. ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business, 2012.
2. AMSDEN, Alice H. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.
3. BANK OF KOREA. *Economic Statistics Yearbook*, 1969.
4. BNDES. *Financiamento do Desenvolvimento: Uma Visão Institucional*. Revista do BNDES, 2020. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16481/1/PRArt210886_Financiamento%20do%20desenvolvimento_05-46_P_BD.pdf. Acesso em: 20 abr. 2025.
5. BRASIL. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). *Estratégia Brasil 2050: Desenvolvimento Sustentável de Longo Prazo para o Brasil*. Brasília: CGEE, 2022. Disponível em: https://brasil2050.macrodevplan.kinghost.net/files/10.pdf. Acesso em: 20 abr. 2025.
6. BRASIL. Presidência da República. *Brasil Participativo 2050*. Disponível em: https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/participabrasil2050/. Acesso em: 20 abr. 2025.
7. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência*. São Paulo: Editora 34, 2020.
8. CHANG, Ha-Joon. *The Political Economy of Industrial Policy*. London: Palgrave Macmillan, 1994.
9. CNI. *Nota Econômica nº 12 – outubro de 2019*. Confederação Nacional da Indústria. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/ca/69/ca69f5e7-14ea-45e7-bbe8-adb37bc0c5b3/nota_economica_12_outubro_2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2025.
10. COUTINHO, Luciano. Política industrial e desenvolvimento. In: SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, René (orgs.). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2012. p. 165-188.
11. DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato Raul. Capitalismo, instituições e democracia econômica no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 1, p. 82-105, jan./mar. 2004.
12. DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
13. EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
14. FINANCIAL TIMES. Hyundai's corporate debt soars to US$90 billion. *Financial Times*, 2023.
15. HAGGARD, Stephan; KAUFMAN, Robert R. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
16. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: Brasil 2023*. Brasília: IPEA, 2015.
17. JANG, Jiyeon. Corporate Governance and Corruption in South Korea: The Case of the Chaebols. *Asian Journal of Political Science*, v. 26, n. 3, p. 376-394, 2018.
18. KIM, Eun Mee. *Big Business, Strong State: Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960-1990*. Albany: SUNY Press, 2011.

19. KIM, Hyung-A. *Korea's Development under Park Chung Hee: Rapid Industrialization, 1961–79*. London: Routledge, 2020.

20. KIM, Sunhyuk; VOGEL, Ezra. *The Park Chung Hee Era: The Transformation of South Korea*. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

21. KOO, Hagen. *State and Society in Contemporary Korea*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

22. KWON, Huck-Ju. *The Welfare State in Korea: The Politics of Legitimation*. London: Macmillan Press, 1999.

23. LANDMAN, Todd. *Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*. London: Routledge, 2008.

24. MAZZUCATO, Mariana. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London: Anthem Press, 2013.

25. NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

26. OHNO, Kenichi. *Economic Development Policy in Korea: Lessons for Developing Countries*. Tokyo: Asian Productivity Organization, 1988.

27. RODRIK, Dani. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press, 2008.

28. SCIELO. Revista Estudos Econômicos. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ecos/a/6BW95ffZX6qx-3CgdHtXVFzQ/. Acesso em: 20 abr. 2025.

29. SKOCPOL, Theda. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

30. USPTO – United States Patent and Trademark Office. *Annual Report 1997*. Washington: USPTO, 1997.

31. VAN THO, Tran. Export-oriented growth and technical progress in Korea. *OECD Development Centre Papers*, n. 5, 1988.

32. WADE, Robert. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

33. WOO, Jung-en. *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. New York: Columbia University Press, 1991.

34. WORLD BANK. *Korea and the Knowledge-based Economy: Making the Transition*. Washington: World Bank, 1999.

35. WORLD BANK. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington: World Bank, 1993.

36. WORLD BANK. *World Development Indicators*. Disponível em: https://data.worldbank.org/. Acesso em: 20 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Cidades intermediadoras como estratégia para o desenvolvimento regional

• **Maria Suzana Abreu da Silva**
Secretaria de Estado de Planejamento – Acre, Brasil
E-mail: mariasuzana@mx2.unisc.br

Resumo

Este artigo aborda a relevância das políticas públicas no enfrentamento das desigualdades territoriais no Brasil, destacando o Programa Cidades Intermediadoras como uma estratégia de desenvolvimento regional. Tal programa visa promover a desconcentração e a interiorização do desenvolvimento por meio do fortalecimento de cidades médias, que atuam como polos articuladores de serviços públicos e atividades produtivas. Essas cidades cumprem papel essencial na estruturação de redes urbanas mais equilibradas, reduzindo a pressão sobre as metrópoles e ampliando o acesso da população aos bens, serviços e oportunidades econômicas. A proposta considera as especificidades regionais e busca integrar ações coordenadas entre os entes federativos, promovendo maior conectividade territorial e melhorias no ambiente de negócios local.

Palavras-chave: Cidades Intermediadoras; Políticas Públicas; Desenvolvimento Regional; Desigualdade Territorial; Integração Produtiva.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, o desenvolvimento regional tem sido historicamente marcado por desafios estruturais, como a concentração econômica em determinadas áreas e a marginalização de outras, a visão tradicional de território como mero recorte espacial limita a eficácia das políticas públicas, ignorando dinâmicas sociais e institucionais fundamentais para sua implementação. O território, na realidade, é um espaço socialmente construído, permeado por redes de atores, relações de poder e condicionantes históricos que influenciam diretamente os resultados das ações governamentais. (Tirelli, 2020)

Nesse contexto, o debate sobre o desenvolvimento regional no Brasil tem adquirido relevância crescente diante da intensificação das desigualdades territoriais e da concentração das atividades econômicas e dos serviços públicos em grandes centros urbanos. Nesse cenário, o fortalecimento de cidades intermediadoras se apresenta como uma estratégia relevante para a desconcentração e a interiorização do desenvolvimento, conforme preconiza a nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Tais cidades, por sua posição estratégica na rede urbana, cumprem funções específicas de articulação de fluxos econômicos, sociais e administrativos entre áreas urbanas e rurais, servindo de elo entre os pequenos municípios e os grandes centros regionais e nacionais.

O Programa Cidades Intermediadoras, instituído pela Resolução Comitê Executivo/MIDR nº 4, de 19 de setembro de 2024, visa operacionalizar os objetivos da PNDR, sobretudo o de consolidar uma rede policêntrica de cidades que promova o desenvolvimento equilibrado do território nacional. A proposta

parte do reconhecimento das desigualdades regionais estruturais, tais como a oferta deficitária de serviços públicos, a baixa integração produtiva e a urbanização precarizada, que comprometem o exercício pleno da cidadania e limitam a capacidade de atração de investimentos nas regiões menos desenvolvidas. (Brasil, 2024).

A iniciativa propõe que, por meio da articulação federativa e da integração de políticas públicas setoriais, as cidades intermediadoras possam ampliar o acesso da população à infraestrutura econômica e urbana, aos bens e serviços públicos e às oportunidades de trabalho e renda. Além disso, destaca-se o incentivo à formulação de agendas territoriais articuladas, com vistas à gestão compartilhada de serviços públicos e à promoção da resiliência territorial. Com isso, espera-se fortalecer as capacidades institucionais dos municípios, melhorar o ambiente de negócios e promover a coesão territorial.

Neste contexto, o presente artigo tem por objetivo analisar o papel estratégico das cidades intermediadoras na promoção do desenvolvimento regional, com ênfase na proposta e estruturação do referido Programa. Para tanto, o estudo utiliza abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, fundamentada em revisão bibliográfica e documental, com destaque para os instrumentos normativos e estratégicos da PNDR e do Programa Cidades Intermediadoras.

Ao compreender a importância da territorialização das políticas públicas e da atuação das cidades intermediadoras como elementos centrais da rede urbana regional, este artigo busca contribuir para a construção de estratégias mais eficazes de desenvolvimento territorial. A valorização das potencialidades locais, a diversificação das atividades econômicas e o fortalecimento das redes de cidades são, portanto, premissas fundamentais para a superação das desigualdades regionais e para a promoção de um modelo de crescimento mais equilibrado e sustentável no país.

2. OBJETIVOS

OBJETIVO GERAL

Analisar o papel estratégico das cidades intermediadoras na promoção do desenvolvimento regional brasileiro, com base na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e na estruturação do Programa Cidades Intermediadoras, considerando suas funções de articulação territorial, provisão de serviços públicos e dinamização econômica em escala sub-regional.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1) Identificar os principais desafios estruturais enfrentados pelas regiões brasileiras menos desenvolvidas, como a oferta deficitária de serviços públicos, a baixa integração produtiva e a urbanização precarizada.
2) Examinar os fundamentos teóricos e institucionais que embasam o Programa Cidades Intermediadoras, com ênfase nos seus objetivos, vetores estratégicos e instrumentos de governança;
3) Compreender a função das cidades intermediadoras na rede urbana nacional, destacando sua importância para a desconcentração e a interiorização do desenvolvimento regional.

3. METODOLOGIA

Este artigo adota uma abordagem qualitativa, com natureza exploratória e descritiva, tendo como principal método a pesquisa bibliográfica. A investigação concentra-se na análise do Programa Cidades Intermediadoras, instituído pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), à luz das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A coleta de dados fundamenta-se em documentos oficiais, legislações, resoluções, relatórios técnicos e produções acadêmicas relacionadas ao tema.

A pesquisa tem como objetivo compreender os fundamentos teóricos e práticos do Programa, com ênfase nos seus objetivos, diretrizes, critérios de elegibilidade e mecanismos de implementação, além de discutir os principais desafios e expectativas quanto à sua aplicação nos territórios sub-regionais. A revisão de literatura incluiu autores que discutem o desenvolvimento regional, políticas públicas, redes urbanas e cidades intermediadoras, buscando articular contribuições teóricas com a análise crítica das estratégias governamentais vigentes.

O recorte teórico permitiu uma leitura territorializada e multidimensional do desenvolvimento regional, enfatizando os vetores estruturantes como infraestrutura, inovação, redes urbanas e centralidades funcionais. A análise baseou-se também

na interpretação das normativas e instrumentos da PNDR, buscando evidenciar a relevância das cidades intermediadoras como polos estratégicos para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento no Brasil.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

1. DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

O desenvolvimento regional pode ser compreendido como um processo de mudança estrutural que ocorre em um território específico e que articula, de forma integrada, três dimensões fundamentais: a espacial, a social e a individual. Essa concepção destaca a importância de compreender o desenvolvimento não apenas como crescimento econômico, mas como um progresso contínuo que envolve transformações na região, na comunidade e nos indivíduos que nela vivem. Para pensar o regional de maneira mais eficaz, recorre-se à perspectiva territorial, que propõe uma abordagem endógena dos processos de desenvolvimento, valorizando as especificidades locais e os recursos internos de cada território. (Deponti e Freitas, 2022). Nesse sentido, o território não é apenas um espaço físico, mas um produto socialmente construído, permeado por relações de poder, redes de atores e condicionantes históricos que afetam diretamente a capacidade de execução e os resultados das políticas. Assim, diferentes configurações territoriais podem potencializar ou dificultar a implementação de programas governamentais, dependendo da articulação entre os atores locais e da infraestrutura disponível.

Para Tirelli (2020), as políticas públicas são concebidas como instrumentos específicos para a resolução de problemas coletivos, planejadas em diferentes níveis de governo e direcionadas para grupos sociais específicos. No entanto, a forma como essas políticas são implementadas e os seus resultados variam consideravelmente conforme o contexto territorial. No Brasil há uma tendência de tratar o território como um simples recorte espacial onde se aplicam políticas públicas sem considerar as dinâmicas sociais e institucionais que interferem em sua eficácia, para a autora, essa visão reducionista limita a compreensão do papel do território na implementação das políticas públicas. Nessa perspectiva, Silveira *et al.* (2025) destacam que o Estado exerce um papel crucial na produção e organização do espaço, tanto por meio de sua atuação econômica quanto pela implementação de políticas públicas setoriais. Sua presença no território se dá por meio da prestação de serviços, do levantamento de informações e da organização dos recursos públicos, buscando atender às necessidades da população. Dessa forma, a gestão territorial estadual se configura como um elemento estruturante do desenvolvimento regional, influenciando a forma como os espaços urbanos e rurais se organizam e se conectam.

Assim, a interdependência entre regiões e municípios reforça a importância de uma abordagem territorializada para o desenvolvimento, que leve em consideração as potencialidades locais e os desafios específicos de cada espaço. A gestão descentralizada e a participação de múltiplos agentes no planejamento das políticas são fatores determinantes para a redução das disparidades regionais e a promoção de um crescimento mais equitativo. Corroborando com esse pensamento, Silveira *et al.* (2025) destacam que a gestão do território, especialmente nos centros urbanos, ocorre por meio de organizações descentralizadas e corporações multifacetadas com múltiplas localizações, o que possibilita a criação e a manutenção das diferenças econômicas e sociais nos espaços regionais. Nesse contexto, as cidades médias desempenham um papel central na organização e funcionamento da rede urbana regional, uma vez que atuam como polos articuladores dos fluxos territoriais e da gestão pública, tornando-se elementos fundamentais para a análise da dinâmica do desenvolvimento territorial.

Nesse contexto, as cidades médias exercem um papel estratégico na organização territorial, destacando-se por suas funções administrativas e econômicas. Elas estabelecem conexões importantes com suas respectivas regiões de influência, atuando como intermediárias na circulação de diversos fluxos, como pessoas, insumos, produtos, capitais e informações. Esses fluxos ocorrem tanto entre as áreas rurais e cidades menores pertencentes à sua região de influência quanto entre essas cidades médias e as metrópoles nacionais. Além disso, há articulações com outras cidades situadas em diferentes regiões do País ou mesmo no exterior. Dessa forma, as cidades médias cumprem uma função essencial na integração territorial, contribuindo para o desenvolvimento regional e a articulação entre escalas locais, nacionais e internacionais. (Silveira *et al.*, 2025)

2. VETORES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A gestão do território, especialmente nos centros urbanos, ocorre por meio de organizações descentralizadas e corporações multifacetadas com múltiplas localizações, o que possibilita a criação e a manutenção das diferenças econômicas e sociais nos espaços regionais. Esse processo reflete uma estruturação desigual do desenvolvimento territorial, influenciada pela distribuição diferenciada de recursos e serviços, resultando em contrastes socioeconômicos entre regiões. Assim, a gestão territorial se configura como um elemento estruturante do desenvolvimento regional, influenciando a forma como os espaços urbanos e rurais se organizam e se conectam (Silveira et al., 2025). Nesse sentido, o desenvolvimento regional reflete um processo contínuo e multidimensional que envolve transformações estruturais nas dimensões espaciais, sociais e individuais. Nessa perspectiva, a regionalização surge como um processo dinâmico e essencial para compreender as interações entre os territórios e os desafios impostos pelas diferenças socioeconômicas.

A promoção do desenvolvimento regional está fortemente relacionada à valorização das potencialidades locais e à implementação de políticas estruturantes. A articulação entre diferentes ações estratégicas é um dos pilares dessa política que tem como base de atuação os vetores de desenvolvimento, como por exemplo: a criação e o fortalecimento de sistemas produtivos locais inovadores, capazes de dinamizar as economias regionais com base nas vocações produtivas específicas de cada território; o investimento em infraestrutura de transporte, logística, energia e telecomunicações para promover a competitividade regional e estimular o crescimento econômico; a Ciência, Tecnologia e Inovação, e a interiorização das instituições de ensino e pesquisa são consideradas fundamentais para a difusão do conhecimento e o fortalecimento das capacidades locais; e por fim, a rede de cidades com o fortalecimento de suas especialidades e complementaridades funcionais, que é considerado elemento central nesse processo.

A) FORTALECIMENTO DE SISTEMAS PRODUTIVOS LOCAIS

1) O Brasil apresenta vantagens competitivas expressivas no agronegócio, permitindo atender à crescente demanda global por alimentos e matérias-primas. No entanto, o país ainda enfrenta desafios significativos no que diz respeito à regionalização produtiva. A ausência de políticas eficazes para o desenvolvimento regional compromete o aproveitamento pleno desse potencial, uma vez que persistem limitações estruturais, como deficiências na infraestrutura, baixa capacitação de recursos humanos e fragilidade dos sistemas de inovação. Nesse contexto, o desenvolvimento produtivo e inovador das regiões menos desenvolvidas enfrenta desafios estruturais significativos, dificultando sua capacidade produtiva e inovadora. Essas dificuldades decorrem da forte heterogeneidade e da baixa integração do tecido produtivo, onde coexistem subespaços dinâmicos e estruturas econômicas arcaicas. Esse cenário é particularmente evidente em regiões como o interior da Amazônia, onde a economia ainda apresenta uma estrutura produtiva pouco diversificada e baseada em indústrias tradicionais. (Brasil, 2012)
2) A limitada capacidade de integração produtiva entre empresas nessas áreas impede a retenção do valor agregado dentro das cadeias produtivas regionais. Como consequência, grande parte da riqueza gerada acaba sendo transferida para regiões mais industrializadas, tanto no Brasil quanto no exterior. Esse processo ocorre por meio da dependência de importações de matérias-primas, insumos, máquinas, equipamentos e bens de consumo duráveis. Além disso, há o fluxo contínuo de remessas de lucros e poupanças das famílias para os grandes centros econômicos, o que acentua a concentração de renda e limita a acumulação de capital nas regiões periféricas. A escassa diversificação setorial nessas localidades reduz a capacidade de geração de empregos qualificados e de inovação tecnológica, tornando suas economias mais vulneráveis às oscilações do mercado e menos competitivas. Dessa forma, a baixa industrialização e a fraca articulação entre empresas dificultam o desenvolvimento de cadeias produtivas locais e regionais, perpetuando um modelo econômico dependente das grandes cidades e das regiões mais dinâmicas do país. (Brasil, 2012)
3) Para reverter esse quadro, a implementação de políticas públicas voltadas à integração produtiva e ao fortalecimento das economias regionais são

essenciais. A promoção de investimentos em infraestrutura, inovação e capacitação tecnológica pode contribuir para a diversificação econômica e para a redução das desigualdades regionais. Além disso, estratégias de desenvolvimento territorial que incentivem a criação de redes produtivas locais podem estimular a circulação de riqueza dentro das próprias regiões menos desenvolvidas, reduzindo sua dependência dos grandes centros industriais. (Brasil, 2012)

B) INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE, LOGÍSTICA, ENERGIA E TELECOMUNICAÇÕES

4) Os investimentos em infraestrutura constituem um instrumento essencial das políticas públicas para a redução das desigualdades regionais, sendo determinante para o desenvolvimento socioeconômico do país. A relação entre infraestrutura e desenvolvimento é direta, pois sua presença e qualidade influenciam a localização dos investimentos privados e a formação de polos regionais. Além disso, por serem empreendimentos de grande escala e com retornos de longo prazo, esses investimentos costumam ser realizados direta ou indiretamente pelo Estado, mesmo que sua gestão e exploração, em muitos casos, sejam transferidas para a iniciativa privada por meio de parcerias público-privadas (PPPs). A presença de uma infraestrutura bem estruturada também contribui para a integração regional, facilitando a circulação de mercadorias, serviços e pessoas. Isso favorece a interiorização do desenvolvimento, reduzindo a pressão sobre os grandes centros urbanos e promovendo um modelo de crescimento mais distribuído territorialmente. Dessa forma, o fortalecimento da infraestrutura regional se configura como um fator estratégico para estimular investimentos produtivos e consolidar redes urbanas policêntricas, contribuindo para o fortalecimento da economia nacional. (Brasil, 2012)
5) A infraestrutura de transporte, logística, energia e telecomunicações exerce papel central na atração de investimentos produtivos, promovendo a competitividade regional e estimulando o crescimento econômico. Investimentos nesses setores impulsionam a economia regional ao gerar efeitos multiplicadores que beneficiam outros segmentos, ampliando a capacidade produtiva e melhorando a eficiência econômica. Além disso, essas infraestruturas tornam os territórios mais atrativos para novas atividades econômicas, favorecendo o desenvolvimento equilibrado entre diferentes regiões do país. Nesse contexto, os corredores logísticos se destacam como eixos fundamentais para a ordenação do território e para a dinamização da economia regional. Eles não apenas otimizam a logística de transportes, mas também funcionam como instrumentos de desenvolvimento regional, promovendo a articulação entre as diversas regiões do país e contribuindo para uma distribuição mais equilibrada da rede de cidades. Dessa forma, o planejamento logístico deve ir além dos aspectos puramente operacionais e considerar estratégias que fortaleçam a integração intra e inter-regional, favorecendo a inserção de diferentes territórios na economia nacional e global. (Brasil, 2012)
6) Nesse contexto, o papel do Estado é crucial para o planejamento e execução de projetos de infraestrutura que atendam às necessidades regionais de forma equilibrada e sustentável. A implementação de políticas públicas eficazes deve considerar as especificidades de cada região, assegurando que os investimentos sejam direcionados para áreas que necessitam de maior estímulo ao crescimento. Além disso, a articulação entre diferentes esferas de governo e a parceria com o setor privado são fundamentais para viabilizar investimentos de grande porte e garantir sua eficiência operacional. (Brasil, 2012)

C) CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO E A INTERIORIZAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO E PESQUISA

A economia do conhecimento se tornou essencial para a competitividade em todos os setores produtivos. O desenvolvimento econômico, nesse contexto, está necessariamente atrelado à inovação, evitando a repetição de paradigmas ultrapassados. No entanto, inovação não se restringe apenas a setores de alta tecnologia, como o aeroespacial e a tecnologia da informação. Setores tradicionais também podem adotar processos inovadores para aumentar a produtividade e sua participação no mercado, tornando-se mais competitivos. A inovação, contudo, não ocorre isoladamente. Ela resulta de uma colaboração entre diversos

agentes, incluindo empresas do mesmo setor, fornecedores, universidades, centros de pesquisa e órgãos de formação de recursos humanos. Esses elementos interagem em redes e ambientes inovativos, criando condições propícias para o avanço tecnológico e econômico. As regiões que concentram investimentos em ciência, tecnologia, pesquisa e desenvolvimento alcançam posições de destaque no crescimento econômico. Esses territórios apresentam maior agregação de valor à produção e oferecem melhores salários, consolidando-se como polos de inovação e progresso. Dessa forma, fomentar ambientes inovativos é essencial para o desenvolvimento regional e para a inserção competitiva no cenário global. (Brasil, 2012)

D) REDE POLICÊNTRICAS DE CIDADES

O espaço econômico nas economias modernas organiza-se em torno das cidades e suas respectivas áreas de influência, sendo estruturado por centralidades. Os centros urbanos, independentemente de seu porte, configuram uma rede urbana hierarquizada e polarizada, na qual cidades de maior dimensão oferecem serviços especializados às menores, particularmente no que se refere ao setor produtivo regional. Assim, a rede urbana nacional se forma a partir da articulação funcional entre os centros urbanos, possibilitada pelos sistemas de transporte e comunicação, que permitem o fluxo de pessoas, mercadorias e informações. Em nível regional, essa rede apresenta uma diferenciação hierárquica conforme o porte e a função desempenhada pelas cidades. Quanto mais complexa e dinâmica for a economia de um determinado território, mais integrada e densa será sua rede urbana, promovendo fluxos interligados entre as cidades e garantindo uma distribuição mais equilibrada entre grandes, médias e pequenas cidades. Esse equilíbrio é essencial para reduzir as desigualdades populacionais e econômicas, promovendo uma melhor distribuição das atividades produtivas no território. (Brasil, 2012)

A rede urbana brasileira é composta pelo conjunto de cidades funcionalmente articuladas no território nacional por meio dos sistemas de transporte e comunicação, responsáveis pelos fluxos de pessoas, mercadorias e informações. Essa rede apresenta hierarquias regionais determinadas pelo porte e pelas funções desempenhadas pelos centros urbanos. Em regiões com economia mais complexa e dinâmica, observa-se uma rede urbana mais densa, caracterizada por intensos fluxos entre as cidades. Em contrapartida, áreas com baixo dinamismo econômico revelam redes urbanas menos desenvolvidas, o que reflete e, ao mesmo tempo, condiciona a baixa complexidade das atividades que as sustentam, como a infraestrutura logística e a oferta de serviços. Assim, a qualidade e a integração da rede urbana estão diretamente relacionadas ao grau de desenvolvimento econômico dos territórios. (Brasil, 2012)

Nesse aspecto, as cidades médias desempenham um papel estratégico na compreensão das dinâmicas territoriais, atuando como pontos de conexão entre áreas urbanas e rurais. Em um cenário de urbanização acelerada e crescente integração econômica, essas cidades exercem função exercida nos fluxos econômicos, sociais e administrativos, sendo fundamentais para a organização da rede urbana. A análise da gestão dos territórios onde essas cidades estão inseridas torna-se essencial para identificar estratégias de desenvolvimento regional. A forma como a rede urbana se estrutura e a gestão desses espaços impactam diretamente o sucesso das regiões, exigindo políticas públicas que potencializem suas funções e fortaleçam sua integração com os principais centros da economia global. (Silveira et. al. (2025)

Ao discorrer sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional Alves e Coelho (2023), apontam que a consolidação de uma rede de cidades mais equilibrada, requer maior harmonia entre os diferentes níveis hierárquicos das cidades, por meio da identificação e do fortalecimento de centralidades em múltiplas escalas. Essas centralidades devem funcionar como vértices ou elos de uma rede policêntrica, apoiando a desconcentração e a interiorização do desenvolvimento, com vistas a uma organização territorial mais equilibrada. Para alcançar esse objetivo, os autores destacam que é necessário induzir e fortalecer novas centralidades, em consonância com as estratégias da política regional. Isso deve ocorrer a partir da provisão de infraestrutura adequada de transporte, energia e comunicações, bem como pela estruturação de sistemas produtivos e inovativos locais e regionais, aliados à oferta de serviços de qualidade. Ademais, é fundamental promover a integração e a complementaridade entre as diversas sub-redes regionais, estimulando o transbordamento do dinamismo econômico para as respectivas áreas de influência.

Um aspecto importante destacado por Moura e Ferreira (2021), é o papel das cidades médias como cidades intermediadoras no contexto das transformações na natureza e nas formas do urbano. Essas cidades têm seus vínculos de articulação ampliados e diversificados em diferentes escalas geográficas, posições urbanas e dimensões econômico-sociais. Esse processo ocorre por meio do fortalecimento de suas especialidades e complementaridades funcionais, aumentando sua capacidade de polarização e difusão de fluxos econômicos, sociais e territoriais. Assim, suas relações com outras cidades e aglomerações tornam-se mais intensas, sejam essas conexões contínuas ou descontínuas. O crescimento e a consolidação das cidades intermediadoras se refletem na ampliação de sua área de influência, que, em muitos casos, se expande territorialmente, elevando seu nível de centralidade. Isso ocorre porque essas cidades operam como nós estratégicos dentro das redes urbanas, facilitando a circulação de fluxos diversos, como bens, serviços, pessoas e informações. Tais fluxos não apenas se multiplicam e diversificam, mas também adensam as relações espaciais e econômicas, reforçando o papel dessas cidades na estruturação da rede urbana. **(**Moura e Ferreira, 2021)

Além disso, para esses autores, a relevância das cidades intermediadoras é evidenciada na divisão social e territorial do trabalho, pois elas funcionam como pontos de intermediação entre diferentes escalas produtivas e regiões. Esse papel se expressa na organização e funcionamento das redes de cidades, nas quais as interações entre os diferentes centros urbanos são fundamentais para a estruturação do espaço e para o desenvolvimento regional equilibrado. Desta forma, as cidades médias não apenas cumprem funções locais e regionais, mas também desempenham um papel essencial na articulação territorial em níveis mais amplos. Ao integrar diferentes áreas e facilitar fluxos que conectam mercados, setores produtivos e redes de serviços, essas cidades consolidam sua importância estratégica dentro da dinâmica urbana contemporânea. (Moura e Ferreira, 2021)

Nessa ótica, o Programa Cidades Intermediadoras, do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), foi estruturado com objetivo promover a ativação na rede das cidades intermediárias, responsáveis pela distribuição de bens e serviços públicos**.** Uma estratégia que consiste em identificar núcleos de municípios com potencial de desenvolvimento, promovendo o crescimento dessas localidades planejadas e reduzindo a concentração populacional e econômica nas metrópoles e capitais, especialmente no litoral. Por sua vez, cabe destacar, que as Cidades Intermediárias não são definidas com base em sua população, mas sim pelo papel estratégico que ajuda ou pode desenvolver no desenvolvimento regional. (Brasil, 2024b)

3. PROGRAMA CIDADES INTERMEDIADORAS

1) O Programa Cidades Intermediadoras surge como resposta a um conjunto de desafios estruturais que comprometem o desenvolvimento regional equilibrado no Brasil. Entre os principais problemas identificados, destacam-se:
2) a) A oferta deficitária de serviços públicos, marcada por uma distribuição desigual desses serviços no território nacional. Essa realidade resulta em limitações no exercício da cidadania e na qualidade de vida de amplas parcelas da população, que, frequentemente, precisam se deslocar para centros urbanos maiores em busca de atendimento às suas necessidades básicas;
3) b) Outro problema relevante é a baixa integração produtiva, evidenciada em centros urbanos de diferentes portes que apresentam economias marcadas pela baixa capacidade de desenvolver produtos com tecnologias complexas, e pouca diversidade e sofisticação na produção de bens e serviços, além de um alto grau de informalidade nas relações de trabalho. Essa situação reduz significativamente a capacidade de atração de investimentos, dificultando a consolidação de uma base produtiva sólida e diversificada;
4) c) Além disso, observa-se uma urbanização precarizada, caracterizada pela ausência de planejamento, infraestrutura urbana insuficiente e frágil suporte ao desenvolvimento produtivo. Tais limitações estão associadas, entre outros fatores, à reduzida capacidade fiscal e financeira dos municípios, que permanecem fortemente dependentes de transferências da União.
5) Diante desse cenário, o Programa Cidades Intermediadoras tem como expectativa central a redução das insuficiências econômicas e sociais nos territórios sub-regionais. A estratégia baseia-se no fortalecimento de cidades com papel

> intermediador, capazes de promover a provisão adequada de serviços públicos e a dinamização das economias locais, atuando como polos estruturantes do desenvolvimento regional. Ao integrar políticas públicas, investimentos e articulação institucional em escala sub-regional, o programa busca estabelecer condições mais equitativas de acesso a oportunidades e bens públicos, favorecendo a coesão territorial e o crescimento sustentável.

Assim, com o objetivo de operacionalizar as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o Departamento de Políticas de Desenvolvimento Regional da Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (DPDR/SDR/MIDR) estabeleceu como prioridade a consolidação de uma rede policêntrica de cidades. Essa rede busca promover a desconcentração e a interiorização do desenvolvimento regional e nacional, reconhecendo as particularidades de cada território. Entretanto, a própria política apresentava lacunas conceituais quanto ao entendimento do que configura uma rede policêntrica de cidades. Diante disso, elaborou-se um desenho programático que contempla as especificidades regionais e funcionais de cada centro urbano, com o propósito de reduzir as insuficiências econômicas e sociais existentes em diversas regiões do país. O foco está nas funções de provisão de serviços públicos e na dinamização econômica em escala sub-regional, promovendo a orientação de investimentos públicos e privados que contribuam para o desenvolvimento equilibrado dos territórios. (Brasil, 2024)

Nesse contexto, o Programa Cidades Intermediadoras assume papel estratégico ao identificar centros urbanos que atuem como articuladores de fluxos econômicos e de serviços para seus entornos. Essas cidades intermediadoras devem desempenhar funções específicas e complementares dentro da rede urbana regional e/ou nacional. Sua atuação tem como objetivo principal aliviar a pressão sobre as metrópoles e capitais estaduais, favorecendo a redistribuição das oportunidades de acesso a infraestrutura, bens e serviços essenciais. Além disso, essas cidades ainda permanecem, em muitos casos, à sombra da primazia de grandes e médias cidades consolidadas, mesmo cumprindo papéis fundamentais no tecido urbano e territorial. Ao reconhecer e fortalecer essas centralidades sub-regionais, o Programa contribui diretamente para a construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento regional mais equilibrada, inclusiva e territorialmente integrada. (Brasil, 2024)

O PROGRAMA CIDADES INTERMEDIADORAS

Diante do cenário apresentado no item 3, o Programa tem como objetivo central reduzir as insuficiências econômicas e sociais dos territórios sub-regionais. Para isso, propõe fortalecer o papel das cidades intermediárias na oferta de serviços públicos essenciais e na dinamização econômica local, contribuindo para uma maior coesão territorial. A expectativa é que, ao promover o desenvolvimento dessas cidades, seja possível fomentar redes de cooperação regional, estimular o adensamento das cadeias produtivas e proporcionar melhores condições de vida à população, de forma integrada e sustentável. (Brasil, 2024b)

O Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional, instituído pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional por meio da Resolução Comitê Executivo/MIDR nº 4, de 19 de setembro de 2024, visa promover uma atuação estratégica sobre cidades que desempenham papel articulador entre pequenos municípios e centros urbanos de maior porte. Segundo a Resolução,

> Art. 1º Fica instituído o Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional, a fim de promover a convergência de ações que contribuam para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), por meio da articulação de políticas setoriais federais e com os entes federativos, no âmbito dessa Política.
>
> Art. 2º O Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional é coordenado pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, em articulação com órgãos e entidades públicas, conforme Decreto n. 11.962, de 22 de março de 2024, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).
>
> § 1º O Programa Cidades Intermediadoras deriva do objetivo da PNDR de consolidar uma rede policêntrica de cidades, em apoio à desconcentração e à interiorização do desenvolvimento regional do País, de

forma a considerar as especificidades de cada região e se constitui como instrumento para implementação dessa Política.

§ 2º Considera-se rede policêntrica de cidades a estruturação de redes de cidades que se conformam no território como intermediadoras de bens e serviços públicos para os seus entornos, e que cumprem funções específicas e complementares, com o papel de atenuar a pressão sobre as metrópoles e as capitais dos Estados.

Art. 3º O Programa tem como finalidade ampliar o acesso a oportunidades de trabalho e renda, a infraestruturas econômica e urbana, e a bens e serviços públicos, da população residente nos territórios especificados no Anexo I deste normativo, por meio da articulação de políticas setoriais federais e da articulação entre ações da União e dos demais entes federativos. (Brasil, 2024b, p.1)

OBJETIVOS DO PROGRAMA CIDADES INTERMEDIADORAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

De acordo com a Resolução Comitê Executivo/MIDR nº 4 de 2024, o Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional, possui objetivos voltados para a promoção do desenvolvimento produtivo por meio de arranjos inovadores, inclusivos e sustentáveis, além da complementaridade produtiva. O Programa também busca contribuir para a expansão da infraestrutura econômica, abrangendo setores como energia, logística, transportes e telecomunicações, essenciais para dar suporte às atividades produtivas e fortalecer a conectividade entre territórios. Além disso, o Programa visa ampliar o acesso à infraestrutura urbana, incluindo habitação, saneamento básico, mobilidade, transporte e energia, de forma a promover cidades mais inclusivas e sustentáveis. Outro ponto fundamental é o incentivo à elaboração de agendas territoriais distintas para a prestação e gestão conjunta de serviços públicos, utilizando mecanismos como consórcios públicos e outras formas de cooperação federativa. (Brasil, 2024b)

O fortalecimento da capacidade dos municípios para captar e gerenciar recursos destinados ao desenvolvimento regional é um dos focos do Programa, assim como a promoção de um ambiente de negócios mais favorável. Também se destaca a contribuição para o planejamento territorial voltado para a resiliência territorial e a aplicação eficiente dos instrumentos de financiamento e investimentos públicos, levando em conta as particularidades regionais. A territorialização do programa foi baseada nas regiões geográficas imediatas do IBGE, considerando o grau de dinamismo e a riqueza dos municípios. Na fase inicial do Programa, foi indicada uma Região Imediata por Unidade Federativa. No qual foram selecionados 26 estados e 258 municípios. (Brasil, 2024b)

OS CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE E DE PRIORIZAÇÃO

Os critérios de elegibilidade e priorização do programa Cidades Intermediadoras foram estabelecidos considerando diversos fatores territoriais e socioeconômicos. Entre esses critérios, destaca-se a inclusão do município-polo e dos municípios pertencentes às Regiões Imediatas, conforme definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além disso, são municípios-polos de sub-regiões priorizados que não são considerados de alta renda na Tipologia Sub-regional da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Outro segmento essencial envolve a presença de ações previstas nos Planos Regionais de Desenvolvimento, com foco nas macrorregiões prioritárias, como a Amazônia Legal, a Região Nordeste e a Região Centro-Oeste. Para as Regiões Sul e Sudeste, a prioridade é dada aos municípios que estão situados em sub-regiões previamente definidas como prioritárias na PNDR. (Brasil, 2024b)

A categorização dos municípios-polo das Regiões Imediatas também segue uma escala de dinamismo e renda, sendo priorizados, conforme a Tipologia da PNDR, aqueles localizados nas seguintes classificações, em ordem decrescente de prioridade, conforme quadro abaixo: baixa renda-baixo dinamismo; baixa renda-médio dinamismo; baixa renda-alto dinamismo; média renda-baixo dinamismo; média renda-médio dinamismo; e média renda-alto dinamismo. Além disso, outro fator relevante para a priorização é o volume populacional do conjunto formado pelo município-polo e os municípios a ele vinculados dentro de determinada Região Imediata. Desta forma, busca-se garantir que as políticas de desenvolvimento regional contemplem áreas com maior impacto populacional, promovendo maior alcance e eficiência das ações inovadoras. (Brasil, 2024b)

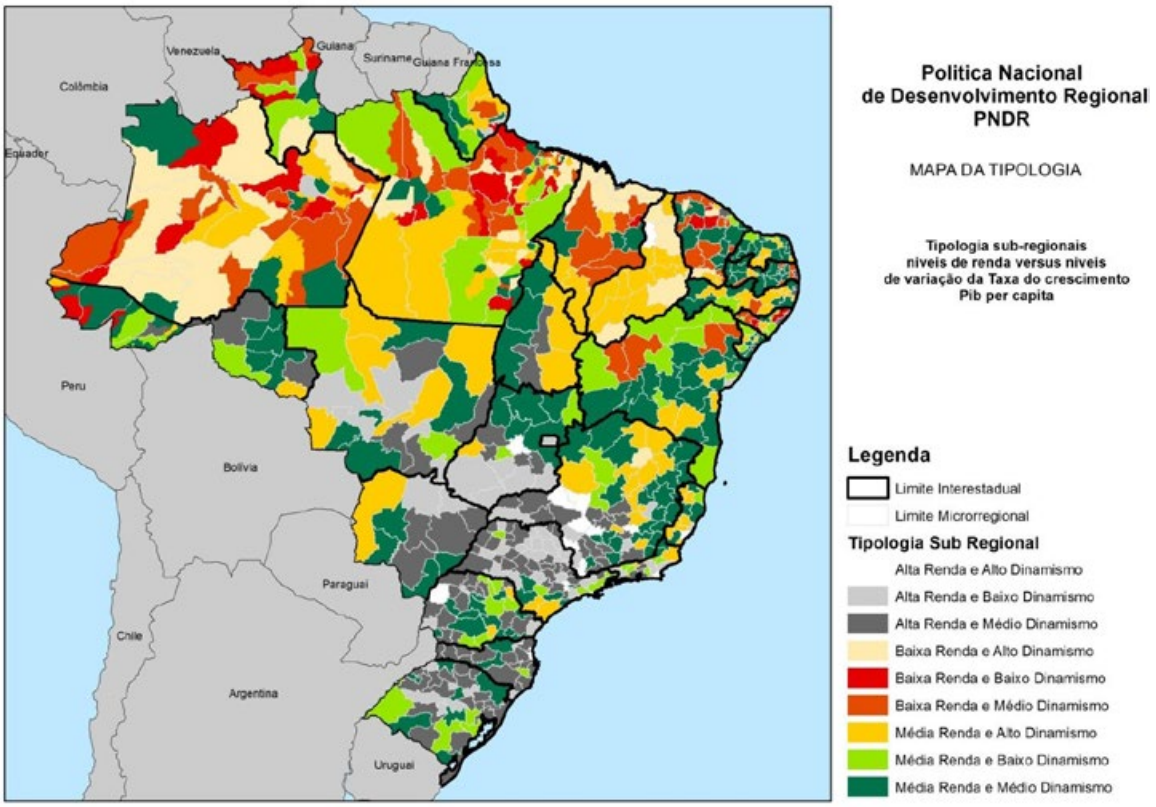
Quadro 1 – – Tipologia Sub-Regional – Situações Típicas Identificadas

Tipologia Sub-Regional		Rendimento/hab		
		Alto	Médio	Baixo
Variação do PIB/hab	Alta	Alta renda e Alto dinamismo	Média renda e Alto dinamismo	Baixa renda e Alto dinamismo
	Média	Alta renda e Médio dinamismo	Média renda e Médio dinamismo	Baixa renda e Médio dinamismo
	Baixa	Alta renda e Baixo dinamismo	Média renda e Baixo dinamismo	Baixa renda e Baixo dinamismo

Fonte: Brasil, 2017

De acordo com o Brasil (2017), essa tipologia não busca explicar as causas das desigualdades, mas sim oferecer subsídios técnicos para a construção de prioridades na ação pública, com vistas à sua redução. Trata-se de uma ferramenta estratégica para orientar a atuação governamental, permitindo a formulação de políticas públicas mais efetivas e territorialmente direcionadas. A proposta visa fortalecer o planejamento regional ao integrar essa tipologia como instrumento de referência para outras políticas com forte recorte territorial, contribuindo para a definição de critérios espaciais e para a delimitação de áreas prioritárias. Assim, a tipologia proposta pela PNDR constitui uma interface relevante entre diagnóstico e ação, promovendo maior coerência e eficácia nas iniciativas voltadas à superação das desigualdades regionais. (Brasil, 2017)

Figura 1 – Mapa da tipologia Sub-Regional da PNDR



Fonte: Brasil, 2017

O PLANEJAMENTO E A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

O planejamento e a execução do Programa Cidades Intermediadoras estão alinhados aos eixos estratégicos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que orientam suas diretrizes de forma integrada e articulada. Segundo Brasil (2024b), esses eixos contemplam sete dimensões fundamentais para o desenvolvimento regional equilibrado:

- O primeiro é o *desenvolvimento produtivo*, que visa impulsionar economias locais por meio do fortalecimento de arranjos produtivos.
- Em seguida, destaca-se a difusão do conhecimento, da *tecnologia e da inovação*, elemento essencial para a modernização das atividades econômicas e o aumento da competitividade.
- A *educação e qualificação profissional* constituem outro pilar, com foco na formação de mão de obra qualificada para atender às demandas do mercado regional. Além disso, a *ampliação e melhoria das infraestruturas econômica e urbana* são vitais para garantir a integração territorial.
- O *desenvolvimento social e o acesso a serviços públicos* essenciais promovem a inclusão e a equidade.
- O *fortalecimento das capacidades governativas* busca qualificar a gestão pública local, e, por fim, o eixo do *meio ambiente e sustentabilidade* assegura que o crescimento regional ocorra de forma ambientalmente responsável. (Brasil, 2024b)

A implementação do Programa Cidades Intermediadoras será viabilizada mediante a disponibilidade de recursos financeiros e orçamentários disponível para execução das ações com dotações consignadas no Orçamento Geral da União (OGU), destinadas aos Ministérios responsáveis, e acordadas previamente com os órgãos executores. O financiamento do programa será composto por fontes de recursos, tanto nacionais quanto internacionais. Entre as fontes nacionais, destacam-se os Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e dos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste, além de outras fontes de recursos nacionais e internacionais que possuem a finalidade de fomentar o desenvolvimento econômico e social dessas áreas. Essa diversidade de mecanismos busca garantir a sustentabilidade financeira e operacional do Programa, alinhando-se aos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e favorecendo a implementação de ações integradas e coordenadas nos territórios contemplados. (Brasil, 2024b)

A GOVERNANÇA DO PROGRAMA CIDADES INTERMEDIADORAS

A governança do Programa Cidades Intermediadoras será realizada por meio da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e de seu Comitê-Executivo, ambos instituídos no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Essa estrutura organizacional visa assegurar a coordenação eficaz das ações do Programa, com foco no alcance de resultados concretos para a sociedade. Compete ao Comitê-Executivo diversas atribuições estratégicas, entre as quais se destacam: a elaboração e implementação da Agenda Bienal de Ação Integrada; a articulação das políticas setoriais federais; a promoção da cooperação com os entes federativos; e a proposição de metas e estratégias voltadas à redução das desigualdades regionais. Também são responsabilidades do Comitê a proposição de medidas para o fortalecimento dos mecanismos de financiamento do desenvolvimento regional e a análise e deliberação de propostas referentes à criação ou revisão de planos de desenvolvimento sub-regionais, bem como de outras ações relevantes ao desenvolvimento regional. Tais mecanismos de governança conferem legitimidade, articulação federativa e capacidade técnica à gestão do Programa. (Brasil, 2024b)

Desta forma, fica claro que as cidades intermediadoras desempenham um papel estratégico na organização da rede urbana regional, atuando como polos articuladores dos fluxos econômicos e da gestão pública. A estruturação desigual do desenvolvimento territorial, influenciada pela distribuição diferenciada de e serviços, ressalta a necessidade de recursos políticos públicos que promovam maior integração e equilíbrio entre as diferentes escalas do território. Assim, compreender a relação entre políticas públicas e desenvolvimento regional é fundamental para a construção de estratégias que impulsionem o progresso socioeconômico de maneira sustentável e inclusiva. Dessa forma, o Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional apresenta-se como

um instrumento estratégico para contribuir para o desenvolvimento regional equilibrado e sustentável, contribuindo para uma maior integração entre os territórios e fortalecendo a capacidade de gestão dos municípios selecionados.

5. CONCLUSÃO

A persistente desigualdade regional brasileira, marcada pela concentração de investimentos, serviços e oportunidades em grandes centros urbanos, demanda a formulação de políticas públicas territorializadas e articuladas às realidades locais. Nesse contexto, o Programa Cidades Intermediadoras, estruturado no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), representa uma resposta estratégica à necessidade de promover a desconcentração e a interiorização do desenvolvimento no país. Ao reconhecer o papel das cidades intermediadoras como elos fundamentais na articulação dos fluxos econômicos, sociais e administrativos entre diferentes escalas territoriais, o programa apresenta-se como uma proposta inovadora de reorganização da rede urbana nacional.

A partir da identificação de problemas estruturais como a oferta desigual de serviços públicos, a baixa integração produtiva e a urbanização precarizada, o Programa busca fortalecer as capacidades institucionais e econômicas dos municípios intermediários, promovendo a ampliação do acesso à infraestrutura, à renda e aos serviços essenciais. Os eixos estratégicos e os instrumentos de governança definidos pela Resolução nº 4/2024 apontam para a construção de um modelo policêntrico de desenvolvimento, baseado na cooperação federativa, na valorização das potencialidades regionais e na indução de novas centralidades urbanas.

Nesse aspecto, a relação entre políticas públicas e desenvolvimento regional evidencia a necessidade de uma abordagem integrada e territorializada para promover um crescimento equilibrado e sustentável. As políticas públicas, ao serem formuladas devem considerar não apenas os desafios socioeconômicos, mas também as especificidades regionais, garantindo que suas ações tenham impactos concretos na redução das desigualdades e na promoção de oportunidades. As cidades envolvidas desempenham um papel central nesse processo, pois atuam como polos articuladores de fluxos econômicos e administrativos, promovendo maior integração entre áreas urbanas e rurais. O Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional, ao considerar a importância dessas cidades, propõe estratégias para fortalecer sua capacidade de atração de investimentos, ampliar a infraestrutura e melhorar a qualidade de vida da população.

O fortalecimento dessas cidades permite não apenas a dinamização das economias locais, mas também a promoção de maior equidade territorial, ao oferecer condições de permanência digna da população em seus territórios de origem, reduzindo os fluxos migratórios forçados em busca de acesso a bens e serviços. A valorização das vocações produtivas, o estímulo à inovação e o suporte às micro e pequenas empresas e à agricultura familiar contribuem para consolidar arranjos produtivos locais mais resilientes e sustentáveis. Ademais, a implementação de agendas bienais articuladas entre os entes federativos e os diversos setores da administração pública assegura maior efetividade às ações propostas, ao mesmo tempo em que fortalece os mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados. A inclusão da participação social no processo de governança do programa reforça o compromisso democrático com o desenvolvimento regional, garantindo que as necessidades e demandas locais sejam consideradas na formulação e na execução das políticas públicas.

Conclui-se, portanto, que as cidades intermediadoras exercem um papel estratégico na estruturação do território brasileiro, sendo fundamentais para a construção de um país mais integrado, justo e sustentável. A implementação de políticas inovadoras e adaptadas às realidades locais fortalece a capacidade dos municípios e amplia as oportunidades para as populações, diminuindo as desigualdades e promovendo um crescimento sustentável e inclusivo. O Programa Cidades Intermediadoras surge como um instrumento relevante para essa transformação, consolidando uma rede policêntrica de cidades e pode contribuir para um Brasil mais equilibrado e integrado territorialmente. Porém, o êxito do Programa dependerá da continuidade do apoio institucional, da articulação federativa e da mobilização dos atores locais, que deverão atuar de forma coordenada para garantir a efetividade das ações e o alcance dos objetivos propostos.

6. Referências

1. ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014. Disponível em: http://www.revistappr.com.br/artigos/extra/5525776c88b67.pdf. Acesso em: mar 2023
2. _____. A. M.; COÊLHO, V. L. P. A PNDR e seu momento atual: agendas estratégicas, planos regionais de desenvolvimento e rotas de integração nacional. In: MONTEIRO NETO, A.; COLOMBO, L. A.; ROCHA NETO, J. M. (org.). Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. 1. ed. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2023. v. 1, cap. 2. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12098. Acesso em: 20 de set. 2024.
3. BRASIL. Resolução Comitê Executivo/MIDR Nº 4, de 19 de setembro de 2024. Institui o Programa Cidades Intermediadoras para o Desenvolvimento Regional, no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília. MIDR, 2024b. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-comite-executivo/midr-n-4-de-19-de-setembro-de-2024.599.413692. Acesso em: 22 jan. 2025.
4. _____. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial. Relatório final assessoria para avaliação de políticas públicas: análise ex ante – Programa Cidades Intermediadoras. Brasília: ENAP, 15 fev. 2024. [S.l.].
5. _____. Ministério da Integração Nacional. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: texto de referência. Brasília: MI, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/CNDR_I/texto%20de%20referncia%20resumo%20executivo%20-%203.008.2012.pdf. Acesso em: 18 de jun. 2024.
6. _____. Ministério da Integral Nacional. Nota Técnica n.º 52 – CGMA/DPDR/SDR/MI, de 30 de novembro de 2017. Disponível em: https://bit.ly/36GLjxT. Acesso em: 25 jan. 2025.
7. DEPONTI, C. M. e FREITAS, T. D. O rural, o urbano, a região e o território: reflexões teóricas para a compreensão do desenvolvimento regional e territorial In: PERAFÁN, M. E. V. SAUER, S. LEITE, A. Z. CANAVESI, F. C. ÁVILA, M. L. Desenvolvimento territorial, sistemas agroalimentares e agricultura familiar. 2. ed. [E-book]. São Leopoldo, RS: Oikos, 2022.
8. MOURA, R.; FERREIRA G. Ensaios Operacionais para a Identificação de Cidades Médias. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5386/1/td_2130.pdf.
9. SILVEIRA, R. L. L.; SPINELLI, J.; ECKEL, B.; SEIBERT, M. C. Cidades Médias, Gestão Territorial e Desenvolvimento Regional em Regiões do Rio Grande Do Sul-Brasil. In.: ROGÉRIO. L. S. [Org.] Cidades Médias, Gestão Territorial e Desenvolvimento Regional. São Carlos: Pedro & João Editores, 2025. Disponível em: https://pedroejoaoeditores.com.br/produto/cidades-medias-gestao-territorial-e-desenvolvimento-regional/. Acesso em: 10 março de 2025
10. TIRELLI, C. Conectando políticas públicas e território: a contribuição da perspectiva relacional. In: LIMA, L. e SCHABBACH, L. (Org.). Políticas Públicas: questões teórico-metodológicas emergentes. Porto Alegre: Editorada UFRGS/CEGOV, 2020. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cursos.unipampa.edu.br/cursos/ppgpp/files/2021/08/capitulo-davide-obra-politicas-publicas--ufrgs.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Governança Colaborativa para Planejar o Desenvolvimento Sustentável em Longo Prazo: A Iniciativa Sergipe 2050

- **Guilherme Bratz Uberti**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (Seplan) do Governo do Estado de Sergipe, Brasil
  guilherme.uberti@seplan.se.gov.br
- **Guilherme Maia Rebouças**
  Agência Sergipe de Desenvolvimento (Desenvolve-SE), Brasil
  guilherme.reboucas@desenvolve.se.gov.br

Resumo

O presente artigo apresenta uma iniciativa de planejamento de longo prazo que vem sendo implementada em Sergipe, intitulada Sergipe 2050, por meio da qual se busca enfrentar três principais desafios: (i) estabelecer um sistema de governança compartilhada que integre o setor público, o setor privado e as organizações da sociedade civil, por meio do qual seja possível pactuar e coordenar agendas de ação transformadoras, a partir de instrumentos de monitoramento e avaliação e de controle social, (ii) identificar, a partir de uma metodologia consistente, as grandes forças do ambiente em nível regional, nacional e internacional decisivas para moldar o futuro do estado dentro de 25 anos e (iii) mobilizar a sociedade para participar de uma reflexão coletiva, em um período com valores cada vez mais individualistas e com as instituições políticas enfrentando uma crise de legitimidade. Para superar o primeiro desafio, foi criado grupo de trabalho com representantes das instituições parceiras, envolvendo os setores público, privado e acadêmico, além de organizações sociais, os quais vêm auxiliando na coordenação do projeto. Os parceiros ainda terão assento em conselho deliberativo no âmbito de governo, que terá a atribuição de pactuar estratégias para o desenvolvimento de longo prazo do estado, inspirado pelas reflexões realizadas no processo de tratamento de incertezas críticas para o futuro do estado. Para o segundo principal desafio da iniciativa, após ampla análise de experiências similares no Brasil e no mundo, decidiu-se por implementar a metodologia de Cenários Prospectivos, a qual vem sendo coordenada por equipe de governo devidamente capacitada. Mediante mobilização de especialistas de diversas áreas do conhecimento e distintos setores (público, privado e acadêmico), foram traçados quatro cenários de futuros possíveis para o estado. O aprendizado do corpo técnico tem sido primordial para efetivação da iniciativa na Administração Pública e preparação das próximas etapas: definição de objetivos estratégicos para o desenvolvimento de longo prazo e identificação de particularidades dos territórios de planejamento do estado nos cenários. O terceiro desafio tem sido percorrido mediante ampla participação dos parceiros e será fortalecido com a implantação de diversas ferramentas no portal da iniciativa, as quais incentivarão a participação social e o letramento de futuros.

Palavras-chave: Planejamento de Longo Prazo; Cenários Prospectivos; Governança; Participação Social.

1. INTRODUÇÃO

O Governo do Estado de Sergipe, sob liderança da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Inovação (Seplan), vem, desde 2021, mobilizando instituições públicas e privadas, além de especialistas, para construir uma iniciativa de governança colaborativa, denominada Sergipe 2050, a qual seja capaz de conduzir o processo de planejamento de longo prazo do estado, de maneira contínua.

Por meio da implementação de um sistema de governança robusto, aliado a uma metodologia que incorpora os principais temas com potencial de impactar o futuro de Sergipe, e contando ainda com estímulo à contribuição da sociedade, pretende-se superar o histórico distanciamento entre os planos de longo prazo e as ações concretas dos principais atores do estado, de modo que o planejamento se torne efetivamente orientador das agendas estratégicas de governo e sociedade.

O presente artigo, ao apresentar objetivos, passos percorridos e perspectivas futuras do Sergipe 2050, pretende contribuir com a discussão acerca da institucionalização efetiva de planejamentos de longo prazo na Administração Pública, chamando atenção à importância da pactuação de compromissos e planos de ação entre atores públicos e privados relevantes, relativos a temas com impactos de longo prazo.

Inicialmente, cabe pontuar que o debate sobre planejamento na Administração Pública brasileira já é antigo, sendo sua sistematização mais consolidada a partir da década de 1940. Em que pese o longo período de experiência, vivenciamos recentemente contextos de desprestígio e perda de espaço do planejamento público a nível nacional, reforçado pelo fato do seu nível de efetividade ter sido, no mínimo, contestável (MISOCZKY; GUEDES, 2011).

Críticas comuns aos processos de planejamento recaem sobre as etapas de formulação, por vezes excessivamente tecnocráticas e pouco participativas, de implementação, frequentemente dissociada dos compromissos dos responsáveis pela execução das atividades, e de avaliação, uma vez que dificilmente apresentam resultados que sejam reconhecidos como frutos diretos do planejamento realizado.

Não obstante tais problemas, o período da pandemia de Covid-19 reacendeu a importância do planejamento para o desenvolvimento não só no Brasil, mas em grande parte dos países no mundo todo (vide CEPAL, 2021; COMISSÃO EUROPEIA, 2021; USA, s.d.). Observa-se que, nos últimos cinco anos, governos estaduais no país têm produzido planos de longo prazo, muitos deles no corpo de programas de modernização administrativa ou fiscal, financiados por organismos multilaterais[1]. Mais recentemente, o Governo Federal lançou a Estratégia Nacional de Longo Prazo Brasil 2050, como parte do esforço de reconstrução do planejamento nacional (BRASIL, s.d.).

Nesse contexto, a partir de 2021, o governo sergipano, por meio da Seplan, ciente das críticas históricas ao processo de planejamento na Administração Pública, resolveu renovar esforços visando à superação das ações determinadas pelo imediatismo e pela improvisação no âmbito governamental. Para isso, retomou a iniciativa Sergipe 2050, que se diferencia da maioria dos processos análogos observados no país, à medida que, mais do que um plano de desenvolvimento, pretende implantar uma sistemática de planejamento contínua e participativa.

Para tanto, traz a governança colaborativa como um pilar fundamental. Em termos da literatura de Administração Pública, tal abordagem reconhece a complexidade dos problemas sociais e, para tratá-los, advoga pela colaboração entre múltiplas partes interessadas, não só por razões democráticas, mas também de eficiência e efetividade das ações na gestão pública (VIEIRA, 2023; GOMIDE; SÁ E SILVA; PIRES, 2014).

Para orientar as discussões entre os atores estratégicos do desenvolvimento, após ampla pesquisa das experiências de planejamentos governamentais de longo prazo a nível nacional e internacional, adotou-se no Sergipe 2050 a metodologia de Cenários Prospectivos. No lugar de amplas análises da situação atual, em que os desafios do futuro são trazidos como projeções com base em tendências, típica dos planejamentos de longo prazo tradicionais, tal metodologia propõe uma nova atitude, orientada ao futuro e à construção de conhecimento voltado à redução e gestão das incertezas de longo prazo, decorrentes das mudanças sociais. Parte-se da análise de eventos futuros cuja trajetória ainda é indefinida, mas que têm um alto impacto para o desenvolvimento local. Busca-se, assim, preparar os atores para adaptações

1 A exemplo do Programa de Apoio à Gestão dos Fiscos do Brasil (Profisco), patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

rápidas em um ambiente em contínua transformação, subsidiando a formulação de decisões estratégicas, entendidas como irreversíveis e com altos custos e impactos na sociedade no futuro (VÁSQUEZ, 2014; MARCIAL, 2021; MARCIAL; GRUMBACH, 2008).

Fator importante da implementação da metodologia de Cenários Prospectivos no Sergipe 2050 diz respeito ao incentivo à aprendizagem organizacional, visando à apropriação do conhecimento, o desenvolvimento de habilidades e a mudança de atitudes nas instituições que executam a iniciativa, o que encontra respaldo nas boas práticas internacionais (vide PLANAPP; OCDE, 2023; GOV.UK, s.d.). A importância se dá sobretudo para a sustentabilidade da iniciativa ao longo do tempo e ao fomento a uma mentalidade institucional capaz de reconhecer a legitimidade de diferentes visões de mundo que devem ser minimamente integradas para a construção de consensos. Para tanto, tem se privilegiado a aplicação das etapas de treinamento, desenvolvimento e educação (TD&E), buscando o atingimento de resultados efetivos e duradouros no estado (BERGUE, 2014).

Outro pilar para construção do Sergipe 2050 é o estímulo à participação cidadã. Inserida na lógica da governança colaborativa (VIEIRA, 2023), a iniciativa busca envolver a população nas discussões sobre temas estratégicos para o desenvolvimento do estado, incentivando a reflexão sobre seus próprios futuros dentro das políticas públicas de longo prazo. Essa participação ativa da sociedade torna-se elemento-chave para a continuidade do Sergipe 2050 ao longo das sucessivas gestões governamentais, à medida que garante legitimidade e fortalece o controle social sobre as decisões que moldarão o futuro do estado.

Ressalta-se que, ao considerarmos a natureza inovadora da metodologia de Cenários Prospectivos, iniciativas voltadas ao letramento de futuros adquirem papel central para qualificar essa participação cidadã. A capacidade de compreender e lidar com futuros possíveis — o que a literatura chama de Prospectiva Social — é reconhecida, inclusive, como uma competência essencial para o século XXI (UNESCO, s.d.).

No que diz respeito à organização do artigo, além desta introdução, há no trabalho quatro seções. Na primeira, são trazidos os objetivos do trabalho, que passam por apresentar o Sergipe 2050, com ênfase naquilo que tem de específico perante outras iniciativas semelhantes no país: a dimensão da governança. Na segunda seção, é apresentada a metodologia utilizada no artigo. Na terceira, são demonstrados os trabalhos já desenvolvidos na iniciativa, com destaque às entregas realizadas até aqui, aos obstáculos enfrentados e às perspectivas futuras. Por fim, são formuladas as conclusões.

2. OBJETIVOS

De modo a subsidiar o debate acerca da institucionalização efetiva de planejamentos de longo prazo na Administração Pública, buscou-se neste trabalho destacar as particularidades do processo de construção da governança do Sergipe 2050.

Para isso, pontuamos aspectos relacionados à participação de atores estratégicos ao desenvolvimento nos três grandes pilares da iniciativa: (i) criação de um espaço institucionalizado de deliberação, acompanhamento e avaliação dos planos de ação firmados entre atores públicos e privados, orientados pelos objetivos estratégicos de longo prazo pactuados; (ii) implementação das etapas da metodologia de Cenários Prospectivos e (iii) mobilização da sociedade sergipana, com vistas a promover a reflexão coletiva sobre futuros possíveis para o estado e seus cidadãos.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa tem caráter qualitativo, de natureza aplicada e abordagem descritiva. Fundamenta-se na análise de documentação técnico-administrativa — atas, termos de referência, protocolos de intenção — produzida ao longo da implementação do Sergipe 2050, bem como nas discussões dos especialistas consultados acerca do aspecto fundamental "Desenvolvimento Institucional para Planejar o Longo Prazo" (um dos cinco aspectos tratados no projeto) e nos depoimentos dos coordenadores e participantes da iniciativa.

Além disso, recorre-se a referencial bibliográfico do campo da Administração Pública, de Políticas Públicas e da Prospectiva para contextualizar e embasar teoricamente as escolhas realizadas no âmbito do Sergipe 2050.

A metodologia será aprofundada no capítulo seguinte, à medida que se expõe a forma como vêm sendo implementados os três pilares da iniciativa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Durante o ano de 2019, o Governo do Estado de Sergipe, por meio da então subsecretaria de planejamento, iniciou um processo de reflexão acerca da retomada do planejamento de longo prazo no Estado. Nessa época, já havia se passado certo tempo que o governo não contava com uma secretaria de planejamento específica. Além disso, começavam a ser estabelecidos diálogos junto a representações empresariais a respeito de iniciativas de desenvolvimento.

Nessas conversas, os empresários apresentavam problemas e sugeriam soluções cuja responsabilidade recaía exclusivamente sobre o poder público. Embora cientes das competências governamentais e das limitações enfrentadas pelas secretarias, os técnicos da então subsecretaria de planejamento também destacavam a ausência de iniciativas por parte do setor empresarial que contribuíssem efetivamente para o desenvolvimento. Esbarrava-se, assim, na ausência de pactuação de agendas entre atores estratégicos na sociedade, aspecto elementar para o sucesso do planejamento de longo prazo na gestão pública.

Os técnicos da subsecretaria reconheciam a carência de tal instrumento no governo à época, mas também atentavam às limitações de iniciativas análogas de anos anteriores, que raramente se mostravam resolutivas aos problemas públicos, enquadrando-se em pontos levantados por Castor e Suga (1989, *apud* MISOCZKY; GUEDES, 2011, p. 14), referentes ao desprestígio do planejamento estatal, notadamente:

- [.] a distinção entre quem planeja e quem executa, levando à separação entre "mentes" e "mãos" e, frequentemente, à falta de compromisso daqueles que executam atividades que não conceberam;
- a mistificação do planejamento, como função de uma elite de técnicos altamente qualificados e, consequentemente, vistos como isolados do mundo real e propositores de ideias mirabolantes e inaplicáveis; [.]

Como apontam Misoczky e Guedes (2011, p. 15), o resultado (que era também o observável em Sergipe) é o inevitável distanciamento entre planejamento e ação, sendo a ação determinada pelo imediatismo e pela improvisação. O resultado é a publicação de um "plano que se apresenta como texto morto, que não apoia a ação".

Tal diagnóstico levou ao entendimento de que, mais do que um documento com relatórios exaustivamente detalhados por técnicos especializados a respeito da situação atual e das possibilidades de desenvolvimento de Sergipe, era necessário implantar uma sistemática de planejamento participativa e contínua, capaz de engajar atores estratégicos e ter na pactuação de agendas de ação o seu eixo central.

A) O FATOR-CHAVE: O ENVOLVIMENTO DE ATORES ESTRATÉGICOS

A dimensão participativa buscada pelos técnicos de governo dialoga com o moderno modelo de gestão pública, denominado Governança Colaborativa (VIEIRA, 2023), que se distingue daquele excessivamente burocrático, que advoga pela exclusividade das ações de governo na resolução de problemas públicos, e do gerencialista, que, antagônico ao governo, prioriza a concessão de serviços públicos à iniciativa privada e a competição para maior eficiência aos clientes/cidadãos.

Como aponta Vieira (2023, p. 368-369), a Governança Colaborativa reconhece que as comunidades políticas enfrentam problemas sociais complexos, com causas e efeitos variados, envolvendo múltiplas partes interessadas, cujas maioria das soluções passam pelo reconhecimento das interdependências sociais. Assim, a resolução desses problemas deve priorizar a colaboração entre atores sociais, o que significa a inclusão de novos agentes na análise e formulação das políticas públicas, no financiamento, na gestão, na implementação, no controle e na avaliação. Ou seja, conforme Vieira (2023), não só por razões democráticas (conformidade legal), mas também de eficiência e efetividade (desempenho), o envolvimento das múltiplas partes interessadas torna-se uma condição fundamental para o alcance de resultados satisfatórios na gestão pública.

A Governança Colaborativa privilegia redes horizontais de colaboração, nas quais os utilizadores dos serviços públicos aparecem como coprodutores das soluções aos problemas complexos. Nesse sentido, ganham terreno os conceitos de "governança" (no lugar de "governo" – distanciando-se do modelo burocrático) e de "cooperação" (ao invés de "competição" – afastando-se do gerencialismo).

Em termos da literatura do Campo de Públicas, tal dinâmica dialoga com uma contemporânea forma de atuação do Estado perante à sociedade e ao mercado,

a qual, conforme Gomide, Sá e Silva e Pires (2014), passa a ser desconcentrada e relacional e que confere ênfase à coordenação e à articulação de interesses, visando, sobretudo, à legitimidade da ação. Para tanto, torna-se primordial a busca pela democratização do processo decisório, de maneira a munir os cidadãos de maiores informações para exercer a cidadania.

Conforme os autores, ocorrerá, com isso, o transbordamento do processo decisório para além das instituições tradicionais do Estado. Consequentemente, uma nova capacidade estatal ganha importância para a realização de seus objetivos de maneira efetiva, além das clássicas técnico-administrativas e jurídicas: a político-relacional, que preza pela expansão (e eficácia) dos canais de inclusão, interlocução e negociação.

Voltando à realidade sergipana, a ideia de unir diferentes atores relevantes para debater o desenvolvimento do estado em uma mesma instância remonta a janeiro de 2020, com a constituição do Comitê Gestor do Sergipe 2050, um grupo de 10 instituições que se mobilizaram para construir, em conjunto, a iniciativa.

Para tanto, foram realizadas diversas apresentações da ideia do Sergipe 2050 a tais instituições, seguidas de assinaturas de protocolos de intenção. A partir de então, passaram a integrar o comitê, além do governo, universidades, representações empresariais, Sistema S, organizações da sociedade civil e Assembleia Legislativa (Alese)[2].

Cabe destacar o caráter jurídico pouco vinculativo dos protocolos de intenção adotados no âmbito do Sergipe 2050. Por sua natureza, esse instrumento não gera obrigações legais firmes entre as partes, funcionando antes como uma manifestação de vontade ou compromisso político-institucional. Essa opção está em consonância com a lógica que orienta todo o processo do Sergipe 2050: mais do que impor obrigações ou delimitar responsabilidades formais aos parceiros, busca-se engajar os atores estratégicos em torno de uma visão comum de desenvolvimento de longo prazo para o estado, convidando-os a contribuir ativamente e a assumir compromissos voluntários para o desenvolvimento do estado.

Para efeitos de contextualização, no âmbito do Sergipe 2050, esse comitê possui um caráter executivo, de apoio à implementação da iniciativa. Ele será complementado por uma instância de caráter deliberativo acerca dos planos de ação a serem pactuados entre os atores estratégicos para o desenvolvimento de Sergipe: o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social[3], a ser criado mediante lei e que terá suas discussões iluminadas pelos resultados da implementação da metodologia dos Cenários Prospectivos para Sergipe até 2050.

B) METODOLOGIA PARA ORIENTAR AS DISCUSSÕES: OS CENÁRIOS PROSPECTIVOS.

Conforme diagnóstico dos técnicos da subsecretaria de planejamento nos idos de 2019, apenas a reunião de atores estratégicos para dialogar sobre os rumos do estado não bastava. Fazia-se essencial a adoção de uma metodologia robusta de planejamento de Estado de longo prazo, com ampla validação teórica e prática. Foi quando se passou a realizar um mapeamento das iniciativas de longo prazo realizadas no Brasil e no mundo, oportunidade em que se destacou a metodologia dos Cenários Prospectivos.

De acordo com Vásquez (2014), os estudos prospectivos constituem uma disciplina emergente das ciências sociais, em que se reúnem conjuntos de teorias, métodos, instituições, autores e centros internacionais que geram conhecimento acerca da redução e da gestão da incerteza frente às mudanças sociais, visando à preparação para a tomada de decisões estratégicas, entendidas como irreversíveis e com altos custos e impactos na sociedade. Por trás da metodologia, aponta o autor, está a adoção de uma nova atitude para a formulação do planejamento de Estado, orientada para o futuro: torna-se necessário olhar horizontes distantes, sempre de forma ampla e preocupada com as interações entre as variáveis e atores.

No mesmo sentido, Marcial (2021) aponta que a prospectiva visa explorar possibilidades de como

2 Cabe salientar, que neste período, no contexto de retomada do planejamento de longo prazo na Administração Pública brasileira, a Alese encomendou a elaboração de um plano de longo prazo para o Estado de Sergipe (ALESE; DOM CABRAL, 2021), o qual, embora não tenha adotado a metodologia da prospectiva, tem sido aproveitado pelo Sergipe 2050, sobretudo pelo diagnóstico acerca da situação atual do estado e na indicação da necessidade da governança colaborativa como pilar do desenvolvimento de Sergipe, ao lado da transformação digital.

3 Registra-se que a criação desse conselho tem inspiração no antigo Conselho do Desenvolvimento Econômico de Sergipe (Condese), que se tornou por algum tempo, entre 1964 e 1982, o centro do pensamento econômico de Sergipe (BARRETO, 2012).

a vida no futuro poderá ser diferente da de hoje, buscando preparar as organizações a adaptações rápidas para que continuem cumprindo seus propósitos em um ambiente em contínua transformação. Assim, a metodologia propõe conduzir a organização ao desenvolvimento de atitudes pré e proativas em relação ao futuro, levando-a a buscar a construção do futuro desejado.

Marcial (2021) explica que as técnicas utilizadas na prospectiva diferem da previsão clássica, presente nos planejamentos de longo prazo tradicionais, que é caracterizada pela quantificação e extrapolação de tendências ou projeções. Para a prospectiva, o futuro, que é múltiplo e incerto, é a razão de ser do presente. Por isso, trabalha-se com cenários exploratórios, que representam diferentes futuros possíveis, construídos a partir da combinação de variáveis relevantes para o desenvolvimento e da incerteza quanto às suas ocorrências.

Em outras palavras, enquanto o planejamento tradicional costuma partir da análise da situação atual para, a partir dela, projetar o futuro — muitas vezes sem considerar os impactos de transformações significativas que podem (ou não) ocorrer no ambiente ao longo do tempo —, a prospectiva adota o caminho oposto. Primeiro, investiga-se o que pode influenciar o futuro: tendências, rupturas e incertezas que podem moldar diferentes cenários. Só então volta-se o olhar para o presente, analisando a situação atual à luz dessas possibilidades futuras e refletindo sobre quais caminhos podem ser trilhados diante do que o ambiente sugere.

Uma vez que estamos falando de Estado, importante discorrer sobre o papel que este deve desempenhar enquanto coordenador de estudos prospectivos, que vai ao encontro do que os técnicos de planejamento procuravam no governo: segundo Vásquez (2014), trata-se de se colocar enquanto promotor de uma nova arquitetura institucional, capaz de articular as demandas dos grupos sociais e de propiciar acordos sobre diferentes visões de desenvolvimento.

Em Sergipe, após opção pela metodologia dos Cenários Prospectivos, chegou-se à conclusão de que ela deveria ser implementada pelas mãos de técnicos do governo e do Comitê Gestor do 2050, evitando recorrer a empresas de consultoria, o que acabou seguindo as boas práticas internacionais (vide PLANAPP; OCDE, 2023; GOV.UK, s.d.).

A ideia era desenvolver a aprendizagem organizacional nessas instituições, por meio de treinamento, desenvolvimento e educação (TD&E) (BERGUE, 2014). Isso por conta de mais um problema visualizado nas iniciativas de planejamento de longo prazo implementadas anteriormente no governo: não havia apropriação por parte dos técnicos nos seus afazeres, inviabilizando a continuidade das iniciativas. Geralmente, os técnicos mal sabiam da existência dos planos e não compreendiam os impactos de suas ações para o planejamento de longo prazo. Outro fator que pesou na decisão foi a de se considerar essencial a contextualização da metodologia às particularidades sergipanas, seja na aplicação do conhecimento ou na abordagem junto aos atores estratégicos.

Ou seja, a importância de implementar TD&E acerca da metodologia que guiaria o planejamento de longo prazo nas instituições do Sergipe 2050 reside no necessário desenvolvimento de competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) para viabilizar a promoção de mudanças complexas e de forma sustentável, o que requer o envolvimento ativo dos seus técnicos na criação e compartilhamento do conhecimento.

Para tanto, seguindo a abordagem exposta por Bergue (2014, pp. 259-260), entendia-se ser necessário primeiramente capacitar os técnicos, por meio da oferta de treinamento, que é entendido como o circuito mais simples de aprendizagem dentro do complexo TD&E. Isso ocorreu em 2021, quando representantes do Sergipe 2050 entraram em contato com a professora Elaine Marcial, referência em prospectiva no Brasil, a qual ministrou um curso de 40 horas sobre a metodologia de Cenários Prospectivos para técnicos de governo e das instituições que compunham o Comitê Gestor do Sergipe 2050.

Após o treinamento, seria necessário promover o desenvolvimento dos técnicos, que é quando se passa à aquisição de competências de natureza técnica ou gerencial de mais elevada densidade intelectual. Isso já tem ocorrido com a implementação das oficinas junto aos especialistas, etapas centrais da metodologia dos cenários prospectivos, que demandam o debate de questões-chave para o desenvolvimento com pessoas que detêm visões de mundo bastante heterogêneas.

Esse diálogo tem contribuído para o aprofundamento do conhecimento dos participantes e deverá orientar a construção coletiva de ações voltadas ao

desenvolvimento do estado. Parte-se da ideia de que é na confluência de ideais e objetivos que se cria espaço para transformações nas atitudes e práticas das organizações envolvidas no Sergipe 2050. Busca-se, assim, estimular uma reflexão crítica que possibilite a revisão de crenças e valores arraigados, favorecendo a construção de agendas a serem pactuadas em torno de temas estratégicos e de interesse comum para o futuro de Sergipe. Maiores detalhes sobre a implementação da metodologia serão apresentados a seguir.

Finalmente, temos a etapa do processo educacional, que é de mais longo prazo e que deve fomentar a aprendizagem contínua e o desenvolvimento de soluções inovadoras. Ela será perseguida mediante três frentes principais: acompanhamento das metas relativas às agendas pactuadas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, disponibilização de sistemáticas capacitações sobre a metodologia de Cenários Prospectivos e promoção de eventos que provocarão debates acadêmico-profissionais sobre temas caros ao desenvolvimento de Sergipe.

Após apresentação geral sobre a realização das etapas do fluxo de TD&E no Sergipe 2050, cabe aprofundarmos o processo de implementação da metodologia de Cenários Prospectivos, na qual o componente do desenvolvimento dos técnicos tem sido percorrido.

Logo em seguida à capacitação em Cenários Prospectivos no final de 2021, os técnicos do Comitê Gestor do Sergipe 2050 implementaram a primeira oficina da iniciativa no ano de 2022, quando houve a definição do sistema de cenarização, o qual apresenta a questão orientadora do exercício prospectivo[4] e os aspectos fundamentais (os grandes temas para o desenvolvimento do estado)[5]. A partir daí, passou-se ao levantamento de especialistas em cada aspecto fundamental, que contou com a indicação de representantes do Comitê Gestor, aos quais seria aplicado posteriormente questionário para levantamento das sementes de futuro[6] para Sergipe até 2050.

Nesse meio tempo, houve troca de governo em Sergipe e teve que ser reiniciado o processo de convencimento acerca da importância da iniciativa, o que configurou o primeiro grande desafio encontrado para a manutenção do Sergipe 2050.

A iniciativa foi retomada em 2024, mediante a recriação de uma secretaria específica para o planejamento no Governo do Estado, a Seplan, e a instituição da Agência Sergipe de Desenvolvimento (Desenvolve-SE), Sociedade de Economista Mista que conta com uma Diretoria de Planejamento de Longo Prazo e Projetos Estruturantes (SERGIPE, 2023), que passou a abrigar o Sergipe 2050. Assim, sob a coordenação executiva da Desenvolve-SE e agora sob mentoria da professora Elaine Marcial[7], os trabalhos foram restabelecidos.

Na retomada, entre os meses de junho e julho de 2024, foram tratadas 700 sementes de futuro, coletadas junto a 300 especialistas e apoiadas sob pesquisa complementar realizada pelo Comitê Gestor do Sergipe 2050. Foram consultados diversos estudos acerca de megatendências[8] que deverão impactar o mundo e o Brasil.

No mês de agosto, foram realizadas as primeiras oficinas para tratamento aprofundado das sementes de futuro, sendo que a principal envolveu mais de 200 especialistas e durou 02 dias. Após essas grandes oficinas, o Comitê Gestor deu prosseguimento à implementação da metodologia, que tem como cerne o tratamento das incertezas mais importantes para o futuro do estado, mediante aplicação de questionários aos especialistas cadastrados, as quais eram seguidas de tratamentos das respostas em pequenas oficinas com seleto grupo.

---

4 Questão orientadora do Sergipe 2050: Que caminho Sergipe poderá trilhar até 2050 para que tenhamos um Estado democrático e desenvolvido de forma sustentável, que promova uma sociedade mais livre, plural, justa e inclusiva? (SERGIPE 2050, s.d.)

5 Aspectos fundamentais do Sergipe 2050: (I) Educação e Cultura para o Futuro; (II) Pesquisa e Inovação, Competitividade e Produtividade Econômica; (III) Energia e Meio Ambiente, Infraestrutura e Cidades; (IV) Direitos Básicos do Cidadão, Políticas Públicas Inclusivas e Justiça Social e (V) Desenvolvimento institucional para planejar longo prazo (SERGIPE 2050, s.d.).

6 Sementes de Futuro são compostas por Tendências de Peso, Surpresas Inevitáveis, Fatos Portadores de Futuro, Incertezas e Rupturas (MARCIAL, 2021).

7 Cabe menção especial à contribuição da professora Elaine Marcial, mentora do Sergipe 2050, que ofereceu aos coordenadores da iniciativa sergipana a oportunidade de colaborar na implementação do exercício de cenarização Brasil 2045. A experiência, baseada na mesma metodologia aplicada em Sergipe, foi fundamental para otimizar o funcionamento das oficinas no estado.

8 Megatendências são movimentos que se tornam grandes forças, representam a agregação e síntese de múltiplas tendências globais com padrões transformadores que mudam o mundo ou definem o presente e têm o potencial de moldar o futuro (MARCIAL; PIO, 2023, p. 09).

Os resultados desse processo eram constantemente reportados aos especialistas, o que contribuiu para a manutenção do índice satisfatório de resposta aos cinco questionários encaminhados até o início de 2025. Ainda assim, é de se reconhecer o desafio que foi manter a mobilização das instituições que compõem o Comitê Gestor e dos especialistas para esse complexo e intenso processo de reflexão sobre o futuro do estado, tendo em vista o caráter informal e voluntário das participações.

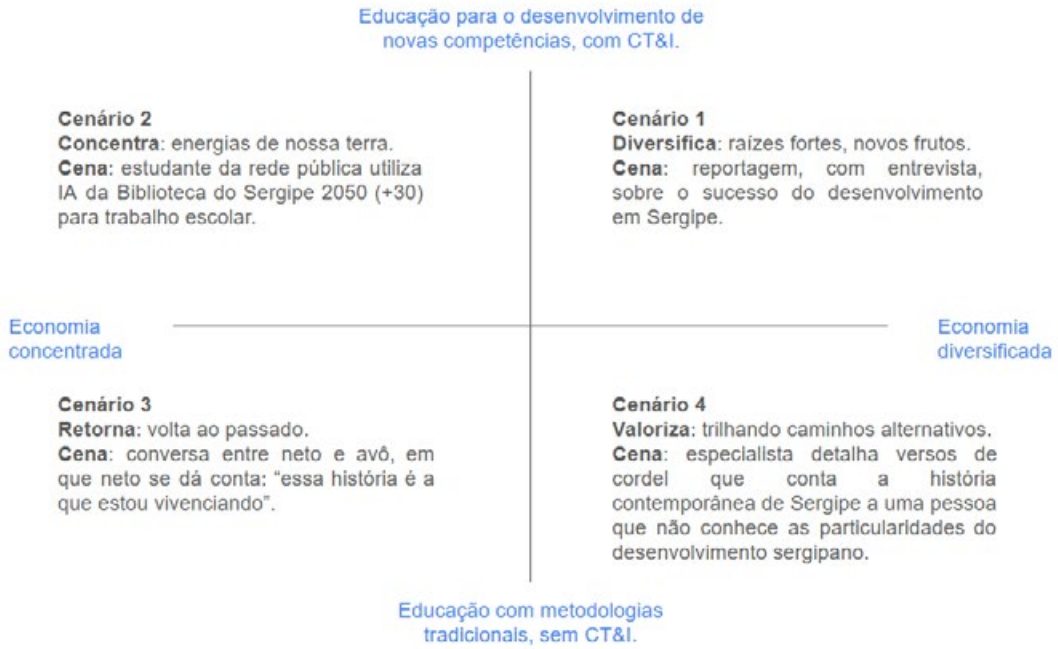
Um produto resultante do esforço de cenarização que já tem sido reconhecido pelos especialistas trata da sistematização de temas importantes para o desenvolvimento em uma única plataforma. Geralmente, relatam, havia muitas ideias esparsas entre as instituições e sem uma perspectiva em comum.

Ao final do ano de 2024, representantes do Comitê Gestor redigiram 04 cenários exploratórios de futuro para Sergipe até 2050[9], construídos a partir de ideias-força posicionadas em quadrantes definidos por dois eixos ortogonais, conforme abaixo:

- Horizontal (extremos): economia concentrada no setor de energia — economia diversificada.
- Vertical (extremos): educação com metodologias tradicionais, sem ciência, tecnologia e inovação (CT&I) — educação para o desenvolvimento de novas competências, com CT&I.

A imagem a seguir, que traz ainda os enredos dos cenários, auxilia no entendimento:

Imagem 1 – Representação dos eixos ortogonais que serviram de base para a construção dos cenários no Sergipe 2050.



Fonte: Elaborado pelos autores.

Destaca-se que esses dois eixos ortogonais captaram pontos centrais das discussões travadas ao longo do processo de cenarização, os quais estão na ordem do dia da agenda governamental e do debate público: o primeiro deles é a centralidade da educação como condição indispensável para que Sergipe acompanhe as transformações do mercado de trabalho, marcado pela crescente complexidade e pela demanda por novas competências.

Na contramão, os resultados do estado nas avaliações nacionais da educação básica têm gerado preocupação, sendo tema recorrente de discussão.

9 Os quatro cenários são: (i) Diversifica: Raízes Fortes, (ii) Concentra: Energias de Nossa Terra, (iii) Retorna: Volta ao Passado e (iv) Valoriza: Trilhando Caminhos Alternativos (SERGIPE 2050, s.d.).

O foco do debate no Sergipe 2050 tem sido a busca por estratégias que melhorem o desempenho educacional e promovam a integração de CT&I aos processos de aprendizagem.

O segundo eixo refere-se aos esforços necessários para a diversificação da economia sergipana. O estado tem se posicionado como um território promissor para a exploração e produção de óleo, gás natural e, mais recentemente, hidrogênio verde, atividades que tendem a gerar receitas expressivas com *royalties*. Situação semelhante ocorreu na década de 2000, quando o aumento dos investimentos da Petrobras em Sergipe impulsionou seu crescimento econômico. No entanto, faltaram políticas públicas capazes de alavancar outros setores produtivos, tornando a economia excessivamente dependente dos recursos naturais. É justamente essa crítica que fundamenta a formulação do segundo eixo ortogonal e dá título ao terceiro cenário: voltaremos ao passado?

Um fator a se destacar nos cenários construídos é que seus leitores já passaram a internalizar sua relevância: o parecer é que os textos deixam claros os temas-chave a serem tratados para o desenvolvimento do estado, assim como caminhos possíveis a serem percorridos para alcançá-los, seja em termos de instrumentos a serem implementados ou de atores a serem mobilizados.

Voltando aos passos da metodologia de Cenários Prospectivos no Sergipe 2050: no ano de 2025, houve novo questionário encaminhado aos especialistas, destinado a apontarem os principais desafios a serem enfrentados no estado, considerando os cenários construídos. Na primeira oficina do ano de 2025, as respostas foram tratadas e chegou-se ao número de 12 principais desafios. Além disso, foi estabelecida a visão de futuro[10] para Sergipe até 2050. Novamente, os temas da educação e da diversificação da economia foram centrais.

A próxima etapa da metodologia dos Cenários Prospectivos no Sergipe 2050 será a submissão dos resultados à apreciação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, para que sejam construídas as opções estratégicas[11] e o plano de ação[12].

C) ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE: CONTROLE E LEGITIMIDADE SOCIAIS

Aspecto primordial do modelo de gestão pública da Governança Colaborativa (VIEIRA, 2023) e da capacidade estatal político-relacional (GOMIDE; SÁ E SILVA; PIRES, 2014) diz respeito à coprodução das políticas públicas por parte dos cidadãos. No Sergipe 2050, essa dimensão ganha especial importância, pois, como já mencionado, um dos fundamentos da iniciativa é que não se deve esperar que o desenvolvimento do estado venha pela atuação exclusivamente governamental.

Na busca pela valorização da esfera pública, Vieira (2023, p. 241) aponta que são promovidas práticas de transparência, participação na gestão dos serviços e ampliação do controle social, visando à aproximação do cidadão das decisões e ações governamentais.

Nesse sentido, o primeiro instrumento de comunicação do Sergipe 2050 à sociedade trata do seu portal (SERGIPE 2050, s.d.), no qual já está disponível o detalhamento da implementação da metodologia de Cenários Prospectivos em Sergipe, além dos cenários exploratórios construídos para o estado até 2050. Cabe destacar que o portal abrigará todas as informações relativas à iniciativa e já se institucionalizou como seu principal canal de contato com a sociedade.

O Sergipe 2050 também tem como objetivo qualificar a participação social no processo de planejamento. Para isso, pretende-se capacitar a sociedade para que suas contribuições sejam qualificadas e o controle social sobre as metas pactuadas no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social seja exercido de maneira eficaz.

Para tanto, de maneira atenta à literatura sobre Cenários Prospectivos, serão implementadas ações de letramento de futuros, com o propósito de promover a internalização dos temas caros ao desenvolvimento de Sergipe, estimulando a reflexão coletiva sobre os futuros possíveis para o estado e para seus cidadãos.

10 Visão de Futuro do Sergipe 2050: "Ser protagonista do seu desenvolvimento sustentável, alicerçado em uma educação de excelência e uma economia diversificada, competitiva e inovadora, para promover a inclusão social e o bem-estar da população em todos os territórios sergipanos.".

11 As opções estratégicas contemplam os objetivos estratégicos e as metas que deverão orientar a construção do plano de ação (MARCIAL, 2021).

12 O plano de ação, que deve priorizar os projetos a serem desenvolvidos no curto prazo, tem como função organizar as ações rumo ao atingimento da estratégia declarada (MARCIAL, 2021).

O letramento de futuros, que está inserido na abordagem da Prospectiva Social, encontra-se sempre atrelado às iniciativas que buscam implementar os Cenários Prospectivos, dada a inovação que a metodologia propõe no modo de pensar das pessoas. O letramento de futuros busca capacitar os cidadãos a explorarem e compreenderem diferentes cenários futuros e a tomarem decisões mais informadas no presente. É concebida pela Unesco (s.d.) como uma das principais competências para o século XXI, uma vez que tende a tornar as pessoas mais criativas, abertas, experimentais e inovadoras.

Assim, o controle social a ser promovido no âmbito do Sergipe 2050 assume um papel central para que o planejamento de longo prazo se consolide como uma prática contínua — e não pontual — no estado. Trata-se de um elemento-chave para construção de consensos, estabelecimento de alternativas inovadoras, garantia de legitimidade social da iniciativa e, por conseguinte, sua sustentação ao longo das mudanças de governo.

D) PERSPECTIVAS FUTURAS

Os subcapítulos escritos até aqui concentraram-se no detalhamento metodológico e na apresentação dos principais resultados atingidos no âmbito do Sergipe 2050. A seguir, serão aprofundadas as principais ações a serem desenvolvidas em futuro próximo.

Um dos primeiros desafios do Sergipe 2050 será o processo de territorialização do plano. Para isso, membros do Comitê Gestor realizarão oficinas presenciais nos 8 territórios de planejamento do estado, as quais contarão com a participação de especialistas locais. Nessas oficinas, serão identificadas as especificidades de cada região a partir das 21 megatendências identificadas. Será investigado como cada território é afetado de forma particular — seja de maneira mais intensa ou distinta em comparação às demais regiões do estado — por determinadas variáveis.

Essas variáveis regionais serão analisadas em profundidade e tratadas de duas formas: (i) comporão subcapítulos específicos para cada território nos cenários exploratórios já construídos para o estado e (ii) receberão atenção especial na formulação dos objetivos estratégicos de desenvolvimento, assegurando que o plano contemple as realidades territoriais de forma equitativa.

Outra ação de grande relevância no âmbito do Sergipe 2050 é a implantação de um novo módulo no portal da iniciativa: a Biblioteca do Desenvolvimento. Esta ferramenta tem por objetivo reunir, sistematizar e disponibilizar artigos, pesquisas, relatórios técnicos e demais estudos voltados ao desenvolvimento do estado, oriundos tanto da academia quanto de órgãos públicos. Assim, o vasto conhecimento já produzido sobre Sergipe, que atualmente encontra-se disperso, pouco acessível e menos ainda categorizado por temas ou áreas estratégicas, estará consolidado em um único ambiente digital.

Ao ampliar o acesso à produção técnico-científica e favorecer a organização por eixos temáticos, a Biblioteca do Desenvolvimento pretende não apenas informar, mas qualificar o debate público, de modo a orientar as deliberações no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Outra ação que igualmente visa ao fortalecimento do debate público sobre os temas caros ao desenvolvimento é a da promoção semestral de eventos acadêmico-profissionais que proponham uma reflexão acerca do impacto das 21 megatendências em Sergipe. Com apoio das universidades, serão lançadas chamadas para artigos científicos e promovidas discussões junto a especialistas com atuação não só na academia, mas também no setor público, mercado e em organizações sociais.

O próximo objetivo do Sergipe 2050 ainda carece de maior reflexão: trata-se da definição acerca da estrutura de governança que abrigará o Sergipe 2050 após a iniciativa sair da coordenação do Governo do Estado. Reforçando a perspectiva de que o desenvolvimento de Sergipe não se dará exclusivamente por ações governamentais, trabalha-se com a ideia de "desestatizar" sua estrutura. Nesse sentido, merecem maior aprofundamento estudos relativos a seu financiamento e a modelagens para institucionalização das parcerias, até então informais e colaborativas.

Uma última meta para os próximos anos digna de menção dialoga com estudos promovidos no âmbito do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (Conseplan), mais especificamente do Grupo de Trabalho intitulado Planejamento de Longo Prazo (CONSEPLAN, s.d.): desenvolver adequada metodologia para institucionalizar o planejamento de longo prazo na Administração Pública.

Perguntas ainda não respondidas sobre o tema versam sobre: é benéfico para a iniciativa transformar o planejamento de longo prazo em instrumento legal?

Como garantir o alinhamento do planejamento de longo prazo com os instrumentos legais de planejamento? Como evitar que o Sergipe 2050 se reduza a um exercício meramente orçamentário, semelhante a um "grande Plano Plurianual (PPA)", com registros de intenções e metas fiscais, mas esvaziado de estratégia e conteúdo transformador para o desenvolvimento[13]? Como manter o interesse e a centralidade política durante toda a sua vigência? Como assegurar pactuações que permaneçam relevantes e legítimas diante da alternância de governos e da diversidade de visões sobre o desenvolvimento?

5. CONCLUSÃO

O presente artigo teve o propósito de apresentar as particularidades do processo de construção da governança do Sergipe 2050, com ênfase na participação de atores estratégicos para o desenvolvimento do estado nos três pilares da iniciativa.

O primeiro pilar refere-se à estrutura formal de governança, responsável por coordenar as ações do programa. Destaca-se, nesse contexto, o seu Comitê Gestor, composto por representantes de instituições públicas e privadas, que atua como instância executiva da iniciativa, promovendo sua implementação e fomentando a aprendizagem organizacional em torno da metodologia dos Cenários Prospectivos.

Complementarmente, o Sergipe 2050 propõe a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, um espaço igualmente participativo, de caráter deliberativo, voltado à pactuação dos planos de ação orientados pelos objetivos estratégicos de longo prazo do estado.

O segundo pilar corresponde à aplicação da metodologia de Cenários Prospectivos, que orienta e aprofunda as reflexões dos atores estratégicos sobre os futuros possíveis para o estado. Sua implementação tem funcionado, na prática, como instrumento de treinamento, desenvolvimento e educação (TD&E) dos parceiros envolvidos na iniciativa. Nesse processo, tem-se dado ênfase à mudança de atitudes, especialmente no que diz respeito ao reconhecimento da legitimidade de interesses distintos, condição essencial para a construção de consensos e a pactuação futura de estratégias voltadas ao desenvolvimento de Sergipe.

O terceiro pilar diz respeito à conquista da legitimidade social, reconhecendo os cidadãos, em seu conjunto e respeitadas as diversidades, como atores estratégicos do desenvolvimento de longo prazo. Evidenciou-se que a apropriação da metodologia dos Cenários Prospectivos pela sociedade, aliada ao exercício qualificado do controle social sobre as pactuações realizadas no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, são entendidos como fatores decisivos para que o Sergipe 2050 perdure durante as mudanças de gestão, que invariavelmente ocorrerão ao longo do tempo.

Durante a exposição, discutiram-se os avanços e obstáculos enfrentados na construção dos cenários exploratórios para Sergipe até 2050, seja do ponto de vista de mobilização dos atores, quanto da capacidade de absorção dos novos instrumentos metodológicos pelos integrantes da iniciativa. Além disso, foram identificados os próximos passos da elaboração da estratégia de longo prazo para Sergipe e os desafios para institucionalizar uma sistemática perene de reflexão, coordenação e pactuação que supere a descontinuidade administrativa e envolva toda a sociedade na condução do desenvolvimento do estado.

A implantação da iniciativa Sergipe 2050 ao longo de 2024 foi capaz de construir cenários prospectivos, uma visão de futuro e os objetivos estratégicos para Sergipe, de forma participativa e com muito aprendizado institucional. Esse processo já incorporou inovações importantes nas instituições responsáveis pela elaboração do planejamento de longo prazo para o desenvolvimento no estado, duas das quais serão destacadas a seguir.

A primeira foi sua institucionalização fora dos limites do governo, ao se ter convidado o setor empresarial, as universidades e as organizações da sociedade civil a assumirem em conjunto a responsabilidade por sua construção. E essa parceria tem ido além do espaço de escuta, que comumente se garante nos processos de planejamento tradicionais. Tem abarcado o espaço de decisão sobre a condução e os limites da própria iniciativa. Destaca-se que a opção por situar a coordenação executiva na Desenvolve-SE, uma Sociedade de Economia Mista criada para promover parcerias com atores privados e implantar novos modelos de

13 Uma discussão acerca das limitações dos modelos de Plano Plurianuais pode ser encontrada em Lemos, Serafim e Martins Neto (2024).

promoção do desenvolvimento econômico, reforçou essa característica.

Persiste, no entanto, a tarefa de ampliar esse espaço de decisão, seja por meio do reforço ao sistema de governança, mediante ampliação do Comitê Gestor e implantação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, seja pela institucionalização de canais efetivos de participação direta junto à população.

Também é fundamental refletir sobre a estrutura institucional do Sergipe 2050, de modo a assegurar sua continuidade ao longo do tempo. Para isso, é necessário promover de forma sistemática o debate público sobre o desenvolvimento do estado e viabilizar a pactuação de agendas com potencial de impacto. Além disso, deve-se considerar alternativas de modelagem que viabilizem seu financiamento de forma sustentável, sem a dependência exclusiva de recursos do orçamento público.

A segunda inovação foi a ênfase do Sergipe 2050 recair no processo de reflexão e não no produto imediato geralmente esperado por uma estratégia clássica de desenvolvimento de longo prazo na Administração Pública: um plano a ser seguido. Tal ênfase orientou a opção pela contratação de uma mentoria que apenas garantisse o rigor metodológico e facilitasse o trabalho colaborativo, mas deixando para os participantes a tarefa de elaborar todos os documentos que compuseram o processo de construção dos cenários prospectivos.

Nesse sentido, é central na iniciativa a tarefa de dotar os atores do desenvolvimento de Sergipe de competências para tomar decisões a partir de um olhar de longo prazo, antecipando oportunidades e ameaças trazidas pelas sementes de futuro. De fato, o envolvimento das instituições do comitê gestor em todas as etapas provocou o interesse de vários segmentos da sociedade sobre como levar as megatendências e os cenários prospectivos para um olhar estratégico dentro de suas instituições, evidenciado na crescente demanda por palestras e oficinas para grupos de empresários e organizações da sociedade civil.

Contudo, é necessário garantir a transformação das estratégias em ação coletiva e, nesse sentido, viabilizar a pactuação de compromissos entre os atores envolvidos, com transparência e controle social. Este último, por sua vez, depende também da promoção contínua de ações de letramento em futuros para toda a sociedade.

Diante do exposto, pode-se afirmar que a principal discussão proporcionada com o artigo foi a de destacar a importância do engajamento de atores estratégicos — públicos e privados, incluindo a sociedade — para a institucionalização efetiva de planejamentos de longo prazo na Administração Pública. Demonstrou-se como essa mobilização já vem ocorrendo no âmbito do Sergipe 2050, bem como de que forma ela tem orientado o planejamento das próximas etapas da iniciativa. Além disso, destacaram-se os benefícios já percebidos com essa participação e os potenciais ganhos esperados, embasados teoricamente. Como limitação do artigo, reconhecemos que o Sergipe 2050 se encontra em fase inicial, com diversas ações previstas ainda em processo de implementação. Assim que executadas, a análise sobre as particularidades do processo de governança colaborativa no Sergipe 2050 deverá ser desenvolvida e compartilhada.

6. Referências

1. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE (ALESE); FUNDAÇÃO DOM CABRAL (DOM CABRAL). *Plano de desenvolvimento do Estado de Sergipe 2030*. Aracaju, 2021. 180 p. Disponível em: https://al.se.leg.br/download/plano-de-desenvolvimento/. Acesso em: 19 abr. 2025.
2. BARRETO, Dilson Menezes. *A construção do desenvolvimento de Sergipe e o papel do Condese (1964-1982)*. Aracaju: Editora Diário Oficial, 2012.
3. BERGUE, Sandro Trescastro. Conhecimento: Elemento Essencial de Produção de Valor Público. In.: _____ (Ed.). *Gestão Estratégica de Pessoas no Setor Público*. São Paulo: Atlas, 2014. p. 259–285.
4. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasil 2050. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/Brasil2050. Acesso em: 20 abr. 2025.
5. COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Os países da América Latina e do Caribe analisarão o papel da institucionalidade do Estado no planejamento e na organização do desenvolvimento*. 2021. Disponível em: https://www.cepal.org/pt-br/noticias/os-paises-america-latina-caribe-analisarao-o-papel-institucionalidade-estado-planejamento-o. Acesso em: 20 abr. 2025.
6. COMISSÃO EUROPEIA. *Recovery plan for Europe*. 2021. Disponível em: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_pt#:~:text=Um%20montante%20total%20de%202,apoiar%20quem%20necessita%20de%20ajuda. Acesso em: 20 abr. 2025.
7. CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE PLANEJAMENTO (CONSEPLAN). Planejamento a longo prazo. Disponível em: https://conseplan.org.br/planejamento-a-longo-prazo-2/. Acesso em: 20 abr. 2025.
8. UNITED STATES OF AMERICA (USA). Economic Development Administration. American Rescue Plan Programs. Washington, D.C.: U.S. Department of Commerce, [s.d.]. Disponível em: https://www.eda.gov/funding/programs/american-rescue-plan. Acesso em: 20 abr. 2025.
9. GOMIDE, Alexandre; SÁ E SILVA, Fábio; PIRES, Roberto Rocha. Capacidades estatais e políticas públicas. In: MONASTERIO, L. et al (Eds.). *Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014, pp. 232-246
10. GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM (GOV.UK). Futures and foresight. Disponível em: https://www.gov.uk/government/groups/futures-and-foresight. Acesso em: 20 abr. 2025.
11. LEMOS, Leany; SERAFIM, Lizandra; MARTINS NETO, Rafael. História dos Planos Plurianuais: diferentes modelos, aprendizados, oportunidades e desafios. *In*: LEMOS, Leany; MENEZES, Diana; SERVO, Luciana (orgs). *A Reconstrução do planejamento nacional: inovações e desafios do PPA 2024-2027*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Nacional de Planejamento, 2024.
12. MARCIAL, Elaine Coutinho. *Planejamento por cenários: material de apoio – textos e exercícios*. Brasília, 2021. 203 p.: il., gráf., fot. color.
13. MARCIAL, Elaine Coutinho; GRUMBACH, Raul José dos Santos (orgs.). *Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor*. 5. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008. 228 p. (Coleção FGV Negócios).
14. MARCIAL, Elaine Coutinho; PIO, Marcello José (orgs). Megatendências mundiais 2040: contribuição para um debate de longo prazo no Brasil. Brasília, 2023.
15. MISOCZKY, Maria Cecília Araujo; GUEDES, Paulo. Introdução ao planejamento público. *In*: _____ (org.). *Planejamento e programação na administração pública*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES, UAB, 2011. p. 13–20.

16. PLANEAMENTO, POLÍTICAS, PROSPETIVA (PLANAPP); ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *O papel da Prospetiva Estratégica no apoio à decisão política: aprendizagem a partir da experiência internacional*. Lisboa: PlanAPP, 2023. Disponível em: https://planapp.gov.pt/wp-content/uploads/2023/01/WorkingPaper_SE_Papel-da-Prospetiva_PlanAPP_OCDE.pdf. Acesso em: 20 abr. 2025.

17. SERGIPE (Estado). Lei Ordinária n.º 9.180, de 10 de abril de 2023. Autoriza o Poder Executivo a constituir a Agência Sergipe de Desenvolvimento S.A. – DESENVOLVE-SE, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de Sergipe, Aracaju, 11 abr. 2023.

18. SERGIPE 2050. Sergipe 2050 [recurso eletrônico]. Disponível em: https://www.sergipe2050.com.br/. Acesso em: 20 abr. 2025.

19. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). *Futures literacy* [recurso eletrônico]. Disponível em: https://www.unesco.org/en/futures-literacy. Acesso em: 20 abr. 2025.

20. VÁSQUEZ, Javier Enrique Medina. El avance de la prospectiva en América Latina y el Caribe: factor esencial para un nuevo paradigma de planificación para el desarrollo en el siglo XXI. p. 173-207. *In*: MÁTTAR, Jorge; PERROTTI, Daniel E. (Ed). *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*. Libros de la CEPAL, N° 126, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, p. 173-207.

21. VIEIRA, James Batista. Governança colaborativa. *In*: _____. *Fundamentos da gestão pública* [recurso eletrônico]. Recife: Ed. UFPE, 2023. p. 366–422.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Governança e Participação na elaboração da estratégia Brasil 2050

- **Raquel Braga Barreto Sampaio**
  Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
  E-mail: raquel.sampaio@planejamento.gov.br
- **David Meister**
  Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
  E-mail: david.meister@planejamento.gov.br
- **Fabiano Chaves Silva**
  Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
  E-mail: fabiano.chaves@planejamento.gov.br

Resumo

Este artigo analisa o processo de governança e participação cidadã nas etapas de elaboração da Estratégia Brasil 2050 (EB2050), coordenada pela Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN) do Ministério do Planejamento e Orçamento. A EB2050 visa estabelecer um planejamento de longo prazo orientado ao desenvolvimento sustentável, à inclusão social e à superação das desigualdades regionais, por meio de uma governança multinível e da ampla participação de diversos setores da sociedade. Com base em análise documental e reflexão crítica, o estudo examina os mecanismos participativos adotados — como oficinas, consultas públicas, entrevistas e eventos regionais — e sua articulação com instâncias de governança técnica e institucional. A abordagem adotada permitiu integrar diferentes perspectivas territoriais e setoriais, fortalecendo a legitimidade e a representatividade do processo. Embora o modelo proposto represente um avanço na construção colaborativa de uma visão de futuro para o país, o artigo destaca desafios como a definição de metas e indicadores de impacto, a ausência de transparência na incorporação efetiva das contribuições no processo decisório e o fortalecimento de capacidades institucionais. Ressalta-se, ainda, que a efetividade da EB2050 dependerá da sua capacidade de transcender ciclos eleitorais e de manter constante engajamento e articulação entre os diversos atores envolvidos, assegurando continuidade, transparência e adaptação às dinâmicas políticas e sociais.

Palavras-chave: Governança multinível; Participação cidadã; Estratégia Brasil 2050; Planejamento nacional.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento nacional no Brasil tem enfrentado, ao longo de sua história, desafios estruturais que dificultam a formulação de estratégias de longo prazo capazes de articular as demandas de um país continental, marcado por profundas desigualdades regionais, socioeconômicas e ambientais. O Plano Plurianual (PPA 2024-2027) representou um memorável esforço de reconstrução do planejamento nacional, com o país buscando modelos que conciliem crescimento econômico, inclusão social e sustentabilidade.

Coordenada pela Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), conforme estabelece a Portaria GM/MPO nº 244, de 7 de agosto de 2024, a Estratégia Brasil 2050 (EB2050) fundamenta-se em três pilares: governança multinível, participação cidadã e apropriação do planejamento por entes subnacionais, setor privado e sociedade civil. Diferentemente de exercícios prospectivos tradicionais, a estratégia propõe um processo dinâmico, com atualizações contínuas e indução de planos setoriais e regionais. Seus objetivos incluem combater a pobreza, reduzir desigualdades, aumentar a produtividade e promover a sustentabilidade ambiental, desafios que exigem articulação entre os três poderes, órgãos de controle, colegiados da sociedade civil, entes federativos, organismos internacionais e setor privado. Este artigo analisa as abordagens participativas, os arranjos institucionais e os métodos adotados para garantir a legitimidade, transparência e efetividade da governança da EB2050, destacando a centralidade da participação social na construção de um planejamento de longo prazo comprometido com os desafios e aspirações da sociedade brasileira.

2. OBJETIVOS

O objetivo deste artigo é analisar criticamente os mecanismos de governança e os dispositivos de participação social empregados no processo de elaboração da Estratégia Brasil 2050, com foco em sua capacidade de promover legitimidade, transparência e articulação entre os diversos atores institucionais e sociais envolvidos. Busca-se compreender de que forma esses elementos foram incorporados metodologicamente à construção da EB2050, contribuindo para a sua efetividade enquanto instrumento de planejamento de longo prazo. Além disso, o artigo procura identificar avanços, desafios e lições aprendidas no desenho e na implementação de instâncias participativas e de governança multinível, considerando seu papel estratégico na construção de uma visão de futuro compartilhada para o Brasil.

3. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, estruturada em duas etapas: análise documental e reflexão crítica do processo participativo de elaboração da EB2050, ainda em curso. A escolha reflete o estágio inicial da EB2050, cuja implementação ainda não gerou resultados empíricos consolidados. Entre as limitações identificadas estão a ausência de metas e indicadores concretos de impacto e a dependência de documentos oficiais, que podem refletir vieses institucionais. Ainda assim, a abordagem adotada permite uma avaliação consistente e abrangente do processo de formulação do plano nacional de longo prazo, contribuindo para a compreensão de seus desafios, potencialidades e diretrizes estruturantes.

3.1 ANÁLISE DOCUMENTAL

Foram examinados documentos oficiais disponíveis no site da Estratégia Brasil 2050 (BRASIL, 2025a) e na plataforma Brasil Participativo (BRASIL, 2025b). Além disso, realizou-se a análise da transcrição dos Diálogos para a Construção da Estratégia Brasil 2050, referentes aos eventos realizados em março e abril, análise dos relatórios de oficinas dos estudos temáticos e estratégicos, entrevistas, além da análise do perfil de respondentes da Consulta Pública "Que Brasil Queremos nos Próximos 25 Anos?". De forma complementar, foram identificadas notícias divulgadas em canais de comunicação oficiais do Ministério do Planejamento e Orçamento, além de matérias publicadas por governos e jornais locais. Esses materiais foram examinados para compreender a estrutura da governança e os resultados dos mecanismos participativos.

3.2. REFLEXÃO CRÍTICA

Com base nos dados coletados, realizou-se uma análise interpretativa da interação entre governança, participação e conteúdos técnicos, considerando o contexto político de abril de 2025. A análise busca evidenciar de que modo a qualidade da governança e a efetividade da participação social podem contribuir para a legitimidade e a sustentabilidade de processos estratégicos em cenários desafiadores, apontando caminhos para a consolidação de práticas mais colaborativas e resilientes no planejamento estatal.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

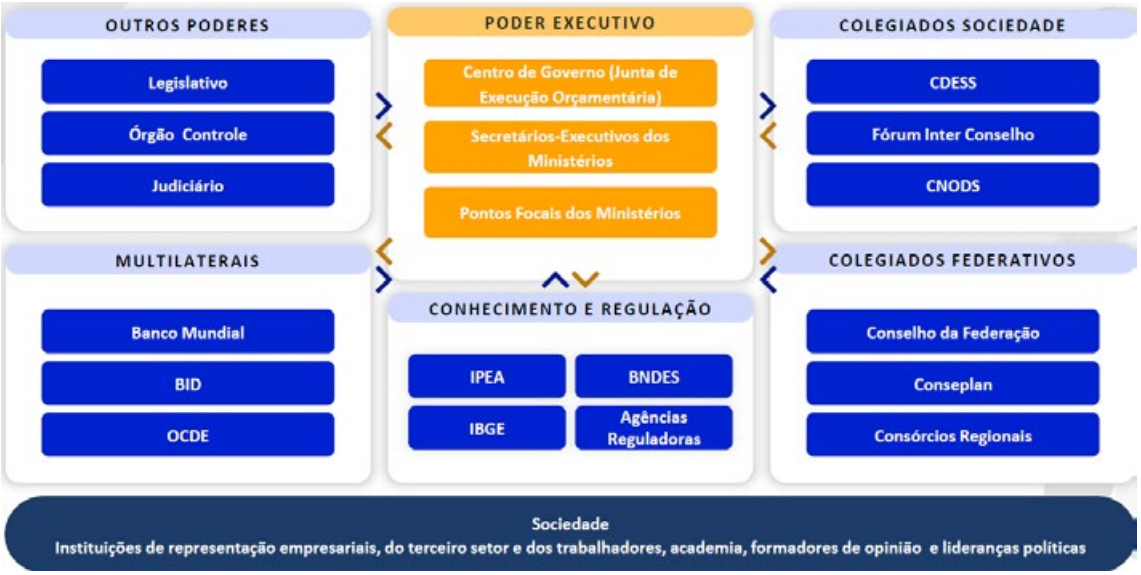
4.1 GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA EB2050

A governança multinível (GMN) e a participação cidadã são aspectos cruciais da governança contemporânea, especialmente em países como o Brasil,

com suas estruturas administrativas complexas. A GMN envolve a interação de redes de governança que operam horizontalmente com governos locais e a sociedade civil, e verticalmente com autoridades de níveis superiores (CID et al., 2024). A participação cidadã é um componente vital da governança compartilhada, aprimorando a formulação de políticas públicas por meio do engajamento cívico em processos como o orçamento participativo e as consultas públicas (FRANKLIN et al., 2013; EBDON et al., 2012). O planejamento governamental no Brasil, particularmente no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável e à gestão de recursos, é discutido em diversos artigos estudados. O Brasil apresenta um contexto de governança desafiador devido ao seu tamanho, às estruturas multiníveis e às diversas culturas administrativas.

Na análise da governança no processo de elaboração da Estratégia Brasil 2050, é possível notar que a construção foi estruturada a partir de uma governança composta por instâncias institucionais, técnicas, intersetoriais e de poder, envolvendo não só o poder executivo e demais poderes da República, como também colegiados da sociedade civil, colegiados federativos, organismos internacionais, agências reguladoras, bem como instituições de pesquisa e de financiamento de desenvolvimento (**Figura 1**).

Figura 1 – Governança da elaboração da Estratégia Brasil 2050.



No tocante à governança, o modelo multinível busca garantir a integração entre os diferentes níveis de governo — federal, estadual e municipal — e a legitimidade das decisões tomadas. O convite à participação de entidades como o Conseplan e os consórcios regionais reforça a dimensão regional do planejamento, essencial em um país com realidades tão díspares quanto o Brasil. A perspectiva de validação de atributos no Fórum Interconselhos, Conselhão (CDESS) e Conselho da Federação demonstra a preocupação em legitimar essas diretrizes como propostas nacionais pujantes, e não apenas decisões políticas.

A inclusão de colegiados federativos visa alinhar as prioridades nacionais às especificidades locais, na tentativa de coordenar esforços e superar desafios históricos como a falta de recursos financeiros nos municípios e a competição entre estados por investimentos. A EB2050 propõe superar essas barreiras por meio de mecanismos de indução, incentivando a colaboração intergovernamental e a partilha de responsabilidades.

Para fortalecer a governança e promover o engajamento contínuo dos atores envolvidos em todas as etapas do processo, foi desenvolvida uma página dedicada à EB2050 no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento e Orçamento. Essa plataforma centraliza informações que contextualizam o plano de longo prazo, detalham sua estrutura e disponibilizam *links* para os produtos gerados, facilitando o acesso e a transparência. Complementarmente, uma Newsletter mensal, publicada no início de cada mês e enviada por e-mail aos *stakeholders*, tem se consolidado como uma ferramenta estratégica de comunicação. Ela mantém os envolvidos informados sobre atualizações, avanços

e resultados, reforçando a participação ativa e a colaboração na implementação da EB2050.

4.1.1 ANÁLISE CRÍTICA DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL NA EB 2050

A governança multinível na elaboração da Estratégia Brasil 2050 revela um esforço estruturado para integrar diferentes níveis de governo, sociedade civil e outros atores, promovendo legitimidade e colaboração em um contexto de alta complexidade administrativa. A articulação entre instâncias institucionais, técnicas e intersetoriais, somada à inclusão de colegiados federativos e regionais, como o Conseplan e os consórcios regionais, reforça a busca por alinhar prioridades nacionais às especificidades locais, enfrentando desafios históricos como a desigualdade de recursos e a competição entre entes federativos. Mecanismos como o Fórum Interconselhos e o site da EB2050, aliados à Newsletter mensal, fortalecem a transparência e o engajamento contínuo, consolidando a participação cidadã e a coordenação intergovernamental.

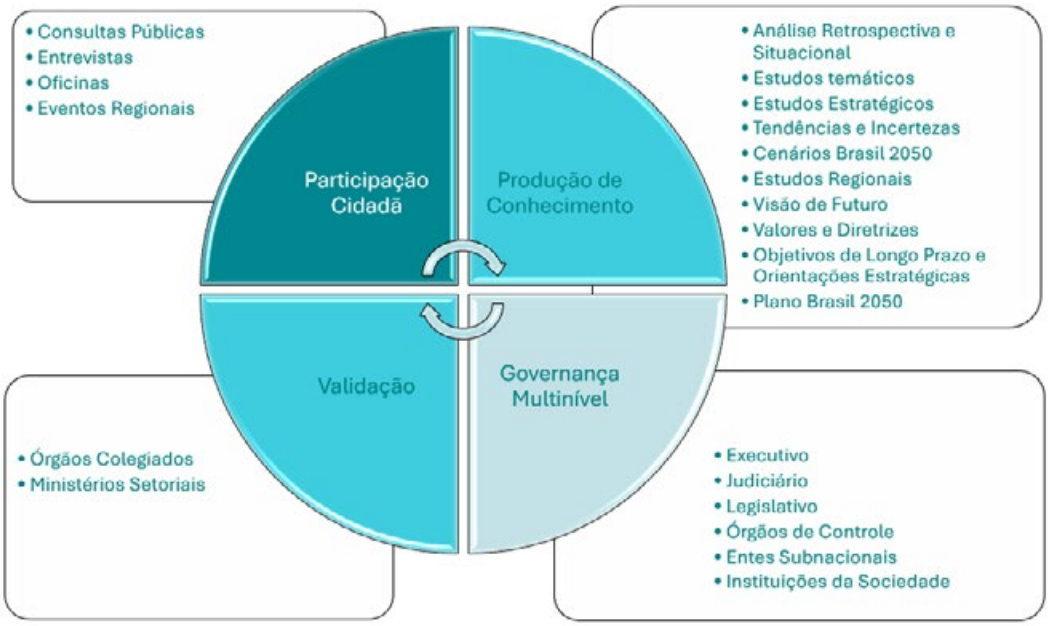
4.2 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E PLURALIDADE DE VOZES

Diversos estudos enfatizam a importância da participação cidadã como componente integrante e fundamental do planejamento. Pesquisas exploram a incorporação da participação cidadã, sintetizando a participação cidadã e a governança interativa para analisar as camadas de governança necessárias (JÄNTTI et al., 2023). Estratégias de governança digital vêm sendo cada vez mais adotadas para aumentar a transparência, melhorar a prestação de serviços e fomentar o engajamento cidadão. No entanto, a eficácia da participação cidadã é objeto de debate. Alguns estudos mostram que a participação cidadã no planejamento urbano tem sido recebida com críticas. Uma comparação entre fóruns participativos revela complexidades quanto à forma como estruturas de poder estabelecidas influenciam os resultados participativos. Outros estudos exploram os benefícios da governança participativa, sugerindo que o engajamento cidadão nos processos orçamentários pode levar a finanças mais sustentáveis.

Ao analisar o processo participativo da Estratégia Brasil 2050, é possível notar que foi estruturado para ser amplo, contínuo e inclusivo, utilizando diversos instrumentos, como consultas públicas, entrevistas, oficinas temáticas e eventos regionais. Esses mecanismos asseguraram a pluralidade de vozes, refletindo a diversidade territorial, social e institucional do Brasil, e fortaleceram a legitimidade do planejamento ao integrar contribuições de setores público e privado, entes federativos, academia, Parlamento, Judiciário e sociedade civil.

A interação entre participação social, produção técnica e validação por instâncias colegiadas é um dos diferenciais da EB2050. O processo integra as contribuições coletadas em consultas e oficinas à elaboração dos conteúdos técnicos, posteriormente validados por instâncias de governança como o Fórum Interconselhos. Essa articulação garante que as decisões sejam baseadas em análises abrangentes e colaborativas, harmonizando expectativas entre setores e promovendo transparência (**Figura 2**).

Figura 2 – Articulação, governança e participação na elaboração do conteúdo técnico da EB2050.



4.3 IMPORTÂNCIA DAS PARCERIAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA

A formalização de parcerias foi um elemento central para o sucesso da elaboração da Estratégia Brasil 2050, garantindo a execução eficiente das etapas e o alcance dos objetivos propostos.

A parceria com a Macroplan foi essencial para a consolidação das contribuições recebidas, assegurando maior precisão técnica na integração dos diferentes mecanismos de participação e na elaboração do documento final. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por meio de um Acordo de Cooperação Técnica formalizado em 2024, desempenhou um papel importante na construção dos cenários macroeconômicos iniciais, fornecendo bases sólidas para as projeções, além de participar ativamente dos debates nas oficinas. Da mesma forma, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) contribuiu significativamente ao definir as premissas dos cenários projetados para 2050, consolidando o estudo estratégico de macroeconomia e contribuindo efetivamente nas oficinas presenciais.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) também teve um papel relevante, financiando estudos específicos (como é o exemplo do estudo de transição demográfica elaborado pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais – CEDEPLAR) e disponibilizando espaços para a realização de oficinas estratégicas, incluindo discussões sobre cenários, visão de futuro e estudos regionais.

A Escola Superior de Defesa (ESD) apoiou a logística do projeto ao ceder espaços para as 19 oficinas temáticas realizadas ao longo dos meses de novembro e dezembro de 2024. O ONU Habitat desenvolveu uma ferramenta de participação utilizada nos eventos estaduais, que tem se mostrado uma eficaz coleta estruturada de contribuições durante os diálogos realizados em cada unidade da federação. O Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF também se mostrou essencial na integração da visão jovem ao processo, tanto na indicação de participantes para os eventos estaduais, como para a estruturação de oficina sobre o tema, que servirá de subsídio para a elaboração do relatório Crianças e Adolescentes.

Além disso, a construção colaborativa da EB2050 contou com a participação ativa de parceiros do Governo Federal, Estadual e Municipal, do Terceiro Setor, do Setor Privado, bem como de Conselhos e Consórcios Regionais. Essa abordagem multissetorial fortaleceu a legitimidade e a abrangência do plano, promovendo uma governança participativa e alinhada aos desafios e oportunidades do desenvolvimento sustentável do Brasil até 2050.

4.4. OFICINAS

As oficinas realizadas no âmbito da EB2050 desempenharam um papel crucial ao promover um espaço estruturado de diálogo, favorecendo o engajamento ativo e a interação entre os diversos atores envolvidos. Esses eventos garantiram a incorporação de perspectivas multissetoriais e regionais, enriquecendo o conteúdo técnico e prospectivo do plano com visões diversificadas e complementares. A seleção dos participantes, indicados por Ministérios Setoriais, Governos Estaduais, parceiros estratégicos ou convidados por seu notório saber, assegurou a representatividade e a qualificação das discussões, promovendo um ambiente plural e colaborativo.

Realizadas em parceria com a Escola Superior de Defesa (ESD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as oficinas abordam uma ampla gama de temas, incluindo estudos temáticos, estratégicos e regionais, além de reflexões sobre megatendências, incertezas, cenários e visões de futuro. Essa abordagem multifacetada permitiu não apenas a troca de conhecimentos especializados, mas também a construção de consensos e a identificação de prioridades compartilhadas, fundamentais para a formulação de um plano robusto e alinhado às necessidades do país.

4.4.1 OFICINAS DE ESTUDOS TEMÁTICOS (ESCOLA SUPERIOR DE DEFESA)

Conduzidas na Escola Superior de Defesa, em Brasília, essas oficinas abordaram 19 dos 21 temas intersetoriais, como pobreza, educação, saúde, descarbonização, inovação e segurança hídrica. Embora os estudos temáticos não visassem avançar na fronteira do conhecimento, buscavam transformar o estoque de conhecimento acumulado dentro do Governo em conteúdo voltado à identificação de elementos úteis para o processo de elaboração da EB2050.

Com o apoio do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), cada oficina contou com cerca de cinquenta especialistas e atores-chave para refinar versões preliminares e coletar novas perspectivas para a produção do documento final. Os debates, realizados em novembro e dezembro de 2024, resultaram em 694 páginas de estudos, sintetizadas em 133 páginas contendo desafios, visão de futuro, potencialidades, indicadores e metas para cada uma das 21 temáticas apresentadas.

4.4.2 OFICINAS DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO)

Realizadas no edifício-sede do BID, em Brasília, as oficinas de estudos estratégicos focam quatro temas transversais: adaptação e mitigação às mudanças climáticas, transição demográfica, infraestrutura (transportes/logística, energia e telecomunicações) e análises de cenários macroeconômicos. Com apoio do BID na contratação de consultores especializados, as oficinas tiveram como objetivo promover a articulação e a integração entre os diferentes setores, ajustando parâmetros e harmonizando premissas para que os resultados sejam conciliáveis e coerentes.

4.4.3 OFICINA DE MEGATENDÊNCIAS E INCERTEZAS (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO)

Realizada em 10 de dezembro de 2024, no edifício sede do BID, os resultados da consulta pública de tendencias e incertezas foram levados à discussão em oficina com a participação de 37 especialistas de diversas áreas. O evento identificou oportunidades e riscos, consolidando uma lista de tendências e incertezas para orientar a EB2050.

4.4.4 OFICINA DE CENÁRIOS (BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO)

Com base na validação das premissas de cada cenário, a oficina realizada em 18 de março de 2025 no edifício sede do BID envolveu a elaboração de narrativas detalhadas, integrando megatendências, desdobramentos de incertezas críticas, eventos setoriais e estratégias, com ênfase em possíveis colaborações e competições entre atores. A robustez de cada cenário foi assegurada por meio de revisões conduzidas por cerca de 50 especialistas, que verificaram a consistência, plausibilidade e coerência das combinações de incertezas críticas em cada narrativa, garantindo alinhamento com a lógica proposta.

O artigo não detalha a Oficina de Visão de Futuro e a Oficina de Estudos Regionais, programadas para ocorrer em maio e junho de 2025.

4.4.5 OFICINA COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES

No dia 6 de maio, será realizada uma oficina virtual, voltada para a escuta qualificada de crianças e adolescentes, com o apoio institucional do UNICEF e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). A atividade integra os mecanismos

participativos da Estratégia Brasil 2050 e tem como objetivo captar as visões de futuro, percepções sobre desafios e oportunidades, e vivências da juventude brasileira em sua diversidade. Ao final, será elaborado um relatório sistematizado contendo todas as contribuições coletadas, que será incorporado aos insumos da EB2050. A metodologia proposta visa garantir um ambiente seguro e acolhedor, promovendo a escuta ativa e significativa de um público historicamente pouco representado nos processos de planejamento nacional de longo prazo.

4.4.6 ANÁLISE CRÍTICA DO PAPEL DAS OFICINAS NA INTERAÇÃO ENTRE ATORES

As oficinas se destacam como um instrumento eficaz para fomentar a interação entre os atores, pois criam um espaço de escuta ativa e troca de ideias que transcende silos setoriais e regionais. Ao reunir representantes de diferentes esferas governamentais, da sociedade civil, da academia e de organizações internacionais, elas romperam barreiras institucionais e promoveram uma visão integrada dos desafios e oportunidades do planejamento de longo prazo. Uma limitação significativa à participação nas oficinas reside na representatividade, que, embora cuidadosamente planejada, pela própria restrição de espaço e tempo pode ser comprometida pela ausência de vozes de grupos marginalizados ou menos institucionalizados.

4.5 CONSULTAS PÚBLICAS

As consultas públicas foram importantes mecanismos de participação na construção da Estratégia Brasil 2050, promovendo a escuta ativa da sociedade e garantindo a incorporação de perspectivas diversificadas no planejamento de longo prazo do país. Três consultas específicas foram conduzidas de forma estruturada e transparente pela plataforma Brasil Participativo: a Tomada Pública de Subsídios (TPS), a consulta sobre Tendências e Incertezas, e a consulta "Que Brasil Queremos nos Próximos 25 Anos?". Plataformas digitais potencializam a governança participativa ao facilitar o engajamento cidadão (MUNIR et al., 2024). Na EB2050, esses processos possibilitaram mapear estudos, planos, visões estratégicas e aspirações coletivas, enriquecendo o debate e fornecendo uma base sólida para a formulação de políticas públicas alinhadas aos desafios e oportunidades do Brasil até 2050.

4.5.1 INVENTÁRIO DE PROPOSTAS PARA O BRASIL NO LONGO PRAZO

Realizada entre 11 de setembro e 8 de novembro de 2024 na plataforma Brasil Participativo, a Tomada Pública de Subsídios (TPS) teve como objetivo coletar estudos e planos estratégicos para o Brasil no horizonte de longo prazo. Divulgada por meio de mailings enviados pela caixa da EB2050, recebeu 78 estudos de organizações da sociedade civil, academia, empresas, entidades de representação, instituições públicas e organismos internacionais. As contribuições que atenderam aos critérios pré-definidos foram consolidadas no *Inventário de Planos e Estudos para o Longo Prazo*, disponibilizado na plataforma da EB2050, hospedada no site do Ministério do Planejamento e Orçamento, promovendo transparência e acesso público às propostas.

4.5.2 TENDÊNCIAS E INCERTEZAS

Conduzida na plataforma Brasil Participativo e amplamente divulgada via mailings da EB2050, esta consulta buscou identificar megatendências globais e incertezas críticas com potencial impacto no futuro do Brasil. As contribuições coletadas foram essenciais para embasar as discussões da Oficina de Megatendências e Incertezas Críticas, realizada em 10 de dezembro de 2024, e para orientar a construção de cenários prospectivos da EB2050. A consulta obteve 237 respostas com perfil diversificado dos respondentes tem termos de vínculo institucional, localização, gênero e escolaridade, ainda que neste último haja grande concentração em pós-graduados, o que é desejável nesse tipo de consulta.

4.5.3 CONSULTA "QUE BRASIL QUEREMOS NOS PRÓXIMOS 25 ANOS?"

Realizada na plataforma Brasil Participativo com previsão de encerramento em 31 de maio, a consulta procura responder às seguintes perguntas:

1. Quais são as cinco maiores riquezas ou potencialidades do Brasil que são mais relevantes para o seu estado e que podem ser melhor aproveitadas até 2050?;

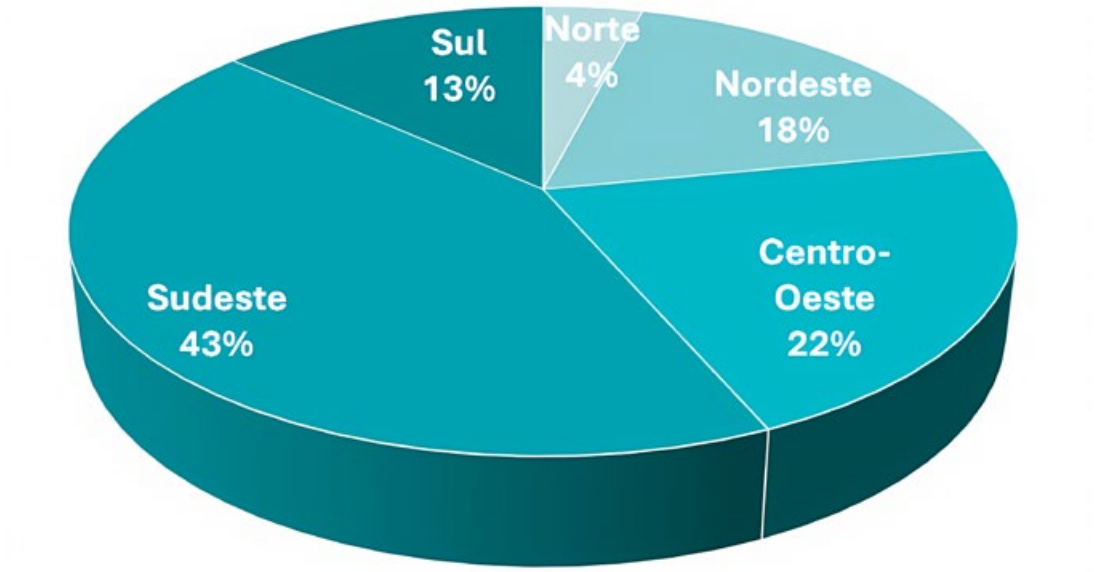
2. Na sua opinião, quais são os cinco principais desafios que o Brasil enfrenta atualmente, que são

mais relevantes para o seu estado e que precisam ser superados para a construção do Brasil do futuro?;

3. Como você deseja que seja o Brasil em 2050?; 4. Em uma frase, descreva o Brasil que você deseja para 2050 (Opcional).

Uma avaliação parcial, com 660 respondentes verificados até 11 de abril de 2025, demonstrou o impacto dos eventos estaduais na coleta de perspectivas regionais do plano. Foi possível notar um aumento na participação da região Nordeste após a realização de encontros na Paraíba (03/04/2025), Pernambuco (04/04/2025), Ceará (10/04/2025) e Bahia (11/04/2025), alcançando 18,2% de participação na Consulta Pública. Embora esse percentual permaneça inferior ao das regiões Sudeste e Centro-Oeste, já supera a participação de regiões ainda não contempladas por eventos, como Norte e Sul, evidenciando o potencial dos eventos estaduais para ampliar a representatividade regional e enriquecer a construção da EB2050 (**figura 3**).

Figura 3 – Percentual de respondentes da Consulta Pública "Que Brasil Queremos nos próximos 25 anos? por região.



Na análise dos dados, é possível identificar que eventos conduzidos de forma participativa fomentam o engajamento de atores locais, permitindo a coleta de contribuições que refletem as realidades e prioridades da região. Essa abordagem fortalece a legitimidade do plano nacional, promovendo maior equidade e eficácia na implementação das estratégias. Recomenda-se uma análise aprofundada dos dados após os eventos nas regiões Norte e Sul.

4.5.4 ANÁLISE CRÍTICA DAS CONSULTAS PÚBLICAS NO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

A análise crítica do papel das consultas públicas na participação cidadã da Estratégia Brasil 2050 (EB2050) revela avanços significativos na promoção de uma cultura de planejamento participativo no Brasil, mas também aponta limitações estruturais e desafios a serem enfrentados para garantir uma efetiva democratização do processo decisório.

As três consultas públicas descritas — Tomada Pública de Subsídios (TPS), Tendências e Incertezas e "Que Brasil Queremos nos Próximos 25 Anos?" — demonstram uma abordagem plural e articulada de engajamento cidadão. A utilização da plataforma Brasil Participativo, aliada à ampla divulgação por mailings e à realização de eventos estaduais, mostra uma preocupação com transparência, acesso à informação e deliberação aberta.

Em que pese o mérito em promover espaços de escuta ativa, a representatividade plena ainda encontra obstáculos concretos. Um ponto crítico diz respeito à natureza e à eficácia da participação promovida. Embora as consultas tenham fornecido dados valiosos, o texto não deixa claro até que ponto essas

contribuições foram incorporadas efetivamente na formulação do plano — ou se serviram apenas como insumo consultivo. Esse ponto é central para distinguir uma participação meramente simbólica ou instrumental de uma participação transformadora e vinculante, que realmente redistribui poder. A concentração de contribuições de pós-graduados e instituições formais pode indicar um viés governamental e técnico nas respostas — o que, embora esperado em consultas estratégicas, pode excluir ou reduzir o peso de segmentos populares ou menos escolarizados.

4.6. Entrevistas

Em dezembro de 2024, foram conduzidas 22 entrevistas em profundidade com atores-chave como parte do processo participativo da EB2050. O processo de seleção dos entrevistados foi realizado pela SEPLAN e pela Macroplan, buscando pessoas representativas e relevantes com expertise em áreas como economia, educação, inovação, políticas sociais, desenvolvimento urbano, meio ambiente e relações internacionais, representando governo, setor privado, academia, terceiro setor e sociedade civil.

O conteúdo gerado por meio das entrevistas com as lideranças da sociedade traz uma visão estratégica bastante assertiva, para que o Brasil supere seus desafios estruturais e alcance a visão de futuro desejada, por meio de ações concretas e coordenadas. Os onze temas prioritários orientaram a validação em instâncias de governança, como o Fórum Interconselhos. As ações sugeridas incluem reformas políticas para melhorar a representatividade, medidas de combate à desinformação e fortalecimento da governança democrática. Além disso, as recomendações reforçaram a importância de mecanismos participativos contínuos, alinhando-se aos objetivos de promover a cooperação federativa e a transparência no planejamento. O documento síntese com as contribuições dos entrevistados será publicizado no sítio eletrônico do MPO.

4.7 DIÁLOGOS PARA A CONSTRUÇÃO DA EB2050

Entre março e junho de 2025, os Diálogos para a Construção da Estratégia Brasil 2050 serão realizados em capitais das cinco macrorregiões do país. Cada evento estadual tem duração aproximada de 2 horas e são organizados em parceria com os governos locais. Cada evento contará com dois painéis: um com autoridades locais e representantes do Governo Federal, e outro com participantes do setor produtivo, organizações não governamentais, movimentos sociais, povos indígenas, adolescentes e ativistas, que contribuirão para a formulação das diretrizes nacionais. Todos os eventos são divulgados no canal do Youtube do Ministério do Planejamento e Orçamento e contam com editoriais e notícias após a sua realização, tanto em âmbito institucional como pelos parceiros locais.

As plenárias têm o objetivo de divulgar a Estratégia Brasil 2050 e coletar, por meio de da Consulta Pública e da ferramenta desenvolvida em parceria com a ONU Habitat, as perspectivas de cada estado em três eixos principais: desafios locais, oportunidades regionais e visão de futuro para 2050.

O primeiro estado a receber os Diálogos foi o Espírito Santo, em 20 de março de 2025, seguido de Minas Gerais no dia 21 e São Paulo no dia 31 de março. Em abril, até o fechamento deste artigo, foram realizados os eventos na Paraíba, no dia 03, Pernambuco, no dia 04, Ceará, no dia 10 e Bahia no dia 11. Ainda em abril estão previstos os eventos do Rio Grande do Sul, no dia 24 e Brasília no dia 29. Os diálogos seguem por outras importantes capitais, incluindo a região norte, durante os meses de maio e junho.

Na análise dos dados, o aumento na participação da região Nordeste na Consulta Pública após a realização dos eventos destaca a importância dos encontros estaduais para impulsionar a representatividade regional e enriquecer a formulação da Estratégia Brasil 2050.

4.8 INSTÂNCIAS DE VALIDAÇÃO

Após a fase de coleta de insumos provenientes das diversas consultas públicas, oficinas e demais mecanismos participativos, estão previstas reuniões estratégicas com o Fórum Interconselhos, o Conselho da Federação e o Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável – CDESS (Conselhão). Essas instâncias funcionarão como espaços de validação dos atributos centrais da Estratégia Brasil 2050, assegurando que os princípios, diretrizes e prioridades do plano reflitam uma construção coletiva e estejam alinhados aos interesses e visões de diferentes segmentos da sociedade. Tais encontros visam conferir legitimidade política e institucional à EB2050, promovendo o diálogo entre governo federal, estados, municípios, sociedade civil organizada e setor produtivo, em um processo de pactuação ampla e democrática.

4.9 DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO

A implementação dos mecanismos de governança e participação depende muito da continuidade do processo de engajamento dos diferentes atores, permitindo que as ações não fiquem apenas no papel, mas reflitam importantes diretrizes nacionais e regionais. Após a elaboração da EB2050, essa continuidade dependerá de fatores como o fortalecimento das capacidades institucionais, a continuidade da interação política e o engajamento da sociedade. A harmonização de expectativas entre setores diversos exige uma governança robusta, com instrumentos de monitoramento e avaliação ainda em desenvolvimento, como é o exemplo do Observatório de Longo Prazo. Conforme apontado pelo Relatório de Tendências e Incertezas, destaca-se a necessidade de estabelecer indicadores precisos para avaliar os avanços na inclusão social, os quais ainda aguardam definição formal. Adicionalmente, o contexto político brasileiro, caracterizado por polarização e instabilidade, impõe a necessidade de a Estratégia transcender ciclos eleitorais, exigindo um pacto nacional entre os poderes públicos e a sociedade. Superar essas barreiras será fundamental para assegurar a continuidade e a efetividade da Estratégia Brasil 2050.

5. CONCLUSÃO

A Estratégia Brasil 2050 (EB2050) marca um avanço significativo no planejamento de longo prazo do Brasil, ao estruturar um modelo de governança multinível e participação cidadã que integra a diversidade regional, social e institucional do país. A abordagem regionalizada é um diferencial, permitindo que a estratégia contemple as especificidades do Brasil e promova a cooperação federativa.

Os mecanismos participativos, incluindo Diálogos Estaduais, consultas públicas, oficinas e entrevistas, demonstram potencial para legitimar e enriquecer o processo, promovendo uma visão de futuro compartilhada. O aumento da participação do Nordeste após eventos estaduais evidencia a eficácia desses instrumentos em ampliar a representatividade e captar perspectivas locais.

Não obstante os avanços na implementação de mecanismos participativos, no que tange à metodologia, verifica-se na EB2050 a ausência de elementos que evidenciem, de forma clara e sistematizada, o grau de incorporação efetiva das contribuições oriundas da sociedade civil no processo de formulação do plano. O material disponível não explicita os critérios utilizados para a consolidação, priorização ou tradução dessas contribuições em diretrizes estratégicas, o que limita a transparência e a rastreabilidade do processo decisório.

A harmonização de interesses entre setores demanda uma governança robusta, com instrumentos de monitoramento, como o Observatório de Longo Prazo, ainda em desenvolvimento, e metas e indicadores de inclusão social pendentes de definição. Para garantir a legitimidade e a imparcialidade do processo, é imprescindível estabelecer estruturas claras de validação e metodologias robustas de consolidação das contribuições coletadas. Essas estruturas devem priorizar critérios objetivos e transparentes, minimizando análises subjetivas e influências governamentais que possam comprometer a neutralidade das decisões. Como desafios, o contexto político reforça a necessidade de um pacto nacional para transcender ciclos eleitorais. O Conseplan pode desempenhar um papel central nesse processo, articulando atores regionais e acompanhando os avanços do plano.

Este estudo conclui que a EB2050 é um marco promissor para o planejamento de longo prazo no Brasil, mas sua consolidação exigirá esforços contínuos de articulação e adaptação às dinâmicas sociais e políticas do país. Pesquisas futuras devem acompanhar os desdobramentos da estratégia, avaliando seus impactos concretos e ajustando suas diretrizes conforme necessário.

6. Referências

1. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Estratégia Brasil 2050. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2025a. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/Brasil2050. Acesso em: 03 abr. 2025.
2. BRASIL. Presidência da República. Plataforma Brasil Participativo. Brasília: Presidência da República, 2025b. Disponível em: https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/. Acesso em: 03 abr. 2025.
3. OECD (2003), O cidadão como parceiro: Manual da OCDE sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas, OECD Publishing, Paris, https://www.oecd.org/pt/publications/o-cidadao-como-parceiro_978.926.4065109-pt.html
4. BRASIL. Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027. Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/240405-a-reconstrucao-do-planejamento-nacional-inovacoes-e-desafios-do-ppa-2024-2027-digital.pdf. Acesso em: 9 abr. 2025.
5. CID, C. et al. Multilevel governance and institutional adaptation. *Public Administration Review*, v. 84, n. 1, p. 45–62, 2024. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/toc/15406210/2024/84/1. Acesso em 02 abr. 2025.
6. EBDON, C.; FRANKLIN, A. Citizen participation in budgeting theory and practice. *Public Administration Review*, v. 72, n. 3, p. 437–447, 2012. Disponível em https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00600.x. Acesso em 28 mar. 2025.
7. FRANKLIN, A. L.; EBDON, C. Engaging citizens in budgeting: Learning from experiences. *Public Performance & Management Review*, v. 36, n. 3, p. 439–462, 2013. Disponível em https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/PMR1530.957.6360304. Acesso em 30 mar. 2025.
8. JÄNTTI, M. et al. Citizen participation and interactive governance: Layers of engagement in local government. *Policy and Society*, v. 42, n. 1, p. 74–89, 2023. Disponível em https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/009.539.97231177220. Acesso em 06 abr. 2025.
9. MUNIR, K. et al. Digital platforms and participatory governance. *Information Polity*, v. 29, n. 1, p. 75–91, 2024. Disponível em https://journals.sagepub.com/home/ipo. Acesso em 06 abr. 2025.
10. ROCCO, R. et al. Spatial planning and the right to the city in Brazil. *Planning Theory & Practice*, v. 20, n. 4, p. 481–496, 2019. Disponível em https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02697.459.2019.1636552. Acesso em: 02 abr. 2025.

O ciclo de políticas públicas no planejamento de longo prazo: uma análise exploratória de entes subnacionais

- **Roberto Santos Matos**
  Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão, Brasil
  robertosantosmatos1@gmail.com
- **Steferson Lima Costa Ferreira**
  Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Maranhão, Brasil
  steferson.ferreira@gmail.com
- **André Luiz Cutrim Gallózio**
  X-VIA em Soluções de Governo Digital
  andregallozio@hotmail.com
- **Luiza Cabel Corteletti**
  Secretaria Municipal de Administração e Tecnologia da Informação de Curitiba, Brasil
  lucorteletti@gmail.com

Resumo

Apesar dos avanços normativos promovidos pela Constituição de 1988, que estabeleceu a conexão entre os instrumentos de planejamento e orçamento de médio e curto prazo (PPA, LDO e LOA), persiste uma lacuna regulatória importante no que tange ao planejamento de longo prazo. Diferentemente de ser tratado como uma política pública estratégica e contínua, o planejamento de longo prazo no Brasil é abordado na literatura especializada como uma prática pontual, adotada voluntariamente por alguns entes públicos, especialmente os subnacionais. Esse cenário compromete a efetividade das ações governamentais e limita a capacidade de enfrentar desafios estruturais, como desigualdades socioeconômicas, mudanças climáticas, transição demográfica e restrições fiscais. Neste contexto de desafios estruturais e novas possibilidades derivadas da "Estratégia Brasil 2050", o presente artigo se propõe a mapear atividades e processos essenciais para fomentar o planejamento de longo prazo como uma política pública essencial. A pesquisa analisa a implementação dessa abordagem nos estados do Maranhão, Ceará e Espírito Santo, com o objetivo de identificar boas práticas adotadas nas diversas etapas dos ciclos de políticas públicas e orçamentário. A análise busca promover a integração das políticas públicas de longo prazo com as realidades locais e os desafios específicos de cada ente, mapeando processos testados, consolidados e adaptáveis para outras localidades. Ademais, a pesquisa aborda os principais desafios na implementação do planejamento de longo prazo, como incertezas econômicas, mudanças políticas, a falta de metodologias consolidadas e a fragmentação da gestão pública. Para superar esses obstáculos, propõe-se a adoção de uma governança colaborativa que envolva diferentes níveis de governo, sociedade civil e setor privado, além da implementação de uma estratégia de financiamento, tendo em vista o alto

percentual de despesas obrigatórias que limitam os investimentos estruturantes. A utilização de tecnologias inovadoras, como sistemas de monitoramento e avaliação contínua, é essencial para ajustar as políticas públicas às necessidades emergentes. Conclui-se que, para alcançar um desenvolvimento sustentável, é fundamental que o planejamento de longo prazo seja tratado como uma política pública de Estado, garantindo sua continuidade e relevância além dos ciclos eleitorais.

Palavras-chave: Planejamento de longo prazo. Políticas públicas. Governança colaborativa. Ciclo orçamentário. Ciclo das Políticas Públicas. Desenvolvimento sustentável.

INTRODUÇÃO

O planejamento de longo prazo é amplamente reconhecido como um instrumento importante para a formulação de políticas públicas sustentáveis, consolidando-se como uma iniciativa estratégica, especialmente em um contexto global marcado por incertezas e transformações aceleradas.

No cenário internacional, embora em alguns casos a estrutura político-social-econômica não seja comparável à do Brasil, há muito a se aprender com esses modelos. Países como Singapura, Chile, Colômbia e Uruguai têm adotado estratégias de longo prazo com forte integração entre planejamento urbano, crescimento econômico, sustentabilidade e participação social, o que tem favorecido maior estabilidade institucional e alinhamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (LAFUENTE, 2014), de 2014, revelou que, na época, cerca de 78% dos países que participaram de uma pesquisa do Centro de Governo — incluindo alguns não membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), — já implementavam planejamentos estratégicos, dos quais 36% possuíam planos de longo prazo.

No Brasil, apesar da Constituição Federal de 1988 ter instituído um sistema orçamentário baseado na integração entre os instrumentos de médio e curto prazo (PPA, LDO e LOA), persiste uma lacuna normativa quanto à institucionalização do planejamento de longo prazo como política pública de Estado.

Na ausência de um marco regulatório específico, essa modalidade de planejamento tem sido implementada de forma voluntária e pontual por alguns entes subnacionais, ficando à mercê de mudanças políticas, restrições fiscais e da ausência de metodologias consolidadas. Essa fragilidade compromete a continuidade dos planos e limita sua capacidade de enfrentar desafios estruturais como as desigualdades socioeconômicas, a transição demográfica, restrições fiscais e mudanças climáticas.

Neste contexto, a Estratégia Brasil 2050, recentemente anunciada pelo Governo Federal, representa um passo importante na direção da definição de diretrizes nacionais integradas de longo prazo, inclusive no tange a possibilidade de superar a lacuna regulatória relativa ao longo prazo. Essa iniciativa, além de reforçar o planejamento nacional, busca integrar as diversas políticas setoriais, promovendo uma abordagem coordenada que permita enfrentar de maneira mais racional, eficiente e sustentável os problemas estruturais e históricos do país, nos âmbitos econômico, social, institucional e ambiental.

OBJETIVOS

A partir do contexto de desafios estruturais e de novas possibilidades derivadas da Estratégia Brasil 2050, este trabalho tem como objetivo geral mapear atividades e processos essenciais que fomentem o sucesso do planejamento de longo prazo como uma política pública, a partir da análise dos casos do Maranhão, Ceará e Espírito Santo.

Como desdobramento do objetivo geral, o presente artigo tem como objetivos específicos:

- Avaliar o alinhamento entre os ciclos de políticas públicas e os ciclos orçamentários nos estados analisados; e
- Identificar boas práticas dos planos de longo prazo estudados.

METODOLOGIA

A identificação dos requisitos — processos ou atividades — que favorecem o êxito da política pública analisada neste estudo exige uma análise abrangente dos principais desafios do planejamento de longo prazo, bem como o entendimento de cada etapa dos ciclos das políticas públicas e orçamentário. É igualmente essencial compreender o conceito de gestão

de políticas públicas e sua relação com a efetividade das ações coordenadas pelo setor público.

A gestão de políticas públicas é um processo complexo que articula dimensões institucionais, políticas e administrativas, convertendo diretrizes em ações concretas. Embora frequentemente tratadas como "políticas governamentais", sua natureza é, na verdade, a de "políticas de Estado", orientadas ao interesse coletivo e à continuidade para além dos ciclos eleitorais.

Conforme Coelho et al. (2022), a gestão de políticas públicas se estrutura em três dimensões interligadas: *polity* (instituições), *policy* (orientação política) e *politics* (dinâmica política). Essa interação resulta em um planejamento estratégico baseado em macro diretrizes, que se desdobra em projetos e processos operacionais. Esses processos exigem boas práticas de governança, flexibilidade para adaptação e avaliação contínua para garantir a correção de desvios e o alcance dos objetivos estabelecidos.

Essa abordagem é central ao planejamento de longo prazo, instrumento essencial para a formulação e implementação eficaz das Políticas de Estado, que devem ser contínuas e independentes dos ciclos eleitorais. Embora considere o ciclo das políticas públicas em seu portfólio de programas e ações, o planejamento de longo prazo ainda é tratado como um instrumento isolado, o que leva à sua descontinuidade ao final de cada gestão. Por isso, é fundamental integrá-lo de forma consistente ao ciclo das políticas públicas, assegurando sua continuidade e efetividade ao longo do tempo.

Segundo Coelho et al. (2022), o ciclo de políticas públicas remete a sete fases principais: identificação do problema; formulação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão; implementação; avaliação e; extinção. Na fase de identificação do problema, os formuladores de políticas reconhecem uma questão que necessita de intervenção. Em seguida, na formulação, são desenvolvidas propostas e soluções, que passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo de potenciais consequências de cada alternativa de solução. No processo de tomada de decisão os interesses dos atores são equacionados e as intenções da política pública são explicitadas. A implementação envolve os primeiros esforços avaliativos. É nesta fase que são produzidos os resultados concretos derivados execução. Após a implementação, a avaliação é crucial para medir os resultados da política. É importante considerar que a avaliação pode ser *ex ante*, isto é, antes da implementação, *ex post* (após à implementação) ou *in itirere*, ou seja, durante o processo de implementação, caracterizada como uma etapa do processo de monitoramento. Por fim, a extinção da política pública ocorre o fim da política pública.

Outro fator crítico nesse contexto é o descompasso entre o ciclo da política pública e o ciclo orçamentário, que pode inviabilizar a execução da política pública. Algumas vezes, uma política pode ser formulada, mas não estar contemplada nos instrumentos orçamentários como o PPA ou a LOA, comprometendo sua viabilidade financeira e sua continuidade. Esse desalinhamento pode resultar em políticas sem os recursos necessários para sua implementação efetiva, evidenciando a importância de um planejamento integrado entre esses dois ciclos.

Sobre o ciclo orçamentário, é importante observar que o arcabouço legal que rege as finanças públicas no Brasil considera, dentre outros aspectos, um tripé que agrega a orçamentação pública integrando-a ao planejamento e controle dos gastos públicos. Os três componentes são: o Sistema Orçamentário, o Processo Orçamentário e o Ciclo Orçamentário.

O Sistema Orçamentário diz respeito à integração das principais peças orçamentárias brasileiras que combinam o médio e o curto prazo: o PPA, a LDO e a LOA.

O Processo Orçamentário envolve o conjunto de ações e decisões tomadas por diversos atores institucionais, como os poderes Executivo, Legislativo e os órgãos de controle, ao longo das diferentes etapas do ciclo orçamentário que, por sua vez, constitui a sequência de etapas que compõem o processo de elaboração, execução e controle do orçamento público. Esse ciclo abrange cinco fases principais: elaboração da proposta, apreciação legislativa, execução, controle e avaliação. Esse arranjo garante a transparência e eficiência na gestão dos recursos públicos e reforça a necessidade de uma abordagem integrada entre planejamento e orçamento.

Essa integração é particularmente crítica no contexto do planejamento de longo prazo, cuja execução requer articulação entre os ciclos político, técnico e orçamentário. A literatura especializada, como o estudo do BID (2014), identifica cinco desafios

prioritários que comprometem a institucionalização e a continuidade dos planos de longo prazo no Brasil: incerteza, mudanças políticas, operacionalização, responsabilização e monitoramento.

O desafio de lidar com incertezas decorre da complexidade da análise prospectiva em um cenário de rápidas transformações. Frequentemente, os planos não consideram cenários alternativos nem estimativas de probabilidade de alcance dos objetivos. A adaptação às novas realidades globais — como mudanças climáticas e desastres naturais — exige que o planejamento de longo prazo seja flexível e capaz de se ajustar a contextos emergentes (Melo, 2011).

Outro fator relevante na dificuldade de lidar com incertezas é a ausência de um referencial metodológico consolidado que permita a gestores públicos e à sociedade civil compreender e aplicar as melhores práticas de planejamento estratégico. Ingelstam (1987) destaca a importância de metodologias simples, eficazes e adaptadas ao contexto brasileiro, capazes de viabilizar a implementação eficiente dos planos. Já Cardoso Júnior (2011) defende que a integração dos planos setoriais de longo prazo, com diferentes horizontes temporais, exige uma abordagem holística e sistêmica, garantindo a execução harmônica e coordenada das políticas públicas.

As mudanças políticas, por sua vez, impõem rupturas frequentes no planejamento. A inexistência de mecanismos institucionais de proteção e continuidade dos planos faz com que novas gestões desconsiderem diagnósticos e compromissos anteriores, favorecendo agendas de curto prazo (Cano, 2019; Rezende, 2010). Isso se agrava com a fragmentação da gestão e a ausência de uma governança pública antecipatória (Aceituno, 2023).

A operacionalização também enfrenta obstáculos estruturais. A desconexão entre planos de longo prazo, instrumentos de médio prazo e orçamentos anuais, associada à baixa coordenação federativa, compromete a execução de projetos. Em um país onde 92% das despesas primárias são obrigatórias (SOF, 2024), grandes investimentos estruturantes exigem rearranjos fiscais, articulações interinstitucionais e novas fontes de financiamento.

Adicionalmente, a fragmentação da gestão e a ausência de governança antecipatória (Aceituno, 2023) dificultam um direcionamento estratégico coeso. A responsabilização também se fragiliza sem definição clara dos atores responsáveis, sobretudo quando envolve setores fora do governo. Isso exige uma abordagem em rede, integrando Estado, setor privado e sociedade civil.

A promoção da governança antecipatória e colaborativa, com base na prospectiva estratégica, é essencial para enfrentar desafios futuros. O monitoramento, como destaca Jannuzzi (2009), fornece informações essenciais à gestão, e sua ausência compromete a execução das ações previstas. A avaliação contínua, por sua vez, permite ajustes dinâmicos, adaptando os planos às novas realidades (Rezende, 2010).

Outro obstáculo relevante é o predomínio da visão de curto prazo na cultura institucional brasileira, que compromete a consolidação de projetos de Estado (Candeas, 2015). Como mostra o triângulo de governo de Matus (1993), a efetivação de políticas de longo prazo exige robusta capacidade de governo e governabilidade. A ausência de capacitação técnica e o despreparo para lidar com transformações demográficas também fragilizam o planejamento (Pires, Amaral e Santos, 2014).

A incorporação de inovações tecnológicas enfrenta resistência, além da necessidade de infraestrutura e segurança. Sem compreensão adequada, limita-se o uso estratégico da tecnologia (Castro, 2023).

Apesar dos desafios, a identificação e disseminação de boas práticas são essenciais para articular agendas de curto e longo prazo e promover um desenvolvimento sustentável. A seguir, propõe-se uma estrutura de processos e atividades baseada na experiência dos autores, integrando os ciclos de política pública e orçamento para apoiar a atuação dos gestores e o entendimento dos estudiosos.

Quadro 1 – Processos e Atividades identificadas como requisitos para Políticas Públicas de Planejamento de Longo Prazo

Etapa do Ciclo de Política Publica	Etapa do Ciclo Orçamentário	Processos (Requisitos)	ID	Atividades (Requisitos)
Identificação do Problema	Processo eleitoral	Compromisso eleitoral	1	Previsão do planejamento de longo prazo como compromisso de governo.
		Justificativa do pleito	2	Diagnóstico institucional de demonstre a necessidade de implementação do plano.
Formação da Agenda	Plano de Governo	Alinhamento Político Institucional	3	Envolvimento de lideranças políticas (dos poderes e dos municípios) e atores estratégicos (do setor privado, terceiro setor, Academia, dentre outros) para garantir o compromisso com a agenda de longo prazo, independentemente de mandatos para que efetivamente seja um planejamento de estado e não de governo.
			4	Criação de marcos legais ou institucionais que assegurem continuidade da execução, monitoramento, avaliação e revisão do plano: comissões permanentes, obrigatoriedade de previsão das ações do planejamento de longo prazo nos instrumentos de planejamento oficiais de médio e curto prazos (PPA, LOA e LDO), bem como da continuidade da elaboração e revisão de instrumentos de longo prazo de maneira permanente.
			5	Obrigatoriedade de previsão das ações do planejamento de longo prazo no PPA, LOA e LDO.
			6	Campanhas para incentivar para as equipes de governos e atores políticos na construção da agenda.
			7	Evento de lançamento do plano para estimular as lideranças políticas e atores estratégicos.
		Comunicação, Participação Social e Transparência	8	Realização de consultas públicas e mecanismos de escuta ativa para envolver a sociedade civil, setor privado e academia.
			9	Campanha de comunicação clara sobre a importância e os objetivos do planejamento para obter legitimidade social (para todos os segmentos da sociedade, setores, poderes, entes, etc).
		Identificação de Problemas e Prioridades	10	Diagnóstico robusto baseado em dados e evidências para identificar problemas críticos e potenciais de desenvolvimento.
			11	Foco em questões estruturais e transversais, como sustentabilidade ambiental, redução de desigualdades e inovação tecnológica.

Etapa do Ciclo de Política Publica	Etapa do Ciclo Orçamentário	Processos (Requisitos)	ID	Atividades (Requisitos)
Formulação de alternativas	Elaboração do PPA	Financiamento do plano	12	Identificação de fonte de recursos e priorização da iniciativa de elaboração do plano.
		Definição de Objetivos Claros e Mensuráveis	13	Estabelecimento de metas de longo prazo alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e outras referências internacionais.
			14	Articulação entre metas de curto, médio e longo prazo para estimular a continuidade.
		Factibilidade financeira	15	Capítulo de sustentabilidade fiscal que demonstre que os projetos são factíveis, com disponibilidade orçamentária e financeira
Tomada de Decisão	Aprovação do PPA	Governança Colaborativa	16	Marcos Legais que definem comissões permanentes. Com estrutura de governança que envolva diferentes níveis de governo, sociedade civil e setor privado.
		Coordenação Intersetorial	17	Integração entre áreas de governo para evitar duplicidade de esforços e assegurar coerência nas políticas.
			18	Uso de instrumentos como câmaras técnicas, grupos interinstitucionais.
Implementação	Desdobramento em LOA	Disciplina de Execução	19	Detalhamento dos projetos, com cronogramas definidos e mecanismos de responsabilização. Adoção de práticas como o gerenciamento rigoroso, com equipes dedicadas para a gestão dos projetos, acompanhamento contínuo das entregas e identificação precoce de desvios, assegurando a realização dos objetivos estratégicos.
			20	Equipes dedicadas para a gestão dos projetos.
		Monitoramento Contínuo	21	Indicadores de desempenho claros e sistemas de monitoramento para avaliar o progresso.
			22	Relatórios periódicos para comunicar resultados à sociedade.
			23	Uso de ferramentas digitais, big data e inteligência artificial para o monitoramento.
		Comunicação Estratégica	24	Divulgação contínua de avanços e benefícios para aumentar o engajamento social e reduzir resistências.
Avaliação	Desdobramento em LOA	Avaliação Permanente e Reflexiva	25	Criação de instâncias independentes para avaliar o impacto e a eficácia das políticas.
			26	Revisões periódicas para realinhar metas e estratégias com base em evidências.
		Accountability e Aprendizado	27	Prestação de contas à sociedade, garantindo transparência nos resultados e utilização de recursos.
			28	Relatórios de Aprendizado Organizacional com base em lições identificadas ao longo do processo.

Fonte: elaborado pelos autores

Esse quadro será fundamental para o mapeamento das boas práticas de planejamento de longo prazo implementadas nos estados selecionados. Através da análise dessas experiências, busca-se identificar os processos mais eficazes e adaptáveis, que possam ser replicados e aprimorados em outras regiões, promovendo a integração de políticas públicas de longo prazo com a realidade local e os desafios específicos de cada ente.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta a identificação e descrição qualitativa dos casos dos estados do Maranhão, Espírito Santo e Ceará, destacando os processos e atividades realizados em suas políticas públicas de planejamento de longo prazo. A análise visa demonstrar as particularidades adotadas por cada ente, fornecendo subsídios para um entendimento comparativo, bem como para identificação de boas práticas.

4.1 MARANHÃO

O Plano Estratégico de Longo Prazo Maranhão 2050 surgiu de um diagnóstico institucional apresentado ao Governador do Estado, sendo posteriormente incorporado aos programas de governo de duas gestões consecutivas. Desde o início, a proposta foi tratada como uma política pública, e mesmo em estágio inicial de execução, já reúne elementos que o qualificam como uma boa prática.

Atividade 1: Previsão como compromisso de governo

O compromisso foi inicialmente registrado no Programa de Governo 2019-2022 da chapa Flávio Dino e Carlos Brandão, sob a proposta nº 42, que previa um planejamento estratégico com enfoque territorial e alinhado aos ODS. No governo seguinte (2023–2026), Carlos Brandão e Felipe Camarão reafirmaram o compromisso de implementar o Maranhão 2050 em articulação com universidades, setor produtivo, Sistema S e sociedade civil.

Atividade 2: Diagnóstico institucional prévio

O ponto de partida do Plano Maranhão 2050 foi o documento Mais Planejamento, elaborado pela SEPLAN em 2018, que analisou o sistema estadual de planejamento e propôs metodologias para seu aprimoramento. A partir dele, foi obtido apoio técnico e financeiro do BID, por meio do Profisco II, viabilizando a contratação de consultoria para a formulação do plano e de um modelo conceitual com diagnóstico institucional e proposta de nova estrutura de governança. O diagnóstico evidenciou a necessidade de um planejamento de longo prazo para o Maranhão, e a atuação do corpo técnico foi decisiva para consolidar essa agenda, posteriormente incorporada ao plano de governo e ao Plano Plurianual.

Atividade 3: Envolvimento de atores estratégicos

A participação de lideranças ocorreu parcialmente. Durante a elaboração do Mais Planejamento, houve engajamento de representantes da administração pública e universidades. A inclusão de setor privado e terceiro setor foi incorporada apenas na fase de desenvolvimento do Maranhão 2050.

Atividade 4: Marcos legais

O processo de criação de marcos legais ou institucionais ocorreu após a conclusão do Plano Maranhão 2050. A Emenda Constitucional nº 98, de setembro de 2024, alterou a Constituição do Estado do Maranhão para incluir o planejamento estratégico estadual de longo prazo como horizonte norteador do desenvolvimento, das despesas e dos investimentos previstos no orçamento do Maranhão. O plano estratégico de longo prazo, com duração mínima de 20 (vinte) anos, equivalente ao período de 05 (cinco) Planos Plurianuais, passou a compor os instrumentos de planejamento do estado, alinhado aos princípios da Gestão Democrática Compartilhada para Resultados e da Participação Cidadã. Ademais, trouxe a necessidade de avaliação da efetivação da estratégia definida no plano estratégico de longo prazo, o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado. A Lei nº 12.358/2024, dispõe sobre as diretrizes, os objetivos, o ciclo de monitoramento e avaliação, bem como os mecanismos de participação, transparência e governança de Longo Prazo "Maranhão 2050".

Atividade 5: Integração com PPA, LOA e LDO

Ainda que anterior à Lei nº 12.358/2024, o PPA 2024-2027 foi elaborado com base no Maranhão 2050, estabelecendo conexões diretas entre visão de futuro, eixos temáticos, diretrizes estratégicas e programas setoriais. A metodologia do PPA foi construída para assegurar aderência entre curto, médio e longo prazo, com base em pilares como participação social, realismo fiscal, qualidade do gasto e combate às desigualdades.

Atividades 6 e 7: Engajamento e lançamento público

A campanha "O Maranhão que Queremos" mobilizou mais de 300 estudantes em um concurso de redação. No lançamento oficial do plano, autoridades dos Três Poderes, representantes do setor produtivo, universidades e sociedade civil participaram da solenidade, que contou ainda com palestra do ex-governador Paulo Hartung e painéis sobre o futuro do estado.

Atividade 8 e 9: Participação social e comunicação

elaboração do Plano Maranhão 2050 envolveu ampla participação social: foram realizadas 18 oficinas com 179 participações, 38 pessoas participaram da seleção dos projetos prioritários, mais de 100 municípios contribuíram com a construção da visão de futuro e 24 entrevistas geraram 28 horas de gravação. No detalhamento dos 10 projetos estratégicos, engajaram-se mais de 80 pessoas, e a pesquisa online com a pergunta "Como você deseja ver o Maranhão em 2050?" obteve mais de 750 respostas. A comunicação foi ativa em todas as etapas, com campanhas, o concurso "Maranhão que Queremos" e ampla cobertura da imprensa e das redes oficiais. Antes do lançamento, o plano foi divulgado em jornais, entrevistas e redes sociais. Após o lançamento, as reuniões da Comissão Maranhão 2050 — composta por representantes de diversos setores — ocorreram em diferentes locais, ampliando a visibilidade e a comunicação institucional do plano.

Atividade 10: Diagnóstico baseado em evidências

Foram produzidos dois diagnósticos: um institucional, coordenado pela consultoria contratada, e outro socioeconômico e ambiental, elaborado pelo IMESC. Este último estruturou-se em cinco áreas de resultado e incluiu séries históricas de 20 anos, comparando indicadores do Maranhão com o Nordeste e o Brasil. O estudo estabeleceu metas para 2027, 2035 e 2050, além de 3 metas mobilizadoras e 25 indicadores prioritários.

Atividade 11: Temas estruturais e transversais

O plano aborda sustentabilidade ambiental, desigualdades sociais e inovação tecnológica como eixos estratégicos. Na área ambiental, foca na redução do desmatamento, diversificação energética e saneamento. No campo social, enfatiza inclusão socioprodutiva e acesso equitativo aos serviços. A inovação tecnológica é tratada como vetor para transformar a gestão pública, a economia e a educação.

Atividade 12: Identificação de recursos

A elaboração do plano foi viabilizada com apoio do BID, via Profisco II, superando o desafio fiscal típico de estados subnacionais ao priorizar um projeto estruturante com equipe especializada.

Atividade 13: Alinhamento aos ODS

As metas do Maranhão 2050 estão sintonizadas com os ODS. Essa convergência está refletida tanto no plano de longo prazo quanto no PPA 2024–2027, reforçando o alinhamento entre compromissos globais e ações locais.

Atividade 14: Articulação entre horizontes temporais

O Art. 9º da Lei do PPA institui o Plano Estratégico de Governo (PEG), alinhado ao Maranhão 2050. O PEG orienta as metas anuais da LDO e da LOA, promovendo continuidade e coerência nas políticas públicas ao longo do tempo.

Atividade 15: Sustentabilidade fiscal

O plano ainda não conta com capítulo específico sobre sustentabilidade fiscal, o que representa uma lacuna a ser superada. Não obstante, o PPA 2024–2027 incorporou um capítulo detalhado sobre a situação fiscal do estado, apresentando o conjunto das receitas e despesas previstas, o que contribui para evidenciar a factibilidade financeira das ações planejadas e o financiamento do primeiro ciclo de projetos contidos na carteira do Maranhão 2050.

Atividade 16: Estrutura de governança e comissões permanentes

A Comissão Maranhão 2050, criada por meio do Decreto 38.478/2023, é responsável por coordenar a estratégia e a participação social, reunindo representantes do governo, setor privado, Academia e sociedade civil. Sua estrutura inclui presidência, plenário, coordenação executiva, secretaria e câmaras técnicas.

Atividade 17: Integração entre áreas de governo

A elaboração do plano articulou planos setoriais e o PPA, gerando o Catálogo de Iniciativas e, a partir dele, a Carteira de Projetos com 70 iniciativas prioritárias, das quais 46 são estaduais, 10 federais e 14 privadas.

Atividades 18 a 21: Câmaras técnicas, detalhamento de projetos, equipe e monitoramento

As câmaras técnicas apoiam o detalhamento e a disseminação dos projetos. Foram elaboradas fichas técnicas com cronogramas, metas, responsáveis e fontes de financiamento para os 10 projetos estruturantes. A SEPLAN e o IMESC estruturaram uma equipe técnica dedicada ao monitoramento. Foi

desenvolvido um protótipo de sistema de monitoramento e avaliação, em implantação, com foco em dados em tempo real e transparência para o acompanhamento público do plano.

ESPÍRITO SANTO

O Plano Espírito Santo 2030 (ES 2030) foi estruturado a partir de um amplo diagnóstico institucional conduzido pelo governo estadual, com envolvimento de diversos atores e apoio técnico do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Baseado em estudos e debates, tornou-se uma política pública estruturante, com caráter de Estado e foco no desenvolvimento sustentável. Seu modelo de governança assegura a articulação entre metas de curto, médio e longo prazo, promovendo a continuidade das ações estratégicas, mesmo em diferentes mandatos.

Atividade 1: Previsão do planejamento de longo prazo como compromisso de governo

Apesar de reconhecido como referência estratégica, não há registro de que o ES 2030 tenha sido formalmente assumido como compromisso eleitoral.

Atividade 2: Diagnóstico institucional que demonstre a necessidade de implementação do plano

O plano foi fundamentado em um diagnóstico robusto realizado pelo IJSN, que reuniu dados territoriais, sociais, econômicos, domiciliares e de infraestrutura, além de investimentos previstos, subsidiando a formulação de diretrizes e identificação de oportunidades estratégicas.

Atividade 3: Envolvimento de lideranças políticas e atores estratégicos

O ES 2030 foi construído de forma colaborativa, com a participação de lideranças políticas, setor privado, terceiro setor e academia. O plano contempla mecanismos para garantir sua continuidade mesmo diante de mudanças de governo.

Atividades 4 e 16: Criação de marcos legais ou institucionais e comissões permanentes com estrutura de governança multissetorial

A governança do plano prevê a atuação de um Núcleo Central coordenado pelo órgão estadual de planejamento, integrando diferentes níveis de governo, setor privado e sociedade civil, assegurando a supervisão contínua e a capacidade de adaptação das estratégias.

Atividade 5: Obrigatoriedade de previsão das ações do planejamento de longo prazo no PPA, LOA e LDO

Embora não haja obrigatoriedade legal, o ES 2030 influenciou a formulação das diretrizes orçamentárias e promoveu alinhamento com os instrumentos de planejamento de médio prazo.

Atividades 6 e 9: Campanhas para engajar equipes de governo e comunicação clara sobre a importância do plano

O plano contou com estratégia de comunicação estruturada, com treinamentos, divulgação contínua e eventos para sensibilizar equipes e fortalecer a legitimidade social do ES 2030.

Atividade 7: Evento de lançamento do plano para estimular as lideranças políticas e atores estratégicos

Cerca de 30 eventos regionais reuniram aproximadamente 2 mil pessoas em todas as regiões do estado, consolidando apoio ao plano desde sua concepção.

Atividade 8: Realização de consultas públicas e escuta ativa da sociedade civil, setor privado e academia

Entre abril e julho de 2013, 17 oficinas regionais possibilitaram diálogo direto com a população e especialistas, promovendo inclusão social na construção do plano.

Atividade 10: Diagnóstico robusto baseado em dados e evidências

A coleta e análise de dados pelo IJSN permitiram identificar com precisão os desafios e potencialidades do Espírito Santo, sustentando as decisões estratégicas do ES 2030.

Atividade 11: Foco em questões estruturais e transversais como sustentabilidade ambiental, redução de desigualdades e inovação tecnológica

A economia verde, a equidade social e a inovação tecnológica são pilares do plano, integrados a todos os setores de desenvolvimento.

Atividade 12: Identificação de fontes de recursos e priorização da elaboração do plano

Ainda que não haja detalhamento sobre fontes específicas, o plano orienta a busca por financiamento público, privado e internacional, promovendo a corresponsabilidade entre os atores.

Atividade 13: Estabelecimento de metas de longo prazo alinhadas aos ODS e outras referências internacionais

Embora sem explicitação direta, as diretrizes do plano convergem com os ODS e outras agendas internacionais, facilitando articulações com organismos multilaterais.

Atividade 14: Articulação entre metas de curto, médio e longo prazo

O plano prevê alinhamento progressivo das ações, traçando estratégias e caminhos que evitam a descontinuidade, embora sem detalhamento de mecanismos formais.

Atividade 15: Capítulo de sustentabilidade fiscal com disponibilidade orçamentária e financeira

A viabilidade financeira do ES 2030 é acompanhada pelo Balanced Scorecard (BSC), permitindo análise contínua da execução orçamentária e garantia de equilíbrio fiscal.

Atividade 17: Integração entre áreas de governo para evitar duplicidade de esforços e assegurar coerência nas políticas

O plano reconhece a importância do alinhamento entre setores, ainda que não detalhe os instrumentos normativos para assegurar essa integração na prática.

Atividade 18: Uso de instrumentos como câmaras técnicas e grupos interinstitucionais

Fóruns, comitês e câmaras técnicas foram previstos para promover diálogo permanente entre os envolvidos, fortalecendo a coordenação e o monitoramento das ações.

Atividade 19: Detalhamento dos projetos com cronogramas definidos e mecanismos de responsabilização

A execução é gerida por um Núcleo Gestor com profissionais especializados, que acompanham cronogramas, metas e responsáveis, promovendo ajustes estratégicos quando necessário.

Atividade 20: Equipes dedicadas para a gestão dos projetos

A atuação de equipes multidisciplinares e com dedicação exclusiva garante o acompanhamento próximo dos projetos estratégicos e o alcance dos resultados esperados.

Atividade 21: Indicadores de desempenho claros e sistemas de monitoramento para avaliar o progresso

O uso do BSC e de indicadores permite avaliação sistemática do progresso, com transparência, ajustes estratégicos e prestação de contas à sociedade.

Atividade 22:Relatórios periódicos para comunicar resultados à sociedade

A divulgação periódica dos avanços fortalece a transparência, orienta decisões e amplia a participação social no monitoramento do plano.

Atividade 23:Uso de ferramentas digitais, big data e inteligência artificial para o monitoramento

O plano reconhece o potencial dessas tecnologias no monitoramento, mas não detalha a adoção prática de ferramentas digitais específicas.

Atividade 24: Divulgação contínua de avanços e benefícios para aumentar o engajamento social e reduzir resistências

A comunicação constante sobre impactos positivos busca ampliar o apoio social e fortalecer o engajamento da população e de stakeholders estratégicos.

Atividade 25: Criação de instâncias independentes para avaliar impacto e eficácia das políticas

Embora tenham sido criados Comitês de Monitoramento, não há menção explícita à criação de instâncias avaliativas totalmente independentes.

Atividade 26: Revisões periódicas para realinhar metas e estratégias com base em evidências

Os Fóruns de Articulação foram instituídos para permitir revisões estratégicas regulares do plano com base em evidências e novas demandas.

Atividade 27: Prestação de contas à sociedade, garantindo transparência nos resultados e uso dos recursos

A prestação de contas ocorre por meio de relatórios, audiências e plataformas digitais, promovendo controle social e confiança na execução do plano.

Atividade 28: Relatórios de aprendizado organizacional com base em lições identificadas

Apesar da importância reconhecida do aprendizado organizacional, não foram identificados relatórios formais específicos sobre esse aspecto.

CEARÁ

O Ceará 2050 é um plano de desenvolvimento de longo prazo concebido para promover uma transformação estruturante e sustentável do estado. Seu processo de formulação foi liderado pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), com forte base técnica, ampla participação social e articulação com instituições públicas, privadas e acadêmicas. Com visão estratégica de 30 anos, o plano integra ações de curto, médio e longo prazo, e vem sendo reconhecido como uma política de Estado, assegurando sua continuidade ao longo dos ciclos de governo.

Atividade 1: Previsão do planejamento de longo prazo como compromisso de governo

Embora o Ceará 2050 tenha se tornado referência no planejamento estadual, não há evidências de que tenha sido assumido formalmente como compromisso durante campanhas eleitorais ou registrado nos planos de governo.

Atividade 2: Diagnóstico institucional que demonstre a necessidade de implementação do plano

A formulação do plano foi precedida por um diagnóstico amplo e participativo, com apoio de universidades, centros de pesquisa e órgãos públicos. A análise abrangeu indicadores sociais, econômicos, ambientais e institucionais, identificando os principais desafios e potencialidades do estado.

Atividade 3: Envolvimento de lideranças políticas e atores estratégicos

O plano contou com a participação ativa de lideranças políticas, empresariais e acadêmicas, fortalecendo sua legitimidade como instrumento estratégico e favorecendo sua institucionalização ao longo dos anos.

Atividades 4 e 16: Criação de marcos legais ou institucionais e comissões permanentes com estrutura de governança multissetorial

A institucionalização do plano foi reforçada pela criação de estruturas como o Comitê Técnico de Governança e a Câmara de Governança Interinstitucional, integrando órgãos do governo, setor privado e universidades.

Atividade 5: Obrigatoriedade de previsão das ações do planejamento de longo prazo no PPA, LOA e LDO

Embora não haja obrigatoriedade legal, o Ceará 2050 tem influenciado os ciclos orçamentários estaduais. Elementos do plano foram incorporados ao PPA e outros instrumentos de planejamento governamental.

Atividades 6 e 9: Campanhas para engajar equipes de governo e comunicação clara sobre a importância do plano

A SEPLAG coordenou ações de comunicação e mobilização com órgãos públicos, promovendo o entendimento do plano entre os gestores e fortalecendo seu papel como referência de médio e longo prazo.

Atividade 7: Evento de lançamento do plano para estimular as lideranças políticas e atores estratégicos

O lançamento do Ceará 2050 foi marcado por eventos públicos e seminários em parceria com universidades e entidades da sociedade civil, mobilizando lideranças e aumentando o engajamento institucional.

Atividade 8: Realização de consultas públicas e escuta ativa da sociedade civil, setor privado e academia

Foram realizadas mais de 40 oficinas em diversas regiões do estado, envolvendo mais de 15 mil participantes. A metodologia de escuta ativa permitiu a inclusão de múltiplas visões sobre o futuro do Ceará.

Atividade 10: Diagnóstico robusto baseado em dados e evidências

O plano utilizou ampla base de dados produzida por institutos como o IPECE, contemplando estudos prospectivos, tendências globais e cenários futuros. Esse trabalho fundamentou as escolhas estratégicas.

Atividade 11: Foco em questões estruturais e transversais como sustentabilidade ambiental, redução de desigualdades e inovação tecnológica

A sustentabilidade ambiental, a equidade social e a transformação digital foram pilares estratégicos, com destaque para a inovação como vetor transversal de desenvolvimento.

Atividade 12: Identificação de fontes de recursos e priorização da elaboração do plano

A elaboração do Ceará 2050 foi financiada com recursos do Tesouro Estadual, contando também com parcerias técnicas de instituições nacionais e internacionais. O plano prevê a diversificação de fontes para sua implementação.

Atividade 13: Estabelecimento de metas de longo prazo alinhadas aos ODS e outras referências internacionais

O plano foi elaborado em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), buscando incorporar as metas globais à realidade cearense e favorecer a inserção do estado em redes internacionais de cooperação.

Atividade 14: Articulação entre metas de curto, médio e longo prazo

O Ceará 2050 definiu macrodesafios e eixos estratégicos com desdobramentos em metas de diferentes horizontes temporais, promovendo coerência entre os ciclos de planejamento e garantindo continuidade das ações.

Atividade 15: Capítulo de sustentabilidade fiscal com disponibilidade orçamentária e financeira

A sustentabilidade fiscal é uma diretriz transversal do plano, orientando a priorização de políticas e projetos. A vinculação com o PPA permite o acompanhamento da viabilidade orçamentária das ações propostas.

Atividade 17: Integração entre áreas de governo para evitar duplicidade de esforços e assegurar coerência nas políticas

A governança do plano propõe mecanismos de articulação intersetorial, com foco na coordenação de políticas e no alinhamento entre secretarias e órgãos estaduais.

Atividade 18: Uso de instrumentos como câmaras técnicas e grupos interinstitucionais

A execução do plano é acompanhada por instâncias técnicas e grupos interinstitucionais responsáveis por promover o alinhamento de estratégias e o monitoramento do avanço das metas.

Atividade 19: Detalhamento dos projetos com cronogramas definidos e mecanismos de responsabilização

Embora o Ceará 2050 apresente diretrizes gerais e macrodesafios, o detalhamento dos projetos com cronogramas e responsabilidades tem ocorrido no âmbito dos PPAs subsequentes.

Atividade 20: Equipes dedicadas para a gestão dos projetos

A coordenação e monitoramento do plano são conduzidos por equipes técnicas da SEPLAG, com o apoio de especialistas de instituições parceiras.

Atividade 21: Indicadores de desempenho claros e sistemas de monitoramento para avaliar o progresso

O monitoramento é feito com base em indicadores selecionados conforme os eixos estratégicos. Painéis e plataformas digitais foram desenvolvidos para acompanhar e divulgar os resultados à sociedade.

Atividade 22: Relatórios periódicos para comunicar resultados à sociedade

Os resultados do plano são comunicados por meio de relatórios periódicos e apresentações públicas, permitindo transparência e controle social sobre o avanço das estratégias.

Atividade 23: Uso de ferramentas digitais, big data e inteligência artificial para o monitoramento

O estado tem investido em soluções digitais para o monitoramento e avaliação das políticas públicas, ainda que o Ceará 2050 não detalhe o uso de ferramentas específicas como inteligência artificial ou big data.

Atividade 24: Divulgação contínua de avanços e benefícios para aumentar o engajamento social e reduzir resistências

A estratégia de comunicação do plano prevê atualizações regulares sobre seus avanços, reforçando a adesão dos diferentes públicos e consolidando o compromisso com a visão de futuro construída coletivamente.

Atividade 25: Criação de instâncias independentes para avaliar impacto e eficácia das políticas

Até o momento, não há evidências da existência de instâncias externas e independentes com função exclusiva de avaliação do Ceará 2050, embora o plano valorize a cultura de avaliação.

Atividade 26: Revisões periódicas para realinhar metas e estratégias com base em evidências

O plano contempla revisões periódicas para atualização das metas e estratégias, considerando os novos cenários, os aprendizados institucionais e as demandas emergentes da sociedade.

Atividade 27: Prestação de contas à sociedade, garantindo transparência nos resultados e uso dos recursos

A prestação de contas ocorre por meio de relatórios técnicos, painéis públicos e mecanismos digitais de transparência, permitindo o acompanhamento pela sociedade civil organizada e pela população em geral.

Atividade 28: Relatórios de aprendizado organizacional com base em lições identificadas

O processo de implementação do plano contempla práticas de aprendizado institucional contínuo, embora não se identifiquem, até o momento, relatórios formais sistematizados com esse foco.

Quadro 2 – Comparativo entre estados analisados em relação aos processos e atividades relativas ao ciclo de políticas públicas

Processos (Requisitos)	ID	Atividades (Requisitos)	ES	CE	MA
Compromisso eleitoral	1	Previsão de compromisso de governo	Não realizado	Realizado	Realizado
Justificativa do pleito	2	Diagnóstico institucional de demonstre a necessidade de implementação do plano	Realizado	Realizado	Realizado
Alinhamento Político Institucional	3	Envolvimento de lideranças políticas (dos poderes e dos municípios) e atores estratégicos (do setor privado, terceiro setor, Academia, dentre outros) para garantir o compromisso com a agenda de longo prazo, independentemente de mandatos para que efetivamente seja um planejamento de estado e não de governo.	Realizado	Realizado	Realizado Parcialmente
	4	Criação de marcos legais ou institucionais que assegurem continuidade da execução, monitoramento, avaliação e revisão do plano: comissões permanentes, obrigatoriedade de previsão das ações do planejamento de longo prazo nos instrumentos de planejamento oficiais de médio e curto prazos (PPA, LOA e LDO), bem como da continuidade da elaboração e revisão de instrumentos de longo prazo de maneira permanente.	Realizado	Realizado	Realizado
	5	Obrigatoriedade de previsão das ações do planejamento de longo prazo no PPA, LOA e LDO	Não realizado	Realizado	Realizado
	6	Campanhas para incentivar para as equipes de governos e atores políticos na construção da agenda.	Realizado	Realizado	Realizado
	7	Evento de lançamento do plano para estimular as lideranças políticas e atores estratégicos	Realizado	Realizado	Realizado
Comunicação, Participação Social e Transparência	8	Realização de consultas públicas e mecanismos de escuta ativa para envolver a sociedade civil, setor privado e academia.	Realizado	Realizado	Realizado
	9	Campanha de comunicação clara sobre a importância e os objetivos do planejamento para obter legitimidade social (para todos os segmentos da sociedade, setores, poderes, entes, etc)	Realizado	Realizado	Realizado
Identificação de Problemas e Prioridades	10	Diagnóstico robusto baseado em dados e evidências para identificar problemas críticos e potenciais de desenvolvimento.	Realizado	Realizado	Realizado
	11	Foco em questões estruturais e transversais, como sustentabilidade ambiental, redução de desigualdades e inovação tecnológica.	Realizado	Realizado	Realizado
Financiamento do plano	12	Identificação de fonte de recursos e priorização da iniciativa de elaboração do plano	Realizado Parcialmente	Realizado Parcialmente	Realizado

Processos (Requisitos)	ID	Atividades (Requisitos)	ES	CE	MA
Definição de Objetivos Claros e Mensuráveis	13	Estabelecimento de metas de longo prazo alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e outras referências internacionais.	Realizado Parcialmente	Realizado	Realizado
	14	Articulação entre metas de curto, médio e longo prazo para estimular a continuidade	Realizado	Realizado	Realizado
Factibilidade financeira	15	Capítulo de sustentabilidade fiscal que demonstre que os projetos são factíveis, com disponibilidade orçamentária e financeira	Realizado	Realizado Parcialmente	Não realizado
Governança Colaborativa	16	Marcos Legais que definem comissões permanentes. Com estrutura de governança que envolva diferentes níveis de governo, sociedade civil e setor privado.	Realizado	Realizado	Realizado
Coordenação Intersetorial	17	Integração entre áreas de governo para evitar duplicidade de esforços e assegurar coerência nas políticas.	Não realizado	Realizado	Realizado
	18	Uso de instrumentos como câmaras técnicas, grupos interinstitucionais	Realizado	Realizado	Realizado
Disciplina de Execução	19	Detalhamento dos projetos, com cronogramas definidos e mecanismos de responsabilização. Adoção de práticas como o gerenciamento rigoroso, com equipes dedicadas para a gestão dos projetos, acompanhamento contínuo das entregas e identificação precoce de desvios, assegurando a realização dos objetivos estratégicos.	Realizado Parcialmente	Realizado Parcialmente	Realizado Parcialmente
	20	Equipes dedicadas para a gestão dos projetos	Realizado	Realizado	Realizado Parcialmente
Monitoramento Contínuo	21	Indicadores de desempenho claros e sistemas de monitoramento para avaliar o progresso.	Realizado	Realizado Parcialmente	Em implementação
	22	Relatórios periódicos para comunicar resultados à sociedade	Realizado	Realizado Parcialmente	Não iniciado
	23	Uso de ferramentas digitais, big data e inteligência artificial para o monitoramento.	Não realizado	Não realizado	Não iniciado
Comunicação Estratégica	24	Divulgação contínua de avanços e benefícios para aumentar o engajamento social e reduzir resistências.	Realizado	Realizado	Não iniciado
Avaliação Permanente e Reflexiva	25	Criação de instâncias independentes para avaliar o impacto e a eficácia das políticas	Não realizado	Realizado Parcialmente	Não iniciado
	26	Revisões periódicas para realinhar metas e estratégias com base em evidências.	Realizado	Realizado Parcialmente	Não iniciado
Accountability e Aprendizado	27	Prestação de contas à sociedade, garantindo transparência nos resultados e utilização de recursos.	Realizado	Realizado	Não iniciado
	28	Relatórios de Aprendizado Organizacional com base em lições identificadas ao longo do processo.	Não realizado	Não realizado	Não iniciado

Fonte: elaborado pelos autores

CONCLUSÃO

Este estudo analisou o planejamento de longo prazo como política pública a partir dos ciclos de políticas públicas e orçamentário, identificando desafios, oportunidades e boas práticas. A análise comparativa dos estado do Maranhão, Ceará e Espírito Santo revelou a importância da governança colaborativa, da integração entre planejamento e orçamento e da participação social como pilares da institucionalização dessa política.

Os estados avaliados demonstram diferentes níveis de maturidade, ainda que todos avancem nesse processo. O Ceará destacou-se pelo diagnóstico aprofundado, por visitas técnicas a experiências internacionais e nacionais e por uma ampla escuta social, culminando em modelo de governança com participação de 120 municípios. Em 2024, aprovou marco legal que incorpora o planejamento de longo prazo a seis PPAs, embora ainda falte um relatório de monitoramento do plano.

O Espírito Santo estruturou o ES 2030 com forte participação social, instâncias de governança descentralizadas e compromisso com a transparência, assegurando o caráter contínuo da política. O Maranhão consolidou o Maranhão 2050 com base técnica e metodológica sólida, integrando-o aos instrumentos orçamentários, o que favorece previsibilidade e alinhamento estratégico. Destacam-se ainda sua construção participativa, a estruturação de financiamento, campanhas públicas, editais de fomento à pesquisa e arranjos institucionais que fortalecem a governança colaborativa.

A pesquisa revelou que a fragmentação institucional e a ausência de mecanismos de M&A comprometem a efetividade e sustentabilidade do planejamento de longo prazo. A integração com o ciclo orçamentário é essencial para garantir viabilidade financeira e coerência na execução.

Conclui-se que a institucionalização dessa política requer quatro elementos-chave: (i) compromisso político-institucional, (ii) governança robusta, (iii) integração orçamentária e (iv) monitoramento contínuo dos resultados. O fortalecimento desses pilares pode transformar os planos de longo prazo em instrumentos efetivos de gestão pública.

O advento da Estratégia Brasil 2050 emerge como uma oportunidade única para superar a fragmentação e ampliar a cultura de planejamento de longo prazo no país. Ao estabelecer diretrizes nacionais que orientem os entes subnacionais, essa iniciativa pode fortalecer a coordenação federativa, harmonizar estratégias regionais e criar mecanismos institucionais que garantam a continuidade e efetividade das políticas públicas. A criação de marcos regulatórios nacionais pode incentivar a adesão de estados e municípios a práticas mais robustas de planejamento, assegurando que a alocação de recursos esteja alinhada a objetivos estratégicos de longo prazo. Além disso, a Estratégia Brasil 2050 pode fomentar a utilização de novas tecnologias, como *big data* e inteligência artificial, para aprimorar o monitoramento e a avaliação de resultados, tornando o planejamento mais dinâmico e responsivo às transformações econômicas, sociais e ambientais.

6. Referências

1. ACEITUNO, Paola. Gobernanza anticipatoria y prospectiva: Reflexiones em torno a la creación del proyecto de ley para dotar de una institucionalidad de futuro a Chile. Administración Pública y Sociedad (APyS), n. 16, p. 193-201, 2023.
2. CANDEAS, A. Há um novo pensamento estratégico no Brasil? In: JUNIOR, J. C. C. (org.) Planejamento Brasil XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para pensar e o agir. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5253/1/Planejamento%20Brasil%20s%C3%A9culo%20XXI.pdf
3. CANO, W. Uma agenda nacional para o desenvolvimento. Revista Tempo do Mundo, v. 2, n. 2, p. 7-39, 9 dez. 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/117
4. CASTRO, A. C. Capacidades e capacitações estatais para uma agenda de futuros. Revista do Serviço, v. 74, n. 1, p. 42-62, 2023. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/9951
5. CEARÁ, Governo do. (2024). Planejamento de Longo Prazo (PLP) – Ceará 2050. Acesso em: janeiro de 2025. Link: https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2022/07/FINAL_Relatorio-do-Livro-Sintese-Ceara-2050_VALIDADO.pdf, https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/planejamento-de-longo-prazo-plp-ceara-2050/
6. CEARÁ, Governo do. (2024). Avanços do planejamento estratégico. Acesso em: março de 2025. Link: (https://www.ceara2050.ce.gov.br/videos/6137/episodio-07-avancos-do-planejamento-estrategico-de--longo-prazo-no-ceara)
7. CEARÁ, Governo do. (2024). Consolidação do Planejamento Orçamentário. Acesso em março de 2025. https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/planejamento-de-longo-prazo-plp-ceara-2050/
8. CEARÁ, Governo do. (2024). Notícia 1: SEPLAG define estratégias para implementar a Plataforma Ceará 2050. Governo do Estado do Ceará, 07 set. 2024. Acesso em março de 2025. https://www.ceara.gov.br/2024/09/07/seplag-define-estrategias-para-implementar-a-plataforma-ceara-2050/
9. COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir (autor). Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020.
10. ESPÍRITO SANTO, Governo do. (2013). Plano de Desenvolvimento Espirito Santo 2030. Acesso em: 06 de janeiro de 2025. Link: https://planejamento.es.gov.br/Media/sep/Plano%20ES%202030/ES2030.pdf
11. ESPÍRITO SANTO, Governo do. (2013). Monitoramento do Plano de Desenvolvimento Espirito Santo 2030, Volume 1. Acesso em: 06 de janeiro de 2025. Link: https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Refer%C3%AAncias/ES2030_Volume%201.pdf
12. ESPÍRITO SANTO, Governo do. (2013). Monitoramento do Plano de Desenvolvimento Espirito Santo 2030, Volume 11. Acesso em: 06 de janeiro de 2025. Link: https://planometropolitano.es.gov.br/Media/comdevit/Refer%C3%AAncias/ES2030_Volume%2011.pdf
13. INGELSTAM, Lars. Long-range development planning: notes on its substance and methodology. CEPAL Review, 1987. Disponível em: https://www.academia.edu/52687843/Long_range_development_planning_Notes_on_its_substance_and_methodology
14. JANUZZI, P.M et. Al. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil. Cadernos EIAPP, Reflexões para Ibero-América. Brasília: ENAP, 2009

15. LAFUENTE, Mariano. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2014. Planejamento de longo prazo: reflexões sobre experiências internacionais

16. _____. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Plano Plurianual 2024-2027. São Luís: Seplan, 2023. Disponível em: https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/PPA_2024_2027_atualizado1.pdf

17. _____. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Plano Estratégico de Longo Prazo Maranhão 2050. São Luís: Seplan, 2024. Disponível em: https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/PLANO_MARANHAO_2050.pdf

18. MATOS, R; Alves, M; Martins, M; VIDAL, R. Plano Plurianual do Maranhão 2020-2023 e o Efeito Transbordamento do Sistema de Planejamento Estadual. Boletim de Análise Político-Institucional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – n.1 (2023). Brasília. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art2.

19. MATUS, Carlos. Política, planejamento & governo. v. 1. Brasília, DF: IPEA, 1993.

20. OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. Revista de Administração Pública, v. 40, p. 273-287, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/nJqFsXyTfDk8W8SVRRVFfgw/?format=pdf

21. PIRES, R. R. C.; AMARAL, L. A.; SANTOS, J. C. dos. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C.; COUTINHO, R. (orgs.) Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina. Brasília: ENAP, p. 114-116, 2014. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/986/5/Planejamento%20Estrategico%20Governamental%20em%20Contexto%20Democratico.pdf

22. REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília, DF: CEPAL, Escritório no Brasil/ IPEA, 2010. (Texto para Discussão, 4). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2984/1/TD_1522.pdf

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

O zoneamento econômico ecológico como estratégia eficaz de planejamento territorial para enfrentamento às mudanças climáticas

- **Keile Costa Pereira**
  SEPLAG-MT, Brasil
  E-mail: keilepereira@seplag.mt.gov.br
- **Ludimila Villas Bôas de Oliveira**
  SEPLAG-MT, Brasil
  E-mail: ludimilavillasboas@seplag.mt.gov.br
- **Fábio Henriques de Jesus**
  SEPLAG-MT, Brasil
  E-mail: fabiojesus@seplag.mt.gov.br

Resumo

Diante dos impactos cada vez mais severos das mudanças climáticas no Brasil, evidenciados por secas na Amazônia, chuvas extremas, enchentes e incêndios de grande escala nos anos de 2023 e 2024, torna-se essencial que a gestão pública priorize estratégias de mitigação e adaptação no planejamento e desenvolvimento territorial. Reconhecendo essa urgência, o Governo Federal apresentou, em novembro de 2024, a nova meta climática nacional para 2035, denominada NDC do Brasil, como contribuição ao Acordo de Paris, além de estar em processo de elaboração o Plano Clima, um plano nacional atualizado para enfrentamento das mudanças climáticas.

Ambos os instrumentos dialogam diretamente com o ordenamento territorial, o que reforça a necessidade de reavaliar o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), previsto no Decreto 4.297/02, regulamentador da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), cuja implementação, embora obrigatória para todos os Estados, ainda não se concretizou integralmente, comprometendo a efetividade das políticas de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável.

Ante o exposto, este artigo objetiva demonstrar que o eficaz enfrentamento às mudanças climáticas requer a materialização dos Zoneamentos Econômicos – Ecológicos previstos na legislação pátria, uma vez que, em sua elaboração, devem ser obrigatoriamente embasados em diversos estudos técnicos multisetoriais e consultas públicas, que confere ao processo legitimação democrática, além de contemplarem visão horizontal do território e pensamento em rede, em geral compreendendo a paisagem sob um prisma ampliado, como o conjunto de relações complexas que envolvem historicidade, valorização das tradições e preservação da natureza. Assim, seus elementos o tornam importante aliado dos planos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, de modo que precisam ser implementados com urgência e prioridade.

Palavras-chave: desenvolvimento; planejamento; zoneamento; mudanças climáticas.

INTRODUÇÃO

O Brasil enfrenta, de maneira cada vez mais evidente, os efeitos adversos das mudanças climáticas. Eventos como as secas históricas na Amazônia, enchentes em áreas urbanas e rurais e incêndios florestais de grande escala vêm revelando a vulnerabilidade socioambiental do território brasileiro (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2024.). Nesse contexto, a resposta governamental tem buscado alinhar-se aos compromissos internacionais, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, o Marco Global da Diversidade Biológica de Kunming-Montreal, e especialmente ao Acordo de Paris, retificado pelo país em 12 de setembro de 2016, com destaque para políticas de ordenamento territorial como um dos eixos prioritários, a exemplo do que foi determinado no Pacto pela Transformação Ecológica entre os Três Poderes do Estado Brasileiro, elaborado em 2024.

Contudo, ressalta-se que o pacto mencionado no parágrafo anterior, assim como outros instrumentos jurídicos elaborados e publicizados em 2024, não faz menção ao Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), importante instrumento de ordenamento territorial instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente — Lei 6.938/1981 — e regulamentado pelo Decreto 4.297/2002.

O ZEE visa organizar o uso do território de forma a conciliar o desenvolvimento econômico com a conservação ambiental (BRASIL, 2002). Sua elaboração demanda uma base científica robusta, com integração de estudos técnicos multissetoriais e realização de consultas públicas, o que garante não apenas a consistência técnica, mas também a legitimidade democrática do processo (BRASIL, 2025). Além disso, o ZEE, ao propor uma visão horizontal e integrada da paisagem, amplia a compreensão do território para além de suas dimensões físico-espaciais, incorporando elementos como a historicidade dos usos, as tradições locais e os saberes tradicionais.

Essa abordagem se mostra especialmente relevante em contextos de vulnerabilidade socioambiental, nos quais o enfrentamento às mudanças climáticas deve considerar as especificidades locais e promover justiça territorial. Sua aplicação efetiva permite visualizar o território em sua complexidade, integrando aspectos físicos, sociais, culturais e econômicos, e promovendo uma lógica de gestão em rede que favorece a resiliência climática.

Diante da ausência de citação do ZEE no Pacto pela Transformação Ecológica entre os Três Poderes do Estado Brasileiro, questiona-se: não seria o Zoneamento Ecológico-Econômico um instrumento eficaz para a promoção de um planejamento territorial capaz de fomentar a redução de impactos climáticos?

2. OBJETIVO

O objetivo deste artigo é avaliar como a legislação brasileira tem tratado o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) como um instrumento eficaz no fomento de políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

3. METODOLOGIA

Para avaliar a forma como o ZEE vem sendo tratado na recente legislação nacional, no que diz respeito ao enfrentamento às mudanças climáticas foram analisados os instrumentos jurídicos elaborados no ano 2024 que tratam do tema, com o intuito de averiguar a menção direta ou indireta a este instrumento de ordenamento territorial.

Adicionalmente, com o intuito de demonstrar a efetividade do ZEE como uma política pública de mitigação das mudanças climáticas, foi realizada uma análise qualitativa dos dados sobre emissões de gases de efeito estufa, bem como das áreas identificadas como sumidouros de carbono, com base nos estudos preliminares da proposta de zoneamento atualmente em desenvolvimento pelo Estado de Mato Grosso.

Os dados de emissão de gases de efeito estufa e as áreas de sumidouros de carbono foram obtidos por meio da Plataforma Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa-SEEG, vinculada ao Observatório Nacional do Clima, referentes ao ano de 2022, baixados e especializados em nível municipal utilizando a malha do Instituto de Terras de Mato Grosso-INTERMAT, referente ao ano de 2022, obtida em seu portal de dados cartográficos, abrangendo 141 municípios. Em seguida, os dados de captação de CO_2 foram classificados em cinco faixas (0–145 kt, 146–300 kt, 301–700 kt, 701–1.600 kt e 1.601–2.800 kt) e as emissões em cinco faixas (98,90–1.400

kt, 1.401–3.200 kt, 3.201–6.200 kt, 6.201–12.000 kt e 12.001–19.200 kt).

Por fim, os dados foram comparados com mapas temáticos dos relatórios preliminares da proposta de Zoneamento Socioeconômico-Ecológico de Mato Grosso-ZSEE-MT, produzidos pela Universidade Federal de Viçosa-UFV, com o intuito de avaliar a aderência entre os conjuntos de dados. Os mapas com a distribuição de dados de CO_2 foram comparados com os mapas temáticos referentes a áreas protegidas existentes e propostas no zoneamento, e variáveis que foram usadas para delimitar as subzonas, sendo elas sendo elas: Fragilidade Ambiental, Balanço Hídrico Climatológico, Aptidão Agrícola e Dimensão Socioeconômica (detalhes no relatório 3.3, Serviço ambiental). A manipulação e análise de dados foram feitos no *Software Arcgis*.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 O ZEE COMO POLÍTICA DE MITIGAÇÃO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO RECENTE ARCABOUÇO JURÍDICO BRASILEIRO

Como resultado da revisão do arcabouço jurídico nacional acerca de políticas de enfrentamento às mudanças climáticas foram identificadas as proposições de três instrumentos jurídicos sobre o tema no ano de 2024, sendo eles: i) Nova NDC – apresentada em novembro de 2024 durante a COP29; ii) Pacto pela Transformação Ecológica entre os três Poderes do Estado Brasileiro – firmado em 21 de agosto de 2024; e iii) Acórdão que julgou a ADPF 743 – publicado em 2024. Os instrumentos jurídicos serão descritos abaixo

Sobre o primeiro instrumento identificado, importa mencionar que NDC é a sigla em inglês para *Nationally Determined Contribution,* que significa Contribuição Nacionalmente Determinada, a qual é um plano de ação climática que cada país deve apresentar para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, em contribuição aos objetivos do Acordo de Paris.

As NDCs visam gerar ações de mitigação[1] e adaptação às mudanças climáticas e são enviadas à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, passando por revisões a cada cinco anos e devem ser cada vez mais ambiciosas.

Nesse sentido, em 12 de setembro de 2016 o Brasil ratificou o Acordo de Paris, assumindo oficialmente compromissos para o alcance do objetivo final do Acordo[2], compromissos esses estabelecidos na Contribuição Nacionalmente Determinada – NDC na sigla em inglês.

Como desdobramento desses acontecimentos, em novembro de 2024 o Brasil apresentou nova NDC[3] durante a COP29, demonstrando o intuito de estabelecer um novo paradigma de desenvolvimento (BRASIL, Ministério das Relações Exteriores, 2024, p.3):

> II – acelerar o ordenamento territorial e fundiário para incorporar, digitalizar, atualizar e facilitar o acesso do inventário de terras públicas e privadas no País, bem como para garantir a proteção de espaços territoriais especialmente protegidos, incluídas unidades de conservação e terras indígenas;

Ademais a NDC em comento dividiu os compromissos em três eixos: i) ordenamento territorial e fundiário; ii) transição energética e iii) desenvolvimento sustentável com justiça social, ambiental e climática.

Cumpre ressaltar ainda que o Brasil ratificou a sua Política Nacional sobre Mudança do Clima, estabelecida pela Lei nº 12.187/2009, cujo principal instrumento é o Plano Nacional sobre Mudança do Clima. Ocorre que tanto a política quanto o plano estão sendo revistos, e um novo Plano Clima está em construção, de modo a alinhar-se com a referida NDC.

Não obstante o que já foi narrado, diante da sucessão de catástrofes climáticas, em agosto de 2024 foi firmado o Pacto pela Transformação Ecológica entre os três Poderes do Estado Brasileiro, com o intuito de fomentar ações coordenadas em três eixos:

1 Mitigação é definida como a intervenção humana para reduzir as emissões por fontes de gases de efeito estufa e fortalecer as remoções por sumidouros de carbono, tais como florestas e oceanos. A pergunta básica para mitigação é: "Como minimizar as emissões de gases de efeito estufa na atmosfera?" (Ministério do Meio Ambiente, 2024)

2 O Acordo de Paris objetiva limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. Mais informações estão disponíveis em: https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html. Acesso em: 10 abril 2025.

3 "A nova NDC estabelece a meta de reduzir as emissões líquidas de gases de efeito estufa do País entre 59% e 67% até 2035, em comparação aos níveis de 2005, o que equivale a alcançar entre 850 milhões e 1,05 bilhão de toneladas de CO_2 equivalente em termos absolutos. Esse compromisso reflete o alinhamento do Brasil com as metas do Acordo de Paris". Disponível em: https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/11/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris. Acesso em 10 abril 2025.

i) ordenamento territorial e fundiário; ii) transição energética e iii) desenvolvimento sustentável com justiça social, ambiental e climática.

No eixo "ordenamento territorial e fundiário", as proposições 3, 4 e 7 são pertinentes aos objetivos deste artigo, pois se relacionam com o instrumento do Zoneamento Ecológico-Econômico. Vejamos abaixo :

> 3. formulação, implementação e avaliação de políticas e instrumentos para acelerar os processos de validação e fortalecimento do Cadastro Ambiental Rural – CAR e de regularização ambiental pelas unidades federativas;
> 4. aprimoramento da gestão interfederativa para cumprimento do disposto na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 – Código Florestal e das ferramentas de cadastro, validação e fiscalização das áreas e dos ecossistemas protegidos, públicos e privados, com integração tecnológica no âmbito do CAR;
> [.]
> 7. aprimoramento do monitoramento e da proteção territorial, indígena e ambiental a partir do uso de novas tecnologias, de instrumentos de fomento da atividade de tutela dos biomas e de medidas de cooperação e articulação interinstitucional (BRASIL, 2024).

Um exame dos compromissos assumidos pelas autoridades brasileiras para enfrentamento às mudanças climáticas demonstra de maneira inelutável e reiterada o alinhamento quanto à necessidade de fomento do ordenamento territorial.

Nesse sentido, está em construção a Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOT – com o intuito de promover a boa gestão territorial, estabelecendo uma instância de governança e negociação, abarcando instrumentos já existentes para a consecução de seu objetivo.

Em consonância com os instrumentos já mencionados, em 2024 o STF julgou a ADPF 743, na qual analisou o tema da imperativa preservação do Pantanal e da Amazônia à vista de incêndios e desmatamentos, sendo construído o processo estrutural que determinou ações a serem executadas por representantes de diversos entes da federação brasileira, assim como requereu compromissos entre diferentes poderes da União, tendo, dentre as medidas ordenadas, a elaboração de Plano de Aprimoramento e Integração dos Sistemas de Gestão Territorial como uma das principais medidas determinadas.

Ante o exposto, é possível perceber que a emergência da questão climática desencadeou a elaboração de diversos instrumentos com foco no planejamento territorial no ano de 2024, os quais intentam conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação da natureza, tendo enfoque no ordenamento territorial como estratégia para gerar adaptações às mudanças climáticas. Contudo, estranhamente, um importante e antigo instrumento previsto no Decreto 4.297/02, regulamentador da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), tem sido relegado a um papel secundário, quando não totalmente esquecido: o Zoneamento Ecológico-Econômico, ainda que tal menção seja observada em políticas estaduais de mudanças climáticas, como a Política Estadual para o Combate às Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo.

A ausência dessa referência em instrumentos jurídicos de abrangência nacional pode ser prejudicial ao processo de mitigação climática, pois o foco em outros institutos jurídicos pode desestimular os diversos entes Federativos brasileiros a elaborarem Zoneamentos Ecológico – Econômicos, a revisarem os que já existem, a implementarem diretrizes gerais ou específicas que estejam pendentes de implementação ou mesmo desencorajar o monitoramento e a publicização desse monitoramento referente a cada ZEE vigente. Mas, sobretudo, relegar o ZEE ao esquecimento pode prejudicar o enfrentamento nacional às mudanças do clima pelo fato de o referido instrumento possuir grande potencial para gerar mitigações e adaptações necessárias quando se trata de controlar a disponibilidade de gases de efeito estufa na atmosfera.

Na próxima seção abordar-se-á mais detalhadamente o potencial do Zoneamento Ecológico-Econômico para enfrentamento às alterações climáticas, tendo por base a legislação brasileira vigente.

4.2 O ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO E AS EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA UM SÍNTESE

Nas discussões sobre questões ambientais, é fundamental retomar o conceito de meio ambiente. Esse termo refere-se ao conjunto de elementos disponíveis à sociedade, incluindo componentes naturais — como água, solo, vento, fauna e flora — além de aspectos culturais e históricos. É dessa interação entre os diversos elementos que surge a noção de meio ambiente (MARINHO; FRANÇA, 2025).

Destaca ainda o autor que, a Constituição Federal também reforça a importância do tema. Em seu artigo 225, afirma-se que todos — tanto as gerações atuais quanto as futuras — têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial para a qualidade de vida. Assim, esse direito não pode ser objeto de negociação, pois se trata de um bem coletivo.

Ademais, de acordo com Barreto (2025), o direito ao meio ambiente é classificado como um direito difuso, ou seja, pertence a todos e não se restringe a um indivíduo ou grupo específico. Em defesa desse direito transindividual, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ampliou sua proteção ao estabelecer que tanto o Estado, em todas as suas esferas, quanto a sociedade têm o dever de preservar o meio ambiente. Assim, a Carta Magna impõe normas orientadoras que vinculam os agentes públicos e privados à obrigação de proteger e conservar o meio ambiente, não apenas no presente, mas também com vistas às futuras gerações.

Nesta perspectiva o zoneamento se insere como expressivo instrumento de planejamento e gestão do território que busca estabelecer padrões de uso e ocupação diante das potencialidades e fragilidades do território na perspectiva dos recursos naturais, da economia e da justiça social.

O arcabouço legal do Brasil conta ainda com a Lei 12.187/2009, que traz a Política Nacional sobre Mudança do Clima, a qual exige que instrumentos de planejamento territorial, como o ZEE, incorporem metas de redução de emissões (BRASIL, 2009), e o Decreto 11.550/2023, que objetiva promover a integração dos objetivos da PNMC e do Plano Nacional sobre Mudança do Clima em políticas, planos e ações no âmbito da administração pública federal e da sociedade brasileira (BRASIL, 2023).

Conforme o Decreto Federal 4.297/2002, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é um instrumento fundamental de ordenamento territorial, de cumprimento obrigatório, a ser seguido na implementação de planos, obras e atividades públicas e privadas e, ao estabelecer diretrizes, medidas e padrões de proteção ambiental, busca garantir a qualidade dos ecossistemas, a preservação dos recursos hídricos e do solo, e a conservação da biodiversidade, objetivando promover o desenvolvimento sustentável e harmonizando crescimento econômico, equilíbrio ecológico e a melhoria da qualidade de vida da população (BRASIL, 2002).

No âmbito da formulação de políticas públicas, o ZEE tem como objetivo geral orientar, de forma vinculante, as decisões de agentes públicos e privados em relação a planos, programas, projetos e atividades que utilizem recursos naturais direta ou indiretamente, garantindo a preservação integral do capital natural e dos serviços ecossistêmicos.

Em sua aplicação, o ZEE deve considerar a relevância ecológica, as vulnerabilidades e as restrições ambientais dos ecossistemas ao distribuir espacialmente as atividades econômicas, definindo zonas de restrição, vetores, alternativas de ocupação sustentável e, quando necessário, realocando atividades que conflitem com suas diretrizes fundamentais (BRASIL, 2002).

Por seu turno, a Política Nacional do Meio Ambiente disciplina que em sua elaboração, o ZEE será desenvolvido e operacionalizado com base em: a) integração sistêmica entre crescimento econômico e proteção ambiental,fundamentada no valor inerente dos ecossistemas; b) governança colaborativa envolvendo Estado e sociedade civil em todas as etapas; c) e rigor metodológico apoiado em evidências científicas pluridisciplinares (BRASIL, 1981).

Em seu artigo 5º, a PNMA preconiza sua vinculação aos princípios da função socioambiental da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, do acesso equitativo e da integração. Destes, o Princípio da Prevenção é o que possui relação mais direta com as emissões de gases de efeito estufa, estabelecendo a necessidade de evitar danos ambientais antes que ocorram, incluindo emissões excessivas de gases de efeito estufa – GEE.

Por conseguinte, o ZEE aplica o Princípio da Prevenção às emissões de GEE de diversas maneiras, com a normatização das atividades emissoras, o ZEE pode restringir zonas para indústrias de alto carbono, como siderúrgicas e termelétricas, em áreas distantes de biomas sensíveis ou próximas a infraestrutura de baixo carbono como corredores de energia renovável. Além disso, pode priorizar atividades de baixa emissão, como agroecologia, em regiões estratégicas. Pode ainda condicionar a emissão de licenciamento ambiental à avaliação da pegada de carbono, possibilitando a indução de práticas sustentáveis, como

a pecuária integrada com floresta, e exploração de energia renovável.

Através da elaboração de regras de uso do solo, o ZEE pode determinar ações de proteção ao estoque de carbono, ao delimitar zonas de preservação obrigatória para vegetação nativa, como manguezais, que sequestram CO_2, bem como estabelecendo maiores zonas de amortecimento ao redor de Unidades de Conservação para evitar a degradação ambiental.

O ZEE também pode atuar através de incentivos econômicos, ao criar zonas de "desenvolvimento verde" concedendo benefícios fiscais para projetos de agricultura de baixo carbono, o que possibilitaria a geração de receita para conservação e redução de emissões por desmatamento evitado.

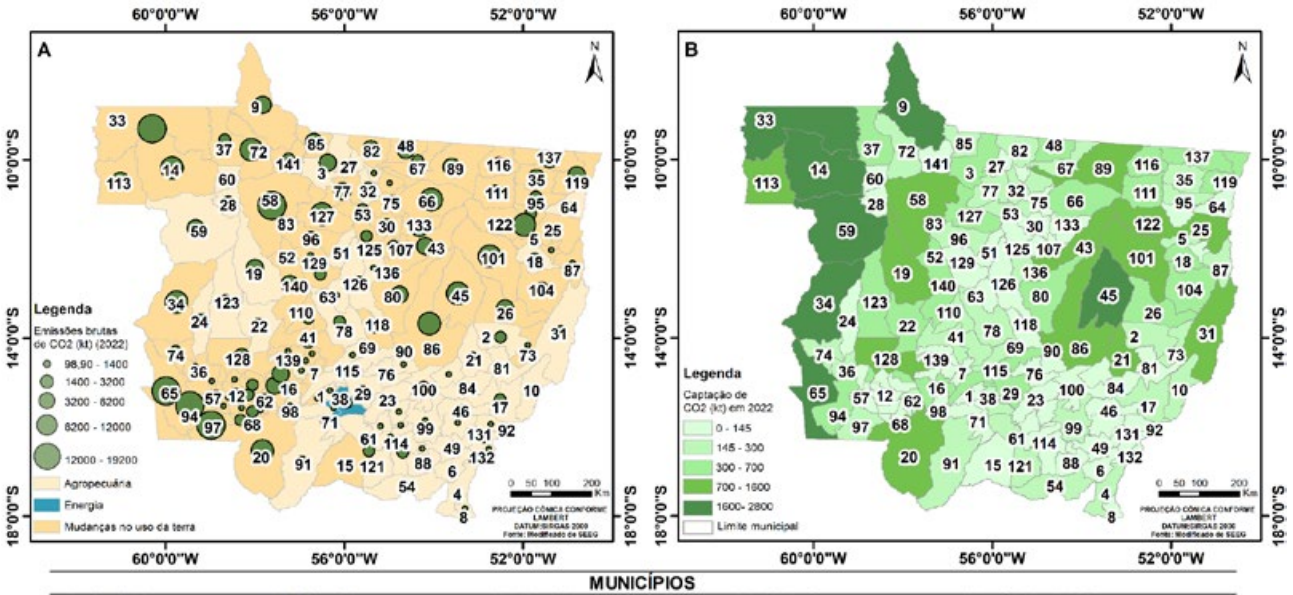
Após discorrer sobre as potencialidades jurídicas do instrumento sob análise, o potencial do ZEE para fomentar políticas que gerem mitigações e adaptações climáticas é um ponto que se tornará ainda mais evidente ao se avaliar aspectos da Proposta de Zoneamento Socioeconômico Ecológico de Mato Grosso (ZSEE-MT) como modelo, enfatizando análises de diagnósticos de emissão e captação de gás carbônico.

4.3 ESTUDOS PRELIMINARES DO ZSEE DE MATO GROSSO: POTENCIAL DE ADAPTAÇÃO E MITIGAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Os dados de emissões de CO_2, coletados pelo Observatório do Clima, referentes ao ano de 2022, indicam que o Estado de Mato Grosso liderou o ranking de emissões brutas desse gás, quando comparado às demais unidades federativas do Brasil, tendo emitido aproximadamente 2295,6 $MtCO_2e$. Desse total, 93,6% foram provenientes de Mudanças do Uso da Terra e Produção Agropecuária.

A análise conjunta das emissões brutas e da captação de CO_2, detalhada por municípios, revela que as áreas de maior emissão coincidem com as de maior captação (Figura 1). Este cenário é decorrente do tipo de emissão predominante no estado, onde altas taxas de emissão estão associadas à mudança do uso da terra (SEEG, 2022), especialmente pela conversão de áreas florestadas, um dos principais sumidouros de carbono (Lal et al., 2004). Esse padrão é mais comum na porção oeste do estado (Figura 1A).

Figura 1 – Dados de emissão (A) e captação de CO_2 (B) de municípios do estado de Mato Grosso para o ano de 2022.



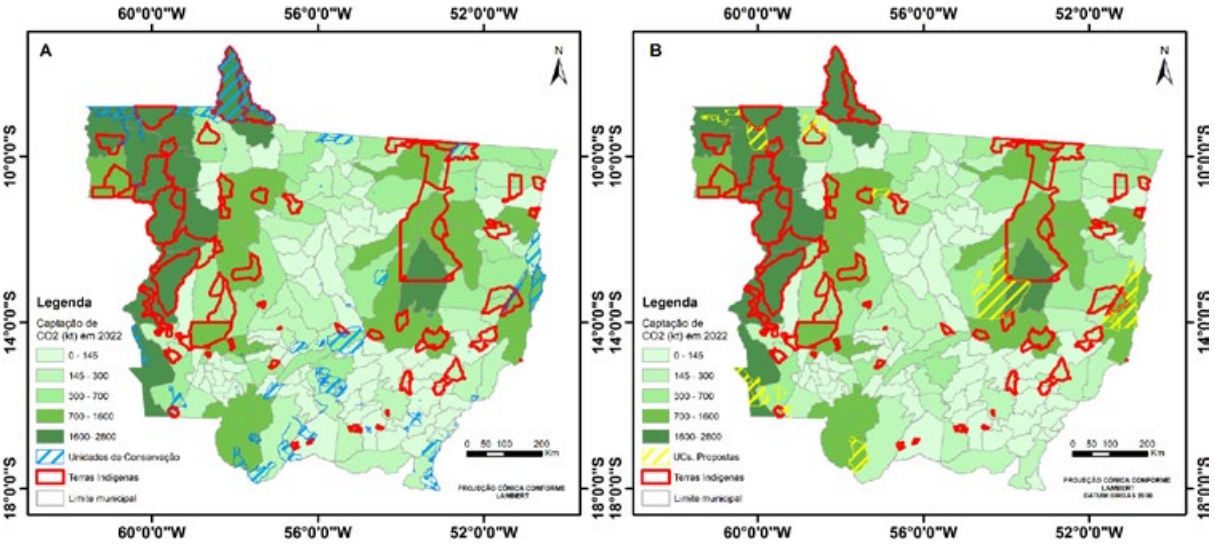
MUNICÍPIOS

1	Acorizal	31	Cocalinho	61	Juscimeira	91	Pedra Preta	121	São José do Povo
2	Água Boa	32	Colíder	62	Lambari D'Oeste	92	Peixoto de Azevedo	122	São José do Rio Claro
3	Alta Floresta	33	Colniza	63	Lucas do Rio Verde	93	Planalto da Serra	123	São José do Xingu
4	Alto Araguaia	34	Comodoro	64	Luciara	94	Poconé	124	São José dos Quatro Marcos
5	Alto Boa Vista	35	Confresa	65	Marcelândia	95	Pontal do Araguaia	125	São Pedro da Cipa
6	Alto Garças	36	Conquista D'Oeste	66	Matupá	96	Ponte Branca	126	Sapezal
7	Alto Paraguai	37	Cotriguaçu	67	Mirassol d'Oeste	97	Pontes e Lacerda	127	Serra Nova Dourada
8	Alto Taquari	38	Cuiabá	68	Nobres	98	Porto Alegre do Norte	128	Sinop
9	Apiacás	39	Curvelândia	69	Nortelândia	99	Porto dos Gaúchos	129	Sorriso
10	Araguaiana	40	Denise	70	Nossa Senhora do Livramento	100	Porto Esperidião	130	Tabaporã
11	Araguainha	41	Diamantino	71	Nova Bandeirantes	101	Porto Estrela	131	Tangará da Serra
12	Araputanga	42	Dom Aquino	72	Nova Brasilândia	102	Poxoréu	132	Tapurah
13	Arenápolis	43	Feliz Natal	73	Nova Canaã do Norte	103	Primavera do Leste	133	Terra Nova do Norte
14	Aripuanã	44	Figueirópolis D'Oeste	74	Nova Guarita	104	Querência	134	Tesouro
15	Barão de Melgaço	45	Gaúcha do Norte	75	Nova Lacerda	105	Reserva do Cabaçal	135	Torixoréu
16	Barra do Bugres	46	General Carneiro	76	Nova Marilândia	106	Ribeirão Cascalheira	136	União do Sul
17	Barra do Garças	47	Glória D'Oeste	77	Nova Maringá	107	Ribeirãozinho	137	Vale de São Domingos
18	Bom Jesus do Araguaia	48	Guarantã do Norte	78	Nova Monte Verde	108	Rio Branco	138	Várzea Grande
19	Brasnorte	49	Guiratinga	79	Nova Mutum	109	Rondolândia	139	Vera
20	Cáceres	50	Indiavaí	80	Nova Nazaré	110	Rondonópolis	140	Vila Bela da Santíssima Trindade
21	Campinápolis	51	Ipiranga do Norte	81	Nova Olímpia	111	Rosário Oeste	141	Vila Rica
22	Campo Novo do Parecis	52	Itanhangá	82	Nova Santa Helena	112	Salto do Céu		
23	Campo Verde	53	Itaúba	83	Nova Ubiratã	113	Santa Carmem		
24	Campos de Júlio	54	Itiquira	84	Nova Xavantina	114	Santa Cruz do Xingu		
25	Canabrava do Norte	55	Jaciara	85	Novo Horizonte do Norte	115	Santa Rita do Trivelato		
26	Canarana	56	Jangada	86	Novo Mundo	116	Santa Terezinha		
27	Carlinda	57	Jauru	87	Novo Santo Antônio	117	Santo Afonso		
28	Castanheira	58	Juara	88	Novo São Joaquim	118	Santo Antônio do Leste		
29	Chapada dos Guimarães	59	Juína	89	Paranaíta	119	Santo Antônio do Leverger		
30	Cláudia	60	Juruena	90	Paranatinga	120	São Félix do Araguaia		

Fonte: modificado de SEEG, 2022).

Ao cruzar os dados de captação de CO_2 com o mapeamento de áreas protegidas, constata-se que Terras Indígenas e Unidades de Conservação concentram as maiores taxas de retenção de carbono (Figura 2A), como já demonstrado por Trevizan e Oliveira (2021). Esse padrão também se repete em áreas indicadas para preservação no Zoneamento Socioeconômico Ecológico de Mato Grosso – ZSEE-MT – (Figura 2B), evidenciando o potencial dessa política, caso implementada, na mitigação das mudanças climáticas.

Figura 2 – Captação de CO_2 por municípios no ano de 2022 em relação às Terras Indígenas e Unidades de Conservação já estabelecidas (A) e às Terras Indígenas e Unidades de Conservação propostas no ZSEE-MT (B).



Fonte: Dados de captação de CO_2: SEEG (2022); áreas de Terras Indígenas e Unidades de Conservação legalmente criadas: INTERMAT (2022); e Unidades de Conservação propostas: retiradas do Relatório 3.3 da Proposta de ZSEE-MT.

A comparação entre os dados de emissão e captação de CO_2 e as variáveis delimitadoras do ZSEE-MT deve ser realizada com parcimônia, devido à diferença na espacialização desses dados. Pois, enquanto as emissões e captação são distribuídas por município, as variáveis delimitadoras estão distribuídas por ottobacias. Ainda assim, ao avaliar as áreas de maior captação de CO_2 fora dos limites de áreas protegidas e o mapa de aptidão agrícola do ZSEE-MT, nota-se que parte destas áreas possuem aptidão agrícola boa ou regular (Figura 3A), o que as torna passíveis de ocupação para a produção agropecuária (IBGE, 2022). Contudo, a agropecuária é a segunda maior fonte de emissão de CO_2 em Mato Grosso (SEEG, 2022). Dessa forma, é crucial que o ZSEE-MT estabeleça diretrizes que promovam a adoção de sistemas de uso e manejo do solo capazes de mitigar essas emissões. Entre as práticas recomendadas, destacam-se: Integração Lavoura-Pecuária-Floresta, Sistema de Plantio Direto e Manejo Sustentável de Pastagens (Carvalho et al., 2010). Como já proposto no Zoneamento Econômico Ecológico de São Paulo (ZEE-SP, 2022).

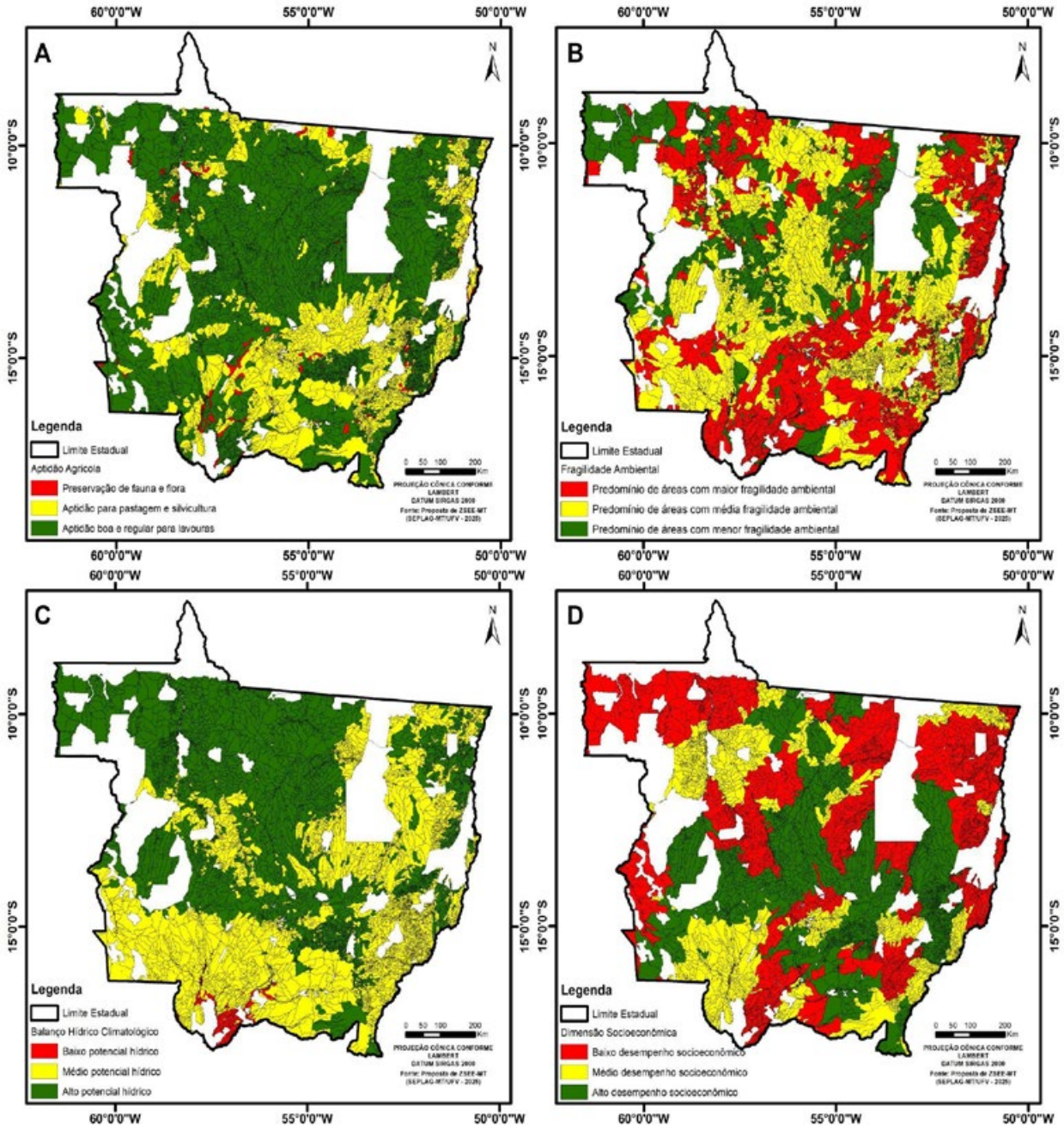
Ao analisar os dados de emissões e o mapa de fragilidade ambiental apresentado nos estudos preliminares do Zoneamento de Mato Grosso, observa-se que parte significativa das emissões relacionadas à mudança no uso da terra ocorre em áreas classificadas como de alta ou média fragilidade (Figuras 1A e 3B). Essa situação é especialmente evidente nas regiões sudoeste e noroeste do estado, o que reforça a urgência na implementação de sistemas de manejo adequados nessas localidades.

No que se refere ao Balanço Hídrico Climatológico, a relação entre disponibilidade de água e os níveis de emissão ou captação de CO_2 não é direta. Áreas como o sudoeste e leste, que apresentam alta captação de carbono (Figura 1B), estão associadas a áreas úmidas (Guaporé, Pantanal e Araguaia) grande sumidouros, como descrito pelo Mapbiomas, mas que registram potencial hídrico de médio a baixo (Figura 3C). Por outro lado, na porção oeste e norte há o predomínio do Bioma Amazônico (RADAMBRASIL, 1980), que combina elevada captação (Figura 2) com alto potencial hídrico (Figura 3C). Essa discrepância demonstra a ausência de uma correlação clara entre os dois fatores. No entanto, a diferença nos tipos de sumidouros de carbono (áreas úmidas x floresta amazônica) reforça a necessidade de políticas de proteção diferenciadas para cada ecossistema.

A análise preliminar entre emissões, captação de carbono e a dimensão socioeconômica revela uma relação assimétrica. No centro do estado, onde as emissões estão associadas à agropecuária, há baixa captação de carbono e menor dinamismo socioeconômico (Figuras 1 e 3C). No oeste e nordeste, predominam áreas de baixa condição socioeconômica

e emissões ligadas à mudança no uso da terra (Figuras 1 e 3C). Já nas regiões sul e sudeste, apesar das emissões também estarem relacionadas ao uso da terra, há uma maior heterogeneidade socioeconômica, com áreas de diferentes níveis de desenvolvimento. (Figuras 1 e 3C) A captação de carbono no oeste ocorre principalmente em regiões de baixa dinâmica socioeconômica, padrão que não se repete com clareza em outras áreas do estado. Devido à heterogeneidade dos dados, são necessários estudos adicionais para conclusões mais precisas.

Figura 3 – Variáveis delimitadoras utilizadas na proposta de Zoneamento Ecológico-Econômico de Mato Grosso (ZSEE-MT). (A) Aptidão agrícola; (B) Fragilidade ambiental; (C) Balanço hídrico climatológico; e (D) Dimensão socioeconômica.



Fonte: Relatório 4.3 da Proposta de ZSEE-MT

Ante o exposto, verifica-se que os estudos que servem de diagnóstico para o ZSEE-MT já permitem análises substanciais a respeito de emissões e captação de carbono (gás de efeito estufa), de modo a subsidiar prognósticos eficazes na geração de mitigações e adaptações às mudanças climáticas.

O Zoneamento é, assim, instrumento jurídico capaz de fomentar políticas públicas que enfrentem adequadamente as mudanças climáticas, o que faz, principalmente, mediante a escolha metodológica de delimitação de zonas e a elaboração de diretrizes a serem obrigatoriamente implementadas pelo poder público e por particulares.

Tendo em vista não se tratar apenas de um compêndio de relatórios baseados em estudos científicos, mas se constituir em instrumento que coaduna diagnósticos cientificamente elaborados com prognósticos e diretrizes vinculantes, trata-se de um mecanismo de ordenamento territorial com grande credibilidade e potencial para delinear políticas públicas que tenham por objetivo gerar mitigações e adaptações às mudanças climáticas.

A ausência de menção ao ZEE nos mais recentes instrumentos jurídicos de abrangência nacional elaborados com o intuito de fomentar mitigações e adaptações às mudanças climáticas causa preocupação.

Há que se cuidar para que novas possíveis soluções não sejam testadas ao custo de se relegar ao segundo plano um instrumento jurídico que possui grande potencial para diagnosticar causas de emissão acentuada de gases de efeito estufa na atmosfera e também para estabelecer prognósticos, dentre eles as diretrizes gerais e específicas, que podem gerar obrigações vinculantes a entes públicos e a particulares no caminho do enfrentamento às mudanças do clima.

CONCLUSÃO

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) configura-se como um instrumento essencial para o enfrentamento das mudanças climáticas, integrando planejamento territorial, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável. A análise realizada neste estudo demonstrou que, apesar de sua obrigatoriedade legal e potencial estratégico, o ZEE ainda não foi plenamente incorporado às políticas climáticas recentes, como a Nova NDC (2024), o Pacto pela Transformação Ecológica e o julgamento da ADPF 743. Essa lacuna representa uma fragilidade no arcabouço jurídico e operacional brasileiro, uma vez que o ZEE oferece uma abordagem multissetorial, baseada em estudos técnicos e participação social, capaz de orientar ações eficazes de mitigação e adaptação.

De forma a evidenciar a importância do Zoneamento como instrumento capaz de contribuir com a mitigação das mudanças climáticas, os dados analisados relativos à emissão de CO_2 no estado de Mato Grosso e comparados com as proposições de áreas protegidas e variáveis delimitadoras da proposta do ZSEE-MT, possibilitaram concluir-se que:

- As regiões com maior capacidade de absorção de CO_2 no estado estão localizadas predominantemente em terras indígenas e unidades de conservação.
- As novas propostas de criação de unidades de conservação também contemplam áreas com elevado potencial de sequestro de carbono.
- A análise integrada entre os dados de CO_2 e a aptidão agrícola por ottobacia revelou que, entre as áreas com potencial de captação de carbono, aquelas situadas fora de terras indígenas apresentam aptidão agrícola classificada como boa ou regular. Isso reforça a necessidade de o ZSEE-MT propor estratégias que incentivem o uso sustentável do solo, por meio de sistemas de manejo que reduzam as emissões, como já recomendado no Zoneamento Ecológico-Econômico de São Paulo (ZEE-SP, 2022).
- A avaliação conjunta dos dados de fragilidade ambiental indica que parte das emissões associadas às mudanças no uso da terra ocorre em zonas naturalmente sensíveis. Assim, torna-se essencial que o ZSEE-MT elabore políticas específicas de mitigação e incentivo à adoção de práticas sustentáveis nessas áreas.
- A sobreposição dos dados de balanço hídrico climatológico com os principais sumidouros de carbono evidenciou dois agrupamentos distintos: um localizado na porção amazônica, com alta disponibilidade hídrica, e outro em áreas úmidas com menor taxa de disponibilidade hídrica. Tais diferenças exigem que o zoneamento estabeleça diretrizes específicas para cada tipo de ambiente.
- Já a relação entre os dados de CO_2 e a dinâmica socioeconômica ainda demanda aprofundamento, sendo necessário desenvolver estudos adicionais para melhor compreender essa interação.

Assim, a análise do Zoneamento Socioeconômico-Ecológico de Mato Grosso (ZSEE-MT) evidenciou sua relevância na identificação de áreas críticas de emissão e captação de carbono, além de propor diretrizes para uso sustentável do solo, proteção de ecossistemas e promoção de práticas agropecuárias de baixo impacto. A correlação entre áreas protegidas (existentes e propostas) e altas taxas de sequestro de CO_2 reforça a necessidade de implementação urgente desse instrumento, não apenas em Mato Grosso, mas em todo o território nacional.

Diante dos desafios climáticos crescentes, é imperativo que o ZEE seja reconhecido como política prioritária, integrando-se de forma explícita aos planos nacionais e estaduais de clima. Sua capacidade de harmonizar desenvolvimento econômico, justiça socioambiental e resiliência climática o torna uma ferramenta indispensável para a governança territorial no Brasil. Portanto, recomenda-se que os gestores públicos fortaleçam sua aplicação, garantindo que futuros instrumentos normativos e planos de ação climática incluam o ZEE como estratégia indispensável no eixo indispensável do ordenamento territorial, por se tratar de uma estratégia coordenada e efetiva para o enfrentamento das mudanças do clima.

Referências

1. BARRETO, Ana Clara Carvalho Trindade. *O Desenvolvimento Sustentável na Ótica da Constituição Federal de 1988 e sua Implementação no Estado Brasileiro.* Disponível em:
2. https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/46944/o-desenvolvimento-sustentavel-na-otica-da-constituicao-federal-de-1988-e-sua-implementacao-no-estado-brasileiro. Acesso em: 05 abr 2025.
3. BRASIL. *Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002*. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.
4. BRASIL. *Decreto nº 11.550, de 26 de maio de 2023*. Dispõe sobre o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 maio 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11550.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.
5. BRASIL. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 ago. 2024. Edição 162, Seção 1, p. 6. Pacto pela transformação ecológica entre os três poderes do Estado brasileiro. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/pacto-pela-transformacao-ecologica-entre-os-tres-poderesdo-estado-brasileiro-579829333. Acesso em: 16 abr. 2025.
6. BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.
7. BRASIL. *Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.
8. BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. *Mudança do clima no Brasil: síntese atualizada e perspectivas para decisões estratégicas*, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/cgcl/arquivos/Relatorio_Mudanca_Clima_Brasil.pdf. Acesso em: 17 abr. 2025.
9. BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. *Política Nacional de Ordenamento Territorial*. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/politica-nacional-de-ordenamento-territorial. Acesso em: 10 abr. 2025.

10. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Acordo de Paris*. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html. Acesso em: 10 abr. 2025.

11. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Mitigação da mudança do clima*, 2024. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/destaques/item/229-mitiga%C3%A7%C3%A3o-da-mudan%C3%A7a-do-clima.html. Acesso em: 17 abr. 2025.

12. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Brasil entrega à ONU nova NDC alinhada ao Acordo de Paris*, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris/copy_of_FinalNDCversaoemportugues.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

13. BRASIL. *Pacto pela Transformação Ecológica entre os Três Poderes do Estado Brasileiro*. 2024. Disponível em: https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202408/pacto-transformacao-ecologica-tres-poderes-do-estado-brasileiro. Acesso em: 10 abr. 2025.

14. BRASIL. Secretaria de Comunicação da Presidência da República. *Compromisso reflete o alinhamento do Brasil com as metas do Acordo de Paris*. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/11/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris. Acesso em: 10 abr. 2025.

15. CARVALHO, João Luis Nunes et al. Potencial de sequestro de carbono em diferentes biomas do Brasil. *Revista Brasileira de Ciência do Solo*, v. 34, p. 277–290, 2010.

16. ESTADO DE SÃO PAULO. *Resumo executivo: Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de São Paulo (ZEE-SP)*. São Paulo: Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, 2022. Disponível em: https://smastr16.blob.core.windows.net/portalzee/sites/83/2023/01/1_resumo_executivo_zee_sp_final.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

17. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Potencialidade agrícola natural das terras*. Coordenação de Meio Ambiente. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. 44 p. (Macrocaracterização dos Recursos Naturais do Brasil). ISBN 978-85-240-4553-0. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101980.pdf. Acesso em: 17 abril 2025.

18. LAL, R. Soil carbon sequestration impacts on global climate change and food security. *Science*, v. 304, p. 1623–1627, 2004.

19. MAPBIOMAS. *Mapeamento inédito indica que o Brasil está no solo o equivalente a 70 anos das emissões de CO_2 do país*. 2021. Disponível em: https://brasil.mapbiomas.org/2023/06/21/mapeamento-inedito-indica-que-brasil-estoca-no-solo-o-equivalente-a-70-anos-das-emissoes-de-co2-do-pais/. Acesso em: 20 jun. 2024.

20. MAPBIOMAS. *Seca extrema e incêndios no Pantanal em 2024*. Nota técnica. 2024. Disponível em: https://brasil.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/4/2024/07/Mapbiomas_Nota-Tecnica_Pantanal_12.07.24.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

21. MARINHO, K.L.C, FRANÇA, V. R. *O Princípio do Desenvolvimento Sustentável na Constituição de 1988*. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/karoline_lins_camara_marinho.pdf. Acesso em 07 abr. 2025.

22. RADAM BRASIL. *Mato Grosso: mapa de vegetação primitiva*. Rio de Janeiro: IBGE, 1980. Escala 1:250.000.

23. SEEG – Sistema de Estimativa de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa. *Observatório do Clima*. Disponível em: https://seeg.eco.br. Acesso em: 15 abr. 2025.

24. TREVIZAN, Ana Flávia; OLIVEIRA, F. A. H. D. Unidades de Conservação como instrumentos de mitigação às alterações climáticas em Mato Grosso. *Boletim de Geografia*, v. 39, p. 254–264, fev. 2022.

25. WIKIPÉDIA. *Enchentes no Rio Grande do Sul em 2024*. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Enchentes_no_Rio_Grande_do_Sul_em_2024. Acesso em: 10 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Planejamento de longo prazo para um desenvolvimento sustentável: a convergência entre o curto e longo prazos

• **Ranieri Muricy Barreto**
Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia
ranierimb@yahoo.com.,br

Resumo

Este artigo visa explorar o processo de elaboração da Estratégia Brasil 2050, como um projeto de retomada do planejamento governamental no país. Trata-se de uma iniciativa que busca romper o ciclo de instabilidade econômica e fragilidade institucional, para promover políticas públicas duradouras, que transcendem mandatos governamentais. A pesquisa investiga de que forma a coordenação entre governo, setor privado e sociedade civil pode fortalecer políticas econômicas e sociais, ampliar a competitividade do Brasil no cenário global e garantir um crescimento sustentável e inclusivo e, ao tempo reforça a compreensão entre um dilema que acompanha o país há décadas: a conciliação entre a o curto e o longo prazos. Desde os anos 1980, a economia brasileira oscila entre tentativas de estabilização e crises recorrentes, o que frequentemente resulta na priorização de ajustes fiscais imediatos em detrimento de um planejamento de longo prazo. A ausência de diretrizes duradouras compromete a competitividade nacional e o desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, a necessidade de uma estratégia de longo prazo para o Brasil se torna evidente, especialmente diante dos desafios estruturais como desigualdade social, racismo estrutural e concentração fundiária. A pesquisa baseia-se em revisão bibliográfica e reflexões desenvolvidas em grupos de estudo sobre planejamento estratégico de longo prazo. Foram analisadas experiências nacionais e internacionais de planejamento governamental para identificar desafios e boas práticas aplicáveis ao contexto brasileiro. Os achados indicam que a construção retomada do planejamento governamental no requer um compromisso interinstitucional que articule iniciativas em infraestrutura, inovação e sustentabilidade. A pesquisa também reforça que a conciliação entre a necessidade de respostas imediatas a crises conjunturais e o planejamento de longo prazo é essencial para evitar soluções oportunistas e garantir uma trajetória sólida de desenvolvimento. Os resultados evidenciam que a dicotomia entre curto e longo prazo é artificial e precisa ser superada. O Brasil pode e deve alinhar medidas emergenciais com um planejamento estruturado para os próximos 25 anos. O sucesso da Estratégia Brasil 2050 dependerá do comprometimento dos governos, setor produtivo e sociedade civil para transformar essa visão em realidade e assegurar um futuro sustentável e inclusivo para o país.

Palavras-chave: planejamento de longo prazo; Estado; desenvolvimento; justiça social; Estratégia Brasil 2050.

1. INTRODUÇÃO

Desde a transição para a democracia na década de 1980, a economia brasileira tem enfrentado um cenário de alta volatilidade, com sucessivas crises fiscais, hiperinflação, instabilidade cambial e políticas econômicas de caráter ortodoxo. Assim, alterna entre ciclos de estabilização econômica e crises periódicas, frequentemente priorizando medidas de curto prazo em detrimento de um planejamento de longo prazo.

O foco na estabilidade macroeconômica, especialmente via ajuste fiscal, tem se sobreposto ao planejamento de longo prazo, enfraquecendo a capacidade do Estado de induzir o desenvolvimento. A Estratégia Brasil 2050 (EB 2050), ora em elaboração, surge como uma tentativa de romper esse padrão, oferecendo um arcabouço de diretrizes estruturantes para o desenvolvimento sustentável e inclusivo do país. Trata-se de uma oportunidade histórica de ruptura com esse padrão, com o objetivo de construir uma visão estratégica de país que integre desenvolvimento econômico, justiça social e sustentabilidade ambiental.

A EB 2050 surge como um contraponto a essa lógica, propondo um modelo de governança que integre ações imediatas com metas de longo alcance. Inspirada em experiências internacionais bem-sucedidas, como os planos quinquenais chineses ou os pactos de inovação europeus, bem como nos planos de desenvolvimento da Coreia do Sul e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, a proposta busca superar a dicotomia entre o "agora" e o "futuro". Essa inspiração em experiências internacionais de planejamento estatal, reforça a necessidade de se buscar articular políticas públicas em áreas estratégicas como infraestrutura, ciência e tecnologia, transição energética, agricultura sustentável e educação de qualidade, por exemplo.

Nesse sentido, o artigo explora como o país pode equilibrar políticas anticíclicas (como transferência de renda e incentivos fiscais) com investimentos em educação, infraestrutura e inovação tecnológica, para projetar metas de desenvolvimento de longo prazo.

A tensão entre políticas de curto e longo prazos no Brasil não é um fenômeno recente. Desde a redemocratização, o país oscilou entre medidas emergenciais de estabilização econômica e tentativas frustradas de planejamento estratégico. A hiperinflação dos anos 1980 e os ajustes fiscais dos anos 1990, como o Plano Real, priorizaram o controle imediato de preços em detrimento de reformas estruturais. Esse padrão persistiu nas décadas seguintes, com ciclos de expansão e recessão que reforçaram a percepção de que o Brasil é incapaz de conciliar estabilidade macroeconômica com desenvolvimento sustentável.

O presente artigo tem sua justificativa assentada no falso dilema entre o curto e o longo prazo, demonstrando que é possível e necessário harmonizar ambos os horizontes temporais. Com base em autores da tradição econômica brasileira e internacional, o texto aborda a importância do papel do Estado como planejador estratégico, mobilizando governo, setor privado e sociedade civil. A superação dos principais gargalos nacionais – como a desigualdade social, o racismo estrutural e a concentração fundiária – demanda uma visão articulada de futuro, que vá além dos ciclos políticos e das urgências conjunturais.

Argumenta-se que a dicotomia entre os dois horizontes temporais é artificial e contraproducente, pois impede que o país se engaje em transformações estruturais necessárias ao seu desenvolvimento. Nesse sentido, o texto propõe uma abordagem integrada, que concilie ações emergenciais com estratégias duradouras. Aqui entra a EB 2050, que deve enfatizar o papel do Estado como indutor do desenvolvimento, a centralidade da justiça social e a necessidade de superação da dicotomia entre curto e longo prazo.

Para entender esse comportamento dicotômico, recorre-se a autores como Celso Furtado, que defendia o planejamento estatal como antídoto ao subdesenvolvimento, e Albert Hirschman, que via no "desequilíbrio criativo" uma forma de articular reformas graduais com transformações profundas. Também citamos as críticas de Joseph Stiglitz ao neoliberalismo, que privilegia ajustes fiscais imediatos em detrimento de políticas industriais e sociais de longo prazo. Autores como Celso Furtado, Ignacy Sachs e Amartya Sen, argumentam que a retomada do planejamento de longo prazo é condição necessária para que o Brasil supere suas desigualdades históricas e redefina seu lugar na economia global.

Para esses últimos pensadores, o desenvolvimento não pode se restringir ao crescimento do PIB, mas deve incorporar dimensões como justiça social, sustentabilidade ambiental e ampliação das liberdades individuais. Nesse sentido, o planejamento de longo prazo é um instrumento estratégico para alinhar políticas públicas com objetivos estruturais, promovendo

a inclusão produtiva, a coesão territorial e a transição ecológica. Trata-se, portanto, de construir um projeto nacional capaz de articular Estado, mercado e sociedade civil em torno de metas comuns, superando a lógica imediatista que tem marcado a trajetória econômica brasileira nas últimas décadas.

2. OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivos principais:

a) analisar a proposta da Estratégia Brasil 2050 à luz do debate entre curto e longo prazo na economia.
b) discutir o papel do Estado como agente planejador e coordenador de políticas públicas estruturantes.
c) demonstrar, com base em referências teóricas, que é possível superar o falso dilema entre os horizontes temporais.
d) apontar caminhos para a articulação de políticas públicas integradas que respondam a emergências conjunturais sem perder de vista os objetivos estruturais de desenvolvimento sustentável.

3. METODOLOGIA

A metodologia adotada neste artigo é qualitativa, com base em revisão bibliográfica e análise documental. Foram utilizados textos acadêmicos de autores clássicos e contemporâneos da economia brasileira, como Celso Furtado, Ignácio Rangel e Maria da Conceição Tavares, dentre outros, bem como referências internacionais, como Ignacy Sachs, Amartya Sen John e John Maynard Keynes e Albert Hirschman. Também foram analisados documentos oficiais da Estratégia Brasil 2050, além de relatórios de publicações de centros de pesquisa como do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e organismos multilaterais.

A abordagem é analítica e interpretativa, buscando identificar os principais argumentos e contradições no debate entre curto e longo prazo, e propor uma síntese que contribua para a construção de políticas públicas mais eficazes.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 A ECONOMIA BRASILEIRA (1980–2020) E O FALSO DILEMA ENTRE CURTO E LONGO PRAZOS NO PENSAMENTO DESENVOLVIMENTISTA

A década de 1980, conhecida como "década perdida", foi marcada pela estagflação e pelo colapso do modelo de crescimento baseado em endividamento externo. Nos anos 1990, a adoção do Consenso de Washington levou à abertura econômica, privatizações e reformas estruturais que reduziram o papel do Estado na economia. O Plano Real (1994) estabilizou a inflação, mas consolidou o tripé macroeconômico baseado em metas de inflação, superávit primário e câmbio flutuante, com forte viés fiscalista, abraçado por todos os governos de lá até aqui.

Nos anos 2000, houve um breve ciclo de crescimento puxado pelo boom das commodities e políticas sociais redistributivas. Contudo, a partir de 2015, o país mergulhou em nova crise, agravada pela austeridade fiscal, instabilidade política e, mais recentemente, pela pandemia da Covid-19. A ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, somada à fragmentação das políticas públicas, aprofundou desigualdades e comprometeu a capacidade do Estado de responder a desafios estruturais.

Neste cenário, o Brasil desponta como um país de contrastes profundos. Enquanto algumas regiões se destacam em inovação e produtividade, outras convivem com carências básicas. A Bahia, por exemplo, tem avançado em infraestrutura, saúde e educação nas últimas décadas, mas ainda enfrenta desafios estruturais como desigualdade social, racismo estrutural e concentração fundiária.

Essas desigualdades não são naturais, mas historicamente construídas. A ausência de reforma agrária, o racismo sistêmico e a concentração de investimentos nas regiões Sul e Sudeste perpetuam assimetrias que limitam o potencial de desenvolvimento nacional. Um planejamento eficaz deve, portanto, partir de um diagnóstico territorializado, reconhecendo a diversidade do país e promovendo a equidade entre os entes federativos.

Como alerta Theodoro (2022), "a desigualdade brasileira não é um efeito colateral do desenvolvimento, mas um de seus pilares constitutivos". Essa constatação reforça a urgência de um planejamento de longo prazo que enfrente não apenas as desigualdades de

renda, mas também as hierarquias raciais profundamente enraizadas no processo histórico brasileiro. No contexto da EB 2050, isso significa reconhecer que o futuro só poderá ser construído de forma democrática e sustentável se incorporar, de maneira transversal, o combate ao racismo estrutural e às práticas de exclusão que moldaram o desenvolvimento nacional. Planejar o futuro, nesse caso, é também reparar o passado e transformar as bases sociais da desigualdade.

A dicotomia entre o curto e o longo prazo tem sido objeto de debate na teoria econômica há décadas. Keynes (1936), em sua crítica ao pensamento econômico clássico, cunhou a famosa frase "no longo prazo, estaremos todos mortos", apontando para a necessidade de respostas imediatas às crises econômicas. No entanto, o próprio Keynes reconhecia a importância de políticas estruturantes para garantir estabilidade e crescimento no futuro.

Keynes (1936) alertou que a obsessão pelo equilíbrio de longo prazo poderia levar a crises sociais irreversíveis no curto prazo. Sua defesa de políticas anticíclicas, como gastos públicos em recessões, foi crucial para a recuperação pós-1929. No entanto, Keynes nunca negou a importância do planejamento estratégico, argumentando que o Estado deve atuar não apenas para corrigir falhas de mercado, mas para direcionar investimentos em setores-chave, como infraestrutura e pesquisa.

Como argumenta Sicsú (2022), o pensamento keynesiano oferece não apenas uma teoria macroeconômica, mas uma visão de sociedade baseada na justiça social e na atuação estratégica do Estado. Para Keynes,

> "(.) O planejamento do Estado, orientado para a manutenção da média geral da produção e atividade industrial num nível ótimo e para a abolição do desemprego, é ao mesmo tempo a mais importante e a mais difícil das tarefas que temos pela frente." (SICSÚ, 2022, p. 457).

Essa concepção amplia o alcance do planejamento governamental, conferindo-lhe um papel ativo na organização da economia e na promoção de objetivos coletivos de longo prazo. Ao contrário da leitura simplificada que reduz Keynes ao imediatismo anticíclico, sua obra propõe um Estado capaz de pensar estrategicamente o futuro, mobilizando instrumentos para garantir não apenas a estabilidade conjuntural, mas também a construção de uma sociedade mais justa e resiliente. É nessa chave que a EB 2050 deve ser compreendida: como um esforço de retomada do planejamento de longo prazo, em que o Estado reassume seu papel como articulador do desenvolvimento nacional.

No Brasil, essa dualidade foi mal interpretada. Como aponta Luiz Carlos Bresser-Pereira (2010), o país adotou políticas keynesianas de forma assistemática, como o PAC (Plano de Aceleração do Crescimento), sem vincular gastos públicos a ganhos de produtividade. O resultado foi um crescimento inflacionário insustentável, como visto no final dos anos 2000.

Ainda no contexto brasileiro, Celso Furtado (2009) sempre defendeu a ideia de planejamento de longo prazo como instrumento indispensável ao desenvolvimento. Para ele, o subdesenvolvimento é um fenômeno estrutural que exige ações continuadas e coordenadas, e não apenas respostas conjunturais.

Ignácio Rangel (1995) também contribuiu com a compreensão dialética da relação entre o curto e o longo prazo, ao afirmar que a acumulação de capital e o desenvolvimento tecnológico exigem uma perspectiva histórica e estratégica. Já Maria da Conceição Tavares (2005) destacou os riscos da "miopia de curto prazo" das políticas neoliberais, que comprometem a capacidade do Estado de pensar e agir para além das urgências fiscais.

Pela lente desses autores, a oposição entre curto e longo prazo é um falso dilema. O desenvolvimento requer tanto ações imediatas quanto planejamento de futuro. A ausência de uma estratégia de longo prazo torna as medidas emergenciais menos eficazes, enquanto a negligência das urgências sociais corrói a legitimidade e a viabilidade das políticas estruturantes.

Assim, o desenvolvimento econômico não é um processo espontâneo, mas resultado de decisões políticas que moldam as instituições, os investimentos e as prioridades sociais. Como argumenta Celso Furtado (2009), o subdesenvolvimento é um fenômeno estrutural, cuja superação exige intervenção coordenada do Estado para romper com a dependência externa e com os mecanismos de concentração de renda.

Furtado (2009) vai além, para ele, o subdesenvolvimento é uma condição perpetuada pela falta de projetos nacionais de longo prazo. Ele demonstra como a economia colonial, baseada em ciclos de commodities, criou uma estrutura dependente e desarticulada. A industrialização dos anos 1950, embora um avanço,

foi incompleta por falta de integração entre políticas industriais e sociais.

Ignacy Sachs (2004), por sua vez, propõe a ideia de desenvolvimento sustentável como um projeto civilizatório, que combina crescimento econômico, equidade social e preservação ambiental. Já Amartya Sen (2000) reforça que o desenvolvimento é a ampliação das liberdades reais das pessoas, o que exige políticas públicas que garantam saúde, educação e renda. Esses autores convergem na defesa de um Estado planejador, democrático e promotor de capacidades.

O planejamento estatal, especialmente em países periféricos, é instrumento fundamental para coordenar investimentos, reduzir desigualdades regionais e mobilizar capacidades produtivas. A fragmentação das políticas e a dependência das oscilações do mercado internacional tornam o planejamento de longo prazo uma condição necessária para um desenvolvimento soberano e justo.

Hirschman (1958), em *The Strategy of Economic Development*, introduz a ideia de que reformas graduais podem gerar transformações estruturais. Para ele, investimentos em setores estratégicos (como transporte) criam externalidades que estimulam outros setores (indústria e comércio). Aplicado ao Brasil, isso sugere que obras de infraestrutura (por exemplo, Ferrovia Norte-Sul) devem ser planejadas para induzir desenvolvimento regional, não apenas como resposta a crises locais.

Já o papel inovador do Estado, como defende Mazzucato (2015), impõe ao Estado assumir riscos em áreas onde o setor privado é reticente, com, por exemplo, o segmento de biotecnologia. O caso da Embrapa, é emblemático, responsável pela transformação do agronegócio brasileiro, mostrando como investimentos públicos em P&D geram retornos de longo prazo.

Na Nova Indústria Brasil (NIB), adota-se o conceito de missões formulado por Mazzucato, segundo o qual as políticas públicas de fomento industrial devem estar diretamente vinculadas ao enfrentamento de desafios sociais concretos. A proposta rompe com a visão tradicional de política industrial como um fim em si mesma, e a reposiciona como instrumento de transformação estrutural. Assim, investimentos em inovação e desenvolvimento produtivo devem ser orientados por objetivos que melhorem efetivamente a vida das pessoas — como a erradicação da fome, o acesso universal ao saneamento básico, à moradia digna, à saúde, à educação e à mobilidade urbana de qualidade.

Essa abordagem permite articular respostas de curto prazo, por meio do estímulo à atividade econômica e à geração de empregos, com um horizonte de longo prazo voltado à construção de uma economia mais sustentável e inclusiva. Ao priorizar missões que alinhem eficiência econômica e bem-estar social, a NIB contribui para a consolidação de uma estratégia de desenvolvimento de longo alcance, compatível com os objetivos da EB 2050.

4.2 A ESTRATÉGIA BRASIL E OS DESAFIOS DO LONGO PRAZO

A EB 2050 surge como uma proposta de construção coletiva de um projeto de país com horizonte de 25 anos. Inspirada em experiências internacionais de planejamento estatal, como ocorre na França (Commissariat Général au Plan), ou os pactos de inovação europeus, nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, nos planos quinquenais chineses, bem como nos planos de desenvolvimento da Coreia do Sul, a proposta busca superar a dicotomia entre o "agora" e o "futuro". Essa inspiração em experiências internacionais de planejamento estatal, reforça a necessidade de se buscar articular políticas públicas em áreas estratégicas como infraestrutura, ciência e tecnologia, transição energética, agricultura sustentável e educação de qualidade, por exemplo.

A Coreia do Sul, já nos anos 1970, combinou planos quinquenais com incentivos à indústria pesada, criando conglomerados como a Samsung, por exemplo. Veja o caso da empresa Samsung — gigante sul-coreana de mais de 80 anos que hoje opera do setor de eletrônicos. Reconhecida mundialmente por seus smartphones, smartwatches e smart TVs, a empresa lidera o ranking global de patentes na indústria eletrônica. Essa empresas, lá no começo, vendia peixe seco, vegetais e macarrão!

Outro exemplo marcante vem da Alemanha, onde a experiência do *Energiewende* — a transição energética — combinou subsídios imediatos à geração solar e eólica com metas estratégicas de longo prazo. Em todo o mundo, os sistemas energéticos estão passando por profundas transformações. O que começou como uma resposta à crise ambiental, com as políticas de mitigação das mudanças climáticas, evoluiu para se tornar o motor de uma nova revolução industrial,

com potencial para redefinir os pilares econômicos e sociais das nações. Esse movimento é especialmente relevante para o Brasil, país que reúne uma diversidade abundante de fontes renováveis e uma necessidade urgente de promover um desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo.

Mas, aí reside um problema de natureza estrutural. Com base em Coggiola (2002), o capitalismo não é apenas um sistema econômico, mas uma estrutura histórica que molda as relações sociais e políticas. Ele enfatiza que as crises capitalistas não são meramente conjunturais, mas expressões das contradições inerentes ao próprio sistema.

Mas uma vez, fica claro que essa perspectiva reforça a importância de um planejamento de longo prazo que vá além das soluções imediatistas. A EB 2050 deve, portanto, considerar as raízes estruturais das desigualdades e das crises recorrentes, promovendo transformações que visem a uma sociedade mais equitativa e sustentável. Ao incorporar essa visão crítica, o planejamento estratégico governamental pode se tornar um instrumento eficaz para enfrentar os desafios históricos do país, alinhando-se aos princípios de justiça social e desenvolvimento inclusivo.

Entretanto, o sucesso de iniciativas como a EB 2050 depende da capacidade do Estado de coordenar esforços intersetoriais e intergovernamentais, além de mobilizar recursos públicos e privados em torno de objetivos comuns. A fragmentação institucional e a instabilidade política são obstáculos concretos, agravados por uma cultura administrativa ainda voltada para respostas imediatas. Para enfrentar esses desafios, é necessário blindar o planejamento de longo prazo das flutuações do calendário eleitoral, criando instâncias permanentes de monitoramento, avaliação e participação social. Nesse sentido, a reflexão de Matus (1996, p. 42-43) é particularmente pertinente:

> "Se no presente tomo a decisão que julgo acertada, considerados os fatos do presente, mas acontecimentos futuros tornam nociva a minha decisão, o efeito negativo dessa decisão presente poderá afetar-me no futuro e poderá fazer deteriorarem-se minhas possibilidades de sucesso, meu prestígio, meu poder etc. Além disso, minha decisão estará afetando outras pessoas, e a decisão dos outros, para além da minha vontade, incidirá sobre minha situação.
>
> O amanhã, confie por todos nós, incidirá sobre mim abrir novas oportunidades ou criando para mim novos problemas. Esse amanhã me afeta hoje, porque hoje é o momento de eu fazer alguma coisa com vistas a estar em condições de tirar por Todas as oportunidades que o amanhã oferecer e de evitar problemas futuros"

Essa formulação parte de uma crítica profunda ao modelo de governo centrado apenas na administração do presente, sem visão estratégica ou capacidade de formulação de projetos de longo prazo. Ainda segundo o autor, "governar é decidir, é conduzir processos, é antecipar o futuro e torná-lo viável" (MATUS, 1996). No contexto da EB 2050, essa abordagem é especialmente relevante, pois implica reposicionar o Estado como sujeito ativo do desenvolvimento, capaz de formular diretrizes de longo prazo que articulem consensos entre os interesses sociais, econômicos e ambientais com foco na transformação estrutural. O planejamento estratégico governamental, nesse sentido, não é uma técnica neutra, mas uma prática política voltada à construção de um futuro desejável.

Na acepção gramsciana, "o consenso é entendido como meio de ativação política e intelectual da massa dos governados com vistas à transformação da ordem social". Essa concepção implica que a hegemonia política não se constrói apenas pela imposição de interesses dominantes, mas pela capacidade de formar alianças e pactos que expressem uma vontade coletiva ativa.

No contexto da EB 2050, isso significa que o planejamento de longo prazo deve ser construído com base em processos abertos, democráticos e orientados pela escuta da diversidade social, garantindo que os rumos do país sejam definidos por meio de participação ampla e compromisso compartilhado com o desenvolvimento nacional.

Além disso, universidades, centros de pesquisa e movimentos sociais têm papel central na construção de alternativas e no acompanhamento da execução das metas. O planejamento não pode ser monopólio técnico-burocrático; deve ser expressão da soberania popular, traduzida em projetos de vida dignos para todos os brasileiros.

Assim, a EB 2050 representa uma tentativa de institucionalizar uma visão de futuro que ultrapasse os ciclos eleitorais. Uma proposta que visa articular

políticas públicas com foco em sustentabilidade, inovação, infraestrutura e inclusão social.

O papel do Estado, nesse contexto, é central. Como apontam Bresser-Pereira (2010) e Bresser-Pereira e Yoshiaki Nakano (2002), o Estado deve atuar como agente coordenador, capaz de mobilizar recursos e orientar investimentos para áreas estratégicas. Isso exige uma capacidade institucional robusta, planejamento intersetorial e articulação com o setor privado e a sociedade civil.

Além disso, o planejamento de longo prazo deve incorporar os desafios contemporâneos, como a transição energética, a digitalização da economia e a adaptação às mudanças climáticas. Isso exige uma abordagem sistêmica e integrada, capaz de alinhar políticas econômicas, sociais e ambientais.

4.3 SUPERAR A DICOTOMIA: CURTO PRAZO COM PERSPECTIVA ESTRUTURANTE

A falsa dicotomia entre curto e longo prazo tem sido uma armadilha recorrente na formulação de políticas públicas no Brasil. Políticas de transferência de renda, subsídios e estímulo ao consumo são essenciais em momentos de crise, mas devem estar articuladas a estratégias de transformação produtiva e redução de vulnerabilidades.

A pandemia da Covid-19 evidenciou a importância do Estado como garantidor da vida e da economia. A expansão emergencial do gasto público mostrou que é possível mobilizar recursos para proteger os mais vulneráveis, mas a ausência de um plano de reconstrução pós-crise impediu avanços mais duradouros. Um planejamento eficaz deve integrar ações emergenciais com metas estruturantes, combinando proteção social com transformação produtiva e ecológica. Eis o desafio de fugir das armadilhas do curto prazo dissociado da cena desejado no longo prazo.

Políticas de cotas e microcrédito para empreendedores negros (como o Banco da Pequena África) são exemplos de ações imediatas que podem reduzir disparidades históricas. Porém, só terão efeito duradouro se vinculadas a uma ampla reforma educacional capaz de universalização o ensino técnico e a uma ampla expansão de universidades públicas. Importante também promover uma ampla regularização fundiária, com combate à grilagem e incentivo à agricultura familiar.

Veja o caso da agricultura familiar na Bahia que é uma das principais bases da economia rural do estado, caracterizada por pequenas propriedades conduzidas majoritariamente por núcleos familiares. Este segmento é responsável por grande parte da produção de alimentos destinados ao consumo interno, como mandioca, feijão, milho, frutas e hortaliças. Além de seu papel produtivo, a agricultura familiar é essencial para a segurança alimentar, preservação de saberes tradicionais e manutenção da diversidade sociocultural no campo baiano.

Essa forma de produção está distribuída por todas as regiões do estado, com destaque para o semiárido, onde predomina o cultivo de sequeiro e práticas agroecológicas adaptadas ao clima. Nessa região, a resiliência dos agricultores familiares se expressa na adoção de tecnologias sociais, como cisternas de captação de água da chuva e sistemas de produção integrada, muitas vezes apoiadas por políticas públicas de convivência com o semiárido. Já em áreas como o Recôncavo, a Chapada Diamantina e o litoral sul, a diversidade de culturas e o acesso a mercados institucionais ampliam as possibilidades de geração de renda e agregação de valor aos produtos.

Dados da SEI (2025), de acordo com o Censo Agropecuário de 2017, mostram que aproximadamente 87% dos estabelecimentos agropecuários na Bahia pertencem à agricultura familiar. Esses estabelecimentos ocupam cerca de 34% da área total dedicada à agropecuária no estado e são responsáveis por empregar 81% da força de trabalho rural.

No entanto, apesar da expressiva presença, a contribuição da agricultura familiar para o valor adicionado bruto da agropecuária baiana tem diminuído ao longo do tempo. Em 2018, essa participação foi de 32%, uma queda em relação aos 43,2% registrados em 2010. A figura A SEGUIR dá a dimensão

da importância da agropecuária baiana no PIB do Brasil e do Estado.

	Cenário de referência		Cenário inercial	
Bahia	*Resultados obtidos pelo modelos AK e de correção de erros*			
	2035: **56,2 (6,0%)**	2050: **94,2 (6,4%)**	2035: **47,9 (5,4%)**	2050: **64,5 (5,0%)**

Fonte: Elaborado pela Macroplan com base em IBGE, SEI. *O termo PIB Setorial se refere ao Valor Adicionado Bruto do respectivo setor econômico. Valores entre parênteses: percentual da Bahia em relação ao Brasil.

Neste caso, adota-se o conceito de Agropecuária conforme definido pelo IBGE, que se restringe às atividades do setor primário. É importante não confundir com o termo "Agronegócio", utilizado por instituições não oficiais, que inclui, além da produção agropecuária, os serviços a ela relacionados e a indústria de alimentos.

A evolução recente e as projeções para o setor evidenciam um típico desafio a ser enfrentado com visão estratégica e planejamento de longo prazo: como sustentar o protagonismo produtivo da agropecuária, promover sua integração às demais cadeias produtivas e garantir que seus ganhos contribuam para o desenvolvimento regional equilibrado.

No cenário inercial, a Agropecuária segue como setor de destaque, preservando o protagonismo das últimas duas décadas e registrando uma taxa média de crescimento de 2,2% ao ano entre 2023 e 2050 — um desempenho superior à média do conjunto da economia. Nesse período, o valor adicionado pela Agropecuária praticamente dobra, com expansão acumulada de 82%, superando os 70% observados entre 2002 e 2022. Mesmo com um ritmo de crescimento um pouco menos acelerado do que na década anterior, o setor amplia sua participação no PIB baiano, beneficiando-se do crescimento mais lento projetado para a Indústria e os Serviços. Esse cenário evidencia a necessidade de planejamento intersetorial de longo prazo, a fim de evitar desequilíbrios estruturais e garantir uma trajetória de crescimento mais diversificada.

Já no cenário de referência, a agropecuária avança em um ritmo mais acelerado, com crescimento médio anual de 3,6% até 2050. Apesar desse desempenho expressivo — que leva o PIB do setor a quase triplicar em relação a 2022, acumulando uma alta de 170% —, sua relevância no conjunto da economia baiana permanece estável. Isso ocorre porque, embora o setor cresça de forma robusta, os demais segmentos, especialmente a Indústria, apresentam dinamismo ainda maior, alterando a composição relativa do produto estadual, como mostra o estudo realizado pela Macroplan (2024). Esse resultado reforça a importância de políticas de longo prazo que articulem a modernização da agropecuária com inovação, sustentabilidade ambiental e vínculos com setores industriais e de serviços, evitando a fragmentação produtiva e ampliando os efeitos multiplicadores do crescimento no território.

Apesar de sua importância estratégica, a agricultura familiar na Bahia enfrenta desafios estruturais, como o acesso limitado a crédito, assistência técnica, infraestrutura e mercados. A superação dessas barreiras passa pelo fortalecimento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), a ampliação de compras governamentais via PNAE e PAA, além da valorização da agroecologia como modelo produtivo. Nesse sentido, investir na agricultura familiar é também investir na redução das desigualdades regionais e na construção

de um modelo de desenvolvimento mais inclusivo e equilibrado para a Bahia.

O governo da Bahia tem implementado políticas públicas que visam aumentar a produtividade e a sustentabilidade das propriedades rurais, por meio do apoio técnico, da regularização fundiária e do incentivo à organização produtiva e comercial. Programas estaduais voltados à convivência com o semiárido, à agricultura irrigada e à promoção da agroindustrialização local têm buscado fortalecer as cadeias produtivas regionais e melhorar a renda das famílias agricultoras. No entanto, para que esses avanços se consolidem, é necessário ampliar a articulação entre os diferentes níveis de governo, garantir financiamento contínuo e fomentar a participação ativa das comunidades rurais na definição das políticas. Integrar essas ações ao planejamento estratégico estadual — como proposto no âmbito do Plano de Desenvolvimento Integrado Bahia 2035 (Bahia 2035) — é essencial para alinhar o curto e o longo prazo na promoção de um desenvolvimento rural mais justo.

Desta maneira, a valorização da agricultura familiar na Bahia deve ser compreendida dentro de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento sustentável e de superação das desigualdades regionais. Para isso, é fundamental que o Estado atue não apenas com políticas setoriais, mas também com uma estrutura fiscal e institucional capaz de garantir os investimentos necessários à infraestrutura rural, à inovação tecnológica e à ampliação do acesso aos mercados. Isso implica integrar a agricultura familiar às grandes diretrizes do planejamento de longo prazo, conectando-a a iniciativas estruturantes, como logística, crédito e inovação.

É o que alerta Tavares (2005), quando diz que o ajuste fiscal não pode inviabilizar o futuro. A solução está em promover uma ampla reforma tributária progressiva, com taxação de grandes fortunas e dividendos para financiar inovação. As parcerias público-privadas (PPPs) devem ter cláusulas de desempenho de longo prazo, como por exemplo, concessões de ferrovias com metas de redução de custos logísticos.

Nesse contexto, uma política de desenvolvimento que articule a agricultura familiar às cadeias logísticas e produtivas — por meio de investimentos em infraestrutura, pesquisa aplicada e acesso a mercados — pode transformar o potencial produtivo das regiões rurais da Bahia em vetor estratégico de crescimento. Isso exige um pacto federativo comprometido com a justiça fiscal e territorial, em que a agricultura familiar não seja tratada apenas como segmento social a ser protegido, mas como agente econômico relevante na construção de um novo modelo de desenvolvimento.

Nesta perspectiva, a superação de entraves históricos como a desigualdade social, o racismo estrutural e a concentração fundiária demanda ações que combinem políticas emergenciais com reformas estruturais. O curto prazo exige proteção social, geração de emprego e acesso à renda, enquanto o longo prazo requer investimentos em educação, inovação e infraestrutura. A pandemia de COVID-19 evidenciou a importância do Estado como garantidor de direitos e organizador da resposta à crise.

Países que contavam com estruturas institucionais sólidas e capacidade de coordenação intersetorial foram mais eficazes em mitigar os impactos sociais e econômicos da crise (STIGLITZ, 2020). Nesse sentido, a EB 2050 deve ser concebida como um pacto nacional, que una forças políticas e sociais em torno de um projeto comum. Isso implica reforçar o papel das instituições públicas de planejamento, como o Ipea e o Ministério do Planejamento, e criar mecanismos de monitoramento e participação social.

5. CONCLUSÃO

A EB 2050 2050 representa uma oportunidade histórica de ruptura com o padrão de descontinuidade e imediatismo que tem marcado a economia brasileira. Seu êxito depende da capacidade do Estado de assumir seu papel como articulador do desenvolvimento, da construção de um pacto social em torno da justiça e da sustentabilidade, e do fortalecimento de mecanismos democráticos de participação e controle social.

A retomada do planejamento de longo prazo, inspirada em tradições desenvolvimentistas e adaptada aos desafios contemporâneos, é condição necessária para que o Brasil possa superar suas desigualdades históricas e construir um futuro comum. Não se trata apenas de imaginar o país em 2050, mas de começar a construí-lo agora, com coragem política, compromisso social e visão estratégica.

A EB 2050 não pode se tornar um plano utópico, mas uma necessidade pragmática. Como mostraram Furtado, Hirschman e Stiglitz, o desenvolvimento exige sincronia entre urgências e estratégias. O país já tem instrumentos (como o BNDES e o Ipea) e expertise

acumulado nos segmentos empresarias, sociais e academia para liderar essa transição. O desafio é romper com a cultura do imediatismo e construir consensos políticos em torno de um projeto nacional.

O Brasil precisa romper com o ciclo de improvisação e curto-prazismo que marcou sua trajetória recente. A Estratégia Brasil 2050 oferece uma oportunidade histórica de reconstruir a capacidade do Estado de pensar e agir estrategicamente, articulando diferentes dimensões do desenvolvimento.

Assim, o falso dilema entre curto e longo prazo deve ser superado por uma abordagem integrada, que reconheça a interdependência entre as respostas emergenciais e o planejamento estrutural. A experiência histórica e os fundamentos teóricos mostram que o desenvolvimento sustentável e inclusivo depende de ações coordenadas e contínuas, com forte protagonismo do Estado e participação da sociedade.

Investir na EB 2050 é um imperativo para o futuro do país, mas também em sua capacidade de responder às urgências do presente com responsabilidade e visão de longo alcance.

6. Referências

1. BAHIA. Secretaria de Planejamento. Plano de Desenvolvimento Integrado da Bahia – PDI Bahia 2035: diretrizes estratégicas para o desenvolvimento sustentável do estado. Salvador: SEPLAN, 2016.
2. BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Documentos e estudos da Estratégia Brasil 2050. Brasília: Ipea, 2023.
3. BRASIL. Ministério da Economia. Relatório de Sustentabilidade Fiscal 2023. Brasília, 2023.
4. BRASIL. Ministério do Planejamento. Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: MP, 2024.
5. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-2010. São Paulo: Editora 34, 2010.
6. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Em busca do desenvolvimento perdido. São Paulo: Editora UNESP, 2019.
7. COGGIOLA, Osvaldo. O capital conta a história: gênese e estrutura da crise contemporânea. São Paulo: Edições Pulsar, 2002.
8. DRUCK, Graça. Terceirização e trabalho precarizado. São Paulo: Boitempo, 2017.
9. FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. (Edição comemorativa de 50 anos)
10. FURTADO, Celso. O capitalismo global. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
11. HIRSCHMAN, Albert O. The Strategy of Economic Development. New Haven: Yale University Press, 1958.
12. IBGE. Síntese de Indicadores Sociais 2023. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
13. KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Atlas, 1985.
14. Macroplan – PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Projeto de cooperação técnica internacional BRA/16/011, celebrado com as Secretarias de Desenvolvimento Econômico (SDE) e do Planejamento (SEPLAN) do Estado da Bahia. Salvador: PNUD/SDE/SEPLAN, 2024.
15. MARINGONI, Gilberto (Org.). A volta do Estado planejador: neoliberalismo em xeque. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.
16. MATUS, Carlos. Adeus, senhor presidente: governar é governar-se. São Paulo: FUNDAP, 1996.
17. MAZZUCATO, Mariana. O Estado Empreendedor. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

18. PRZEWORSKI, Adam. Capitalismo e social-democracia. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

19. RANGEL, Ignácio. A dualidade básica da economia brasileira. In: RANGEL, Ignácio. Economia do subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

20. SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

21. SICSÚ, João. Keynes, um estrategista do planejamento e de uma nova sociedade. In: MARINGONI, Gilberto (org.). A volta do Estado planejador: neoliberalismo em xeque. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022. p. 447–458.

22. SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

23. SINGER, Paul. Introdução à economia solidária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

24. STIGLITZ, Joseph E. Capitalismo progressista: a resposta à era do descontentamento. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

25. TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

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

27. Referência eletrônica:

28. SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Agricultura familiar na Bahia: 2017–2018. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/agricultura/agricultura_familiar_bahia_2017_2018.pdf. Acesso em: 03 mar. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Planejamento de longo prazo: o caminho para um futuro sustentável.

- **Raphael Rodrigues de Oliveira**
  Secretaria de Economia e Planejamento, Espírito Santo-Brasil
  E-mail: raphael.oliveira@sep.es.gov.br
- **Álvaro Rogério Duboc Fajardo**
  Secretaria de Economia e Planejamento, Espírito Santo-Brasil
  E-mail: alvaro.duboc@sep.es.gov.br
- **Andressa Rodrigues Pavão**
  Secretaria de Economia e Planejamento, Espírito Santo-Brasil
  E-mail: andressa.pavao@sep.es.gov.br
- **Juliani Nunes Campos Johanson**
  Secretaria de Economia e Planejamento, Espírito Santo-Brasil
  E-mail: juliani.campos@sep.es.gov.br

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir os principais elementos característicos da terceira iniciativa de plano de desenvolvimento de longo prazo (PDLP) do estado do Espírito Santo, destacando seu arcabouço teórico e os aspectos inovadores sob a ótica das políticas públicas de longo prazo, especialmente em relação à evolução frente aos planos anteriores. Com previsão de lançamento para o primeiro semestre de 2025 e horizonte de 10 anos, o plano consiste em uma atualização do seu antecessor lançado em 2013, e se distingue por quatro características fundamentais. Primeiro, adota a abordagem de políticas públicas guiadas por missões (*mission-oriented*), conforme o modelo proposto por Mazzucato (2022), em sintonia com estratégias internacionais e nacionais recentes, como a Nova Indústria Brasil. Segundo, configura-se como um plano de Estado, desenvolvido em parceria com instituições da sociedade civil, garantindo maior estabilidade e continuidade. Terceiro, foi institucionalizado pôr meio da lei nº 12.375/2025, visando mitigar os impactos das transições e dos ciclos políticos, assegurando a perenidade das diretrizes estabelecidas. Por fim, adota um modelo participativo também *ex-post*, por meio de uma governança estruturada no projeto de lei, com participação de diversos segmentos da sociedade. Dessa forma, o Plano busca orientar o desenvolvimento socioeconômico do estado nos próximos 10 anos, combinando planejamento estratégico, inovação institucional e participação social para enfrentar desafios estruturais e promover um crescimento sustentável. Além disso, o plano inova ao buscar relacionar, no que couber, o planejamento de longo prazo à perspectiva orçamentária e financeira do estado, que concretiza o projeto desenvolvimentista. Pares e Valle (2006) destacam que estruturar a gestão de um território é relevante somente quando as metas e os investimentos são delineados ao longo dos anos, pois se trata de transformações cujos impactos, muitas vezes, demandam décadas para se consolidar.

Palavras-chave: Plano de desenvolvimento; Longo prazo; Políticas orientadas por missão; Governança Participativa.

1. INTRODUÇÃO

As discussões sobre planos de desenvolvimento remontam ao período do pós-Segunda Guerra Mundial, quando, no caso da América Latina, tiveram como base as questões colocadas pela recém-criada Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Entre as décadas de 1970 e 1990, houve um refluxo dessas iniciativas em todo o mundo, sob a égide da crítica de que os processos de planejamento liderados pelo Estado seriam responsáveis por crises, como a estagflação nos países centrais e a hiperinflação nos países da América Latina.

No contexto mais recente, especialmente diante do diagnóstico de que, por um lado, as iniciativas de liberalização e desregulamentação dos mercados trouxeram ganhos econômicos, mas, por outro, repercutiram no aumento da desigualdade social em diversos países, observa-se uma retomada do interesse por planos de desenvolvimento de longo prazo. Essa retomada também se relaciona com a constatação de que o mundo atravessa transformações rápidas e de ampla repercussão, gerando cenários crescentemente incertos. Nesse cenário, destaca-se a instituição dos "Objetivos de Desenvolvimento do Milênio" (ODM), no ano 2000, e dos "Objetivos de Desenvolvimento Sustentável" (ODS), em 2015. Esses planos passaram a ser estruturados em novos contextos, mais alinhados à perspectiva colaborativa entre diversos atores da sociedade e aos desafios contemporâneos.

Essa busca por engajar diferentes setores sociais no enfrentamento dos grandes desafios é o que impulsiona a adoção da metodologia por missões. Essa perspectiva toma como referência o clássico exemplo da missão espacial da NASA na década de 1970, sendo recentemente formulada em termos teóricos e práticos por Mazzucato (2022), e ganhou força na agenda dos governos a partir da adoção da "*Declaração sobre Inovação no Setor Público*", proposta e publicada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2019. A partir de 2018, observa-se o aumento do número de publicações sobre o tema, motivadas pela crescente preocupação com o desenvolvimento econômico aliado à sustentabilidade energética, sanitária e ambiental em escala global (NEVES et al., 2023).

Nesse sentido, no âmbito do Estado do Espírito Santo, o "Plano ES 500 Anos" constitui a terceira iniciativa de elaboração de um plano de desenvolvimento de longo prazo (PDLP), com horizonte temporal de 10 anos, até 2035. Ele foi precedido pelos planos "ES 2025" e "ES 2030", lançados, respectivamente, em 2006 e 2013, e parte da premissa de revisitar seu antecessor à luz das transformações ocorridas no contexto global, nacional e local, bem como das tendências e cenários projetados para o período de sua vigência. Busca, assim, alinhar-se às melhores práticas nacionais e internacionais de planejamento para o desenvolvimento, e suas características podem servir de *case* para outros entes subnacionais, assim como para o governo federal, que está elaborando a denominada "Estratégia Brasil 2050".

Após esta introdução, apresentam-se brevemente os objetivos do trabalho, seguidos pela metodologia adotada e, posteriormente, pelos resultados e discussão.

2. OBJETIVOS

O objetivo deste trabalho é realizar uma análise sobre o terceiro Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo (PDLP) do Estado do Espírito Santo, o "ES 500 Anos", com ênfase em quatro elementos característicos: a utilização da metodologia de missões (*mission-oriented*); o aprimoramento da perspectiva de ser um plano de Estado, e não de governo; a institucionalização do plano e da estrutura de governança; e a criação de um instrumento de participação *ex-post*, isto é, após a publicação do plano.

3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, com base em textos que discutem o planejamento de longo prazo, bem como no referencial teórico adotado para a construção do Plano ES 500, com ênfase na abordagem por missões (MAZZUCATO, 2022). Também foi realizada uma análise documental, considerando os planos de longo prazo ES 2025 e ES 2030, a Lei nº 12.375/2025, que institui o Plano ES 500 Anos e define seu modelo de governança, além de documentos de agências internacionais, como o Banco Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 TRAJETÓRIA DA DISCUSSÃO SOBRE PLANOS DE DESENVOLVIMENTO.

O histórico da discussão sobre a elaboração de planos de desenvolvimento de longo prazo remonta às décadas de 1950 e 1960, no auge da Guerra Fria. Por um lado, destaca-se o simbolismo da União Soviética e sua perspectiva de uma economia planificada, por outro, as políticas do *New Deal*, do Plano Marshall e do *welfare state* na Europa Ocidental. No contexto da América Latina, predominava a visão da CEPAL sobre a deterioração dos termos de troca e a necessidade de incentivar a industrialização por meio de planos de desenvolvimento coordenados pelo Estado. Conforme observam Chimhowu, Hulme e Munro (2019, p. 79), "*Even the World Bank published a how-to book on national economic planning techniques*".

As críticas aos planos de desenvolvimento ganharam força diante das diversas crises que eclodiram entre as décadas de 1970, como as do *welfare state*, de estagflação e dos choques do petróleo. Embora alguns analistas atribuíssem essas dificuldades às limitações técnicas dos modelos de planejamento, prevaleceu a ideia de que o problema residia no planejamento em si, e que o livre funcionamento do mercado seria o mecanismo mais eficiente de alocação de recursos. Na década seguinte, instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, passaram a adotar um discurso crítico ao planejamento estatal e a promover medidas de ajuste estrutural em diversas economias, especialmente na América Latina, no contexto da hiperinflação. A globalização da economia e as políticas de liberalização e desregulamentação dos mercados tornaram-se os novos referenciais dos formuladores de políticas econômicas. Paralelamente, muitas agências estatais de planejamento foram extintas ou incorporadas pelos órgãos de finanças públicas. Ressalta-se, contudo, que o planejamento para o desenvolvimento jamais desapareceu[1].

Ao longo da década de 1990, os efeitos dessas políticas liberalizantes, como o aumento da desigualdade social, suscitaram questionamentos quanto à suposta correlação automática entre crescimento econômico e desenvolvimento humano. Conjuntamente, emergiram discussões teóricas na economia, reacendendo o interesse por formas renovadas de planejamento, com destaque para a economia da informação assimétrica, a economia comportamental e a nova economia institucional. Importa destacar que não se tratava de um retorno ao antigo planejamento econômico centralizado, mas sim do reconhecimento da necessidade de novas abordagens e instrumentos de planejamento. Como apontam Chimhowu, Hulme e Munro (2019), o próprio Banco Mundial passou a defender que países em desenvolvimento estabelecessem arcabouços institucionais voltados ao desenvolvimento[2].

Na década de 2000, observa-se um novo impulso à retomada dos planos de desenvolvimento, especialmente com a instituição dos ODM pela Organização das Nações Unidas (ONU), que definiu oito metas com horizonte temporal até o ano de 2015. Esse movimento foi acompanhado pela percepção de que havia países que, por meio do planejamento de longo prazo, conseguiram alcançar níveis de desenvolvimento próximos aos dos países centrais. Pares e Valle (2006) destacam as experiências da Coreia do Sul e da China, e propõem um comparativo com o caso brasileiro, argumentando que:

> No Brasil, porém, ainda persiste uma gestão de curto prazo nas decisões de investimentos, realizada, por vezes, sem acoplamento a uma visão de futuro de longo prazo. Essa ótica é inadequada para o ambiente contemporâneo de aceleradas mudanças e crescentes incertezas, o que obriga os países a fixarem o olhar num horizonte cada vez mais largo para se posicionarem estrategicamente no futuro (PARES; VALLE, 2006, p. 246).

Na segunda metade da década de 2000, o Banco Mundial publicou um estudo sobre estratégias nacionais de desenvolvimento, constatando que 62 países possuíam documentos sobre o tema. Esse levantamento foi atualizado entre 2016 e 2017

1 Chimhowu, Hulme e Munro (2019) apontam a China, a Índia, e a Malásia como exemplos de países que mantiveram seus aparatos de planejamento nacional, mesmo com a liberalização de suas economias.

2 Os autores fazem menção à "estrutura de desenvolvimento abrangente", do inglês *Comprehensive Development Framework* (Banco Mundial, 2001), que era uma abordagem para a promoção do modelo de desenvolvimento com perspectiva de longo prazo, ampla participação social, e integração de políticas sociais, sendo considerado precursor da ideia de alinhamento entre políticas públicas e instrumentos de financiamento.

por Chimhowu, Hulme e Munro (2019, p. 80), que identificaram a existência de 134 países com documentos dessa natureza, abrangendo "*a wide variety of legal and constitutional traditions and political regimes (including liberal democratic market economies in the OECD)*".

No contexto mais recente, destaca-se que a elaboração dos ODS, em 2015, foi um marco importante para impulsionar a formulação de planos de desenvolvimento, muitos deles alinhados a esses objetivos e com mecanismos legais voltados ao seu cumprimento até 2030. Segundo Chimhowu, Hulme e Munro (2019)[3], que realizam uma análise bibliométrica sobre um conjunto de planos, a chamada "nova onda de planos" constitui uma resposta direta aos ODM e ODS, evidenciada pelas frequentes menções a esses objetivos nos documentos analisados. Esse movimento também estimulou a profissionalização dos corpos técnicos e o fortalecimento institucional de agências nacionais de planejamento.

Adicionalmente, questões relacionadas às incertezas e tensões geopolíticas contemporâneas, como os efeitos da globalização, a crise financeira de 2008, a pandemia de COVID-19, e debates sobre soberania nacional e governança democrática, levam os países a buscarem maior resiliência e capacidade de articulação nacional e internacional. Nesse mesmo contexto, marcado pela formulação dos ODS, a OCDE passou a publicar uma série de documentos reunidos sob o título "*Policy Coherence for Sustainable Development Toolkit*", visando fornecer instrumentos de apoio à formulação de políticas públicas voltadas à superação dos desafios e à aceleração do alcance dos ODS.

A base desta iniciativa reside na valorização da visão de longo prazo como fundamento do encadeamento intergeracional, conforme expressado pela própria OCDE ao afirmar que "*A strategic long-term vision is essential to support present needs and those of future generations in a balanced manner*" (OCDE, s.d.). Complementarmente, a OCDE publicou o "*Strategic Foresight Toolkit for Resilient Public Policy*" (OCDE, 2025), um conjunto de ferramentas voltado à viabilização de estratégias de longo prazo. Embora inicialmente voltado para estratégias climáticas, esse instrumento passou a incorporar dimensões tecnológicas, econômicas, sociais e de governança.

No *website* do Fórum Econômico Mundial, há artigo que segue a mesma linha ao dizer que "*Governments have a responsibility to plan for the long-term, which includes anticipating the unexpected, particularly in today's increasingly uncertain world*" (WEF, 2024). No caso da América Latina, cabe mencionar o relatório da CEPAL (2017) que também reforça a constatação de que, no contexto de lançamento dos ODS:

> *[.] ha emergido un interés muy significativo en la elaboración de visiones y planes de largo plazo que, entre otras cosas, revela una búsqueda por identificar y poner en marcha políticas de largo plazo que trasciendan los límites temporales de cada período de gobierno y se articulen con las aspiraciones estratégicas de cada sociedad nacional* (CEPAL, 2017, p. 51).

Dessa forma, infere-se que as primeiras três décadas do século XXI, caracterizadas por um contexto de aumento de incertezas e eventos disruptivos. Esses desafios sociais, econômicos e ambientais, impulsionam a retomada das iniciativas de planejamento de longo prazo, ou seja:

> Diante do crescimento das incertezas advindas da aceleração das mudanças econômicas e sociais, problema comum a qualquer nação, o setor público, assim como o privado, tem recorrido cada vez mais ao planejamento estratégico e de longo prazo para ganhar governabilidade. Se uma das razões do planejamento é a necessidade de mediação entre o futuro e o presente, é de se supor que quanto mais incerto for o amanhã mais recurso ao planejamento deve existir (PARES; VALLE, 2006, p. 239).

Feita essa breve apresentação sobre a trajetória histórica da discussão sobre planos de desenvolvimento, com momentos de ascensão e refluxo, que perdura até os dias atuais, cabe a seguir apresentar de que maneira o estado do Espírito Santo se insere nessa discussão, especialmente no contexto contemporâneo de

3 Os autores também citam dois programas direcionados a países menos desenvolvidos no final da década de 1990, o Highly Indebted Poor Countries e o Poverty Reduction Strategy Papers. Conforme o FMI em 2017, dos 63 países no banco de dados, 52 tinham algum tipo de plano nacional de desenvolvimento.

retomada da ênfase dada à importação desses planos a partir do século XXI.

4.2 – TRAJETÓRIA DE PLANOS DE DESENVOLVIMENTO DE LONGO PRAZO NO ESPÍRITO SANTO E O PLANO ES 500 ANOS.

Conforme visto anteriormente, com a retomada da importância atribuída ao planejamento de longo prazo em distintos países e organizações internacionais principalmente a partir das discussões associadas aos ODM e aos ODS, insere-se a trajetória de quase duas décadas do Estado do Espírito Santo na elaboração de Planos de Desenvolvimento de Longo Prazo (PDLP). A primeira iniciativa nesse âmbito ocorreu em 2006, com o lançamento do "Plano ES 2025", cujo horizonte temporal foi estabelecido em 19 anos.

O ES 2025 foi construído de forma participativa, reunindo diversos atores por meio de oficinas regionais, audiências públicas, entrevistas e reuniões. Fundamentou-se em uma visão de futuro voltada ao aumento da competitividade e ao desenvolvimento sustentável do Estado, estruturada em onze áreas de resultado que abrangiam dezoito metas. Dentre essas, quatro foram consideradas estratégicas, por comporem o núcleo propulsor do processo de transformação: desenvolvimento do capital humano referenciado a padrões internacionais de excelência (ponto de partida); erradicação da pobreza e redução das desigualdades para ampla inclusão social (conquista estratégica); diversificação econômica, agregação de valor à produção e adensamento das cadeias produtivas; desenvolvimento do capital social e da qualidade e robustez das instituições capixabas. As sete áreas restantes foram consideradas complementares ao núcleo da estratégia de desenvolvimento.

A materialização dessa estratégia, como caminho para o alcance da visão de futuro, ocorreria por meio da implementação de uma carteira de projetos estruturantes, concebidos como instrumentos de operacionalização. A governança foi estruturada com base no princípio da gestão compartilhada entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil, com liderança direta do Governador. Com o argumento de evitar a burocratização do processo e superposição de entidades existentes[4], em vez da criação de uma organização formal para gerir o plano, optou-se pela mobilização de uma rede de lideranças e gestores com capacidade de acionar recursos e competências já disponíveis. Essa rede pressupunha a articulação de cinco instâncias operacionais: um Comitê Estratégico, um Núcleo Gestor, gerentes de grupos de projetos, gerentes de projetos estruturantes e equipes vinculadas aos projetos.

A proposta era que o Comitê Estratégico atuasse como instância máxima de governança, responsável por orientar a execução do plano e estimular o engajamento da sociedade. Entre suas atribuições destacava-se a mobilização de atores, a coordenação dos grupos de projetos, o monitoramento estratégico, a avaliação de resultados e o suporte à gestão da informação. Os gerentes dos grupos e dos projetos estruturantes seriam selecionados conforme a natureza das ações, sendo responsáveis por articular parceiros, monitorar o desempenho e garantir a execução tática das iniciativas.

A implementação da estratégia se daria por meio de projetos estruturantes organizados em agrupamentos temáticos, visando gerar sinergias e ampliar os impactos transformadores. Para viabilizar a execução do plano, a rede de governança contava com cinco instrumentos operacionais: pactos de adesão, acordos de resultados, reuniões de monitoramento, avaliação estratégica anual e um sistema de informações gerenciais em tempo real.

Sete anos depois, em 2013, foi lançado o segundo PDLP do estado, o "Plano ES 2030", com horizonte temporal de 17 anos. Sua visão de futuro foi baseada em três pressupostos principais, qualidade de vida, desenvolvimento e sustentabilidade, definidos de forma sintética como "um Estado inovador, dinâmico e sustentável". A proposta foi organizada em torno de um mapa estratégico dividido em quatro pilares, cada um com uma frase-síntese e três objetivos fundamentais (bases sociais, propulsores de progresso, e oportunidades de negócios, trabalho e renda), totalizando onze focos. Conforme o plano, os pilares se organizavam em um ciclo de percepção estratégica: as bases envolvem pessoas em seus territórios, alavancando os propulsores de progresso, que, portanto, geram oportunidades econômicas, resultando em mudanças nas vidas das pessoas e nas regiões em que estão inseridas.

4 O que foi confirmado posteriormente na avaliação feita no ES 2030 como uma das fraquezas da governança do plano.

Foi realizada uma análise da governança do ES 2025, que apontou pontos positivos, como a criação do escritório de projetos inicialmente como secretaria especial[5], e depois vinculado à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), resultando no fortalecimento das capacidades institucionais e técnicas do setor público. Destacou-se também a utilização do plano como referência na elaboração de instrumentos de planejamento orçamentário. Como pontos de melhoria, foram ressaltadas a necessidade de fortalecimento da instância estratégica de governança, com maior participação de diversos setores da sociedade, e a criação de uma estrutura que garantisse o acompanhamento, o monitoramento e a participação social contínua.

A estrutura de governança do ES 2030 foi concebida como instrumento central para sua efetiva implementação, mobilização e comunicação, para assegurar um ambiente institucional de participação e cooperação contínua, capaz de sustentar a execução do plano e manter o compromisso entre os diversos setores em torno de objetivos comuns. Essa estrutura reflete os princípios da participação social e do diálogo constante.

Em razão da abrangência temática e da diversidade de atores envolvidos, o plano estabeleceu como desafios estratégicos da governança: assegurar uma ambiência institucional favorável à cooperação entre setores; viabilizar a concretização das ações propostas; garantir espaços permanentes de construção e mobilização; e manter o engajamento em torno de objetivos coletivos de longo prazo. Tais diretrizes estão alinhadas às premissas fundamentais, como a participação contínua para além da elaboração do plano, a mobilização crescente de atores públicos e privados, o reconhecimento da dimensão regional como eixo estruturante e a flexibilidade diante de mudanças de cenário.

Portanto, a governança foi compreendida como um espaço de construção coletiva e aprendizado. Exigia o enraizamento institucional da visão de futuro para tornar o plano uma referência compartilhada por toda a sociedade capixaba.

Inspirado pela experiência do ES 2025, o ES 2030 propôs uma evolução institucional, estruturando-se por meio de núcleos organizados no modelo de *cluster* de instituições, sendo eles o Núcleo Central, de caráter estadual, e os Núcleos Regionais, vinculados às dez microrregiões capixabas. Ambos tinham como pressuposto contar com representação tripartite entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil, e funcionarem como instâncias de articulação estratégica e territorial. Estavam ainda previstas as possibilidades de institucionalização do Núcleo Central a partir de organismos já existentes, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, e de que o COMDEVIT assumisse funções regionais, evitando a criação de novas estruturas, salvo quando estritamente necessário.

No âmbito operacional, a governança previa a realização de fóruns bianuais de articulação, coordenados pelo Núcleo Central com o apoio dos Núcleos Regionais. Esses fóruns deveriam constituir-se como espaços democráticos de deliberação e ajuste de rumos, com a função de avaliar o andamento do plano, ajustar estratégias e monitorar indicadores de desempenho. Além disso, a organização territorial dos fóruns era valorizada como forma de reforçar o papel do plano como instrumento de integração regional e de convergência institucional.

Dessa forma, a estrutura de governança prevista no ES 2030 articulava estratégia, territorialidade e participação social como pilares fundamentais para sustentar sua implementação de longo prazo. Ao ser desdobrado em planos de ação alinhados aos focos estratégicos, o plano visava manter viva a articulação entre Estado e sociedade, consolidando-se como um "mapa de navegação" para o desenvolvimento sustentável e inclusivo do Espírito Santo até 2030.

A terceira iniciativa de PDLP do Espírito Santo, o "Plano ES 500 Anos" pretende revisar seu antecessor, incorporando novas questões do contexto atual e adotando um horizonte temporal de 10 anos, até 2035. A proposta é construir coletivamente, por meio de processos de cocriação e participação cidadã e democrática de diversos setores da sociedade, uma visão de futuro baseada no conceito de missões (*mission-oriented*).

5 Em 2008, o decreto Nº 2036-R criou a Secretaria Extraordinária de Gerenciamento de Projetos, na qual funcionava o escritório central de projetos do Estado, que tinha como uma das competências monitorar os projetos prioritários e subsidiar análises estratégicas dos investimentos escolhidos pelo Governo, previstos no Plano ES 2025.

Nesse sentido, parte-se novamente da premissa de que o plano deve ser um instrumento de planejamento e coordenação não apenas de governo, mas de Estado, ou seja, voltado à sociedade capixaba. Para isso, foram adotadas diferentes formas de participação, incluindo a pactuação social como compromisso coletivo em torno das missões estabelecidas; o aproveitamento do histórico de planejamento já acumulado no Espírito Santo, considerando também planos setoriais e regionais desenvolvidos por diversas instituições capixabas; e a instituição de uma governança pluri-institucional, capaz de transcender os ciclos políticos e atuar de forma coordenada e colaborativa. Adicionalmente, está previsto o estímulo ao engajamento da sociedade e a promoção ativa da comunicação e da transparência, visando ampliar a mobilização social.

O que se observa, e constitui o objeto deste artigo, é que o ES 500 Anos apresenta quatro elementos característicos relevantes: a utilização da metodologia de missões; o aprimoramento da perspectiva de ser um plano de Estado, e não de governo; a institucionalização do plano e da estrutura de governança; a criação de um instrumento de participação *ex-post*, ou seja, após a publicação do plano.

A primeira característica a ser destacada é a adoção da metodologia baseada em missões, conforme delineada por Mazzucato (2022). Essa abordagem surge como crítica à concepção tradicional vigente, especialmente entre as décadas de 1980 e 2000, segundo a qual o papel do Estado se restringiria à correção de falhas de mercado, limitando-se à atuação em situações de ineficiência na alocação de recursos. Em contrapartida, a perspectiva orientada por missões propõe uma visão ampliada do papel estatal. Este é visto como um agente ativo e mobilizador de múltiplos atores da sociedade, com capacidade de criar e moldar mercados. Além disso, assume riscos, coordena esforços e orienta ações para propósitos públicos, com ênfase na inovação voltada ao bem comum.

Cabe mencionar que essa metodologia envolve elementos fundamentais que contribuem para sua efetividade. O primeiro refere-se ao foco em grandes desafios, como mudanças climáticas, envelhecimento populacional, desigualdade social ou transição energética, exigindo abordagens intersetoriais. Em segundo lugar, destaca-se a definição de objetivos claros e mensuráveis, com metas específicas, prazos definidos e indicadores que permitem avaliar o progresso e orientar ações corretivas. Ademais, as missões devem ter caráter transversal e inovador, atravessando diferentes setores e promovendo soluções integradas. Outro componente essencial é a coordenação entre os setores público e privado, por meio de uma governança colaborativa. Mesmo sob liderança estatal, a atuação conjunta de empresas, universidades e sociedade civil é vital, desde a formulação até a execução e o monitoramento das missões. A descentralização e a experimentação também são aspectos relevantes, pois favorecem o aprendizado contínuo e a adaptação às especificidades locais e setoriais. Por fim, destaca-se o princípio do compartilhamento de riscos, no qual o Estado assume parte dos riscos associados a projetos de alto impacto e potencial transformador, com a expectativa de que, em caso de sucesso, haja contrapartidas sociais, como reinvestimentos em áreas prioritárias, como saúde, educação e infraestrutura.

O programa *Horizon Europe* (2021–2027), da União Europeia, é frequentemente apontado como pioneiro na incorporação da metodologia de missões proposta por Mazzucato. No Brasil, a nova política industrial, denominada "Nova Indústria Brasil" (NIB), também adota essa abordagem, o que evidencia o alinhamento do Plano ES 500 Anos às práticas contemporâneas de formulação de políticas públicas de desenvolvimento.

Nesse cenário, a adesão do Espírito Santo à abordagem orientada por missões revela-se coerente com sua trajetória de quase duas décadas na formulação de PDLPs. Ao longo desse período, tornou-se evidente que a parceria entre os setores público, privado, academia e sociedade civil é fundamental para o sucesso de qualquer iniciativa nessa área. Além disso, destaca-se a necessidade de ferramentas que transformem um plano estático em um instrumento dinâmico e adaptável, capaz de acompanhar os avanços e inovações do mundo contemporâneo.

Por isso, a metodologia orientada por missões mostra-se particularmente adequada, pois visa à resolução de problemas complexos por meio da mobilização de todas as fontes de recursos disponíveis, engajando empresas e cidadãos na busca de múltiplas soluções que contribuam para a melhoria da qualidade de vida. Ou seja, uma vez definido o problema e mobilizados os diversos atores, a pergunta central deixa de ser "Qual a disponibilidade de recursos financeiros?" e passa a ser "O que precisa ser feito?" (Mazzucato, 2022).

A capacidade de engajamento de uma missão está diretamente relacionada à sua relevância social e à clareza da intenção em gerar soluções ambiciosas com impacto concreto na vida das pessoas. Além disso, as missões precisam ser mensuráveis e exequíveis dentro do prazo estipulado, de modo que seja possível verificar objetivamente se os resultados estão ou não sendo alcançados.

Nesse sentido, Mazzucato (2022) discute como mapear uma abordagem orientada por missões e como gerenciar esse tipo de estratégia no âmbito das políticas públicas. A autora enfatiza que, ao se perguntar qual é o problema a ser resolvido, a resposta deve conter objetivos capazes de catalisar investimentos e inovações, inspirando a colaboração entre diferentes setores da sociedade.

Seguindo essa perspectiva, o ES 500 Anos busca compreender o contexto interno e externo em que o Espírito Santo está inserido, a fim de identificar os temas centrais e as prioridades estratégicas do Estado, elementos essenciais para a construção dos chamados ângulos estratégicos. Esses ângulos oferecem uma abordagem multidimensional e integrada, conectando os desafios do presente com as visões de longo prazo. Quanto mais distante o horizonte temporal, mais variáveis se tornam imprevisíveis, o que reforça a necessidade de revisão periódica dos planos.

Nesse processo, foram identificados nove ângulos estratégicos, sem ordenamento de prioridade, definidos da seguinte forma: 1) Empreendedorismo, inovação e prosperidade regional inclusiva e sustentável; 2) Educação, competências e capital humano; 3) Competitividade dos setores estratégicos estabelecidos; 4) Transição energética como alavanca para a neutralidade climática; 5) Estado empreendedor e governança participativa; 6) Infraestrutura, mobilidade e logística resilientes, inteligentes e inclusivas; 7) Economia do bem-estar, segurança e sociedade do cuidado; 8) Ecossistema de financiamento sustentável e investimento de impacto; e 9) Regeneratividade dos biomas e recursos naturais.

Embora numerosos, os ângulos apresentam fortes conexões entre si, o que evidencia a transversalidade como característica central da construção do plano. Por exemplo, os ângulos 3, 4 e 9 estão intrinsecamente relacionados, já que, diante das mudanças climáticas, os setores econômicos estabelecidos precisam incorporar ações voltadas à transição energética, à neutralidade climática e à preservação e regeneração dos recursos naturais, em seus processos produtivos e de gestão. Essas transformações também reverberam nos ângulos 1 e 8, ao refletirem sobre mudanças na estrutura produtiva estadual e exigirem investimentos e mecanismos de financiamento adequados.

A partir dos ângulos, foram construídas as visões de futuro em quatro cenários possíveis (continuidade, restrição, colapso e transformação), identificados por meio de oficinas temáticas e posteriormente aprofundados com especialistas. O envolvimento de diversos setores nesse processo promoveu um senso de responsabilidade compartilhada, mobilizando esforços coletivos em direção a um futuro mais sustentável, inclusivo e próspero. Essa vontade coletiva foi traduzida em cinco visões, estruturadas a partir de grandes metas, diretrizes e linhas de ação alinhadas aos ODS. Essas visões foram consolidadas nas cinco missões que organizam o plano: 1) Economia diversificada, inovadora e sustentável; 2) Polo de Competências; 3) Cuidado Integral; 4) Sustentabilidade e Resiliência Climática; e 5) Espírito Santo ágil e inteligente.

De forma sintética, cabe apresentar os principais temas vinculados a essas missões. A Missão 1 trata da diversificação da base econômica do estado, superando as características do chamado segundo ciclo de desenvolvimento iniciado na década de 1970, ao incorporar inovação e sustentabilidade às novas iniciativas. Visa fortalecer setores consolidados da economia capixaba e incentivar setores emergentes, como biotecnologia, economia azul e indústria 4.0. Busca também promover melhorias na infraestrutura logística, estabelecendo o estado como um hub logístico estratégico. Também contempla o fortalecimento do ecossistema de inovação e empreendedorismo, com foco na interiorização do desenvolvimento, atração de investimentos e internacionalização das empresas capixabas.

A Missão 2 está voltada para o desenvolvimento educacional e social, diante das transformações em curso, buscando preparar a população para os impactos no mundo do trabalho e posicionar o Espírito Santo como território atrativo à retenção de talentos. A Missão 3 abrange, de forma integrada, diversas áreas, como assistência social, cultura, educação, habitação, mobilidade, saúde e segurança pública, priorizando o cuidado e a qualidade de vida da população, com especial atenção à primeira infância e ao envelhecimento populacional.

A Missão 4 tem como foco promover o desenvolvimento sustentável e a transição para uma economia de baixo carbono e matriz energética limpa, alinhando-se às recomendações internacionais, nacionais e locais, como o Plano Estadual de Descarbonização e o Programa Capixaba de Mudanças Climáticas. Inclui, ainda, ações de regeneração de biomas, economia circular e programas de formação educacional e capacitação profissional nessas áreas.

Por fim, a Missão 5 está relacionada à infraestrutura digital do estado e à ampliação do uso de serviços digitais no cotidiano da população, tanto no setor público quanto no privado, com ênfase na transparência, agilidade nos processos, participação social e eficiência na gestão pública.

A segunda característica relevante do plano consiste em seu aprimoramento em relação ao ES 2030, ao reforçar sua natureza como plano de Estado, e não apenas de governo. No que se refere à participação social em sua elaboração, o ES 500 promoveu um conjunto de ações voltadas a captar diversas formas de contribuição e percepções sobre a situação atual do estado e suas perspectivas futuras.

Assim como nos planos anteriores, foram realizadas oficinas nas dez microrregiões do estado, além da disponibilização de uma plataforma online participativa para ampliar o alcance da escuta ativa. Também foram organizadas oficinas temáticas sobre tecnologias emergentes, tendências e transversalidades, encontros voltados à construção e validação das visões e missões, e eventos para discussão e validação das etapas de estruturação do plano, a partir dos ângulos e das missões.

Além dos espaços de escuta ativa voltados à coleta de percepções sobre o presente e o futuro, foram realizadas visitas institucionais a entidades públicas e privadas. O objetivo era divulgar o processo de construção do plano e convidar esses atores para sua formulação e monitoramento posterior, conforme a estrutura de governança instituída.

Esses elementos estão em consonância com as recomendações de documentos e diretrizes de organizações internacionais, como a OCDE (s.d., 2019, 2023), o Banco Mundial (2017) e a CEPAL (2017). Ademais, como será apresentado a seguir, o plano avança na concepção de participação social ao não se restringir apenas ao momento de sua elaboração, mas ao estabelecer mecanismos permanentes de envolvimento ao longo de sua vigência.

A terceira característica fundamental do plano é sua institucionalização e a constituição de uma estrutura formal de governança, sendo um dos principais avanços em relação aos planos anteriores. Esse processo foi consolidado por meio da Lei nº 12.375/2025, cujo enunciado é: "Institui o Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo do Estado do Espírito Santo – PDLP, denominado Plano ES 500 Anos, e define seu modelo de governança."

A relevância desse elemento para o plano reside na necessidade de assegurar, de forma articulada e coordenada entre os diferentes setores da sociedade do estado do Espírito Santo (poder público, setor privado, academia e sociedade civil), sua implementação eficaz, com foco nos propósitos centrais da proposta: a construção de um futuro sustentável, inclusivo e inovador, que transcenda os ciclos políticos. Essa iniciativa está alinhada às expectativas contemporâneas para planos de desenvolvimento de longo prazo, conforme as boas práticas recomendadas por organismos internacionais, como as elencadas pela OCDE no relatório "*Driving Policy Coherence for Sustainable Development: Accelerating Progress on the SDGs*" (2023).

Neste documento, que apresenta a abordagem da organização para auxiliar os países membros na consecução dos ODS, são destacados os desafios e caminhos para garantir a sustentabilidade das políticas públicas para além dos ciclos políticos. Um dos trechos mais significativos aponta que dois terços dos países relataram o seguinte: o compromisso político com determinadas iniciativas é relevante, mas não suficiente. Isso se deve às incertezas e disrupturas causadas pelas alternâncias de governo. A continuidade das políticas além dos ciclos eleitorais é, portanto, apresentada como um dos principais desafios. Em outro trecho, destaca-se que a maioria dos países já utiliza mecanismos institucionais para formalizar acordos em torno de políticas voltadas ao alcance dos ODS, reforçando a ideia de que a institucionalização dos planos de longo prazo é essencial para que suas iniciativas não fiquem à mercê da vontade do governo de ocasião.

Vale ressaltar que a institucionalização do plano extrapola o papel de orientador de ações estratégicas. Posiciona-se como um instrumento efetivo para enfrentar desafios de consistência e continuidade das

políticas públicas. O Banco Mundial (2017) corrobora essa perspectiva ao destacar que manter a coerência das políticas ao longo do tempo é uma tarefa complexa, especialmente devido às mudanças nas circunstâncias políticas e institucionais. Nesse sentido, compromissos institucionais assumem um papel crucial, pois funcionam como sinalizações claras para que os diversos atores sociais possam alinhar suas estratégias com base na expectativa de permanência das políticas, ou do plano, enquanto conjunto articulado de políticas ao longo do tempo. Para tanto, é imprescindível que esses compromissos sejam sustentados por mecanismos institucionais que assegurem sua continuidade. Em outras palavras:

> *As argued in this Report, the effectiveness of policies to achieve equitable development is related to how well institutions perform certain key functions. Policies that require long-term objectives, for example, are often truncated (a commitment failure). Effective policies tend to have long-term objectives (extending beyond the political cycle), matching resources, and well-aligned incentives for the actors involved. Actors must trust that promises will be kept, even in the face of changing circumstances* (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 171).

Esse diagnóstico reflete um desafio estrutural enfrentado por diferentes administrações, isto é, de manter a continuidade de estratégias de longo prazo mesmo diante de mudanças de governo. Ao seguir orientações internacionais e instituir um modelo robusto de governança, o Espírito Santo fortalece sua capacidade de planejamento estratégico, reforça o compromisso com os ODS e se posiciona como referência em desenvolvimento sustentável e em políticas públicas baseadas em evidências. Portanto, ao contrário dos planos anteriores que também previam estruturas de governança, a institucionalização do ES 500 Anos por meio de base legal própria, com estrutura de governança estável e missões definidas, representa uma estratégia de blindagem institucional para assegurar que as metas de desenvolvimento do Espírito Santo sejam perseguidas de forma contínua e eficaz, independentemente de mudanças conjunturais ou de governo.

A estrutura de governança tem várias instâncias com composições distintas. Elas são responsáveis por funções de orquestração, monitoramento, engajamento, execução de experimentações e articulação institucional para conduzir a gestão do plano. Seus pilares fundamentais são: a garantia da transparência, a participação dos distintos setores da sociedade e o fortalecimento das capacidades institucionais do Estado do Espírito Santo. As instâncias que compõem o plano podem ser divididas conforme seu caráter consultivo, deliberativo e executivo.

A Assembleia do Plano ES 500 Anos constitui a instância consultiva, composta por todas as instituições signatárias do Termo de Compromisso, com decisões aprovadas por maioria simples. Sua principal função é promover a interlocução com a sociedade e reunir subsídios para o aprimoramento contínuo do plano, atuando como observatório no acompanhamento do desenvolvimento do Espírito Santo.

O Conselho de Liderança é a instância deliberativa, composta por 16 instituições, sendo quatro representantes de cada setor: público, privado, sociedade civil e academia. Sua atribuição central é deliberar sobre questões estratégicas e diretrizes norteadoras do Plano ES 500 Anos.

No âmbito das instâncias executivas, destacam-se: a Secretaria-Geral; os Grupos de Coordenação de Missões; o Núcleo de Apoio de Inteligência e Observatório das Missões; e o Núcleo de Apoio de Comunicação e Engajamento. De maneira geral, suas funções são, respectivamente: coordenar a governança como instância articuladora e gestora das atividades, garantindo a operacionalização eficiente do plano; conceber, coordenar, monitorar e implementar de forma experimental as missões estratégicas definidas; fornecer suporte técnico e operacional ao processo de implementação e monitoramento; e assegurar a promoção do plano e o fortalecimento de seu impacto junto à sociedade.

A quarta característica do Plano ES 500 Anos refere-se à possibilidade de participação social *ex-post* à sua publicação, conforme previsto nas prerrogativas das "Arenas de Participação Social" e da Comunidade ES 500 Anos. Segundo a Lei nº 12.375/2025, essa comunidade está alinhada ao princípio da comunicação ativa e da transparência nas ações, com o intuito de mobilizar uma rede transformadora de cidadãos. Trata-se de um espaço digital que serve como base da relação entre o plano e os territórios capixabas, promovendo engajamento e participação contínua.

A Comunidade ES 500 Anos integra a estrutura de governança denominada "Arenas de Participação Social", junto dos Conselhos de Desenvolvimento Regional Sustentável, conselhos setoriais, comitês temáticos e observatórios especializados. Essa comunidade articula-se diretamente com outras duas estruturas: os "Grupos de Coordenação de Missões" e o "Núcleo de Comunicação e Engajamento". Atua, com os primeiros, como instrumento para propor ajustes e inovações nas missões. Com o segundo, assegura que os canais de comunicação do plano sejam usados para consultas e cocriação com a sociedade. Em resumo, serve como um elo entre o plano e a sociedade, focando nas cinco missões e na visão de futuro para o Espírito Santo até 2035, após à sua publicação. É uma ferramenta estratégica para incentivar a participação social durante a vigência do plano.

4.3 PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO.

Para concluir as discussões sobre planejamento de longo prazo, é necessário destacar a importância de sua articulação com o sistema orçamentário do Estado. Embora o plano seja concebido como um instrumento de Estado e não apenas de governo, o setor público continua exercendo papel central na indução da participação dos demais agentes sociais. Enquanto principal ator institucional, o governo deve fornecer orientações claras quanto ao rumo a ser seguido. Por isso, um dos elementos centrais para a efetividade dos planos de longo prazo é a sua integração com as peças de planejamento e execução orçamentária. Isso evita o isolamento do plano e a criação de agendas institucionais paralelas, desprovidas de poder vinculante e suscetíveis às variações dos ciclos políticos.

Portanto, independentemente da qualidade técnica e das boas intenções que sustentam um plano de desenvolvimento de longo prazo, sua efetividade depende de mecanismos que assegurem sua conexão com a estrutura orçamentária e com a rotina institucional. Pares e Valle (2006) ressaltam a importância de atribuir caráter estratégico às peças orçamentárias, observando que:

> O planejamento estratégico e de longo prazo e a programação orçamentária articulados ao PPA são abordagens necessárias e efetivas ao planejamento, desde que esses horizontes estejam combinados com base em uma carteira de projetos estruturantes. Com essa associação o orçamento adquire caráter estratégico, uma vez que alicerçado em horizontes de planejamento compatíveis com a natureza plurianual das mudanças, com o prazo de maturação dos projetos e, particularmente, com a necessidade de gerenciar o risco de incertezas crescentes (PARES; VALLE, 2006, p. 246).

Assim, a tentativa de alinhar o PDLP com os instrumentos orçamentários do Estado, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), está em consonância com as recomendações da literatura especializada, que defende a integração entre o planejamento e a gestão fiscal (GIACOMONI, 2017). A institucionalização do PDLP como um plano de Estado contribui significativamente para mitigar os efeitos das descontinuidades políticas e ampliar a previsibilidade fiscal. Essa abordagem está alinhada aos princípios da responsabilidade na gestão fiscal, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), à medida que induz à adoção de compromissos de médio e longo prazo compatíveis com a capacidade de financiamento do Estado, prevenindo desequilíbrios estruturais nas contas públicas. Pares e Valle (2006) corroboram esse entendimento ao destacarem que as transformações territoriais e estruturais requerem planejamento orientado por metas e investimentos contínuos, dado que seus efeitos transcendem os ciclos políticos e fiscais anuais.

Cabe, no entanto, uma ressalva: no âmbito da legislação brasileira, o Plano Plurianual, a Lei Orçamentária Anual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, apesar de também serem leis estaduais, têm suas funções, ciclos e estruturas definidas por normas constitucionais, contidas nos artigos 165 a 167 da Constituição Federal de 1988, sendo considerados instrumentos estruturantes do regime orçamentário nacional. Por essa razão, planos de desenvolvimento de longo prazo elaborados por entes subnacionais precisam observar os limites das competências constitucionais, evitando extrapolações normativas que possam ferir o princípio da legalidade, ou seja, riscos de inconstitucionalidade por pretensão normativa excessiva.

Nesse contexto, o Plano ES 500 Anos, instituído pela Lei nº 12.375/2025, ressalta a importância da articulação com os demais instrumentos de planejamento, com os devidos cuidados jurídicos expressos na

formulação do artigo 18, que dispõe: "Os demais instrumentos de planejamento, elaborados no âmbito do poder público estadual, com efeitos durante o período abarcado pelo Plano ES 500 Anos, irão guardar consonância, no que couberem, com as estratégias, os objetivos e os indicadores do Plano".

5. CONCLUSÃO

Este trabalho analisou as características inovadoras da terceira iniciativa de Plano de Desenvolvimento de Longo Prazo (PDLP) no Estado do Espírito Santo, o ES 500 Anos. Conforme demonstrado, essa iniciativa está alinhada com a tendência contemporânea de retomada do planejamento estratégico de longo prazo, reconhecida na literatura e em documentos de organismos internacionais como a OCDE, o Banco Mundial e a ONU.

Ademais, as quatro características consideradas inovadoras, a adoção da abordagem de políticas orientadas por missão (*mission-oriented*), o fortalecimento da noção de plano de Estado, a institucionalização por meio da Lei nº 12.375/2025 e a criação de mecanismos participativos *ex-post*, reforçam esse alinhamento às melhores práticas internacionais. O plano foi elaborado com ampla participação social, por meio de diferentes canais e momentos, consolidando-se como instrumento legítimo e inclusivo.

O ES 500 Anos visa orientar o desenvolvimento socioeconômico capixaba na próxima década, combinando visão estratégica, inovação institucional e participação social para enfrentar desafios estruturais e promover um crescimento sustentável, resiliente e alinhado a compromissos internacionais de desenvolvimento.

6. Referências

1. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
2. _____. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasil 2050: planejamento de longo prazo. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/Brasil2050. Acesso em: 11/04/2025.
3. CAÇADOR, S., B.; GRASSI, R., A. A economia capixaba no período pós-1990: o processo de "diversificação concentradora". Revista Economia Ensaios, v. 23, n. 2, 2009. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/3740. Acesso em: 08/04/2025.
4. CALIMAN, O. *Novo ciclo da economia capixaba?*. Folha Vitória, Vitória, 2025. Disponível em: https://www.folhavitoria.com.br/folha-business/orlando-caliman-novo-ciclo-da-economia-capixaba/. Acesso em: 16/04/2025.
5. _____. as evidências do novo ciclo da economia capixaba. Folha Vitória, 2025b. Disponível em: https://www.folhavitoria.com.br/folha-business/orlando-caliman-as-evidencias-do-novo-ciclo-da-economia-capixaba/. Acesso em: 10/04/2025.
6. Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). ***Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: Enfoques, experiencias y perspectivas***. Santiago, 2017. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42139. Acesso em: 11/04/2025.
7. CHIMHOWU, Admos O.; HULME, David; MUNRO, Lauchlan T. The 'New' national development planning and global development goals: processes and partnerships. ***World Development***, v. 120, p. 76–89, ago. 2019. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X19300713. Acesso em: 10/04/2025.
8. ESPÍRITO SANTO (Estado). Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025: pacto capixaba pelo desenvolvimento sustentável. Vitória-ES: Governo do Estado do Espírito Santo, 2006a. 132 p. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br. Acesso em: 17/04/2025.

9. _____. Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025: Agenda de Implementação, Governança e Plano de Comunicação – Volume 9. Vitória-ES: Governo do Estado do Espírito Santo, 2006b. 63 p. Disponível em: https://observatoriodoturismo.es.gov.br/Media/observatorio/Publicacoes/Outras/Planos/ES2025V9AgendadeImplementacaoGovernancaePlanodeComunicacao.pdf. Acesso em: 17/04/2025.

10. _____. Decreto nº 2.036-R, de 4 de abril de 2008. Dispõe sobre a criação da Secretaria de Estado Extraordinária de Gerenciamento de Projetos – SEGEP. Vitória, 2008. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/es/decreto-n-2036-2008-espirito-santo-dispoe-sobre-instalacao-da-secretaria-de-estado-extraordinaria-de-gerenciamento-de-projetos-segep-e-da-outras-providencias.

11. _____. Espírito Santo 2030: Plano de Desenvolvimento. Vitória-ES: Governo do Estado do Espírito Santo, 2013a. 252 p. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/pdui/ES2030.pdf. Acesso em: 11/04/2025.

12. _____. Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2030 – Volume 11: Governança, Comunicação e Monitoramento. Vitória-ES: Governo do Estado do Espírito Santo, 2013b. 64 p. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/pdui/ES2030_Volume%2011.pdf. Acesso em: 17/04/2025.

13. _____. *Decreto nº 5.387-R, de 5 de maio de 2023*. Cria o Programa Capixaba de Mudanças Climáticas no âmbito do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Vitória, 2023. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/es/decreto-n-5387-2023-espirito-santo-cria-o-programa-capixaba-de-mudancas-climaticas-no-ambito-do-poder-executivo-estadual-e-da-outras-providencias. Acesso em: 16/04/2025.

14. _____. Lei nº 12.375, de 28 de abril de 2025. Institui o Plano Espírito Santo 500 Anos, dispõe sobre o planejamento de longo prazo e sua governança, e dá outras providências. Vitória-ES, 29 abr. 2025. Disponível em: https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI123752025.html?identificador=310.030.0032003.000.330039003A004C00. Acesso em: 15/04/2025.

15. ES 500 ANOS. *ES 500 Anos: plano de desenvolvimento para o Espírito Santo até 2035*. Disponível em: https://es500anos.com.br/. Acesso em: 20/04/2025.

16. GIACOMONI, J. A. Orçamento Público. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

17. GOVERNO DO ESPÍRITO SANTO. *Plano de Descarbonização e Neutralização das Emissões de GEE do Espírito Santo: Políticas, diretrizes e estratégias necessárias para a neutralização das emissões de GEE do ES até 2050*. Vitória, 2023. Disponível em: https://arsp.es.gov.br/Media/arsi/Energia/PlanoDescarbonizacao/PDNE-GEE-2050.pdf. Acesso em: 12/04/2025.

18. MAZZUCATO, Mariana. Missão Economia: um guia inovador para mudar o capitalismo. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022.

19. NEVES, M. L. C.; WATANABE-WILBERT, J. K. ; MACHADO, A. B.; DADONLIN, G. A.; SOUZA, J. A. Inovação orientada por missão: perspectivas para o setor público a partir de revisão de literatura. Revista do Serviço Público (Brasília), v. 7, p. 869-889, 2023. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/7825. Acesso em: 16/04/2025

20. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE). ***Strategic long-term vision: good practices***. Paris: OECD, [s.d.]. Disponível em: https://web-archive.oecd.org/governance/pcsd/toolkit/goodpractices/strategic%20long%20term%20vision.pdf. Acesso em: 07/04/2025.

21. _____. Declaration on Public Sector Innovation, 2019. Disponível em: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0450. Acesso em: 09/04/2025.

22. _____. Driving Policy Coherence for Sustainable Development: Accelerating Progress on the SDGs, OECD Publishing, Paris. 2023. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oe

cd/en/publications/reports/2023/07/driving-policy-coherence-for-sustainabledevelopment_6fb02953/a6cb4aa1-en.pdf. Acesso em: 11/04/2025.

23. _____. Strategic Foresight Toolkit for Resilient Public Policy: A Comprehensive Foresight Methodology to Support Sustainable and Future-Ready Public Policy, OECD Publishing, Paris, 2025. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/foresight-toolkit-for-resilient-public-policy_bcdd9304-en.html. Acesso em: 10/04/2025

24. PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: Planejamento e Orçamento governamental. GIACOMINI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Orgs.). ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Brasília, 2006.

25. UNIÃO EUROPEIA. Horizon Europe: EU research and innovation programme (2021–2027). European Commission. Disponível em: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe_en. Acesso em: 14/04/2025

26. World Econômic Forum (WEF). How strategic foresight can help leaders plan for a changing world. Lama, Vargas Fredy. 2024. Disponível em: https://www.weforum.org/stories/2024/06/strategic-foresight-help-leaders-plan-for-a-changing-world/. Acesso em 17/04/2025.

27. WORLD BANK (Banco Mundial). What is CDF? Disponível em: https://web.archive.org/web/201.804.06220053/http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/0__CO-14.HTM. Acesso em: 13/04/2025.

28. _____. Governance and the law. World Development Report. 2017. Disponível em: https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017. Acesso em: 17/04/2015.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Planejamento de longo prazo: proposta de metodologia para a construção de um plano estratégico de desenvolvimento regional

- **Leandro Galheigo Damaceno**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do RJ, Brasil
  E-mail: E-mail: lgdamaceno@planejamento.rj.gov.br
- **Marcos Thimoteo Dominguez**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do RJ, Brasil
  E-mail: marcos.dominguez@planejamento.rj.gov.br
- **Luciana Ferreira de Almeida**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do RJ, Brasil
  E-mail: lfalmeida@planejamento.rj.gov.br
- **Bianca Ottoni Lourenço Ferreira**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do RJ, Brasil
  E-mail: bianca.ferreira@planejamento.rj.gov.br

RESUMO

Os desafios econômicos e sociais com que os entes subnacionais se deparam constantemente exigem respostas imediatas do setor público para mitigar seus efeitos negativos e potencializar oportunidades. Tendo que lidar com a exigência por soluções rápidas, o gestor público acaba se afastando da visão de longo prazo. Assim, se impõe um desafio: manter o atendimento às demandas de curto prazo e, ao mesmo tempo, criar estratégias que permitam ao Estado assumir seu papel indutor de longo prazo. Como apontou Celso Furtado (1983, p.64), "não há política de desenvolvimento se a ação do Estado não se orienta de forma prioritária para a solução dos problemas sociais". Portanto, requer intencionalidade e impulso político deliberado, mas com base na técnica capaz de elevar o nível de racionalidade nos processos de decisão coletiva. Nesse sentido, cabe resgatar e consolidar o papel de coordenação do Estado, porque "a complexidade da tarefa que cabe a este realizar exige uma visão global, sincrônica e diacrônica, que só se obtém com o planejamento" (Furtado, 1990, p.185). Especificamente, é necessário pensar de forma sistêmica para se antecipar aos fatos e otimizar a utilização dos recursos escassos, começando por um planejamento adequado à realidade do ente. Planejar é criar um plano para alcançar determinado objetivo, e corresponde à primeira das funções básicas da administração, servindo de base para as demais. Nesse sentido, o desenvolvimento de um planejamento estratégico conectado aos demais instrumentos de planejamento público – do mais amplo ao mais restrito – e, respeitando o nível de detalhamento de cada um, visa preservar uma diretriz de longo prazo e o atendimento às demandas sociais imediatas. A partir

da ótica do planejamento estratégico, a defesa explícita dos interesses regionais passa a ser algo decisivo, inclusive para o desenvolvimento nacional pela natureza das questões que evidencia. Aprofundar-se nesse debate é entender não só sua especificidade, mas também a radicalidade, no sentido raiz, dessa questão nacional. Os entes subnacionais têm condições de contribuir muito mais ao progresso brasileiro sem perder de vista sua dimensão territorial e regional interna, caso as restrições fiscais atuais que os impedem de performar forem superadas em prol de uma visão estratégica assertiva. Isso que deve ser o cerne da discussão atual sobre planejamento público.

Palavras-chave: planejamento público; planejamento estratégico; desenvolvimento regional; metodologia

INTRODUÇÃO

Planejar o futuro é um dos maiores desafios enfrentados pelo poder público em contextos marcados por instabilidade política, limitações fiscais e pressões sociais por respostas imediatas. No entanto, é justamente nesses contextos que o planejamento de longo prazo revela sua relevância: ele permite estruturar intervenções públicas de forma racional, sistêmica e orientada à superação de desigualdades históricas. No caso brasileiro, a ausência de uma cultura institucional sólida de planejamento tem gerado descontinuidade de políticas, ineficiência no uso de recursos e fragilidade na articulação federativa.

O planejamento de longo prazo se distingue por sua capacidade de transcender ciclos eleitorais e de promover a integração entre diferentes dimensões da ação estatal: a econômica, a social, a territorial e a ambiental. Ele requer, porém, capacidades técnicas e políticas específicas, além de instrumentos metodológicos capazes de organizar o processo decisório em torno de objetivos estruturantes e de interesse público duradouro.

Nesse sentido, o presente trabalho propõe uma metodologia de planejamento estratégico de longo prazo voltada ao desenvolvimento regional, com base na experiência do Estado do Rio de Janeiro e inspirada nas melhores práticas nacionais e internacionais. A proposta parte da premissa de que o Estado pode e deve assumir um papel coordenador e indutor do desenvolvimento, conforme defendeu Celso Furtado ao afirmar que não há política de desenvolvimento sem ação estatal orientada à resolução dos problemas sociais.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (PEDES 2024–2031) constitui o principal caso de referência para este estudo. Trata-se de uma experiência recente e inovadora, ancorada em diagnóstico territorializado, construção participativa de missões estratégicas, uso intensivo de dados e ferramentas analíticas e estruturação de uma governança transformadora. O PEDES busca enfrentar os desafios estruturais do estado fluminense por meio de uma abordagem sistêmica, sustentável e inclusiva.

Com isso, este artigo pretende não apenas apresentar os elementos constitutivos dessa metodologia, mas também contribuir para a construção de uma agenda de planejamento público que seja, ao mesmo tempo, tecnicamente qualificada, politicamente viável e socialmente legitimada.

OBJETIVOS

OBJETIVO GERAL:

Propor uma metodologia aplicada ao planejamento de longo prazo voltada ao desenvolvimento regional, sustentada em evidências e integrada aos instrumentos já existentes de gestão pública. A proposta tem por finalidade contribuir para a institucionalização de práticas estratégicas nos entes subnacionais, articulando bases técnicas, diagnósticos territoriais e diretrizes de ação que possam orientar decisões nos médio e longo prazos, com foco em inclusão, sustentabilidade e dinamização econômica.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- **Sistematizar os fundamentos teóricos e práticos que sustentam o planejamento de longo prazo:** Este objetivo busca reunir e organizar o conjunto de concepções, marcos referenciais e experiências empíricas que fundamentam a importância do planejamento público de longo prazo. Inclui a análise de correntes teóricas como o pensamento desenvolvimentista (Furtado, Hirschman, Perroux) e contribuições contemporâneas (como as políticas orientadas por missões), além de destacar práticas adotadas no Estado do Rio de Janeiro e em outras unidades federativas.

- **Identificar os principais desafios enfrentados pelos entes subnacionais na institucionalização de planos estratégicos duradouros:** Procura mapear os obstáculos políticos, administrativos e fiscais que limitam a capacidade de planejamento nos estados e municípios brasileiros. São abordadas questões como a fragmentação institucional, a fragilidade das capacidades estatais, a instabilidade das gestões, as restrições fiscais impostas e a desconexão entre planejamento e orçamento.
- **Descrever as etapas e componentes de uma metodologia replicável e adaptável aos diferentes contextos regionais:** Tem por objetivo apresentar detalhadamente o percurso metodológico proposto, desde a realização de diagnósticos até a formulação de missões estratégicas, caminhos de desenvolvimento e estratégias de monitoramento. A proposta metodológica é concebida para ser flexível e aplicável a diferentes realidades territoriais, respeitando suas especificidades e níveis de maturidade institucional.
- **Apontar diretrizes para articulação entre planejamento territorial, fiscal e institucional com foco em sustentabilidade:** Visa propor princípios e mecanismos de integração entre diferentes esferas do planejamento público, de modo a alinhar as dimensões espacial (território), econômica (fiscal) e administrativa (institucional) dentro de uma mesma lógica de desenvolvimento sustentável. Isso envolve o fortalecimento da governança pública, o uso de ferramentas de inteligência estratégica e a adoção de políticas que promovam equidade e resiliência no longo prazo.

METODOLOGIA

A proposta metodológica apresentada neste ensaio baseia-se em cinco pilares fundamentais: (i) premissas; (ii) fundamentação teórica; (iii) instrumentos de tratamento de dados; (iv) referenciais estratégicos e; (v) diretrizes. Essa abordagem sistematiza os aprendizados extraídos de experiências concretas, especialmente aquelas consolidadas no âmbito do Governo do Estado do Rio de Janeiro, notadamente por meio da atuação da Subsecretaria de Planejamento Estratégico (SUBPLE).

PREMISSAS

As premissas operacionais da metodologia proposta servem como fundamentos estratégicos para a construção de um plano de longo prazo que seja viável, adaptável e relevante às especificidades do território fluminense. Essas premissas orientam o desenho e a implementação do PEDES, funcionando como critérios norteadores para a integração entre objetivos sociais, econômicos e ambientais. São elas:

a) Recuperação da capacidade de investimento dos entes subnacionais: a crise fiscal dos entes subnacionais não pode ser enfrentada apenas com medidas de contenção. É preciso integrar o ajuste fiscal a um projeto de desenvolvimento. É preciso reconhecer que o equilíbrio das contas públicas é condição necessária, mas não suficiente para a retomada do crescimento. O PEDES busca articular a sustentabilidade fiscal à capacidade de investimento e à geração de oportunidades econômicas no território.
b) Geração de emprego e renda: essa premissa reconhece que a finalidade última do desenvolvimento é garantir melhores condições de vida à população. A metodologia proposta parte do entendimento de que o crescimento econômico só é legítimo quando gera inclusão produtiva, empregos de qualidade e oportunidades de geração de renda distribuídas territorialmente.
c) Planejamento de base territorial: a premissa parte da compreensão das heterogeneidades regionais do Estado do Rio de Janeiro, respeitando suas especificidades demográficas, econômicas e ambientais. É fundamental reconhecer as desigualdades regionais e desenhar estratégias respeitando as diferentes escalas e identidades territoriais. As diretrizes e ações estratégicas são formuladas considerando a diversidade intraestadual, promovendo inclusão e coesão territorial.
d) Planejamento com base em evidências: assume a importância de decisões embasadas em dados confiáveis, diagnósticos territorializados e análise de impacto. Essa premissa orienta o uso de instrumentos como painéis de indicadores, redes de complexidade econômica e matrizes insumo-produto no processo de formulação e monitoramento de políticas.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fundamentação teórica da metodologia proposta compreende três vertentes principais, que fornecem

os pilares conceituais para o desenho e a aplicação de uma política de desenvolvimento regional orientada ao longo prazo:

2.1 POLÍTICAS ORIENTADAS POR MISSÕES

Inspirada nos estudos de Mazzucato (2018), essa abordagem propõe que o Estado atue como agente transformador, não apenas corrigindo falhas de mercado, mas definindo e liderando missões estratégicas com alto impacto social. As políticas orientadas por missões se distinguem por sua capacidade de articular uma ampla rede de atores públicos e privados em torno de um propósito comum, com metas claras, mensuráveis e com prazos definidos.

No âmbito do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (PEDES), observa-se a definição de missões vinculadas a eixos estratégicos como a diversificação produtiva, o fortalecimento da base científica e tecnológica e a transição ecológica. A atuação do Estado, nesse caso, vai além do incentivo pontual: busca-se transformar estruturas produtivas e sociais por meio de projetos de longo prazo coordenados por capacidades estatais robustas, além de direcionar esforços para a superação de desafios estruturais como desigualdade regional, desindustrialização e crise fiscal. A missão deve ser desdobrada em caminhos de desenvolvimento, compostos por projetos intersetoriais e multiescalares, que sejam capazes de gerar sinergias territoriais e fortalecer a capacidade de ação do Estado.

2.2 TEORIA DOS POLOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Conforme formulado por François Perroux (1967), os polos de desenvolvimento são centros dinâmicos que irradiam crescimento para as regiões ao seu redor. A concentração de investimentos, inovações e infraestrutura em áreas estratégicas pode gerar efeitos multiplicadores e impulsionar a reorganização produtiva regional.

Na aplicação metodológica proposta, os polos não devem ser encarados apenas como espaços geográficos privilegiados, mas como pontos de indução de cadeias produtivas e de articulação institucional. O PEDES reconhece explicitamente a importância de consolidar polos regionais organizados por cadeias produtivas estruturantes. Exemplo disso é a proposta de reconfiguração das centralidades econômicas no Médio Paraíba, Norte Fluminense e Região Serrana, com apoio à infraestrutura logística, estímulo à inovação regionalizada e indução de investimentos em setores-chave. Com base nesse enfoque, os polos tornam-se plataformas para a elevação da complexidade econômica regional, alinhados ao planejamento territorial e à integração federativa. Isso requer planejamento de base territorial, que considere a configuração das centralidades urbanas, as potencialidades regionais e a conectividade logística. O foco deve ser a criação de complexos produtivos integrados com base em ativos regionais e no potencial de encadeamentos locais.

2.3 TEORIA DOS ENCADEAMENTOS (LINKAGES)

Proposta por Albert Hirschman (1958), essa teoria enfatiza a articulação entre setores produtivos como vetor de transformação estrutural. Os encadeamentos podem ser progressivos (a jusante) ou regressivos (a montante), e seu fortalecimento permite a ampliação da capacidade produtiva e o aumento da complexidade econômica de uma região.

Na proposta metodológica em questão, essa abordagem permite mapear os setores-chave que possuem maior capacidade de indução do crescimento econômico e orientar políticas públicas que potencializem seus efeitos de arrasto. O PEDES incorpora essa lógica ao propor o fortalecimento de elos estratégicos das cadeias produtivas estaduais, a exemplo da verticalização das atividades do setor de óleo e gás e da integração entre os setores de saúde e biotecnologia. Além disso, o plano orienta ações que visam transformar estruturas setoriais fragmentadas em sistemas produtivos integrados e sinérgicos, capazes de gerar emprego qualificado, inovação e maior valor agregado. Assim, pretende-se promover uma trajetória de crescimento com maior qualidade, baseada na diversificação produtiva e na redução da dependência de atividades com baixo valor agregado.

3. INSTRUMENTOS DE TRATAMENTO DE DADOS

A solidez de um plano estratégico de desenvolvimento regional depende, entre outros fatores, da robustez dos instrumentos analíticos que o sustentam. A metodologia proposta neste ensaio baseia-se em ferramentas que ampliam a racionalidade da tomada de decisão, permitindo que ela se fundamente em diagnósticos precisos e territorializados. Entre os principais instrumentos utilizados, destacam-se:

3.1 REDES DE COMPLEXIDADE ECONÔMICA

Inspirada nos estudos de Hidalgo e Hausmann (2009), essa ferramenta busca mensurar o grau de complexidade produtiva de uma região com base na diversidade e ubiquidade das atividades econômicas nela presentes. No contexto do Rio de Janeiro, a análise da rede de complexidade permite identificar padrões de especialização e lacunas de desenvolvimento setorial. Utilizada no âmbito do PEDES, essa abordagem subsidiou a identificação de setores estratégicos com potencial de diversificação, como os segmentos de biotecnologia na Região Serrana e de economia do mar na Costa Verde.

3.2 BASE DE CONHECIMENTO

Esse instrumento mapeia ativos intangíveis, como capital humano, infraestrutura de pesquisa, redes de inovação e capacidade institucional, com o objetivo de identificar os fatores que sustentam a competitividade regional. No PEDES, a análise da base de conhecimento permitiu identificar assimetrias importantes entre as regiões administrativas, como a concentração de centros tecnológicos na capital e a carência de infraestrutura educacional em regiões do interior. Esse mapeamento orientou propostas de descentralização de políticas de ciência, tecnologia e inovação.

3.3 MATRIZ INSUMO-PRODUTO

Trata-se de uma das ferramentas mais relevantes da metodologia, utilizada para entender os encadeamentos produtivos entre setores da economia. Com ela, é possível calcular os impactos diretos, indiretos e induzidos de políticas públicas e investimentos estratégicos.

No caso do PEDES, a matriz insumo-produto foi aplicada para mensurar o impacto de políticas de verticalização da cadeia de óleo e gás no Norte Fluminense, por exemplo. A análise indicou que o estímulo à fabricação local de bens e serviços correlatos ao setor poderia gerar fortes efeitos multiplicadores, sobretudo em setores como construção civil, metalmecânico e serviços técnicos especializados. Além disso, a matriz permitiu comparar o retorno econômico de diferentes vetores de investimento, que podem subsidiar decisões mais eficientes de alocação de recursos.

3.4 RESULTADO FISCAL ESTRUTURAL

Esse instrumento distingue os efeitos cíclicos das finanças públicas dos efeitos estruturais, permitindo uma avaliação mais precisa da capacidade de investimento do Estado. O PEDES utiliza essa abordagem para propor medidas que integrem responsabilidade fiscal com metas de crescimento. A leitura mais acurada do resultado fiscal estrutural evita a adoção de políticas pró-cíclicas e garante maior previsibilidade ao planejamento de longo prazo.

Esses instrumentos não são utilizados isoladamente, mas de forma integrada, compondo um sistema analítico que permite ao Estado atuar com maior eficácia na formulação de políticas públicas. Ao articular dados quantitativos e qualitativos, evidências empíricas e inteligência territorial, a metodologia propicia um salto na qualidade da ação estatal.

REFERENCIAIS ESTRATÉGICOS: MACROTENDÊNCIAS E FATORES PORTADORES DE FUTURO

A construção das missões e diretrizes operacionais do PEDES foi ancorada em dois grandes conjuntos de referenciais estratégicos: as macrotendências globais e os fatores portadores de futuro. Esses elementos contribuem para alinhar o planejamento estadual às transformações em curso no mundo e às oportunidades específicas do território fluminense.

MACROTENDÊNCIAS GLOBAIS

As macrotendências são forças estruturantes e duradouras que moldam o futuro das economias e sociedades. Elas funcionam como pano de fundo para o planejamento de longo prazo, permitindo que o Estado se antecipe a riscos e explore oportunidades de forma estratégica. As macrotendências identificadas no PEDES são:

- **Emergência climática**: exige ações imediatas de mitigação e adaptação, especialmente em regiões costeiras e vulneráveis como o estado do Rio de Janeiro.
- **Pressão relacionada a recursos naturais**: impulsiona a necessidade de substituir fontes fósseis por energias limpas, promovendo eficiência energética e inovação.
- **Aceleração das mudanças tecnológicas**: afeta a estrutura produtiva, os serviços públicos e o mercado de trabalho, demandando conectividade e capacitação tecnológica.

- **Urbanização**: reforça a importância do planejamento urbano para o fortalecimento de economias regionais e redução de desigualdades intraurbanas.
- **Transição demográfica**: incluem o envelhecimento populacional e a diversificação dos arranjos familiares e padrões de consumo.
- **Agravamento da exclusão e das desigualdades sociais**: alertam para a persistência de assimetrias socioeconômicas e territoriais que dificultam o desenvolvimento sustentável.

4.2 FATORES PORTADORES DE FUTURO

Os fatores portadores de futuro são ativos e condições específicas que, se estimulados por políticas públicas consistentes, podem transformar a realidade socioeconômica do Estado. Eles representam potenciais estratégicos para o desenvolvimento de longo prazo. No PEDES, foram identificados os seguintes fatores:

- **Formação profissional alinhada à evolução tecnológica**: preparo da força de trabalho para os setores mais dinâmicos da economia, como tecnologia e inovação.
- **Aumento da eficiência energética**: redução de desperdícios e melhoria da competitividade por meio do uso racional de energia.
- **Efetivação dos direitos sociais**: universalização do acesso à saúde, educação e serviços públicos como base para inclusão e coesão social.
- **Cultura de tolerância e integração social**: construção de uma sociedade plural, com combate às desigualdades de gênero, raça e orientação sexual.
- **Governança interinstitucional cooperativa**: articulação entre diferentes esferas e setores para maior eficácia na implementação de políticas públicas.
- **Preservação e recuperação de recursos naturais**: proteção ambiental como valor estratégico para o desenvolvimento sustentável.
- **Uso sustentável dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico**: valorização dos ativos naturais como vetores de inovação e geração de emprego.
- **Transformação digital e indústria 4.0 aplicadas à sofisticação produtiva**: incorporação de novas tecnologias à produção fluminense para ganhos de produtividade.
- **Dinamismo urbano de novas centralidades na ocupação do solo**: reorganização territorial para fortalecer polos urbanos emergentes e diversificar economias locais.
- **Descarbonização de fontes de energia**: redução da dependência de combustíveis fósseis e expansão de matrizes energéticas sustentáveis.

Esses referenciais, integrados ao diagnóstico territorial e à construção das missões, reforçam o caráter inovador, sistêmico e de longo prazo do PEDES como instrumento de planejamento estadual.

5. DIRETRIZES

As diretrizes consistem nas etapas práticas e interdependentes para a implementação do plano estratégico, desde a produção de diagnósticos até o monitoramento das ações. No PEDES, essas diretrizes foram construídas com base em uma metodologia participativa, com suporte técnico robusto e articulação institucional ampla. A seguir, detalha-se cada uma delas:

5.1 DIAGNÓSTICO

O diagnóstico socioeconômico e territorial do Estado do Rio de Janeiro foi estruturado por meio da produção de notas técnicas temáticas e do mapeamento de dados territorializados, permitindo identificar fragilidades e potencialidades do território fluminense. No PEDES, esse processo resultou na elaboração de painéis interativos e bases de dados integradas, sistematizadas na plataforma Estratégia RJ. A partir desses dados, foram elaboradas análises sobre desigualdades regionais, infraestrutura, base produtiva, inovação e vulnerabilidades sociais, servindo como base para o direcionamento das missões estratégicas.

5.2 FORMULAÇÃO DAS MISSÕES

A formulação das missões se deu com base no desafio estratégico de longo prazo identificado: o desenvolvimento econômico regional de longo prazo, inovativo e social e ambientalmente sustentável. As missões foram desenhadas e validadas por meio de oficinas intersetoriais. Foram definidas dez missões, cada uma com diretivas, objetivos específicos e indicadores de monitoramento, estabelecendo um alinhamento entre a estratégia estadual e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), além de promover sinergia com o Plano Plurianual (PPA). Essas missões foram formuladas com base em diagnósticos territoriais e

socioeconômicos, considerando as macrotendências e os fatores portadores de futuro identificados no PEDES. Elas orientam as políticas públicas e os investimentos estratégicos do estado, visando um desenvolvimento sustentável e inclusivo até 2031.

A seguir, apresentam-se as dez missões formuladas pelo PEDES, acompanhadas de uma breve descrição:

Missão 1: Erradicação da extrema pobreza

Visa eliminar a extrema pobreza no estado, promovendo políticas públicas que garantam acesso a serviços essenciais, inclusão social e oportunidades econômicas para as populações mais vulneráveis. Essa missão busca reduzir as desigualdades sociais e territoriais.

Missão 2: Garantia da Segurança Alimentar e Nutricional

Tem como objetivo assegurar que toda a população fluminense tenha acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer outras necessidades essenciais. A missão envolve o fortalecimento da agricultura familiar, a promoção de sistemas alimentares sustentáveis e a implementação de políticas de combate à fome.

Missão 3: Segurança hídrica do território fluminense

Busca garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água para todos os usos no estado, enfrentando desafios como o acesso desigual, a poluição dos corpos hídricos e os impactos das mudanças climáticas. A missão inclui investimentos em infraestrutura hídrica, conservação de mananciais e educação ambiental.

Missão 4: Descarbonização do Estado do Rio de Janeiro

Objetiva reduzir as emissões de gases de efeito estufa, promovendo a transição para uma economia de baixo carbono. As ações incluem o incentivo às energias renováveis, a modernização do setor de transportes e a implementação de políticas de eficiência energética. O estado busca se posicionar como líder nacional na descarbonização, aproveitando seu potencial em fontes renováveis e tecnologias limpas.

Missão 5: Redução do impacto dos resíduos sólidos

Foca na gestão sustentável dos resíduos sólidos, visando minimizar os impactos ambientais e sociais associados ao descarte inadequado. A missão promove a redução na geração de resíduos, o aumento da reciclagem e a implementação de sistemas de coleta e tratamento eficientes. Iniciativas como o Programa Estadual de Gestão de Resíduos Integrada e Desenvolvimento Sustentável (PROGRIDE) são exemplos de ações alinhadas a essa missão.

Missão 6: Vantagem competitiva associada à economia do conhecimento

Tem como meta posicionar o Rio de Janeiro como um polo de inovação e tecnologia, fortalecendo a economia do conhecimento. A missão envolve o investimento em pesquisa e desenvolvimento, a promoção de parcerias entre universidades e empresas, e o estímulo à formação de profissionais qualificados. O objetivo é gerar vantagens competitivas sustentáveis e impulsionar o desenvolvimento econômico regional.

Missão 7: Ampliação e desconcentração territorial das oportunidades de trabalho e emprego

Busca promover o desenvolvimento econômico equilibrado em todas as regiões do estado, ampliando e desconcentrando as oportunidades de emprego. A missão inclui o fortalecimento de cadeias produtivas locais, o incentivo ao empreendedorismo e a implementação de políticas de desenvolvimento regional. O objetivo é reduzir as disparidades territoriais e melhorar a qualidade de vida da população.

Missão 8: Economias urbanas fortes e cidades socioambientalmente inclusivas

Visa transformar as cidades fluminenses em espaços mais sustentáveis, resilientes e inclusivos. A missão promove o planejamento urbano integrado, a melhoria da infraestrutura urbana, o acesso equitativo a serviços e a participação cidadã na gestão municipal. O objetivo é fortalecer as economias urbanas e garantir qualidade de vida para todos os habitantes.

Missão 9: Segurança Pública Territorial

Tem por objetivo garantir um ambiente seguro para a população e para as atividades econômicas, enfrentando os efeitos do domínio de grupos armados e dos confrontos armados nas dinâmicas territoriais. A missão busca ampliar políticas públicas para emancipação cidadã, produzir dados estratégicos sobre criminalidade e fortalecer ações intersetoriais voltadas à prevenção e proteção da vida.

Missão 10: Promoção da Igualdade Racial e de Gênero

Tem como foco combater as desigualdades étnico-raciais e de gênero presentes no estado, promovendo justiça social e acesso equitativo a direitos. A missão estrutura-se sobre diretivas que valorizam a diversidade, enfrentam o racismo estrutural e o sexismo,

e promovem políticas afirmativas voltadas às populações historicamente marginalizadas.

5.3 ELABORAÇÃO DOS CAMINHOS DE DESENVOLVIMENTO

Os caminhos de desenvolvimento são conjuntos integrados de projetos e iniciativas orientados para a execução das missões. No PEDES, a identificação dos caminhos partiu da caracterização de complexos econômicos relevantes – como os das economias do petróleo e gás, saúde, cultura e turismo, entre outros – e da proposição de ações estruturantes a partir das câmaras técnicas. Os caminhos articulam políticas públicas, investimentos e ações regulatórias com forte ênfase na territorialização e no adensamento produtivo. Cada caminho contempla um conjunto de ações que se desdobram em elementos monitoráveis, permitindo seu acompanhamento e rebatimento com os demais instrumentos de planejamento orçamentário. A seguir, uma breve caracterização de cada um dos seis complexos econômicos escolhidos que orientaram a construção dos caminhos de desenvolvimento socioeconômico do Estado do Rio de Janeiro:

1. COMPLEXO ECONÔMICO DE PETRÓLEO E GÁS

Compõe a principal matriz energética do estado, responsável por 21,2% do PIB fluminense e por mais de um terço da receita corrente líquida por meio de royalties e participações especiais. Sua cadeia produtiva inclui exploração, refino, distribuição e serviços correlatos, com alto grau de encadeamento com setores como a indústria naval, logística e química. Representa um setor-chave para a arrecadação estadual e é estratégico para o investimento em inovação e desenvolvimento tecnológico.

2. COMPLEXO ECONÔMICO DA ECONOMIA VERDE

Estruturado em torno de atividades voltadas à sustentabilidade ambiental e à transição ecológica, como energias renováveis, bioeconomia, reflorestamento e gestão de recursos naturais. Este complexo tem como foco o aproveitamento responsável dos ativos ambientais do estado, promovendo desenvolvimento com base em baixo carbono e resiliência climática.

3. COMPLEXO ECONÔMICO DA ECONOMIA DA SAÚDE

Composto por atividades da cadeia produtiva da saúde, incluindo hospitais, indústrias farmacêuticas, biotecnologia, equipamentos médicos e serviços de atenção e cuidado. Tem papel relevante na arrecadação e no emprego de mão de obra qualificada. Sua integração territorial pode fomentar polos regionais de saúde, reduzindo desigualdades no acesso e estimulando a inovação.

4. COMPLEXO ECONÔMICO DA ECONOMIA DO MAR

Aproveita o potencial marítimo do estado, articulando setores como pesca, aquicultura, indústria naval, portos, biotecnologia marinha e turismo costeiro. O Rio de Janeiro possui mais de 600 km de litoral e grande potencial logístico e ambiental. A economia do mar está fortemente ligada à sustentabilidade e à economia azul, com capacidade de dinamizar regiões litorâneas e promover inovação.

5. COMPLEXO ECONÔMICO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

Fundamental para a integração regional e melhoria da competitividade econômica. Abrange obras e serviços de transporte, saneamento, mobilidade urbana, conectividade digital e energia. Tem forte impacto na produtividade e na atração de investimentos, sendo um setor de base para os demais complexos produtivos. Sua consolidação depende de articulação intergovernamental e planejamento integrado.

6. COMPLEXO ECONÔMICO DE CULTURA E TURISMO

Aproveita o patrimônio cultural e natural do estado como ativos econômicos. O Rio de Janeiro se destaca como destino turístico e centro de produção cultural. Esse complexo tem alto potencial para geração de emprego, sobretudo entre jovens, e está relacionado à inovação, criatividade e valorização das identidades regionais. Inclui atividades como audiovisual, música, gastronomia, artesanato e eventos

5.4 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A fase de monitoramento e avaliação está ancorada na construção de uma governança transformacional, com participação da sociedade civil, órgãos técnicos e instâncias intergovernamentais. O PEDES prevê a utilização contínua do portal PEDES e portal Estratégia RJ, onde painéis de indicadores e painéis temáticos servirão como base para o acompanhamento dos avanços das missões.

O modelo de monitoramento do PEDES articula diferentes níveis de acompanhamento: estratégico

(por missão), tático (por vetor de desenvolvimento) e operacional (por projeto e ação). Para isso, utiliza uma matriz de indicadores elaborada de forma intersetorial, com referência nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e que possibilita o monitoramento territorializado das políticas públicas.

Além disso, o plano prevê a criação de ciclos periódicos de avaliação com metodologias quantitativas e qualitativas, inclusive com a participação da sociedade por meio de instâncias deliberativas e consultas públicas. Esses ciclos são fundamentais para garantir a retroalimentação contínua do planejamento, permitindo revisões estratégicas, realocação de recursos e reformulação de prioridades com base em evidências.

Os portais PEDES e Estratégia RJ, como ambientes digitais de gestão e transparência, constituem-se em ferramentas para o monitoramento dos elementos do PEDES. Eles centralizam dados, disponibilizam informações para os gestores e cidadãos, e servem como ferramenta de *accountability* e controle social. Com isso, busca-se consolidar uma cultura institucional orientada à performance, ao aprendizado contínuo e à gestão pública baseada em resultados.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento de uma metodologia de planejamento de longo prazo voltada à construção de um plano estratégico de desenvolvimento regional representa um avanço decisivo na institucionalização de práticas de gestão pública orientadas à transformação estrutural do território. Ao articular diagnóstico técnico, participação social, inteligência territorial e governança cooperativa, a proposta metodológica fundamentada no PEDES busca romper com o ciclo da improvisação e da descontinuidade que historicamente comprometeu a eficácia das políticas públicas no Brasil.

As dez missões estratégicas apresentadas, formuladas com base em evidências e alinhadas às macrotendências e aos fatores portadores de futuro, configuram um novo paradigma de planejamento: centrado nas pessoas, ancorado na realidade dos territórios e orientado para resultados mensuráveis e sustentáveis. A estrutura metodológica, que combina análise quantitativa e qualitativa e ciclos periódicos de monitoramento e prestação de contas, eleva o grau de racionalidade e transparência na gestão pública.

Mais do que um instrumento técnico, o plano é também um pacto político e social. Sua efetividade depende do fortalecimento das capacidades estatais, da estabilidade institucional e do compromisso continuado com a inclusão, a equidade e a sustentabilidade. O PEDES, ao incorporar esses elementos em sua concepção e operacionalização, consolida-se como referência para outros entes subnacionais e reafirma o papel do Estado do Rio de Janeiro como indutor do desenvolvimento.

Conclui-se, portanto, que o planejamento de longo prazo não é apenas desejável, mas necessário. Em tempos de incerteza e transformações aceleradas, planejar com visão estratégica, base empírica e participação democrática é condição indispensável para construir um futuro mais justo, resiliente e próspero.

REFERÊNCIAS

1. BALESTRO, M. V. (2006). "Crescimento econômico e transformação estrutural: os polos de desenvolvimento revisados". Revista de Economia Contemporânea, 10(2), 369-395.
2. BRANDÃO, C. A.; SIQUEIRA, H. (2014). Planejamento e desenvolvimento regional no Brasil: desafios e possibilidades. Texto para Discussão. Universidade Federal de Juiz de Fora.
3. CANO, W. (1977). Raízes da concentração industrial em São Paulo. Difel.
4. DAVID, H. T. (2004). Avaliação baseada em evidências: construção, usos e limites. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 19, n. 56.
5. DRUMMOND, J. A. (1998). *Evidence-based policies: the beginning of a new era?* British Medical Journal, v. 317, n. 7152, p. 1392-1393.

6. FAZENDA. (2022). Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado de Fazenda do RJ.
7. FURTADO, C. (1983). Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea. Paz e Terra.
8. FURTADO, C. (1990). O mito do desenvolvimento econômico. Paz e Terra.
9. HIDALGO, César A.; HAUSMANN, Ricardo. *The building blocks of economic complexity*. Proceedings of the National Academy of Sciences, v. 106, n. 26, p. 10570–10575, 2009.
10. HIRSCHMAN, A. O. (1958). The strategy of economic development. Yale University Press.
11. MAZZUCATO, M. (2018). O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. Perspectiva.
12. PERROUX, F. (1967). L'économie du XXe siècle. Presses Universitaires de France.
13. PINHEIRO FONTES, M.; OLIVEIRA SANTOS, G. (2022). Desenvolvimento baseado em evidências: proposta de metodologia para a construção de uma agenda estratégica para o Estado do Rio de Janeiro. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, n.23, jul.-dez.
14. RIO DE JANEIRO (2022). Nota Técnica nº 001/2022/SUBPLE. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em: https://estrategia.planejamento.rj.gov.br/estrategia-api/wp-content/uploads/2023/01/Nota-Tecnica-no-001.2022.SUBPLE.pdf Acessado em 16 de abril de 2025.
15. RIO DE JANEIRO (2023). Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em: https://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/wp-content/uploads/2024/12/Plano-Estrategico-de-Desenvolvimento-Economico-e-Social-do--Estado-do-Rio-de-Janeiro-PEDES-2024-2031.pdf Acessado em 16 de abril de 2025.
16. RIO DE JANEIRO (2024). Relatório da Câmara Técnica de Elaboração da Missão 9. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em: https://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/wp-content/uploads/2025/03/Missao-9-Seguranca-Publica-Territorial_versao-final.pdf Acessado em 16 de abril de 2025.
17. RIO DE JANEIRO (2024). Relatório da Câmara Técnica de Elaboração da Missão 10. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em: https://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/wp-content/uploads/2025/03/Missao-10-Igualdade-de-Raca-e-Genero_versao-final.pdf Acessado em 16 de abril de 2025.
18. SANTOS, M. (2005). A natureza do espaço. EdUSP.
19. SOBRAL, B. S. (2013). Economia política do desenvolvimento fluminense: rupturas e possibilidades. Revista de Economia Contemporânea, v. 17, n. 3.
20. SOBRAL, B. S. (2020). Estado, desenvolvimento e planejamento: desafios para o Rio de Janeiro. Texto para discussão. UERJ.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Planejamento e Orçamento Público: limites e potencialidades para o Zoneamento Ecológico-Econômico

- **André Luís Borges Martins**
  Governo do Estado de Roraima – SEADI, Brasil
  andre.martins@seadi.rr.gov.br
- **Cintia de Castro Garcia Martins**
  Governo do Estado de Roraima – SEADI, Brasil
  E-mail: cintia.martins@seadi.rr.gov.br
- **Claudia Regina Mendes de Almeida**
  Governo do Estado de Roraima – SEADI, Brasil
  claudia.almeida@seadi.rr.gov.br
- **Marcio Glayton Araújo Grangeiro**
  Governo do Estado de Roraima – SEADI, Brasil
  E-mail: marcio.grangeiro@seadi.rr.gov.br

Resumo

A implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) nos estados brasileiros gerou expectativas entre diversos agentes, incluindo governos, setores produtivos privados e populações tradicionais. Naquele momento, esperava-se que esse instrumento contribuísse significativamente para a articulação de políticas públicas e para uma ocupação territorial ordenada e ambientalmente sustentável. Entretanto, para que o ZEE pudesse cumprir seu papel de instrumento de política ambiental e planejamento estatal, sua eficácia dependeria da capacidade institucional de direcionar políticas públicas aos problemas identificados em regiões zoneadas ou, na ausência de políticas públicas, de estabelecer diretrizes para sua criação. Considerando que as principais ferramentas de planejamento governamental são as leis orçamentárias, seria essencial, para que o ZEE traduzisse suas diretrizes em ações concretas e efetivas, que os produtos gerados pelos processos de zonificação atendessem aos critérios exigidos por essas ferramentas orçamentárias. Neste contexto e por meio deste artigo, avalia-se os alcances, os limites e as potencialidades dos Zoneamentos Ecológicos-Econômicos para o aumento da eficácia política ambiental e do planejamento estatal por meio do ciclo orçamentário e demais processos de planejamento governamentais. De forma específica, analisa-se comparativamente os desenhos estabelecidos na formulação do Zoneamento Ecológico Econômico nos estados por meio da análise da teoria do programa, verificando suas consistências lógicas. Nesta direção, buscou-se verificar se os modelos causais teóricos são suficientes para gerarem os resultados e os impactos previstos de integração das diretrizes dos zoneamentos, orçamento público e política ambiental. Resultados do estudo indicam potenciais capacidades institucionais de vínculo deste instrumento de gestão territorial ao ciclo orçamentário e política ambiental,

possibilitando maior tecnificação e racionalização de critérios de alocação de recursos públicos. Contudo, demonstra-se que o aumento da eficácia deste instrumento de planejamento e política ambiental não pode prescindir de desenhos institucionais e marcos legais suficientes para gerar a integração das diretrizes das zonificações aos ciclos de decisões alocativas do Estado.

Palavras-chave: Zoneamento Ecológico-Econômico; planejamento estatal; orçamento público; política ambiental.

INTRODUÇÃO

O ciclo orçamentário constitui um processo contínuo que compreende as etapas de planejamento, elaboração, execução, controle e avaliação da programação de gastos públicos, integrando componentes físicos e financeiros (CARVALHO, 2010). No Brasil, esse ciclo é operacionalizado por meio da técnica do orçamento-programa, que marcou uma mudança significativa na forma de conceber o orçamento público ao incorporar a lógica do planejamento prévio das ações governamentais como condição essencial para sua execução. Essa técnica foi elaborada como instrumento de planejamento, gestão e controle dos recursos estatais, com a finalidade de assegurar maior efetividade na concretização de metas e objetivos previamente estabelecidos (SANTOS, JANKOSKI, OLIVEIRA & ROSATO, 2017)

Diferentemente do orçamento tradicional, que se limitava à previsão de receitas e à fixação de despesas, o orçamento-programa direciona o foco para a programação de ações orientadas por resultados. Essa técnica baseia-se em dois princípios fundamentais: o da programação e o da especificidade. O princípio da programação determina que o orçamento deve conter os programas de cada órgão da administração pública, os quais devem estar vinculados a objetivos claros e mensuráveis. Já o princípio da especificidade exige que as dotações orçamentárias — tanto para despesas quanto para receitas — sejam apresentadas de forma detalhada, promovendo transparência e aprimorando os mecanismos de controle (GIACOMONI, 2025).

O orçamento-programa, por sua definição conceitual, deve incorporar informações estratégicas fundamentais à estruturação do ciclo orçamentário, como recortes espaciais e temporais, diretrizes, metas e os impactos esperados das despesas em relação aos objetivos definidos para cada programa formulado. Contudo, esta técnica orçamentária, centrada no conceito de programa, enfrenta dificuldades de articulação com outros instrumentos de planejamento por uma série de fatores.

Um exemplo claro dessa desconexão é a frágil integração entre os planos estratégicos e os orçamentos públicos. Segundo a teoria administrativa, os planos estratégicos devem ser operacionalizados por meio de demais de planos de ação com horizontes temporais mais curtos, alinhados às diretrizes e metas de longo prazo (KRIEGER, 2020). Na gestão pública, essa lógica implica que os planos estratégicos deveriam orientar a alocação dos recursos orçamentários e, ao mesmo tempo, depender desses recursos para sua implementação efetiva, promovendo alinhamento entre planejamento e execução. Nesse contexto, reside uma das principais dificuldades para a efetivação de instrumentos estratégicos de planejamento e gestão territorial, como os zoneamentos ecológico-econômicos (ZEE), cuja integração exige não apenas que este instrumento estratégico indique diretrizes técnicas para elaboração de programas, mas também respalde a alocação orçamentária adequada no ciclo orçamentário.

Instituído pelo Decreto nº 4.297/2002, o ZEE foi definido como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), com a função de organizar o território de modo a assegurar a qualidade ambiental, promover o desenvolvimento sustentável e melhorar as condições de vida da população (BRASIL, 2002). Nessa perspectiva, o ZEE transcende a condição de ferramenta meramente técnica e informativa, assumindo a natureza de um instrumento político-jurídico apto a influenciar o ordenamento territorial (DE PAIVA; DE MELO, 2023). Entretanto, apesar do escopo atribuído pela PNMA, observa-se que diferentes definições foram conferidas ao ZEE no processo de sua implementação nos estados brasileiros e no Distrito Federal. Ainda que, de modo geral, prevalecem objetivos de orientação para formulação de políticas públicas e gestão territorial.

Neste trabalho, analisam-se os alcances, os limites e as potencialidades dos Zoneamentos Ecológicos-Econômicos para o fortalecimento da política ambiental e do planejamento estatal, especialmente no que se

refere à sua integração com o ciclo orçamentário e os demais processos de planejamento governamental. Especificamente, realiza-se uma análise comparativa dos objetivos e conceitos que embasaram a formulação dos ZEEs nos estados brasileiros, com base nos referenciais da teoria do programa, a fim de avaliar sua consistência lógica. Busca-se, assim, verificar se os modelos causais teóricos propostos são capazes de produzir os resultados e impactos esperados no que diz respeito à integração entre diretrizes dos zoneamentos, orçamento público e política ambiental. A investigação empírica teve como base as normativas e projetos de lei que instituem os ZEEs dos estados e no Distrito Federal, cujas informações foram sistematizadas e analisadas por meio de uma matriz analítica, construída para representar a lógica interna de cada ZEE implementado — metodologia que será detalhada adiante.

A exposição do trabalho foi dividida em duas sessões, para além desta parte introdutória e de um segmento destinado às considerações finais do estudo. A primeira seção aborda a conformação do processo orçamentário brasileiro e entraves à sua integração com instrumentos estratégicos. A segunda, além de apresentar os procedimentos metodológicos adotados e o modelo analítico utilizado, analisa a implantação do ZEE e suas potencialidades como ferramenta de planejamento estratégico e gestão territorial por meio de análise de seu modelo lógico.

1. ORÇAMENTOS-PROGRAMAS E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.

O orçamento-programa é uma técnica de planejamento e execução orçamentária que busca alinhar o orçamento público às diretrizes e metas previamente definidas pelas políticas governamentais. Ao contrário do orçamento tradicional, que se limitava à previsão de receitas e à fixação de despesas com base em categorias administrativas, o orçamento-programa fundamenta-se na lógica da programação das ações governamentais (GIACOMONI, 2025).

A lógica da programação apoia-se em dois princípios fundamentais: a programação e especificidade. O princípio da programação estabelece que o orçamento deve conter programas e ações específicas de cada área da administração pública, articuladas a objetivos e metas mensuráveis (Idem, ibidem) Ela é bastante visível nos Planos Plurianuais, que expõem os programas elaborados pelo Governo, bem como seus objetivos e metas físicas. Já o princípio da especificidade exige que as dotações orçamentárias sejam apresentadas de forma detalhada, com indicação clara da destinação dos recursos, o que fortalece a transparência e os mecanismos de controle social (Idem, ibidem). Exemplo disto, são as codificações estabelecidas para cada objeto de despesa dos entes federativos, estabelecido pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), produzido pela Secretaria Nacional do Tesouro (STN) (BRASIL, 2024).

Entre as principais características do orçamento-programa, destacam-se o foco nos resultados, a integração com o planejamento e a classificação funcional e programática. O foco nos resultados se manifesta na estrutura do orçamento, organizada por programas governamentais vinculados a metas, objetivos e indicadores de desempenho, o que possibilita a avaliação dos impactos das ações públicas sobre a sociedade. A classificação funcional e programática, por sua vez, permite que os gastos sejam distribuídos conforme funções de governo e programas de ação, o que supera a lógica do orçamento tradicional centrado em unidades administrativas (GIACOMINI, 2025).

Já a integração com o planejamento no modelo de orçamento-programa, pressupõe que os objetos de despesa estejam subordinados a um planejamento prévio. Ou seja, a formulação de objetivos determina quais objetos comportam a despesa pública por meio de uma programação. O programa, elemento básico da estrutura do orçamento-programa, definido como um instrumento que integra os esforços (objetos de despesa) na direção da concretização dos objetivos, representaria o nível máximo de classificação do trabalho a cargo das unidades administrativas superiores (Idem, ibidem).

Na concepção do orçamento-programa, a programação da despesa pública depende da formulação de objetivos, voltados ao enfrentamento de situações-problema previamente identificadas (CAVALCANTE, 2007). Nesse processo, o planejamento estratégico assume papel central. Com foco no longo prazo, esse tipo de planejamento incorpora análises do ambiente organizacional, considerando tanto fatores internos — como forças e fraquezas — quanto externos — como oportunidades e ameaças. No entanto, seu elemento mais essencial é a definição de objetivos estratégicos,

que orientam o rumo das organizações e estabelecem os resultados a serem alcançados.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 redefiniu o ciclo orçamentário e conferiu ao Plano Plurianual (PPA) o papel de instrumento de planejamento de médio prazo, orientador das ações governamentais. Sua principal função é estabelecer diretrizes, objetivos e metas da administração pública, por meio da formulação de programas estruturados que articulam ações orçamentárias e não orçamentárias, voltadas à solução de problemas públicos previamente diagnosticados. Além disso, o PPA assumiu uma função metodológica fundamental: a de organizar a elaboração dos programas governamentais e integrar o planejamento de médio prazo aos planos estratégicos de governo, fortalecendo a coerência entre planejamento, orçamento e gestão (NUNES et al., 2015).

Apesar da centralidade atribuída ao Plano Plurianual (PPA) pela Constituição Federal de 1988 e das diversas tentativas de fortalecê-lo como instrumento essencial do planejamento governamental — incluindo avanços conceituais e metodológicos ao longo do tempo —, seus mecanismos de gestão têm passado por um processo contínuo de esvaziamento. Esse enfraquecimento chegou a tal ponto que o PPA foi alvo de proposta de emenda constitucional para sua extinção (PEC nº 188/2019) (CARNEIRO, 2022). A perda de relevância do principal instrumento de planejamento estatal compromete significativamente a capacidade do governo de formular e consolidar planos estratégicos, bem como de traduzi-los em ações concretas por meio da programação da despesa pública.

Nesse cenário, instrumentos estratégicos de planejamento com a complexidade dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos (ZEEs), que buscam orientar de forma articulada as decisões dos agentes públicos e privados sobre o uso e ocupação do território, enfrentam ainda maiores desafios para sua consolidação. A efetividade dos ZEEs depende diretamente da existência da integração com estruturas institucionais de planejamento e orçamento — como o PPA —, que lhes conferem legitimidade, capacidade de execução e alinhamento com as políticas públicas.

Diante disso, o presente trabalho propõe uma reflexão crítica sobre o papel do planejamento estratégico estatal, com foco nas possibilidades de integração dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos ao ciclo orçamentário brasileiro, visando fortalecer sua aplicação como instrumento efetivo de desenvolvimento sustentável.

2. ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO: POTENCIALIDADES, ALCANCES E LIMITES.

2.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para analisar as possibilidades de integração dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos (ZEEs) com o ciclo orçamentário e os demais processos de planejamento governamental — e, assim, viabilizar a tradução de suas diretrizes em ações concretas por meio dos produtos gerados pela zonificação —, adotou-se a metodologia de análise do modelo lógico de políticas públicas. Essa abordagem constitui uma ferramenta amplamente utilizada no planejamento, monitoramento e avaliação de programas, projetos e políticas, permitindo representar de forma estruturada e visual a lógica de funcionamento de uma intervenção. O modelo mostra como os objetivos pretendidos podem ser alcançados por meio da entrega de produtos, que geram resultados imediatos e, progressivamente, contribuem para impactos mais amplos (FERREIRA et al., 2007; 2009; CASSIOLATO & GUERESI, 2010).

Segundo os autores, esta metodologia parte do princípio de que toda ação planejada deve conter uma cadeia causal clara, ou seja, uma sequência lógica entre as atividades executadas e os efeitos esperados. O modelo lógico facilita a explicitação dessa cadeia, estabelecendo conexões entre insumos, ações, produtos, resultados e impactos, além de permitir a definição de indicadores, mecanismos de monitoramento e formas de avaliação. Outro ponto relevante é sua capacidade de alinhar as expectativas dos diferentes atores envolvidos — gestores, financiadores e beneficiários —, promovendo clareza, transparência e coerência no processo decisório. Ademais, o modelo lógico possibilita a identificação de riscos, pressupostos e fatores externos que podem influenciar a efetividade da intervenção, o que reforça seu papel como ferramenta estratégica na formulação e implementação de políticas públicas complexas como os ZEEs (idem, ibidem).

De forma específica, este trabalho avalia o modelo lógico do arcabouço legal que orienta a implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), com base no Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002, que regulamenta o artigo 9º, inciso II, da Lei nº 6.938,

de 31 de agosto de 198, além de Diretrizes de Elaboração para o ZEE, editado pelo Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 1981; 2002; 2006). A partir dessa análise, examina-se como os entes estaduais operacionalizam esse modelo em suas respectivas normativas, por meio das quais implantaram os ZEEs em seus territórios. Para embasar essa proposta metodológica, foi adotada a abordagem desenvolvida por Cassiolato & Gueresi (2010), elaborada para integrar as avaliações dos programas do Plano Plurianual da União naquele período e também, integrando os cursos sobre desenho de programas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap),

O modelo adotado para a análise compreende três componentes principais: (i) a caracterização do problema, incluindo as referências do programa e seus atributos, como objetivos, público-alvo e beneficiários; (ii) a estruturação do programa voltada à obtenção dos resultados desejados, com a definição do resultado final e dos impactos esperados; e (iii) a identificação de fatores contextuais relevantes que possam influenciar a implementação da intervenção (CASSIOLATO & GUERESI, 2010)

Entretanto, no escopo deste estudo, o terceiro componente, o que se refere à análise dos fatores contextuais, não será aplicado à avaliação do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). A abordagem adotada restringe-se à análise de textos normativos e documentos de base técnica e metodológica que fundamentam a implementação dos ZEEs, sem recorrer a informações de contexto. Ressalta-se, contudo, que tais informações são reconhecidamente relevantes para a aplicação completa da metodologia de avaliação de políticas públicas aqui consideradas.

O primeiro passo consiste na identificação das causas do problema que deve ser enfrentado pelo programa, bem como dos efeitos gerados por esse problema. Uma técnica amplamente utilizada para organizar de forma clara e estruturada essas informações é a Árvore de Problemas. Essa ferramenta facilita a elaboração do diagnóstico, incentivando a geração de ideias e a análise conjunta do problema, de suas causas e de suas consequências. FERREIRA et al., 2007; 2009; CASSIOLATO & GUERESI, 2010). Embora simplificada, a Árvore de Problemas permite visualizar as dificuldades de maneira integrada e contribui para o estabelecimento de consensos sobre os fatores que originam e agravam a situação indesejada. Graficamente, ela representa o problema central como o tronco da árvore, suas causas como as raízes e os efeitos negativos como os galhos e folhas, compondo um panorama visual que orienta o planejamento de intervenções (Diagramas 1 e 2).

E por fim, o componente relacionado à estruturação do programa para o alcance de resultados apresenta as atividades planejadas que visam transformar as causas críticas do problema, aquelas que exercem maior impacto sobre a situação indesejada e, por isso, configuram os principais pontos de intervenção. Essas atividades devem resultar em produtos, entendidos como bens ou serviços ofertados aos beneficiários do programa. A entrega desses produtos, por sua vez, gera resultados intermediários, que indicam mudanças nas causas do problema e contribuem para a concretização do resultado final esperado, que é diretamente vinculado ao objetivo do programa e representativo da transformação almejada, conforme diagrama 3 (idem, ibidem)

Com esses fundamentos delineados, o estudo empírico avança para a análise detalhada dos componentes que compõem o modelo lógico, conforme apresentado a seguir.

2.2 ESTRUTURAÇÃO DO ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO NO BRASIL.

Externalidades negativas geradas pelas atividades econômicas impõem ao Estado a necessidade de formular políticas ambientais de controle e regulação. Essas políticas, em termos gerais, são organizadas em duas categorias principais: instrumentos de comando e controle e instrumentos econômicos ou de mercado. Os instrumentos de comando e controle correspondem aos mecanismos clássicos da política ambiental, baseados na definição de normas, restrições e sanções legais com o intuito de regular comportamentos de indivíduos, empresas e instituições. Fundamentam-se na imposição de padrões e limites ambientais acompanhados por sistemas de monitoramento e penalidades em caso de descumprimento. Por sua vez, os instrumentos econômicos ou de mercado buscam influenciar o comportamento dos agentes por meio de incentivos financeiros, promovendo a internalização dos custos ambientais nas decisões produtivas e de consumo. Diferenciam-se por utilizar mecanismos de recompensa ou penalização econômica como forma de estimular práticas

sustentáveis, ao invés de se basearem exclusivamente em obrigações legais (MOURA, 2016)

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938/1981, consolidou um arcabouço normativo e técnico com o propósito de assegurar, no Brasil, o desenvolvimento sustentável e a preservação da qualidade ambiental. Entre os principais instrumentos previstos pela legislação destacam-se: o licenciamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais (AIA), o zoneamento ambiental, a criação de unidades de conservação, os mecanismos de controle da qualidade ambiental, os incentivos econômicos e o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras. Esses instrumentos estruturam a atuação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e visam a harmonização entre desenvolvimento econômico e conservação dos ecossistemas (BRASIL, 1981).

Dentre os instrumentos mencionados, destaca-se o zoneamento ambiental, classificado como mecanismo de comando e controle e regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 4.297, de 10 de julho de 2002, sob a denominação de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). Esse decreto estabelece as diretrizes, os objetivos e os critérios técnicos para a formulação e implementação dos ZEEs em todo o território nacional. De acordo com o referido normativo, o ZEE é definido como "instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas" (BRASIL, 2002, p. 1). Ainda conforme o decreto, o ZEE "estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental (.), garantido o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população" (BRASIL, 2002, p. 1).

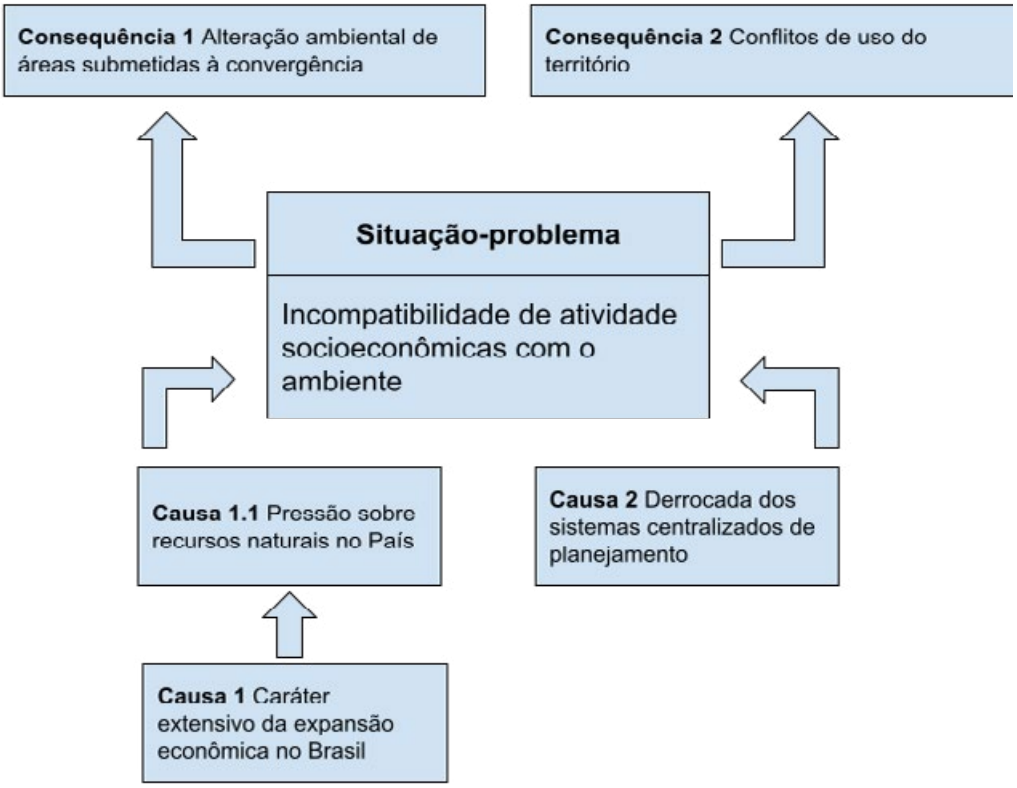
Outro documento fundamental para a consolidação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos (ZEEs) como instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) são as Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico, publicadas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Esse documento apresenta a estrutura do Programa Zoneamento Ecológico-Econômico (PZEE), abordando sua concepção geral, os arranjos institucionais, os fundamentos conceituais e as orientações para os procedimentos operacionais necessários à sua execução (BRASIL, 2006, p. 5).

Além disso, o documento explicita justificativas para a adoção dos ZEEs no Brasil, entre as quais se destacam:

- O caráter extensivo da expansão econômica nacional,
- Pressão crescente sobre os recursos naturais;
- A derrocada dos sistemas centralizados de planejamento;
- A alteração ambiental significativa em áreas de convergência para atividades econômicas;
- A urgência em identificar e utilizar as potencialidades territoriais como forma de redefinir os rumos do desenvolvimento nacional;
- A existência de conflitos de uso decorrentes de sobreposição ou incompatibilidade entre normas de diferentes ordenamentos jurídicos setoriais e o ordenamento central do Estado;
- A crescente demanda por uma gestão territorial regionalizada, capaz de adaptar as políticas públicas à diversidade cultural e ambiental do país;
- A ausência de uma visão integrada de desenvolvimento regional e de atenção às contingências ambientais;
- A emergência de novas demandas institucionais, como as trazidas pela Agência Nacional de Águas (ANA) e pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos;
- E o consenso entre os diversos atores envolvidos sobre a importância de instrumentos eficazes para o planejamento e a gestão da diversidade de um país de dimensões continentais como o Brasil.

A análise das Diretrizes do Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico (PZEE) possibilita a identificação de múltiplas causas e consequências relacionadas à situação-problema, bem como a definição do problema central a ser enfrentado por esse instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, conforme previsto em sua concepção original. No entanto, para os propósitos deste estudo, não se propõe uma explicação exaustiva acerca do problema em questão. Optou-se, em seu lugar, por apresentar um esquema simplificado e seletivo dos aspectos mais relevantes e elucidativos, conforme indicados nas Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico, cuja síntese está representada no Diagrama 1.

Diagrama 1 – Árvore de problemas:



Fonte: Brasil (2006). Elaboração dos autores.

A formulação simplificada do problema a ser enfrentado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), conforme apresentado em seu documento de referência, identifica duas causas primárias e uma secundária, além de destacar as principais consequências associadas à situação-problema. O cerne da questão está na incompatibilidade entre as atividades socioeconômicas e as condições ambientais das áreas em que são realizadas. Em termos práticos, isso se traduz na ocupação e uso do território sem o devido suporte socioambiental, resultando em alterações ambientais significativas e em conflitos de uso do solo, situação agravada pelo padrão extensivo de expansão das atividades econômicas no Brasil.

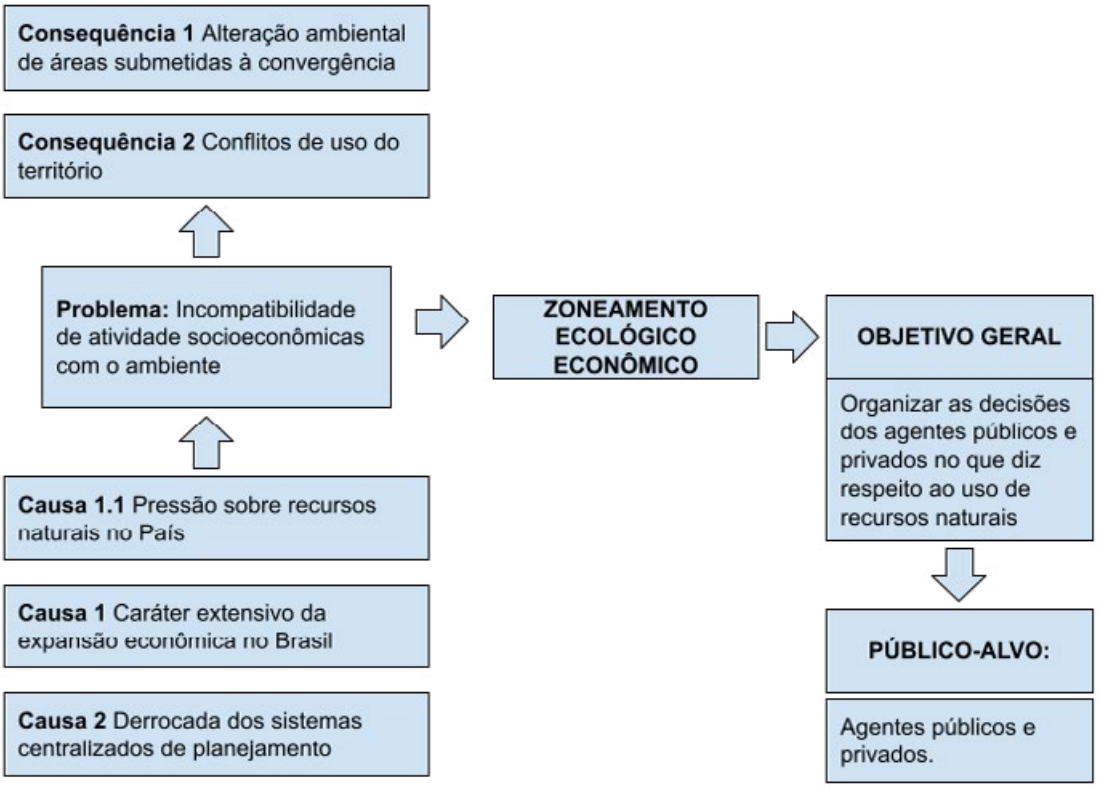
A apresentação da situação-problema, juntamente com suas causas e consequências, conforme sistematizada no Diagrama 1, permite a análise das referências fundamentais do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), a saber: seus objetivos, público-alvo e beneficiários. Para essa análise, recorreu-se às definições estabelecidas na norma que regulamenta o ZEE como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), o Decreto nº 4.297/2002. De acordo com o referido decreto, o objetivo geral do ZEE é:

> "organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas" (BRASIL, 2002. p.1).

A partir dessa definição, infere-se que, além de seu objetivo principal, o de organizar as decisões relacionadas ao uso dos recursos naturais, o público-alvo e os beneficiários diretos do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) estão identificados no próprio objeto da ação regulatória: os "agentes públicos e privados". São esses os destinatários diretos da orientação proposta pelo instrumento. Com base nessas informações, é possível estabelecer as referências centrais do ZEE e articulá-las aos elementos que compõem o primeiro componente da análise do modelo lógico: a explicação do problema e sua vinculação com os fundamentos

conceituais do zoneamento, conforme representado no Diagrama 2.

Diagrama 2 – Referências básicas do Zoneamento Ecológico-Econômico:



Fonte: Brasil (2002). Elaboração dos autores.

A identificação simplificada das causas que justificam a implantação do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), associada à delimitação da situação-problema, de suas consequências, do objetivo geral e do público-alvo, conforme diagramas 1 e 2, permite construir uma visão abrangente desse instrumento de política ambiental. A partir dessas referências básicas, torna-se possível apresentar a estrutura do ZEE, a qual compreende as atividades planejadas e seus respectivos produtos.

A estrutura do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) foi elaborada com base nas informações contidas nas Diretrizes Metodológicas do Programa ZEE (BRASIL, 2006). Nesse documento, o Ministério do Meio Ambiente, a partir de experiências acumuladas, sistematizou um conjunto de diretrizes para orientar a elaboração dos ZEEs, definindo procedimentos técnico-operacionais organizados em quatro fases sequenciais, sendo elas: planejamento, diagnóstico, prognóstico e implementação, conforme detalhado no Quadro 1.

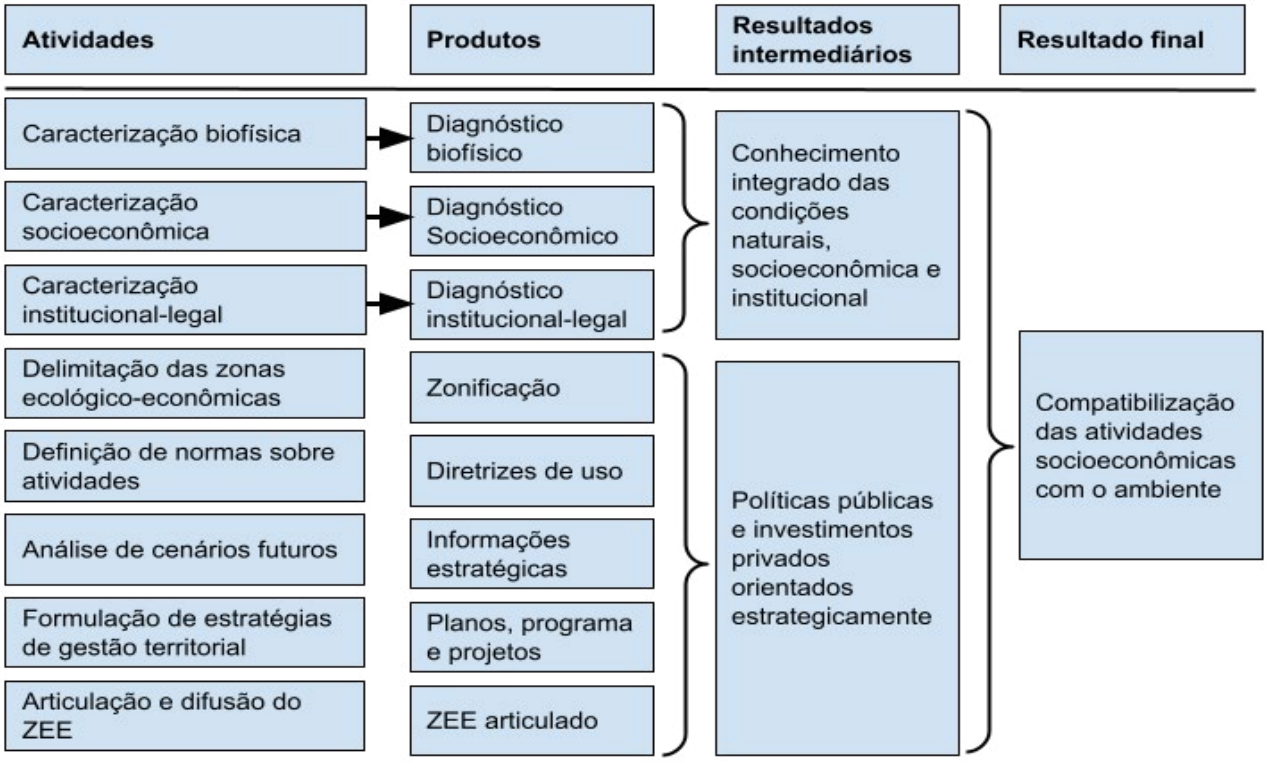
Quadro 1 – Fases e procedimentos técnico-operacionais de elaboração dos ZEES:

Fases	Atividades
De planejamento	Estabelecimento de objetivos estratégicos e meios necessários para sua consecução Atividades administrativas legais, formalização de arranjos institucionais; Estruturação dos temas, diagnósticos, prognósticos; Políticas de articulação governo-sociedade Mobilização social de atores sociais e econômicos.
De diagnósticos	Levantamento, sistematização e análise integrada das condições naturais, socioeconômicas e institucionais Caracterização biofísica (relevo, clima, solos, geologia, hidrografia, cobertura vegetal, biodiversidade etc.); Caracterização socioeconômica (informações sobre a população, atividades produtivas, infraestrutura e uso do solo); Caracterização institucional e legal (políticas públicas, planos diretores, áreas protegidas, terras indígenas etc.).
De prognósticos	Etapa propositiva do ZEE que envolvem: Delimitação das zonas ecológico-econômicas, com diretrizes de uso e ocupação do solo Definição de normas sobre atividades permitidas, condicionadas ou restritas para cada zona Análise de cenários futuros, que permite prever impactos socioambientais decorrentes de diferentes modelos de ocupação; Formulação de estratégias de gestão territorial, apontando políticas públicas, instrumentos de governança, incentivos econômicos, instrumentos de monitoramento e formas de articulação entre entes federativos.
De implementação	Suporte às tomadas de decisão, que possibilitem mudanças de rumo com base nos avanços da tecnologia e dos processos produtivos. Articulação e difusão do ZEE no sistema Estadual de Gestão Ambiental, órgãos formulador da política ambiental e de desenvolvimento estadual.

Fonte: Brasil, 2006. Elaboração dos autores

A exposição das fases de suas respectivas atividades necessárias, conforme apresentado no Quadro 1, oferece o suporte necessário para a exposição da estrutura do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) voltada ao alcance de seus resultados. O objetivo é demonstrar a sequência lógica e causal entre as atividades propostas, os produtos gerados e os resultados intermediários esperados, os quais devem convergir para o cumprimento do objetivo do ZEE — conforme representado no Diagrama 2. Essa lógica busca promover transformações nas causas críticas da situação-problema identificada, tal como sintetizado no Diagrama 1.

Diagrama 3 – **Estruturação do ZEE:**



Fonte: Brasil (2006). Elaboração dos autores.

A aplicação do modelo lógico ao Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) permitiu associar, a cada atividade detalhada no Quadro 1, um produto específico. A cada produto ou conjunto de produtos vinculou-se um resultado imediato, o qual tem potencial de transformação da situação problema e para o alcance do objetivo central do instrumento. A apresentação encadeada das fases de elaboração dos ZEEs, por meio da lógica entre atividades, produtos e resultados, evidencia que esse instrumento de política ambiental constitui um processo estruturado, com potencial efetivo de impactar positivamente a compatibilização entre as dinâmicas socioeconômicas e as condições ambientais do território.

A integração entre o conhecimento das condições naturais, socioeconômicas e institucionais, os regramentos das atividades socioeconômicas e os produtos oriundos dos diagnósticos do meio biofísico e socioeconômico — em conjunto com a zonificação e suas respectivas diretrizes de uso — evidencia vínculos causais, que conferem plausibilidade à estrutura lógica do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). Essas conexões são reforçadas pelo respaldo formal das atividades de diagnóstico, zonificação e normatização, conforme previsto no Decreto que regulamenta o ZEE e nas Diretrizes Metodológicas elaboradas pelo Ministério do Meio Ambiente. Entretanto, essa mesma consistência lógica e institucional não se observa com igual clareza nos produtos relacionados à geração de informações estratégicas, à planificação e programação, bem como à articulação interinstitucional necessária para que o ZEE efetivamente oriente políticas públicas e decisões de investimentos privados.

Apesar de o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) possuir um elevado potencial como instrumento estratégico, ao incorporar elementos centrais do planejamento, como diagnósticos integrados e construção de cenários futuros, a integração efetiva de seus produtos aos processos de alocação de recursos, especialmente públicos, por meio da oferta de informações estratégicas, não ocorre de maneira automática. Essa limitação é agravada pelo enfraquecimento do Plano Plurianual (PPA) no ciclo orçamentário brasileiro, instrumento fundamental para a programação orçamentária e a articulação entre planejamento tático e estratégico. Como resultado, impõem-se ao ZEE barreiras institucionais que tendem a restringir significativamente

sua capacidade de influenciar decisões de investimento e formulação de políticas públicas.

Portanto, para que o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) seja efetivamente utilizado como subsídio direto na tomada de decisões sobre investimentos e na definição de prioridades governamentais, torna-se imprescindível a elaboração e formalização de mecanismos de articulação institucional com os processos de alocação de recursos públicos. Especificamente quanto à integração ao orçamento público, seria necessário desenvolver instrumentos normativos que alinhem os produtos do ZEE à estrutura conceitual do orçamento-programa, atribuindo-lhes diretrizes, recortes espaciais e temporais, metas e impactos esperados dos programas.

Entretanto, embora a verificação da existência de um modelo lógico e de instrumentos normativos para a elaboração do ZEE represente uma etapa relevante na implementação de políticas públicas, ela não se confunde com a implantação prática desse instrumento. Assim, para alcançar os objetivos propostos neste estudo, analisa-se de que forma os entes federativos estaduais têm incorporado os ZEEs em seus respectivos processos de alocação de recursos públicos.

Nesta direção foram examinadas as normas legais que instituem os Zoneamentos Ecológico-Econômicos nos estados brasileiros. Essas normativas foram levantadas por meio de pesquisas nos sistemas de consulta de proposições legislativas e bases de dados das legislações estaduais das 27 Assembleias Legislativas do país, considerando apenas aquelas que foram decretadas, homologadas ou se encontravam em tramitação até 31 de março de 2025, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Zoneamento Ecológicos-Econômicos implantados e suas normativas:

UF	Zoneamento	Normativa
AC	ZEE do Est. do Acre	Lei nº 1.904/2007
AM	Macro ZEE do Est. do Amazonas	Lei ordinária 3.417/2009
AM	ZEE da Sub-região do Purus	Lei nº 3.645/2011
AP	ZEE do Est. do Amapá	PL nº 0016/24-GEA
BA	ZEE do Est. da Bahia	Decreto nº 14.024/2012
CE	ZEE Costeiro	Lei nº 13.796/2006
DF	ZEE do Distrito Federal	Lei nº 6.269/2019
ES	ZEE Costeiro	Lei Ordinária nº 5.816/1998
MA	Macro ZEE do Est. do Maranhão	Lei nº 10.316/2015
MA	ZEE do Bioma Amazônico do Est. do Maranhão	Lei nº 11.269/2020.
MA	ZEE do Bioma Cerrado	Lei nº 11.734/2022
MG	ZEE do Est. de Minas Gerais	Dlbr. norm. COPAM nº 129/2008
MS	ZEE do Estado de Mato Grosso do Sul	Lei nº 3.839/2009
MT	Zoneamento Socioeconômico do Est. de Mato Grosso	Lei Ordinária nº 9.523/2011
PA	Macro ZEE Estado do Pará	Lei nº 6.745/2005
PA	ZEE Zona Oeste do Estado do Pará	Lei nº 7.243/2009
PA	ZEE da Zona Leste do Estado do Pará	Lei Ordinária nº 7.398/2010
PB	ZEE do Semiárido Paraibano	Projeto de Lei nº 409/2023
PB	ZEE do Litoral Paranaense	Decreto nº 4996/2016
PE	ZEE da APA de Guadalupe	Decreto nº 21.135/1998
PE	ZEE Costeiro do litoral sul	Decreto nº 21.972/1999
PE	ZEE Costeiro do litoral norte	Decreto nº 24.017/2002
PI	ZEE no Estado do Piauí	Decreto nº 22.124/2023
RJ	ZEE do Estado do Rio de Janeiro	Lei N° 5.067/2007

UF	Zoneamento	Normativa
RN	ZEE da Área de Proteção Ambiental Jenipabu	Lei Nº 9.254/2009
RN	ZEE do Litoral Oriental	Lei Nº 7.871/2000
RO	ZEE do Estado de Rondônia	Lei complementar n° 233/2000
RR	ZEE do Estado de Roraima	Lei complementar n° 323/2022
RS	ZEE do Estado do Rio Grande do Sul	Projeto de Lei n° 236/2021
SC	ZEE Costeiro	Decreto n° 5.010/2006
SE	ZEE Costeiro do Litoral Sul de Sergipe	Lei nº 8.980/2022
SE	ZEE Costeiro do Litoral Centro de Sergipe	Lei nº 9.146/2022
SE	ZEE Costeiro do Litoral Norte	Lei nº 9.147/2022
SP	ZEE do Setor do Litoral Norte	Decreto nº 62.913/2017
SP	ZEE no Estado de São Paulo	Lei N° 13.798/2009
TO	ZEE do Estado do Tocantins	Lei Nº 2.656/2012

Fonte: Elaboração dos autores

A partir da análise dos sistemas legislativos das Assembleias Estaduais e do Distrito Federal, foram identificadas 36 (trinta e seis) normativas que instituem Zoneamentos Ecológico-Econômicos (ZEEs) em territórios específicos, abrangendo, em alguns casos, todo o território estadual ou apenas parte dele. Do total de ZEEs elencados, 24 (vinte e quatro) foram instituídos por meio de Leis, 8 (oito) por Decretos Executivos, 1 (um) por Deliberação de conselho ambiental e 3 (três) ainda se encontravam em tramitação, na forma de projetos de lei. Em apenas dois estados não havia ZEEs instituídos ou em via de serem instituídos. Ressalta-se, contudo, que 6 (seis) dessas normativas foram publicadas antes da promulgação do Decreto nº 4.297/2002, que regulamenta o ZEE no âmbito da Política Nacional de Meio Ambiente. Por essa razão, essas normativas serão desconsideradas na análise desenvolvida neste trabalho.

A análise das normativas que instituem os Zoneamentos Ecológico-Econômicos (ZEEs) nos estados e no Distrito Federal revela que, entre aquelas editadas após a promulgação do Decreto nº 4.297/2002, apenas duas não alinham explicitamente seus objetivos às diretrizes estabelecidas por esse marco legal. As demais normativas, em sua totalidade, apresentam objetivos voltados ao planejamento territorial e à gestão de políticas públicas. As definições adotadas para os ZEEs, assim como seus objetivos gerais, estão sistematizadas no Quadro 3 de acordo com as normativas apresentadas no Quadro 2.

Quadro 3 – Objetivos formulados e definições conceituais dos ZEEs estaduais e Distrito Federal:

UF	Nome do zoneamento	Objetivos formulados ou definição conceitual do ZEE
AC	ZEE do Estado do Acre	orientar o planejamento, a gestão, as atividades e as decisões do poder público, do setor privado e da sociedade em geral, relacionadas ao uso e ocupação do território
AP	ZEE do Estado do Amapá	orientar a formulação de Políticas Públicas, o planejamento e a gestão de atividades do Poder Público, do setor privado e da sociedade em geral, relacionadas ao uso e ocupação do território.
AM	MacroZEE do Estado do Amazonas	orientar a formulação de Políticas Públicas, o planejamento e a gestão de atividades do Poder Público, do setor privado e da sociedade em geral, relacionadas ao uso e ocupação do território
AM	ZEE da Sub-Região do Purus	organizar, de forma vinculada, decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais
CE	ZEE Consteiro	organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto à gestão territorial da Zona Costeira do Estado do Ceará

UF	Nome do zoneamento	Objetivos formulados ou definição conceitual do ZEE
DF	ZEE do Distrito Federal	Instrumento estratégico de planejamento e gestão territorial para promover a sustentabilidade no Distrito Federal nas dimensões social, econômica, ambiental e político-institucional
MA	MacroZEE do Estado do Maranhão	orientar a formulação de Políticas Públicas, o planejamento e a gestão de atividades do Poder Público, do setor privado e da sociedade em geral, relacionadas ao uso e ocupação do território
MA	ZEE do Bioma Amazônico do Estado do Maranhão	Instrumento de planejamento estratégico, bem como de ordenamento geográfico e gestão territorial do recorte espacial para promover a sustentabilidade no Estado do Maranhão
MA	ZEE do Bioma Cerrado do Estado do Maranhão	Instrumento de planejamento estratégico de ordenamento geográfico e gestão territorial do recorte espacial promover a sustentabilidade no Estado do Maranhão.
MT	Zoneamento Socioeconômico Ecológico	Instrumento de planejamento e gestão do território para ordenação, de forma vinculada, das decisões públicas e privadas sobre políticas, planos, programas, projetos e atividades que se utilizem ou possam se utilizar, direta ou indiretamente, de recursos naturais
MS	ZEE do Estado de Mato Grosso do Sul	contribuir para a tomada de decisões no âmbito das políticas públicas, relacionadas com o ordenamento territorial, avaliar o impacto ambiental das ações e políticas em curso
MG	ZEE de Minas Gerais	Instrumento de planejamento e apoio à gestão das ações governamentais para nortear as ações do Governo necessárias ao desenvolvimento econômico, social e ambiental do território mineiro
PA	MacroZEE do Estado do Pará	compatibilizar a utilização de recursos naturais com a preservação e a conservação do meio ambiente, bem como realizar o levantamento e o monitoramento periódico da área geográfica estadual de acordo com as tendências e desenvolvimento científico e tecnológico, garantindo a conservação das amostras representativas dos ecossistemas do território estadual
PA	ZEE DA Área de Influência das Rodovias BR-163 e BR-230 no Estado do Pará	Instrumento para orientar o planejamento, a gestão e ordenamento territorial
PA	ZEE da Zona Leste e Calha Norte do Estado do Pará	Instrumento de organização do território, base do planejamento estadual
PB	ZEE do Semiárido Paraibano	contribuir para o direcionamento de investimentos e políticas públicas para setores que maximizem os benefícios econômicos sem comprometer a integridade ambiental.
PR	ZEE do do Litoral Paranaense	organizar de forma vinculada as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais.
PI	ZEE no Estado do Piauí	subsidiar a formulação de políticas públicas, orientar os investimentos públicos e privados em consonância com diretrizes estratégicas de desenvolvimento sustentável
RJ	ZEE do Estado do Rio de Janeiro	organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais
RS	ZEE do Estado do Rio Grande do Sul	Instrumento de planejamento do território para fornecer subsídios às decisões dos agentes públicos e privados quando da elaboração e implantação de planos, programas, projetos e atividades públicas e privadas
RR	ZEE	Instrumento estratégico de planejamento territorial para III subsidiar a formulação de políticas de ordenamento territorial no Estado; IV – servir como parâmetro para a elaboração de todas as políticas públicas do Estado, sobretudo na orientação dos Planos Plurianuais (PPAs)
SC	ZEE Costeiro	Instrumento de planejamento para desenvolvimento harmonioso da Zona Costeira pela otimização das infra-estruturas, do uso do espaço e do aproveitamento racional dos seus recursos.
SP	ZEE do Setor do Litoral Norte	Sem definição conceitual ou estabelecimento de objetivo.

UF	Nome do zoneamento	Objetivos formulados ou definição conceitual do ZEE
SP	ZEE no Estado de São Paulo	subsidiar a formulação de políticas públicas, orientar os investimentos públicos e privados em consonância com diretrizes estratégicas de desenvolvimento sustentável
TO	ZEE do Estado do Tocantins	Definir zonas e respectivas subzonas do ordenamento territorial e direcionamento das políticas públicas no Estado, definidas para efeito de planejamento das ações públicas e privadas do Estado.

Com base nas informações apresentadas no Quadro 3, observa-se que todos os Zoneamentos Ecológico-Econômicos (ZEEs) instituídos pelos estados e pelo Distrito Federal após a vigência do Decreto nº 4.297/2002 demonstram alinhamento com o objetivo central de "organizar as decisões dos agentes públicos e privados no que se refere ao uso dos recursos naturais". Assim, conforme o modelo lógico desenvolvido para a análise do ZEE neste estudo (representado nos Diagramas 1, 2 e 3), é possível inferir a reprodução da estrutura lógica proposta pelo referido Decreto e pelas Diretrizes Metodológicas do ZEE (BRASIL, 2006) pelos entes federativos estaduais e Distrito Federal.

Por fim, resta saber como os entes federativos, a partir do modelo lógico estabelecido ao ZEEs, conforme demonstrado no Diagrama 3, normatizam a articulação dos produtos das atividades de diagnóstico, prognóstico e implementação para o alcance de resultados de políticas públicas e investimentos privados orientados estrategicamente. Dito de outra forma, como os entes federativos estaduais integraram o ZEE aos seus respectivos ciclos orçamentários por meio das respectivas normativas de implantação do ZEEs.

Por fim, cabe analisar de que maneira os entes federativos, com base no modelo lógico estruturado para os ZEEs — conforme apresentado no Diagrama 3 —, regulamentam a articulação dos produtos decorrentes das etapas de diagnóstico, prognóstico e implementação, com vistas à geração de resultados voltados à orientação estratégica de políticas públicas e à indução de investimentos privados. Em outras palavras, busca-se compreender como os estados e o Distrito Federal integraram o ZEE aos seus respectivos ciclos orçamentários, a partir das normativas que instituem esses instrumentos.

Quadro 4 – Dispositivos legais de integração ZEE e Ciclo orçamentário:

UF	Nome do ZEEs	Dispositivos legais
AC	ZEE do Estado do Acre	Art. 30 – § 2° O Sistema apoiará o planejamento e a reorientação das decisões e ações do poder público, do setor privado e da sociedade em geral, visando a implementação do desenvolvimento sustentável, mediante ações voltadas para: I**I – assegurar a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento governamental como Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual e as diretrizes recomendadas pelo ZEE;**
AP	ZEE do Estado do Amapá	Art. 5° 0 ZEE do Estado do Amapá será orientado pelos princípios constitucionais da função socioeconômica e ecológica da terra, da prevenção, precaução e do planejamento ambiental e territorial da participação informada, do acesso equitativo aos recursos naturais, da impessoalidade, da supremacia do interesse público e nacional, da eficiência no uso do solo (da terra) e recursos naturais, e tem os seguintes objetivos: **V — servir como parâmetro para elaboração das políticas públicas do Estado, inclusive na orientação do Plano Plurianual — PPA**
AM	MacroZEE do Estado do Amazonas	Art. 15. O sistema de Coordenação, Execução e Monitoramento do MZEE é composto por um conjunto de órgãos e instituições, com o objetivo de promover a implementação integrada das ações nas Categorias de Uso e Zonas Ecológicas-Econômicas definidas no Mapa Síntese. § 2º. O sistema apoiará o planejamento e a reorientação das decisões e ações do Poder Público, do setor privado e da sociedade em geral, visando à implementação do desenvolvimento sustentável, mediante ações voltadas para: **II – assegurar a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento governamental como plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual e as diretrizes recomendadas pelo MZEE**

UF	Nome do ZEEs	Dispositivos legais
AM	ZEE da Sub-Região do Purus	Art. 15. O Estado deverá articular, com os Municípios e a União, políticas, programas e planos que cumpram com as diretrizes e demais disposições apresentadas no ZEE da Sub-Região do Purus. § 1.° O ZEE da Sub-Região do Purus servirá de subsídios à elaboração do Plano Plurianual do Estado, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais dos órgãos e entidades da Administração.
DF	ZEE do Distrito Federal	Art. 5º São objetivos específicos do ZEE-DF: **V – incorporar a avaliação dos riscos ecológicos nos instrumentos formais de planejamento e gestão pública e privada para garantia da integridade dos ecossistemas;** Art. 44. Fica criada a Comissão Distrital do ZEE-DF – CDZEE-DF, órgão superior consultivo e deliberativo, a ser regulamentada por decreto, com as seguintes funções: **IV – apresentar, a cada 2 anos, o resultado das análises e estudos à CDZEE-DF para subsidiar o aprimoramento do planejamento territorial, a adoção de ações corretivas, a elaboração dos projetos de plano plurianual e de orçamento anual e a execução orçamentária do Governo do Distrito Federal**;
MA	MacroZEE do Estado do Maranhão	Art. 11 – O MacroZEE do Estado do Maranhão servirá de **referência técnica à elaboração do Plano Plurianual do Estado, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, das Leis Orçamentárias Anuais e procedimentos administrativos dos órgãos e entidades da Administração Estadual Direta e Indireta.**
MA	ZEE do Bioma Amazônico do Estado do Maranhão	Art. 18 – Fica instituído o Painel de Indicadores do Zoneamento Ecológico-Econômico do Bioma Amazônico do Estado Maranhense como instrumento de transparência, controle social e monitoramento de sua implementação, que deve contemplar, no mínimo, os seguintes temas: I – meio ambiente e serviços ecossistêmicos; II – desenvolvimento econômico com equidade; III – infraestrutura para competitividade e qualidade de vida; IV – governança e instituições para desenvolvimento sustentável, transparência e controle social. § 3º – O painel de indicadores a que se refere o caput deste artigo será disponibilizado em até dois anos, contados da data da publicação desta Lei, devendo ser atualizado, conforme estabelecido no Plano Plurianual (PPA).
MA	ZEE do Bioma Cerrado do Estado do Maranhão	Art. 21 – Fica instituído o Painel de Indicadores do ZEE-MA do Bioma Cerrado e Sistema Costeiro do Estado Maranhense como instrumento de transparência, controle social e monitoramento de sua implementação, que deve contemplar, no mínimo, os seguintes temas: § 3º – O painel de indicadores a que se refere o caput deste artigo será disponibilizado em até dois anos, contados da data da publicação desta Lei, devendo ser atualizado, conforme estabelecido no Plano Plurianual (PPA).
PA	ZEE DA Área de Influência das Rodovias BR-163 e BR-230 no Estado do Pará	**Art. 17. O ZEE – Zona Oeste, servirá de subsídio à elaboração do Plano Plurianual do Estado e à política de investimentos públicos e incentivos fiscais do Estado**, e orientará a iniciativa privada quanto à alocação de seus investimentos.
PA	ZEE da Zona Leste e Calha Norte do Estado do Pará	Art. 13. **O ZEE Zona Leste e Calha Norte servirá de subsídio à elaboração do Plano Plurianual do Estado** e à política de investimentos públicos e incentivos fiscais do Estado.

UF	Nome do ZEEs	Dispositivos legais
RR	ZEE	Art. 8º. O ZEE-RR orienta-se pelos princípios constitucionais da função socioeconômica e ecológica da terra, da prevenção-precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, do acesso equitativo aos recursos naturais, da impessoalidade, da supremacia do interesse público e nacional, da eficiência no uso do solo e recursos naturais, e tem os seguintes objetivos: **IV – servir como parâmetro para a elaboração de todas as políticas públicas do Estado, sobretudo na orientação dos Planos Plurianuais (PPAs).** **Art. 12. A implementação de políticas públicas relativas a acessos, a créditos, incentivos fiscais e outros tipos de investimentos somente receberão colaboração, apoio e estímulo quando em consonância com as diretrizes do ZEE-RR e compatíveis com o Plano Plurianual de Ações – PPA do Estado de Roraima.** Art. 14. O ZEE deve indicar processos de apropriação, preservação e conservação de recursos renováveis e não renováveis, considerando seus valores de uso direto, indireto e de opção e valores de não uso, de herança e de existência, **assegurando a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento governamental, como Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual e as diretrizes a serem recomendadas pelo ZEE-RR.** Art. 26. O poder público deverá instituir indicadores que demonstrem a **consonância entre o Plano Plurianual e demais planos e programas estaduais com os programas definidos por esta lei de criação do ZEE-RR**.

Fonte: Elaboração dos autores.

Com base nas informações apresentadas no Quadro 4, constata-se que apenas uma minoria dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos (ZEEs), instituídos após a edição do Decreto nº 4.297/2002, conta com dispositivos legais nas normativas que instituem os ZEEs que preveem, de forma específica, sua integração aos ciclos orçamentários dos respectivos entes estaduais. Um dado que merece destaque é o fato de que, à exceção do Distrito Federal, todos os estados que formalizaram essa articulação normativa pertencem à região da Amazônia Legal. Essa constatação reforça os limites institucionais do ZEE identificados por meio da análise de seu modelo lógico. Diante desse cenário, é possível delinear algumas conclusões e apontar medidas que podem contribuir para a efetiva implementação dos ZEEs como instrumentos de planejamento e gestão territorial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os resultados desta análise, o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) demonstra um potencial significativo para aprimorar a eficácia da política ambiental e do planejamento estatal, especialmente ao possibilitar uma maior tecnificação e racionalização dos critérios de alocação de recursos públicos por meio de sua vinculação ao ciclo orçamentário. A estrutura lógica do ZEE, desde o diagnóstico até a definição de diretrizes de uso e ocupação, revela uma capacidade intrínseca de gerar informações estratégicas relevantes para o planejamento e a gestão territorial.

Contudo, a efetiva concretização desse potencial esbarra na necessidade de desenhos institucionais e marcos legais robustos que assegurem a integração das diretrizes emanadas dos processos de zonificação aos ciclos decisórios do Estado, em particular no que concerne à alocação orçamentária. A ausência ou fragilidade desses mecanismos de integração pode limitar consideravelmente a capacidade do ZEE de se traduzir em ações concretas e de influenciar as políticas públicas de forma efetiva.

Em suma, embora o ZEE apresente uma lógica interna consistente e um potencial promissor para o planejamento e a gestão ambiental, sua plena eficácia depende crucialmente do estabelecimento de pontes sólidas com os instrumentos de planejamento e orçamento governamentais. Sem essa articulação, o ZEE corre o risco de permanecer como um valioso estudo técnico com limitada capacidade de transformação da realidade territorial.

Referências

1. BRASIL. Ministério da fazenda. Portaria Conjunta STN/SOF n° 26, de 18 de Dezembro de 2024. Portaria Conjunta STN/SRPC n° 25, de 18 de Dezembro de 2024. Portaria STN/MF nº 2.016, de 18 de Dezembro de 2024. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 de dezembro de 2024. Disponível em: https://legislacaofinanceira.fazenda.sp.gov.br/Federal/PORTARIA%20CONJUNTA%20STN_SOF%20N%C2%BA%2026-2024.pdf Acesso em 31 de mar. 2025.
2. ____.MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). Programa Zoneamento Ecológico-Econômico: Diretrizes Metodológicas para Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil, Ministério do Meio Ambiente – Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, Brasília – DF, 2006. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/diretrizes_2006_introducao.pdf Acesso em 31 de mar. 2025.
3. ____. Decreto 4.297, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9°, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico – Econômico do Brasil – ZEE, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm Acesso em 31 de mar. 2025.
4. ____. Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação,e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm cesso em 31 de mar. 2025.
5. CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Brasília: Ipea, 2010. (Nota Técnica, n. 6).
6. CARVALHO, D. Orçamento e contabilidade pública. Elsevier, 2010.
7. CARNEIRO, R. O planejamento na esfera pública revisitado: lições, avanços e retrocessos desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88). Campo de Públicas: Conexões e Experiências, 1(1), 30-50. 2022.
8. CAVALCANTE; P. L. O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 58, n. 2, p. 129-150, 2007.
9. DE PAIVA, G.; DE MELO, J. Zoneamento Ecológico Econômico: Fundamentos e implementação no Brasil. ENANPUR, 2023.
10. FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. Como Elaborar Modelo Lógico de Programa: um roteiro básico. Brasília: Ipea, fevereiro de 2007.
11. ____. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. Texto para discussão 1369. Brasília: Ipea, 2009.
12. GIACOMONI, J. Orçamento público. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2025.
13. ____. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. Revista de Administração Pública, v. 38, n. 1, p. 79–91, 2004.
14. CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. 2010. IPEA, Nota Técnica n° 6, 2010.
15. MOURA, A. Aplicação dos instrumentos de Política Ambiental no Brasil: avanços e desafios. In A. Moura (Ed.), Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas (pp. 111-147). IPEA, 2016.
16. NUNES, A.; OLIVEIRA, R. B; BEÚ, R. B. "O orçamento-programa no contexto da gestão pública". Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental, vol. 19, n. 3, 2015.
17. KRIEGER, P. M. Planejamento orientado ao setor público. Editora Senac, 2020.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Plano de Desenvolvimento Sustentável: novo paradigma de elaboração de políticas públicas no âmbito da administração pública municipal

- **Daniel Mancebo**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: daniel.mancebo@prefeitura.rio
- **Isabela Lobato da Silva**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: isabela.lobato@prefeitura.rio
- **Aline Romeu Xavier**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: aline.xavier@prefeitura.rio
- **Alan Lopes Nobrega**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: alan.nobrega@prefeitura.rio

Resumo

Levando em conta quatro linhas mestras, a saber: i) quais as características da vida na cidade que o cidadão espera encontrar em trinta anos?; ii) quais são os passos necessários nestes primeiros dez anos?; iii) como tornar local a implementação dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)?; e iv) como firmar o compromisso local para o cumprimento do Acordo de Paris buscando a neutralidade da emissão dos gases estufa e enfrentar um cenário mundial de mudanças climáticas? O Plano foi elaborado com a participação de técnicos municipais, cidadãs, cidadãos, instituições de pesquisa, ONG's e diversos outros atores, incluindo crianças. A participação infantil contou com a colaboração de 30.0000 crianças por meio de trabalho realizado nas escolas municipais. Esta construção coletiva leva a maior perenidade da política pública e apropriação do plano pelas pessoas. Destaca-se que o final da construção do Plano ocorreu num cenário pandêmico do SARS-CoV-2 (Covid-19), que influenciou a redação de suas ações estruturantes. O Plano estabelece sua Visão 2050 a partir de 5 temas transversais: i) cooperação e paz; ii) igualdade e equidade; iii) longevidade e bem estar; iv) mudanças climáticas e resiliência e v) governança; que estão relacionados aos principais desafios da cidade. Do que adiantaria um planejamento com diversas metas, ações com múltiplos órgãos envolvidos se não houvesse o respectivo monitoramento e possibilidade de replanejamento? Para tanto, o Plano tem revisões completas a cada 10 anos e atualizações a cada 5 anos. O monitoramento das 976 ações e 134 das metas é realizado por dois escritórios distintos, um para as ações e outro para as metas. As ações são reportadas trimestralmente pelas

áreas responsáveis, indicando seu progresso. O monitoramento dos indicadores das metas tem periodicidade anual de informação e avaliação. As diferentes áreas municipais responsáveis por metas e ações no Plano constituem um Comitê intersetorial, que se reúne a cada 3 meses para avaliar o monitoramento das ações e metas previstos no Plano.

Palavras-chave: Acordo de Paris ; desenvolvimento sustentável ; participação social

1. INTRODUÇÃO

Em 2021, a cidade do Rio de Janeiro estabeleceu seu plano de Estado, o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática – PDS, que congrega todas as políticas públicas municipais com foco no desenvolvimento sustentável e com o fortalecimento do planejamento de longo prazo. É um plano que objetiva trazer resultados para o bem estar dos cariocas estabelecendo visão de longo prazo do Rio para 2050 e metas para 2030 alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS da ONU (NAÇÕES UNIDAS, 2015?a) e tendo como base o Acordo de Paris celebrado em 2015 cujo objetivo maior é limitar o aquecimento global em 1,5º C (NAÇÕES UNIDAS, 2015/b).

O PDS considera três grandes fios condutores que serão objeto deste artigo:

I) Estruturação de um plano baseado na transversalidade e com foco no desenvolvimento sustentável e no atendimento à agenda 2030 e no combate à mudança do clima
II) Fortes parcerias e processos participativos desde o início de sua construção, que se dividem em: 1) participação técnica através do Comitê de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável, estrutura que congrega mais de 50 órgãos municipais; 2) parcerias externas com instituições de referência como C-40, UNICEF, ONU Habitat, Instituto República e outras, além de inúmeros especialistas convidados; e 3) a participação social, com atividades remotas ou presenciais para de fato ter uma escuta atenta da população, incluindo crianças e adolescentes.
III) Monitoramento e revisão estabelecidos

Assim, um denso processo de construção estruturou o PDS que é composto por 5 temas transversais que trazem a perspectiva de longo prazo, ou seja: 30 anos, endereçando os principais desafios da cidade, a saber: i) cooperação e paz; ii) igualdade e equidade; iii) longevidade e bem-estar; iv) mudanças climáticas e resiliência e v) governança. Cada um deles consubstancia-se em visões e aspirações, ambas de longo prazo, e em estratégias, metas e ações até 2030. São 23 estratégias, 134 metas e 978 ações, que, além de relacionados com os 17 ODS, materializam o que se quer alcançar em 10 anos. As ações estão categorizadas de acordo com os marcos temporais de realização: i) ações de rotina; ii) para serem concluídas em 2022; iii) serem concluídas em 2026; e iv) serem concluídas em 2029, lembrando-se que há sua revisão quinquenal parcial em cinco anos e total em 10 anos. (PREFEITURA, 2021, p. 40).

Destaca-se ainda que o PDS foi pautado pela absorção de vários documentos relevantes produzidos pela Prefeitura do Rio de Janeiro até então como o Plano Visão 500 que mirava o ano de 2065 tendo estudado, por exemplo, as projeções demográficas da Cidade, a estratégia de resiliência, chamada de Rio resiliente, a Estratégia de Adaptação às mudanças do clima, o Plano Municipal de Mobilidade Urbana Sustentável e vários outros documentos de referência.

Do ponto de vista de participação social, diversos elementos foram inovadores em seu processo de construção. Houve o lançamento da plataforma digital Participa.rio onde os cidadãos puderam participar de enquetes em diferentes ondas de participação. Ademais, houve vários encontros presenciais regionalizados, que contaram com a contribuição das comunidades escolares, por meio dos Conselhos Escola Comunidade e eventos técnicos com especialistas tanto on line quanto presenciais. Tivemos ainda o envolvimento de trinta mil crianças, por meio da implementação, pela primeira vez, do Mapeamento Atetivo, com escuta ativa das crianças e adolescentes trazendo sua visão sobre a cidade.

E ainda considerou o monitoramento como aspecto central.

2. OBJETIVOS

Objetivo central: promover um planejamento de Estado perene, que perpassa gestões, com metas e ações estruturadas, escuta atenta da população, bem como com monitoramento contínuo. A apropriação

do planejamento pelos cidadãos é questão chave, sendo inegociável, pois o planejamento é da cidade.

3. METODOLOGIA

Antes de tratar da metodologia pela qual o PDS se utilizou para ser construído é necessário vê-lo como fruto de uma política pública, um conceito que tem bastante discussão doutrinária tanto nas ciências políticas quanto nas ciências da administração pública, mas que para este artigo será usado o conceito de que são "os meios para a efetivação de direitos de cunho prestacional pelo Estado" (BUCCI, 2013, p. 40).

O PDS estrutura-se partindo-se de seus temas transversais que possuem visões e aspirações que são alcançadas através de estratégias que se desdobram em metas, tais metas são desdobradas por ações estruturantes com determinados marcos temporais. Cada meta e seu conjunto de ações apontam ainda:

I) os indicadores;
II) o resultado a ser alcançado;
III) as ODS principal e secundária relacionadas;
IV) os corredores sustentáveis envolvidos: laranja, marrom, verde ou azul
V) se é meta vinculada a ação climática
VI) se teve origem de participação social
VII) se possui projetos sustentáveis relacionados

As metas climáticas prioritárias que ainda foram detalhadas contemplam ainda as informações relativas a:

a) stakeholderes e a governança, ou seja, o órgão líder e os órgãos da cidade envolvidos e os atores (sociedade civil, outros governos);
b) a contextualização da meta;
c) eixo temático se é de mobilidade, moradia, energia, capital humano, resíduos sólios e outros.;
d) tipo principal de ação: projeto, política;
e) sua contextualização dentro do cenário;
f) qual impacto positivo na redução do perigo climático: ondas de calor, inundação e outros;
g) subinventário GPC: residencial, institucional, comercial; industrial, afolu, ippu, transportes e resíduos;
h) as principais fontes de financiamento e custos;
i) alinhamento com outras políticas: legislação afim;
j) os benefícios por grupos sociais e para setores sociais;
k) a importância da meta para a Ação climática;
l) potencial de redução de gases de efeito estufa para 2030 em toneladas de Gases do Efeito Estufa.

Os processos participativos se "pautaram em três conceitos de participação: a) legitimidade; b) representatividade; e c)autonomia" (PREFEITURA, 2021, p. 45) utilizando-se da ferramenta on line, o Participa.Rio, e da participação presencial através de oficinas organizadas pela ONU-Habitat e C-40 que realizaram ainda uma "série de atividades formativas para servidores públicos e organizações da sociedade civil e ferramentas do governo aberto" (PREFEITURA, 2021, p. 47); ii) participação dos órgãos municipais com sua expertise técnica; iii) e dados. Em 2019, o Instituto Pereira Passos, instituto de pesquisa do Governo da Cidade do Rio de Janeiro, publicou uma série de inventários anuais para o monitoramento desses gases e utiliza uma metodologia reconhecida internacionalmente, o Global Protocol for Community-Scale Greenhouse Gas Emission Inventories (GPC) permitindo comparação desses inventários (PREFEITURA, 2021, p. 72).

Sobre a governança de monitoramento, o PDS estabeleceu uma recorrência de atividades: i) trimestral: órgãos com assento no Comitê de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável informam sobre o andamento do plano e há discussão em reuniões do Comitê; ii.1) anual – elaboração de relatórios anuais consolidados de resultados do PDS; ii.2) anual – disponibilização anual dos resultados alcançados em painel específico na plataforma Participa.Rio, tornando público os resultados e permitindo o acompanhamento pelos cidadãos e cidadãs; iii) quinquenal – avaliações e atualizações do PDS e iv) decenal – revisão completa do PDS (PREFEITURA, 2021, p. 522).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 AS ÁREAS DO PLANO

Dividido em 5 grandes temas transversais, o PDS contempla os principais desafios da cidade a saber:

I) Cooperação e paz é um tema que tem como visão: "cariocas solidários, justos e inclusivos, engajados em redes vivas numa cidade plena, que cultiva a cultura de paz, do amor ao próximo e do respeito a todos" (PREFEITURA, 2021, p. 37) e tem como aspirações: "i) os cariocas engajados na construção coletiva de soluções para a cidade em conjunto

com o poder público; ii) cariocas vivendo em harmonia, envolvidos em trabalhos de cooperação, proteção e recuperação do patrimônio natural, paisagístico e cultural, fortalecendo a identidade e o pertencimento a uma cidade mais inclusiva, solidária e justa; e iii) a cidade sendo um espaço urbano seguro e reconhecida pela promoção da convivência pacífica e equânime entre os cidadãos e as cidadãs (PREFEITURA, 2021, p. 38).

II) Igualdade e equidade é um tema que tem como visão: "a cidade que busca a inclusão social, territorial, econômica e digital, que oportuniza condições de desenvolvimento pleno de direitos e deveres que resgatam o senso de humanidade e cidadania" (PREFEITURA, 2021, p. 37) e tem como aspirações:" i) toda criança terá condição de se desenvolver de forma saudável, segura e plena; ii) a cidade terá acesso a escolas de qualidade, inclusivas e equitativas que atendam às especificidades e estimulem as potencialidades de toda comunidade escolar; iii) os jovens e as jovens terão oportunidades para o desenvolvimento pleno, com equidade e respeito às suas escolhas, e acesso a amplas políticas para situações em vulnerabilidade; iv) a cidade será reconhecida como uma das mais acolhedoras e inclusivas com menor desigualdade social e que respeita a diversidade; v) cariocas terão oportunidade ao esporte e cultura como meio de desenvolvimento da cidadania e de valores éticos, potencializando a economia da cultura e o acesso à prática esportiva e ao território cultural para todas e todos; e vi) as atividades econômicas indutoras terão presença ampliada na cidade contribuindo para a redução da desigualdade de acesso a oportunidades de emprego" (PREFEITURA, 2021, p. 38).

III) Longevidade e bem-estar é um tema que se traduz como a "cidade inclusiva e gentil que garante direito à moradia digna e proporciona condições para uma vida longa, saudável e ativa, promotora de autonomia, mobilidade e convivência nos espaços públicos" (PREFEITURA, 2021, p. 37) tendo como aspirações:" i) a cidade terá um sistema alimentar sustentável com incentivo à produção agrícola familiar orgânica, alimentos in natura e proximidade entre produtor e produtora e consumidor final; ii) espaços públicos arborizados e equitativamente distribuídos, estimulando hábitos saudáveis na população carioca de todas as idades; iii) a cidade será reconhecida por promover o envelhecimento saudável, fomentando a integração intergeracional e a sociabilidade da população idosa; iv) toda a população terá acesso à infraestrutura urbana de qualidade e moradia regularizada, segura, digna e integrada aos equipamentos da cidade e ao transporte público; v) a rede de saúde pública da cidade será de excelência, organizada e multidisciplinar com acesso informatizado aos dados de saúde de pacientes e estará preparada prover ações específicas para assegurar atenção integral à saúde em todos os ciclos de vida; e vi) A cidade será reconhecida por ter as pessoas como prioridade no planejamento e desenho urbano, ressignificando o ambiente público compartilhado e incentivando os deslocamentos a pé e por bicicleta" (PREFEITURA, 2021, p. 39).

IV) Mudanças climáticas e resiliência é um tema que tem como visão: "cidade de paisagem primorosa, resiliente e neutra em emissões, com protagonismo no enfrentamento e adaptação às mudanças climáticas, por planejamento, inovação tecnológica e engajamento" (PREFEITURA, 2021, p. 37) e tem como aspirações:" i) a cidade terá foco na redução da geração de lixo, aumento da reciclagem e a valorização de resíduos, fortalecendo uma política de lixo Zero; ii) a cidade terá protagonismo no planejamento, monitoramento e na resposta às mudanças climáticas com alta capacidade de resposta das instituições e da população para o enfrentamento das principais ameaças; iii) a cidade estimulará o desenvolvimento urbano de baixo carbono, promovendo o uso de tecnologias limpas e eficiência energética e dinamizando a economia verde da cidade; e iv) a cidade terá suas áreas verdes protegidas e ampliadas, recursos hídricos preservados e recuperados, valorizando a paisagem, a biodiversidade e garantindo a segurança hídrica e o manejo sustentável dos recursos naturais "(PREFEITURA, 2021, p. 39).

V) Governança é um tema que se traduz como a "cidade de governança responsável, transparente, integrada e planejada, objetivando a garantia de direitos a todos e todas e consolidando a participação metropolitana' (PREFEITURA, 2021, p. 37) tendo como aspirações: "i) a Prefeitura será exemplo de gestão eficaz, coerente, integrada e

inovadora, baseada em princípios democráticos como integridade, transparência e responsabilização de agentes públicos; ii) A Prefeitura estará com todas as suas ações em linha com as boas práticas de desenvolvimento sustentável; iii) A cidade estará permanentemente atuante na integração de políticas públicas municipais, visando o desenvolvimento de estratégias sustentáveis para a Região Metropolitana; iv) Construção do planejamento urbano-ambiental integrado à lente das mudanças climáticas para a gestão da cidade e proteção da vida da população" (PREFEITURA, 2021, p. 40).

4.2 DADOS ESPECÍFICOS DO PDS

O PDS contou com a elaboração de inúmeros estudos diagnósticos e cenários de longo prazo que pudessem embasar suas proposições. Neste interim, o PDS contou com a elaboração de cenários de atratividade para o mercado formal e também informal, ou seja, considerando inúmeras parametrizações, buscou-se entender as áreas mais atrativas para o crescimento dentro da mancha urbana. Ao mesmo tempo foram elaborados cenários de expansão da macha urbana horizontalmente, considerando novas áreas a serem ocupadas até 2030 e 2050 em cenários tendencial e planejado. Isto foi fundamental para avaliar as perspectivas de crescimento considerando as vulnerabilidades relacionadas aos perigos climáticos mais importantes da cidade. E também possibilitou calibrar as metas de forma a, por exemplo, privilegiar a expansão residencial na área central e áreas infraestruturadas da Zona Norte em contraposição à expansão para áreas da Zona Oeste.

O planejamento da ação climática leva em conta como ocorre a expansão urbana e a distribuição da população se dará ao longo do tempo. Levando-se em consideração a expansão urbana e a distribuição populacional, o estudo do PDS construiu cenários: i) tendencial e ii) planejado.

O cenário tendencial é quando ocorre de forma natural o crescimento para certas áreas da cidade sem que ocorra mudanças significativas. Então a concentração de infraestrutura (asfalto, eletricidade, meios de transporte ou corredores expressos como a Transoeste, Transcarioca), oferta de serviços e comércio (clínicas de saúde, bancos), atributos paisagísticos (praças, praias, locais arborizados) e potencial construtivo (áreas para construção de novos empreendimentos ou alteração do uso convencional do imóvel, que antes era comercial e passa ser misto ou puramente residencial como nos bairros do centro) (PREFEITURA, 2021, p. 54)

Não só pelo grande adensamento populacional, mas pensando na preservação de corpos hídricos, construção em áreas de risco sugere um planejamento urbano detalhado e a revisão das políticas públicas direcionando esta população para outras áreas da região. (PREFEITURA, 2021, p. 58).

O cenário planejado indica como se dará o adensamento urbano criando centralidades em áreas já ocupadas, diminuindo o espraiamento da população para áreas de risco climático, onde ocorrem inundação ou deslizamento; aumento das hortas cariocas na cidade, ampliando áreas de escoamento das águas da chuva e promovendo segurança alimentar; proteção de reservas naturais garantindo os serviços ecossistêmicos como estocagem natural de CO_2; e aumentar a atratividade das regiões centrais ofertando um conjunto de serviços sem a necessidade de grandes deslocamentos (PREFEITURA, 2021, p. 61).

Além disso, tais dados foram cruzados com as áreas de maior impacto considerando os principais perigos climáticos do município do Rio de Janeiro, a saber: ondas de calor, elevação do nível médio do mar, inundações e deslizamentos de terra. Para cada um desses perigos foram avaliadas as áreas de vulnerabilidades, a localização de infraestruturas estratégicas, a presença ade população vulnerável, dentre outros fatores. Fora, definidos pesos e avaliadas as áreas de maior impacto para cada perigo climático no município.

Ademais, em função destas análises foram avaliadas quais destas áreas de maior impacto poderiam estar relacionadas aos cenários de expansão urbana previstas para o município para os anos de 2030 e 2050, tendo sido recomendado fortemente que houvesse a redução do espraiamento urbano e o aumento de densidades em áreas já consolidadas.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O PDS em seu processo de elaboração contou com parcerias estratégicas externas com: a C40 Cities – uma rede global de uma centena das principais cidades do mundo que estão unidos em ações para enfrentar a crise climática – (C40, 2025) apoiando de forma significativa cidade em toda a agenda climática que o plano contemplou, em suas metas e ações, além de ter dado o suporte a estudos e cenários ligados a

expansão urbana do município, aos perigos climáticos, bem como na elaboração de cenários de emissão de Gases do Efeito Estufa e para a realização da participação social; a Onu-Habitat – a agência da ONU para desenvolvimento de assentamentos humanos social e ambientalmente sustentáveis – (ONU HABITAT, 2025) que colaborou na elaboração do plano e na organização das oficinas participativas na cidade (PREFEITURA, 2021, p. 19); a UFRJ através da FAU pelo PROARQ – Programa de Pós Graduação em arquitetura da UFRJ (UFRJ, 2025) que implementou com o Escritório de Planejamento da Prefeitura do Rio o Mapeamento Afetivo que materializou a percepção dos estudantes da rede municipal sobre a cidade (PREFEITURA, 2021, p. 22); e outros parceiros técnicos como a UNICEF, República.org, que apoiaram a elaboração; Além desses parceiros, outras instituições também estiveram envolvidas em diferentes etapas onde alcançamos cerca de 300 especialistas, além de todos os órgãos que compõe a estrutura da Prefeitura do Rio, com outros 300 especialistas municipais.

Em todo esse processo, a escuta abrangeu vários segmentos da sociedade civil, o que foi bastante desafiador considerando-se ainda que parte do Plano foi construído num cenário pandêmico que impunha a adoção de medidas de afastamento. Neste caso, houve inovações relacionadas à tecnologia, como, por exemplo, o primeiro workshop virtual para apoiar um processo de planejamento na cidade, feito de forma totalmente virtual com a parceria da ONU-Habitat e da Multi Rio – Empresa Municipal de Multimeios, vinculada à Secretaria Municipal de Educação. Foram produzidas mais de dez horas de programação transmitida on line, com debates (PREFEITURA, 2021, p. 30).

MONITORAMENTO

A estrutura que compõe a avaliação, revisão e acompanhamento do PDS é composta pela : i) Alta Administração, responsável pela tomada de decisões; ii) Subsecretaria de Planejamento e Acompanhamento de Resultados, responsável pela governança do PDS, esta subdividida em :a) Escritório de Planejamento e b) Escritório de Gerenciamento de Projetos; iii) Comitê Integrado de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável e Comitê Executivo de Mudanças Climáticas, responsáveis pela avaliação e monitoramento contínuo do PDS que envolve todos os órgãos da administração municipal; iv) Secretaria Municipal de Educação, pois viabiliza a participação de crianças e jovens para saber o que eles desejam para a cidade; v) Instituto Pereira Passos que monitora, reporta e verifica os indicadores climáticos; vi) rede C40 cities que acompanha o planejamento de ação climática; vii) Onu-Habitat – acompanha o processo de implementação da agenda 2030, em especial a ODS nº 11; viii) Organizações parceiras/Entidades representativas/Academia que estabelecem parcerias para a implementação, acompanhamento do PDS e participação; ix) Fóruns e Conselhos Municipais que acompanham o PDS e x) Participa.Rio canal que população acompanha e monitora o PDS (PREFEITURA, 2021, p. 523).

Após sua publicação em 2021, essa engrenagem de avaliação, revisão e acompanhamento foi colocada em prática. Vem sendo realizadas desde então inúmeras reuniões de acompanhamento com os órgãos envolvidos. As reuniões do Comite Integrado de Planejamento e Desenvolvimento Sustentáve são realizadas a cada três meses, bem como o report dos órgãos quanto às ações. A cada ano são produzidos os Relatórios Voluntários Locais – RLVs, que retratam a agenda 2030 local e seu andamento. Foram concluídos até o momento dois RLVs, de 2022 e 2023. Nestes relatórios são apresentados os andamentos das mais de 900 ações e das 134 metas que são monitoradas, com as informações obtidas junto aos mais de 50 órgãos setoriais.

A título de exemplicação seguem alguns dados do Relatório produzido em 2022.

"Na análise do *status* de todas as ações do PDS cabe destacar que 75%, definidas como rotina, encontram-se em andamento. O ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação – possui a menor taxa (60% não iniciadas), seguido do ODS 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura (50% paradas). O ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável, ODS 4 – Educação de Qualidade, ODS 3 – Saúde e Bem-estar e ODS 1 – Erradicação da Pobreza possuem a maior taxa de implementação, com 100%, 97%, 86% e 83%, respectivamente. Quanto a análise das ações com marco temporal para o ano de 2022, observa-se que 16% foram concluídas e 55% permanecem em andamento. O ODS 15 – Vida Terrestre – apresenta maior percentual de conclusão (46%), seguido do ODS 3 (39%) e do ODS 2 (23%). Cabe ainda destacar o alto percentual sem informações para o ODS 6 – Água Potável

e Saneamento (75%) em relação às ações com marco temporal 2022.

O PDS por ser um plano que contém ações com diferentes abrangências, como as que são de rotina e outras com marcos temporais fixos, tem em seu monitoramento, aspecto central para sua primeira revisão prevista para ser concluída em 2026, 5 anos após sua publicação, quando se completa o prazo quinquenal que começou a contar em 2021. Todos os elementos apresentados pelos órgãos, como descontinuidades de projetos, alterações de rumo de ações, revisões de planejamento ou outras justificativas técnicas apresentadas pelos gestores municipais serão consideradas quando desta primeira revisão. Planos de longo prazo precisam ter flexibilidade para ajustar perspectivas e rumos, e esse processo de revisão trará essa dinâmica.

5. CONCLUSÃO

É inquestionável que um plano institucional de longo prazo, a despeito das questões doutrinárias conceituais sobre plano de governo e plano de estado, permite que uma cidade tenha um ciclo de planejamento que não seja interrompido por questões eleitorais (BARROSO, 2019, p. 1299) é de fundamental importância que ações no âmbito social, de infraestrutura, planejamento urbano possam cumprir seus desideratos e avaliar sua eficácia e efetividade.

Imaginar que uma cidade está deslocada da agenda global na busca por solução e adaptação das questões advindas do aquecimento global é ledo engano (BARROSO, 2019, p.1299). O eixo de decisão não parte mais dos Estados-Nação, parte das cidades onde se tem a vivência e experimentação da realidade.

Desafios são constantes para a implementação contínua do plano e são de ordem: i) arrecadação econômica; ii) institucional (ou governança) interna e externa; iii) adaptação a cenários futuros e imprevisíveis.

Dessa forma, o planejamento climático busca contribuir para construção de uma política que seja eficaz para mitigação e adaptação à mudança climática sem descuidar da existência fáctica da desigualdade ao acesso a moradia universal, os impactos climáticos diferenciados aos grupos vulneráveis como mulheres, crianças, idosos, pessoas portadoras de necessidades especiais, pretos e pardos, pobres e migrantes (PREFEITURA, 2021, p. 61).

E como todo plano para ser bem sucedido precisa ser calibrado tanto para manutenção ou ajuste de suas medidas, o que acontece com o monitoramento através de indicadores municipais. O PDS é um documento vivo que pode ser submetido a revisões completas a cada dez anos e a atualizações a cada cinco anos com ampla divulgação para a sociedade (PREFEITURA, 2021, p. 522).

Por envolver a sociedade que necessita ser engajada porque é seu público-alvo para quem se destina e precisa se conscientizar do seu papel dentro da dinâmica da gestão da cidade e assim é requisito do PDS seu alto grau de transparência e participação serem elevados.

Ademais, como reflexo dessa perenidade da política climática em nível municipal, o Plano Diretor instituído em 2024 consolidou o conjunto de propostas contida no PDS, tornando assim o ordenamento jurídico municipal voltado para um planejamento urbano tendo como norte não só a agenda climática, mas pensando em termos de equidade e inclusão.

Desta forma é indubitável que a cidade Rio de Janeiro pode contribuir como um dos modelos possíveis de planejamento de Estado onde o processo participativo de construção de uma cidade resiliente, equânime, inclusiva, justa e ambientalmente responsável que tem como slogan ‘não deixar ninguém para trás”, se utiliza de mecanismos perenes de autoavaliação com o fito de cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o acordo de Paris.

6. Referências

1. BARROSO, Luís Roberto. Revolução Tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. Revistas Estudos Institucionais, v. 5, nº 3, p. 1262-1313, set./dez.2019.
2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 05/10/1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 15/04/2025.
3. BRASIL. Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10/07/2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 15/04/2025
4. BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013. 320 p.
5. C40. Who we are. Disponível em: https://www.c40.org/about-c40/ Acesso em: 15/04/2025.
6. FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS. Diretoria FNP – biênio abril de 2025 a abril de 2027. Disponível em: https://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/1259-diretoria-fnp-bienio-abril-2025-a-abril-2027 Acesso em: 15/04/2025
7. FRENTE NACIONAL DE PREFEITAS E PREFEITOS – Multi Cidades. V19 (2024). Vitória (ES): Aequus Consultoria, 2023.
8. MODELAR A METRÓPOLE. Histórico e legislação [da Região Metropolitana do Rio de Janeiro]. Disponível em: https://www.modelarametropole.com.br/rmrj/ Acesso em: 15/04/2025.
9. MULTIRIO – EMPRESA MUNICIPAL DE MULTIMEIOS. Institucional. Disponível em: https://www.multirio.rj.gov.br/index.php/institucional/a_multirio Acesso em: 15/04/2025
10. NAÇÕES UNIDAS. Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. [2015/a] Disponível em: https://sdgs.un.org/2030agenda Acesso em: 15/04/2025
11. NAÇÕES UNIDAS. Paris Agreement. [2015/b] Disponível em: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement. Acesso em 15/04/2025
12. ONU-HABITAT. Nosotros. Disponível em: https://onu-habitat.org/index.php/nosotros, Acesso em: 15/04/2025
13. PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática da Cidade do Rio de Janeiro. [2021] Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/web/planejamento/pds Acesso em: 15/04/2025.
14. PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. 2º Relatório Local Voluntário. [248 slides] [2022]. Comitê Integrado de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro.
15. PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024. Disponível em: https://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/LC270M.PDF Acesso em 15/04/2024
16. PROARQ. Sobre o Proarq. Disponível em: https://proarq.fau.ufrj.br/o-programa/sobre-o-proarq Acesso em: 15/04/2025
17. SARLET, Ingo e FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Constitucional Ecológico: Constitucionais, Direitos Fundamentais e Proteção da Natureza. 7. ed. rev., atul. e ampl. São Paulo: Thomson Reutes Brasil. 2021. 624p.
18. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Dez passos para a boa governança. Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. 44 p.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Subsídios para a elaboração da Estratégia Brasil 2050

- **Thomaz Fronzaglia**
  Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
  E-mail: thomaz.fronzaglia@planejamento.gov.br
- **Marcelo de Macedo Reis**
  Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
  E-mail: marcelo.mreis@planejamento.gov.br
- **David Meister**
  Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
  E-mail: david.meister@planejamento.gov.br
- **Fabiano Chaves Silva**
  Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
  E-mail: fabiano.chaves@planejamento.gov.br

Resumo

Este artigo trata das etapas de elaboração da Estratégia Brasil 2050 (EB2050), com foco na descrição dos principais insumos gerados no processo de construção, na conceituação dos elementos utilizados no processo de planejamento e na explicitação da natureza do conteúdo gerado e suas implicações para as etapas subsequentes. O planejamento de longo prazo pode ter forte influência na formulação de políticas públicas e planos governamentais, buscando maior coerência e integração para responder aos desafios econômicos, sociais e ambientais atuais e futuros do Brasil. A EB2050 poderá ser o principal instrumento para conciliar os planejamentos regional e setorial de médio e longo prazos, orientando os investimentos públicos e privados e as medidas institucionais necessárias para promover as transformações necessárias para enfrentar a mudança do clima, a transição demográfica, a criação das infraestruturas necessárias para os desafios presentes e futuros e a sustentabilidade macroeconômica do cenário desejado. A Portaria GM/MPO nº 244, de 7 de agosto de 2024, estabelece procedimentos e prazos para a estratégia nacional de longo prazo denominada "Estratégia Brasil 2050". Segundo o art. 5º, cabe à Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN) a coordenação do processo de elaboração da EB2050. Este artigo tem o objetivo de descrever os insumos gerados nas etapas de elaboração da EB2050: inventário de propostas para o Brasil a longo prazo; análise situacional e retrospectiva; definição e fundamentação de megatendências e incertezas críticas; elaboração e análise de estudos temáticos prospectivos; elaboração e análise dos estudos estratégicos; análise de estratégias ou planos nacionais, regionais e setoriais; participação social e articulação federativa; elaboração dos cenários para 2050.

Foram utilizados procedimentos de análise documental com base nos resultados gerados pela SEPLAN/MPO, visando levantar os principais produtos de cada etapa e discutir suas contribuições para a análise estratégica. Com base nesses insumos, são discutidas ao final as implicações e recomendações para a

segunda fase da elaboração da EB2050, que deverá formular os atributos: visão de futuro, valores, diretrizes, eixos, orientações estratégicas, indicadores-chave nacionais, metas e perspectivas regionais.
Palavras-chave: longo prazo; prospectiva estratégica; estratégia nacional.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas e planos governamentais de curto e médio prazo carecem de integração e coerência, tendo em vista uma estratégia nacional de longo prazo. As soluções voltadas aos desafios atuais precisam se antecipar às incertezas do futuro, aumentando a previsibilidade da atuação governamental, incentivando os investimentos públicos e privados. Por sua vez, o planejamento de longo prazo possibilita responder aos desafios econômicos, sociais e ambientais futuros por meio da orientação e integração das políticas, planos e programas governamentais, criando maior coerência para que as soluções para o presente considerem o impacto que essas decisões terão no futuro.

Embora o país tenha logrado avanço em diversas áreas sociais e econômicas, com maior inserção do Brasil na economia e governança global, é preciso um olhar comparativo, devido à maior interdependência entre os contextos nacional e internacional. Visto dessa forma, o desempenho do Brasil nas últimas décadas foi menor do que outros países emergentes, quando tomadas como comparação, por exemplo, o crescimento do PIB per capita. A falta de uma estratégia de longo para o desenvolvimento do país leva ao baixo desempenho relativo, pois é visto que os países emergentes bem-sucedidos como Coreia do Sul, Índia, Indonésia e China tem na instituição do planejamento nacional de longo prazo um instrumento de indução e direcionamento do processo de desenvolvimento. Entretanto, alguns fatores são essenciais para a elaboração e implementação de uma estratégia nacional de longo prazo bem-sucedida, quais sejam, formulação bem fundamentada, objetivos transformadores, metas e indicadores, horizonte temporal alargado com marcos temporais, institucionalidade do planejamento de longo prazo, instrumentos legais adequados e, particularmente, a pactuação entre vários entes governamentais e da sociedade por meio da articulação.

Diversas unidades da federação e municípios têm elaborado planos de longo prazo, bem como há um conjunto de planos setoriais federais de longo prazo com horizonte de mais de 10 anos. Contudo falta uma articulação e integração desses planos em uma estratégia nacional. Nesse sentido, a Estratégia Brasil 2050 (EB2050) busca orientar o desenvolvimento[1] nacional até 2050 e está sendo elaborada sob a coordenação da Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) (Portaria GM/MPO nº 244, de 7 de agosto de 2024) com apoio metodológico da consultoria Macroplan Prospectiva, Estratégia & Gestão.

A coerência metodológica, a consistência do conteúdo técnico e as discussões envolvendo uma diversidade de atores são pilares da geração de subsídios para a formulação da EB2050. São aspectos-chave para um plano de nação bem-sucedido. Para esse fim, foram aplicados diversos meios para reunir o melhor conhecimento disponível por meio de estudos, consultas, entrevistas, oficinas, entre outros. As etapas de fundamentação da EB2050 e seus produtos são descritos e discutidos nesse artigo.

OBJETIVOS

Este artigo trata dos subsídios para a formulação da EB2050. Tem o objetivo de descrever as etapas e os produtos gerados na fase de geração de insumos para a formulação, a qual visa fundamentar a construção da EB2050.

METODOLOGIA

As primeiras etapas de elaboração da EB2050 visaram abordar temas relacionados aos desafios de desenvolvimento nas dimensões ambientais, sociais, econômicos, político-institucionais. Trata de 21 temas intersetoriais, megatendências e incertezas críticas, e considera centrais para o longo prazo a questão climática, a dinâmica demográfica, a criação de infraestruturas, a sustentabilidade macroeconômica, e aspectos regionais.

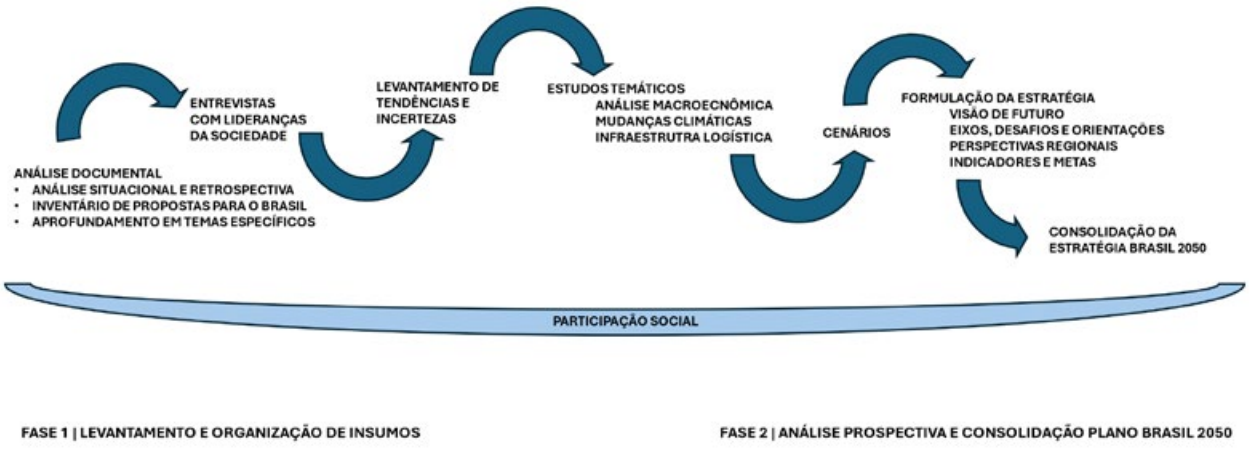
1 Dentre outros desafios, a estratégia visa reduzir desigualdades sociais e regionais; enfrentar as mudanças climáticas; preparar o país para a transição demográfica; garantir um crescimento sustentável e inclusivo; e promover um aumento dos investimentos de todos os segmentos e portes de negócios.

A Estratégia Brasil 2050 foi conduzida em duas fases. A primeira fase foi voltada para o levantamento e organização de insumos. A segunda fase foi voltada à cenarização e a formulação estratégica. Durante as duas fases foi promovido o diálogo amplo e participativo. Os produtos gerados visam subsidiar a formulação da visão de futuro, objetivos de longo prazo, orientações estratégicas, metas e perspectivas regionais.

O processo de geração de subsídios para a formulação da EB 2050 conta com as seguintes atividades, concentradas principalmente na 1ª fase de elaboração: 1) Inventário de propostas para o Brasil a longo prazo; 2) Análise situacional e retrospectiva; 3) Definição e fundamentação de megatendências e incertezas críticas; 4) Elaboração e análise de estudos temáticos prospectivos; 5) Elaboração e análise dos estudos estratégicos; 6) Elaboração dos cenários para 2050 (em elaboração).

A Estratégia Brasil 2050 está sendo conduzida em duas fases. A primeira fase foi voltada para o levantamento e organização de informações importantes para a segunda fase. A segunda fase é voltada à cenarização e a formulação estratégica. Durante as duas fases tem sido promovida a participação e o diálogo com diversas esferas da administração pública e segmentos da sociedade (Figura 1).

Figura 1 – Caminho da elaboração da Estratégia Brasil 2050.



Fonte: Elaboração dos autores.

Todas as etapas contaram com algum mecanismo de participação O processo de elaboração da EB2050 conta com uma governança multinível, a participação de diversos níveis institucionais e da população.

O encadeamento das atividades caracteriza a interpendência entre as etapas de elaboração da EB2050. Tais etapas geraram documentos síntese que são os produtos cujo conteúdo foi analisado para a elaboração desse artigo.

A Fase 1 incluiu uma tomada pública de subsídios que recebeu documentos que contribuíram no Inventário de Propostas para o Brasil a longo prazo. Incluiu também a Análise Situacional e Retrospectiva que avaliou desafios históricos do País, criando um panorama dos pontos de partida da estratégia. Nessa fase ainda foram identificadas as principais tendências e incertezas para o Brasil em 2050, bem como foram elaborados estudos temáticos e estudos estratégicos, além da realização de entrevistas.

A Fase 2 inclui a construção de cenários futuros para o Brasil e análise estratégica de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças para a formulação da EB2050. A etapa da formulação propriamente dita, que estabelece os objetivos de longo prazo, indicadores-chave nacionais e metas, orientações estratégicas e as perspectivas regionais não será discutida neste artigo. Os processos de articulação e participação são executados ao longo das duas fases são tratados em outro artigo neste mesmo evento.

O artigo tem caráter descritivo e técnico, trazendo a cada etapa finalizada, aspectos conceituais, os resultados gerados e a discussão sumária dos principais resultados. Como fonte de evidências, além dos autores terem participado das etapas de elaboração da EB2050 na Subsecretaria de Planejamento de Longo Prazo (SPLP) da SENPLA/MPO, foi analisado o material contido nos documentos institucionais que registram o processo de elaboração. O material consiste no acervo do projeto e em especial nos relatórios completos, abrangentes e detalhados dos produtos da consultoria Macroplan Prospectiva, Estratégia e Gestão tais quais: Relatório síntese das principais propostas disponíveis para o Brasil a longo prazo (Produto 2); Relatório Análise retrospectiva e situacional; Síntese executiva dos relatórios produzidos pelos especialistas dos Ministérios, com as principais questões identificadas (Produto 4); Relatório das entrevistas com a consolidação das percepções relativas ao momento atual do Brasil e as sugestões para a construção de uma agenda para 2050 (Produto 5); Megatendências mundiais e Incertezas para o Brasil 2050 (Produto 7.1) e o Anexo metodológico (Produto 7.2).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A primeira fase elaboração da EB2050 engloba todas as atividades sucessivas do processo de geração de insumos para a elaboração da Estratégia 2050. Algumas etapas desta fase são elaboradas paralelamente ao longo do processo, havendo algumas interdependências entre elas.

INVENTÁRIO DE PROPOSTAS DISPONÍVEIS PARA O BRASIL A LONGO PRAZO

O "Relatório síntese das principais propostas disponíveis para o Brasil a longo prazo" registra o processo, a metodologia e os resultados dessa etapa. O inventário foi criado a partir de 55 documentos levantados pela SPLP/SEPLAN do Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO), de 28 documentos recebidos a partir de uma Tomada Pública de Subsídios (TPS) e 14 documentos enviados pelas Secretarias de Planejamento dos Estados. O inventário constitui um acervo de documentos de caráter prospectivo, com horizonte temporal mínimo de 2030. Esse repositório permitiu extrair dos principais planos e estudos prospectivos possíveis cenários futuros e propostas para o Brasil.

Após a coleta dos documentos, foi feita uma análise preliminar, para exclusão de documentos que não atendiam ao horizonte temporal desejado e para classificação em categorias. Foram selecionados documentos com horizonte de 2030 a 2060, em sua maioria nos marcos 2030, 2035, 2040 e 2050. Foram identificados 63 de abrangência nacional do Brasil, 18 estaduais, 1 municipal, 4 de outros países e 11 de caráter global.

Na sequência, foi utilizada a frequência de palavras-chave para identificar os tópicos de maior relevância por meio de um algoritmo em Python com bibliotecas PyPDF2, pandas e filtrando "stopwords" com a biblioteca NLTK. A síntese do conteúdo principal foi gerada se utilizando recursos de inteligência artificial ChatGPT-4-turbo da OpenAI. Em seguida, os documentos foram fichados para catalogação. Foram analisados 97 documentos, totalizando 12.174 páginas, que foram tratadas. Foram catalogados: 6 agendas, que correspondem a planejamentos estruturados de eventos, atividades ou metas a serem alcançadas dentro de um período de tempo determinado; 10 estratégias, que são planos detalhados que definem como alcançar determinados objetivos, geralmente com diretrizes e ações claras; 22 estudos que se configuram como análise aprofundada de um tema específico, incluindo levantamento de dados e avaliações detalhadas; 9 estudos de cenários que avaliam futuros alternativos; 7 estudos de tendências que identificam e avaliam padrões e tendências atuais, com o objetivo de prever o comportamento futuro em um determinado campo; 3 planos de país, que são documentos estratégicos que definem as diretrizes de desenvolvimento para um país, abrangendo setores como economia, educação, infraestrutura e políticas públicas; 15 planos subnacionais, entendidos como documentos focados no desenvolvimento de uma área geográfica específica (município, estado ou região), abordando aspectos sociais, econômicos ou estruturais da região; 20 planos temáticos, que abordam um tema específico, detalhando estratégias e ações para lidar com esse tema dentro de um contexto maior; 5 visões de futuro, que apresentam cenários e previsões de longo prazo, com foco nas tendências e possíveis desenvolvimentos futuros em uma área específica.

Um exemplo de estudo de tendências é a publicação do IPEA "*O Brasil em 2035: tendências e incertezas para a área social*" que trata do envelhecimento

populacional e a educação, da necessidade de políticas públicas para lidar com o aumento da demanda por serviços sociais e a desigualdade, e para melhorar a infraestrutura urbana e a mobilidade.

Por fim, foi realizada a análise de conjunto e geração de insights por tema organizados por eixo temático: Eixo 1 – Desenvolvimento social e garantias de direitos (9 documentos): Criança e adolescente, Demografia, Desenvolvimento social, Educação, Habitação, Saúde, Segurança pública. Eixo 2 – Desenvolvimento Econômico e sustentabilidade socioambiental e climática (45 documentos): Agropecuária e abastecimento alimentar, Ciência, tecnologia e inovação, Energia, Geopolítica, Indústria, Infraestrutura e logística, Infraestrutura urbana, Meio ambiente, clima e recursos hídricos, Mudanças climáticas, sustentabilidade ambiental, Transformação digital. Eixo 3 – Fortalecimento das instituições democráticas, das capacidades estatais e da soberania nacional (4 documentos): Defesa Nacional, Administração pública e governança; Geral (39 documentos): Desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Nesse último tópico, por exemplo, o relatório enfatiza a necessidade de transformações estruturais e adaptativas nas políticas públicas, na infraestrutura e nas práticas empresariais para enfrentar a desigualdade social, melhorar os investimentos em educação e saúde e a adaptação às mudanças climáticas para alcançar um crescimento mais inclusivo e resiliente. Além disso, a transição para um modelo de modelo de economia circular e o financiamento adequado para um desenvolvimento mais sustentável.

Outro resultado dessa etapa foi a implementação de uma plataforma web do inventário de estudos e publicações de longo prazo que possibilita a busca em diferentes perspectivas (eixos temáticos, instituição, tipo de documento, abrangência territorial, tema, horizonte temporal), auxiliando gestores públicos na formulação de estratégias embasadas e na tomada de decisão informada.[2]

Os dados coletados dos planos subnacionais mostram a maturidade institucional no planejamento de longo prazo das Unidades da Federação, com muitos desse planejamentos para além de 2030 e mais de 10 anos de horizonte. Por outro lado, há uma evidente necessidade de harmonização dos planejamentos setoriais e subnacionais de longo prazo para que se tenha um projeto de país coerente.

A ferramenta gerada é inovadora, pois contempla tanto planos governamentais quanto estudos prospectivos, de forma a juntar dois tipos de repositórios em um só. Dessa forma incorpora o conceito de dois repositórios distintos, por exemplo, do Observatório de Planificación da CEPAL (http://observatorioplanificacion.cepal.org/es) que abrange planos nacionais dos países da américa latina e do Dashboard de Relatórios Prospectivos do PPD/LSC da Escola de Guerra Naval (https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/88cb090a-7886-4315-be81-8c0d01be5af2/page/1M) que abrange estudos prospectivos.

ANÁLISE RETROSPECTIVA E SITUACIONAL

Esta etapa consistiu na análise retrospectiva e situacional do desenvolvimento brasileiro no período de 2000 a 2023 para fundamentar a construção da EB2050. O objetivo foi tratar de uma seleção de temas relevantes para o desenvolvimento do Brasil, na busca de um diagnóstico atual e retrospectivo, com evidências sobre ativos e passivos, desafios e oportunidades. A primeira versão da análise foi realizada pela equipe do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a qual foi resumida pela consultoria Macroplan no relatório "Análise retrospectiva e situacional".[3]

A síntese foi organizada em três eixos que abordaram diversos temas: Eixo 1: Desenvolvimento social e garantia dos direitos; Eixo 2: Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática; Eixo 3: Fortalecimento das instituições democráticas, das capacidades estatais e da soberania nacional. A análise dos principais aspectos abordados, no documento elaborado pelo Ipea, identificou os 10

2 O site da plataforma do inventário está disponível em: https://brasil2050.macrodevplan.kinghost.net/

3 https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/estrategia-2050-conteudo/eb2050-analise-retrospectiva-e-situacional.pdf

principais ativos e diferenciais[4] para o desenvolvimento futuro do Brasil, bem como os 18 principais passivos e desafios[5] a superar.

Os principais ativos para o desenvolvimento futuro do Brasil identificados são:

- Rica biodiversidade e abundância de recursos naturais.
- Agronegócio competitivo internacionalmente.
- Matrizes energéticas e elétrica diversificadas e das mais limpas do mundo.
- Grande mercado consumidor.
- Estabilidade macroeconômica e sistema financeiro avançado.
- Base tecnológica e inovação em áreas como aviação e agronegócio e no setor de óleo e gás.
- Robustez e capilaridade da rede de proteção social.
- Sistema Único de Saúde com cobertura ampla da atenção primária à saúde.
- Universalização do Ensino Fundamental e ampliação do acesso às outras etapas do Ensino Básico.
- Sustentação de sistemas nacionais integrados (SUS, SUAS, SUSP).

Os principais passivos e desafios a superar para o desenvolvimento futuro do Brasil são:

- Elevada desigualdade de renda, com o 1% mais rico concentrando 22,7% da renda total.
- Altos índices de pobreza, especialmente nas Regiões Norte e Nordeste e em grupos vulneráveis.
- Baixo desempenho educacional em avaliações internacionais, como o Pisa.
- Alta prevalência de doenças crônicas, baixa cobertura de serviços especializados e dificuldade de acesso a medicamentos essenciais.
- Pressões crescentes sobre os sistemas de saúde e Previdência associadas ao envelhecimento populacional.
- Altos índices de homicídios e crescimento do crime organizado.
- Elevada informalidade no mercado de trabalho e baixos rendimentos.
- Déficit habitacional e falta de saneamento adequado.
- Baixa produtividade da economia brasileira.
- Baixa produtividade e baixa taxa de investimento.
- Crescimento econômico insuficiente para atender às necessidades sociais da população brasileira nos últimos anos (2015-2020).
- Elevado custo Brasil reduzindo a competitividade das empresas brasileiras no mercado internacional (custo logístico elevado).
- Vulnerabilidades significativas às mudanças climáticas.
- Desmatamento crescente, especialmente na Amazônia e no Cerrado brasileiros.
- Baixo desempenho em P&D e inovação tecnológica.
- Ambiente de negócios burocrático, complexo e insegurança jurídica.
- Elevada percepção da corrupção.

Observa-se o alcance de ativos derivados da abundância de recursos naturais e dos investimentos públicos em CT&I nas áreas de energia, agricultura e aeronáutica, a criação de um mercado consumidor relevante com a inclusão social e produtiva e o desenvolvimento de sistemas avançados e de amplo alcance na assistência social, na educação, no mercado financeiro, bem como estabilidade econômica e da democracia. Por outro lado, há questões sociais e a baixa produtividade da economia que são agravadas pela emergência climática e o baixo desempenho em funções essenciais para o desenvolvimento, como o ambiente institucional ineficiente, a vulnerabilidade à mudança do clima e o baixo nível de investimento privado em P&D.

APROFUNDAMENTO EM TEMAS ESPECÍFICOS

Segundo o relatório "Síntese executiva dos relatórios produzidos pelos especialistas dos Ministérios, com as principais questões identificadas" esta etapa teve como objetivo a elaboração dos estudos temáticos, que visaram organizar e utilizar as reflexões já existentes no âmbito do Governo brasileiro sobre temas estratégicos para o futuro do país. O foco não

4 Os Ativos e diferenciais são recursos naturais ou competências construídas, de caráter estrutural, capazes de contribuir decisivamente para o desenvolvimento sustentável do país. São ativos estratégicos, não só econômicos, mas dotações significativas de competências essenciais, capacidades distintivas e recursos valiosos até 2050.

5 Os Passivos e fragilidades são condições internas ao país, de caráter estrutural, traduzidas em gargalos e fragilidades que impedem ou atrasam do desenvolvimento sustentável do país. São passivos estratégicos, não só econômicos, mas deficiências ou desvantagens significativas que, se não forem equacionadas, comprometerão o futuro do país até 2050.

foi a realização de diagnóstico, mas a exploração das possibilidades de futuro. O centro da produção foi a visão prospectiva de longo prazo (2050), um desafio de superar o foco na situação atual e nos problemas já colocados, direcionando a atenção para a reflexão sobre como deverá se configurar o futuro no âmbito deste tema, tendo como referencial: reduzir desigualdades sociais e regionais (combate à fome e à pobreza); enfrentar as mudanças climáticas; preparar o país para a transição demográfica; promover a sustentabilidade macroeconômica; promover o aumento dos investimentos (infraestrutura, agricultura familiar, agronegócio, indústria, comércio e serviços) e garantir crescimento econômico (inclusão, produtividade, emprego e educação profissional).

Os estudos seguiram uma estrutura padronizada, um roteiro metodológico e glossário que trouxeram os elementos essenciais para um documento de estudo prospectivo. Esse roteiro metodológico se traduziu em um modelo com as orientações por seção, indicando o tipo de conteúdo esperado para o documento resultados do estudo:

- Análise retrospectiva: evolução situacional de 2010, em diante, apoiada por indicadores e dados. Sempre que possível, identificando desigualdades regionais e padrões de comparações internacionais. Este item fornece a visão de "Onde estamos" no respetivo tema e indica em sua conclusão quais os principais desafios.
- Regionalização: regionaliza os desafios atuais.
- Tendências: considerando as duas próximas décadas, elenca as principais mudanças e inovações muito prováveis, com impacto direto sobre a evolução do tema objeto. Fornece dados e/ou evidências de cada mudança em andamento como uma tendência (entendida como aquilo que é certo ou quase certo de que acontecerá até 2050 com impacto direto e relevante no tema do estudo). Para cada tendência foram solicitadas evidências quando existir de que algum evento, mesmo que de ocorrência incerta até 2050, poderia causar uma ruptura.
- Visão de Futuro: considerando um cenário positivo e exequível (melhor cenário), descreve a visão de futuro para o tema no Brasil em 2050, quantificando quando possível as principais transformações (resultados) que concretizariam esta visão.
- Metas Mobilizadoras: enumera metas que o Brasil deveria almejar alcançar em 2050 no respectivo tema e três indicadores "mobilizadores" com as respectivas metas para 2030/2040/2050, com projeções das metas e suas premissas.
- Estratégias: indica medidas de alta capacidade transformadora (projetos, regulações, legislações etc.), entendidas como aquelas que são centrais para fazer o país avançar em relação aos resultados desejados na visão de futuro.

Embora os estudos temáticos não visassem avançar na fronteira do conhecimento, buscava transformar o estoque de conhecimento acumulado dentro do Governo Federal em conteúdo voltado à identificação de elementos úteis para o processo de elaboração da EB2050. Assim, foram elencados temas intersetoriais que envolvessem diversas pastas e regiões, aplicados a grandes desafios em políticas públicas setoriais.

Os temas selecionados para os estudos temáticos são listados abaixo.

EIXO 1:

1) Pobreza e desigualdade social
2) Acesso e qualidade da educação básica
3) Sistema de saúde, nova dinâmica demográfica e riscos epidemiológicos
4) Sustentabilidade de longo prazo da previdência e assistência social
5) Valorização e promoção da cultura
6) Diversidade, equidade, proteção e atenção às mulheres e promoção da igualdade étnico-racial
7) Modernização e integração dos sistemas de segrança pública

EIXO 2:

1) Cidades sustentáveis e resilientes
2) Descarbonização da economia
3) Transição e segurança energética brasileira
4) Produtividade e competitividade da economia
5) Pesquisa, desenvolvimento e inovação
6) Trabalho de qualidade
7) Transformação digital, segurança cibernética e proteção de dados
8) Segurança hídrica e usos múltiplos da água
9) Biodiversidade e bioeconomia

EIXO 3:

1) Inserção econômica competitiva e soberana do Brasil
2) Transformação do Estado e fortalecimento da democracia
3) Defesa e soberania nacionais
4) Turismo
5) Mudança do clima

Após a definição da lista dos 21 temas para os estudos temáticos, os temas foram detalhados em subtemas a serem abordados em cada um dos estudos elaborados. Cada estudo foi elaborado por um conjunto de Ministérios afins sob coordenação de um Ministério responsável. A versão preliminar foi levada à discussão com os demais Ministérios e órgãos da administração federal em oficinas presenciais em Brasília, conduzidas em parceria com o Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), nas quais participaram especialistas e atores-chave, com a finalidade de aprofundar o debate e aprimorar o conteúdo inicial, além de coletar novas perspectivas para a produção do documento final.

Os estudos totalizam 694 páginas e foram resumidos em 133 páginas pela SEPLAN com o apoio da Macroplan, cujo relatório final desta etapa consolidou os principais temas, visões de futuro, objetivos e principais desafios, metas e indicadores no conjunto de estudos de cada eixo. A consolidação para cada eixo inclui uma matriz que relaciona os temas dos estudos a objetivos que o Brasil deve perseguir e desafios que deve buscar superar. Os temas foram classificados nos eixos 1, 2 e 3. No eixo 1, por exemplo, o relatório conclui:

> *"os desafios enfrentados pelo Brasil são interconectados e demandam políticas públicas integradas para garantir um desenvolvimento sustentável, inclusivo e justo. A superação dessas dificuldades requer a articulação entre diferentes setores da sociedade e entre políticas públicas de diferentes áreas, o fortalecimento da governança pública e o compromisso com a inovação e a equidade como eixos centrais do desenvolvimento social e garantia de direitos".*

No eixo 2, a introdução traz, por exemplo, a preocupação:

> *"Para fazer face a essas transformações, avançamos significativamente em pesquisa, desenvolvimento e inovação nas últimas décadas (sobretudo em agropecuária e em biocombustíveis), contudo, ainda existem dificuldades estruturais para alcançar padrões internacionais. O país investe apenas cerca de 1,2% do PIB em PD&I, um valor abaixo da média da OCDE, que é de 2,7%, e muito distante de líderes como Coreia do Sul (4,8%) e Israel (4,9%)."*

E a seguinte visão de futuro:

> *"Posicionar o Brasil como líder global em pesquisa, desenvolvimento e inovação, com investimentos robustos, integração regional e avanços tecnológicos sustentáveis."*

Com a consequente meta:

> *Percentual de PD&I de 2,8% do PIB, alinhando o Brasil aos padrões dos países da OCDE (2022) (aumento anual de 0,15%).*

Esta etapa buscou incentivar a interação entre diferentes Ministérios, a reflexão mais ampla e intersetorial sobre os temas e a síntese estratégia com olhar para o futuro do país, por meio da abordagem prospectiva com a padronização de categorias de análise utilizadas para facilitar a apropriação. É notável a amplitude e a riqueza dos estudos e propostas, também é perceptível a heterogeneidade do nível de maturidade das análises. Tal constatação indica que a prática prospectiva e a reflexão estratégica ainda possuem diferentes níveis de maturidade nos Ministérios. A análise capacidades se utilizando de modelos de maturidade em prospectiva estratégica na administração pública está sendo tratado em outro artigo neste mesmo evento.

PESQUISA QUALITATIVA JUNTO A LIDERANÇAS DA SOCIEDADE

O "Relatório das entrevistas com a consolidação das percepções relativas ao momento atual do Brasil e as sugestões para a construção de uma agenda para 2050" contém uma síntese das diretrizes e estratégias para subsidiar a construção de uma estratégia de longo prazo para o Brasil.

É fundamental ouvir uma diversidade de vozes que abranjam diferentes áreas do conhecimento e da

sociedade. Essa escuta ativa é conduzida por meio de entrevistas em profundidade com atores-chave. Todos são influentes e especializados em suas áreas, o que lhes confere uma perspectiva valiosa para entender os desafios e oportunidades do país. Esses especialistas trazem uma diversidade de perspectivas que são essenciais para construir uma estratégia de longo prazo abrangente para o Brasil. Eles oferecem conhecimentos em áreas como economia, educação, inovação, políticas sociais, desenvolvimento urbano e ambiental, além de uma visão internacional que é fundamental para posicionar o país no cenário global. Portanto, o perfil dos entrevistados é de atores com visão estratégica, com profundo entendimento do Brasil e capacidade de fornecer bons insights sobre do futuro do país, incluindo representantes do governo, setor privado, academia, terceiro setor e entidades da sociedade civil. Foram realizadas 22 entrevistas abordando o Brasil de ontem, de hoje e do futuro, por meio de um roteiro de entrevista semiestruturada.

Foi solicitado a cada entrevistado as seguintes reflexões sobre o Brasil: quais foram as transformações ocorridas no Brasil nos últimos 25 anos; como avalia as transformações; quais os principais marcos que contribuíram para a transformação do país; quais são os principais problemas ou fragilidades que se colocam para o Brasil hoje, que impactam ou restringem o seu desenvolvimento futuro; quais são os grandes ativos estratégicos do país, aqueles que nos possibilitam uma vantagem competitiva frente aos demais países; quais as grandes transformações globais que impactarão, positivamente o Brasil nas próximas duas décadas; quais as grandes transformações globais que impactarão negativamente, o Brasil nas próximas duas décadas; o que é certo ou quase certo de acontecer com impacto relevante na construção do futuro do Brasil até 2050; quais são as grandes incertezas – dúvidas e interrogações – com impacto no desenvolvimento futuro do país; como gostaria que o Brasil estivesse em 2050; os desafios que precisam ser enfrentados para permitir que este futuro se concretize; o país que deseja em 2050.

As entrevistas de duração média de 60 minutos foram gravadas foram e transcritas utilizando o software Notta IA. O conteúdo das respostas foi tratado pela Macroplan, se utilizando do software NVivo, com a classificação por temas, agrupando desafios, oportunidades e soluções sugeridas pelos entrevistados. Em seguida, foram identificados os padrões recorrentes, ou seja, foram mapeadas as ideias mais mencionadas pelos entrevistados sobre o que precisa ser feito para o Brasil avançar em direção à visão de futuro desejada. Com base nos padrões identificados, foram estabelecidos os dez eixos prioritários que sintetizam as principais orientações apontadas pelos entrevistados, definindo as diretrizes estratégicas[6]. Para cada diretriz estratégica, foram organizadas ações concretas mencionadas pelos entrevistados, garantindo a correspondência entre os desafios e as soluções sugeridas nas estratégias associadas.[7]

Por exemplo, no tema "Estabilidade macroeconômica e responsabilidade fiscal", foram identificadas 3 as estratégias: **"**assegurar um ambiente de negócios estável, com previsibilidade regulatória; controlar o endividamento público e garantir sustentabilidade fiscal; promover políticas monetárias que incentivem o crescimento com estabilidade inflacionária."

O relatório traz a síntese das conquistas do Brasil com os principais avanços e transformações recentes, os pontos positivos ativos e vantagens competitivas do brasil, os pontos negativos fragilidades problemas e desafios do brasil, os movimentos globais relevantes para o país – tendências mudanças em andamento incertezas e riscos, as principais oportunidades para o brasil, a visão de futuro – o brasil em 2050, os desafios para aproximar o Brasil de sua visão de futuro, o que precisa ser feito para enfrentar os desafios e avançar em direção à visão de futuro recomendações para o planejamento estratégico as recomendações para a elaboração de agendas temáticas.

Nesse último tópico, o relatório apresenta por exemplo, a seguinte recomendação: "Alinhamento dos entes públicos nos seus três níveis (Federal, Estadual e Municipal)", pois "um planejamento integrado facilita a

6 Diretriz estratégica é uma orientação geral que define um caminho prioritário para enfrentar desafios e alcançar objetivos de longo prazo. Diretrizes estratégicas oferecem uma visão ampla sobre áreas que precisam ser trabalhadas para transformar o cenário atual.

7 Estratégia associada são ações específicas que detalham como cada diretriz estratégica pode ser implementada. As estratégias associadas representam medidas concretas que podem ser adotadas para viabilizar mudanças estruturais.

cooperação entre diferentes setores, gerando sinergias e evitando esforços duplicados".

O conteúdo gerado por meio das entrevistas com as lideranças da sociedade traz uma visão estratégica bastante assertiva, para que o Brasil supere seus desafios estruturais e alcance a visão de futuro desejada, por meio de ações concretas e coordenadas. Os principais caminhos sugeridos pelos entrevistados abrangem aspectos sociais, econômicos, ambientais e institucionais, para sanar problemas críticos, mitigar riscos, superar desafios e aproveitar oportunidades.

ESTUDOS ESTRATÉGICOS

Os estudos estratégicos ajudam a consolidar e atualizar informações dispersas e fragmentadas em documentos existentes, proporcionando uma visão abrangente e atualizada dos impactos e das estratégias.

Quatro temas foram considerados de impacto transversal e centrais para o futuro do desenvolvimento do Brasil, quais sejam: adaptação e mitigação às mudanças climáticas; transição demográfica; infraestrutura (logística, energia e telecomunicações); fundamentos macroeconômicos e fiscais. Portanto, estão em elaboração estudos aprofundados e detalhados nesses temas com o uso de abordagens quantitativas. Buscou-se ajustar os parâmetros utilizados em comum entre tais estudos quando possível, visando harmonizar premissas para que os resultados sejam conciliáveis e coerentes. A seguir apresentamos um breve resumo da natureza de cada estudo com a justificativa, objetivos e resultados esperados.

ESTUDO ESTRATÉGICO SOBRE OS IMPACTOS ECONÔMICOS DA MUDANÇA DO CLIMA NO BRASIL

A emergência climática tende a agravar os desafios globais do século XXI, com implicações significativas para o meio ambiente, economia e sociedade no longo prazo. Tanto a Agenda 2030, como o Acordo de Paris e a Nova Agenda Urbana (Habitat III) reconhecem a importância dos governos na mitigação e na adaptação às mudanças climáticas. No caso brasileiro, é de fundamental importância conhecer os potenciais impactos econômicos das mudanças climáticas nos diferentes setores econômicos e regiões do país para planejar políticas e ações de enfrentamento à mudança do clima. Além de trazer evidências sobre o custo de inação em relação às mudanças climáticas, um refinamento dos potenciais perdas e danos das mudanças climáticas também joga luz na necessidade de maiores investimentos e atenção política em relação ao tema. Para o planejamento de longo prazo, trata-se de informação primordial, para o planejamento de diferentes políticas e ações governamentais, como àquelas relacionadas aos setores de infraestrutura, saúde, desenvolvimento urbano, produtividade, e investimentos, por exemplo. Portanto, é essencial que a Estratégia Brasil 2050 leve em conta a mudança do clima para a formulação de suas diretrizes, desafios e orientações.

Nesse sentido, o estudo utiliza modelos matemáticos considerando diversos cenários de aquecimento global, trajetórias de crescimento econômico regionalizadas e a transição demográfica, para elaborar uma visualização em forma de mapa de calor (heatmap) das perdas econômicas em face aos cenários climáticos, a transição demográfica e os impactos sobre infraestrutura da mudança do clima. Os dados gerados são disponibilizados em plataforma web.

O estudo ajuda a consolidar e atualizar informações dispersas e fragmentadas em documentos existentes, proporcionando uma visão abrangente e atualizada sobre os impactos das mudanças climáticas e seus resultados servirão de insumo para o aprimoramento do AdaptaBrasil, sistema de informações e análises sobre os impactos das mudanças climáticas que foi desenvolvido pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), sobretudo no que diz respeito aos seus impactos econômicos.

ESTUDO SOBRE AS PERSPECTIVAS DEMOGRÁFICAS PARA O BRASIL NO HORIZONTE DE 2050

O rápido processo de transição demográfica brasileiro chega a um importante ponto de inflexão em relação à composição populacional. Após décadas de sustentada queda de fecundidade, e de ganhos relevantes na probabilidade de sobrevivência, a população brasileira passa a envelhecer rapidamente, impondo a necessidade de readequação da oferta de políticas públicas e serviços de bem-estar frente às novas demandas. A redução da mortalidade infantil, a redução da fecundidade levou o país a um processo de rápida e profunda mudança da estrutura etária que apesar de generalizada, apresentou diferenças no nível e no ritmo por região, acompanhando as desigualdades regionais já conhecidas quanto ao desenvolvimento socioeconômico do país. Neste

sentido, a resultante da transição da fecundidade, o envelhecimento populacional, também é um processo igualmente generalizado e desigual no território. O envelhecimento populacional brasileiro em curso tem impacto sobre áreas estratégicas de bem-estar social. Assim faz-se necessário caracterizar o processo de transição demográfica regionalmente, de forma que se possa gerar insumos apropriados para o planejamento das políticas públicas. A mudança da estrutura etária altera a demanda por políticas setoriais centrais como previdência e assistência social, educação, saúde e mercado de trabalho e a necessidade de cuidado associado ao envelhecimento e longevidade. Também há impacto da mudança no tamanho e nos arranjos familiares e transformações sobre a estrutura das relações de gênero. Paralelamente, a emergência climática impõe novos desafios em um contexto de mudança demográfica, no qual as vulnerabilidades de cunho socioeconômico se somam às fragilidades por perfil etário.

Boa parte do que constitui a demanda por políticas públicas sociais no Brasil de 2050 depende das características da população com forte componente inercial, que depende de processos demográficos passados e correntes. Isto dá à demografia um componente de previsibilidade que permite gerar insumos para o planejamento de longo prazo que leve em conta a dimensão populacional.

O estudo tem como objetivo discutir o processo de transição demográfica no Brasil no horizonte de 2050, suas desigualdades regionais e repercussões sobre políticas públicas. O estudo caracteriza o processo de transição demográfica brasileiro até 2050 e analisar sua trajetória e desigualdades no território, bem como trata dos efeitos da transição demográfica sobre políticas de saúde, educação, mercado de trabalho e previdência social, e meio ambiente. Produz estimativas detalhadas acerca da transição demográfica em curso no Brasil para as unidades espaciais municipal, regional e estadual, e analisa indicadores demográficos retrospectivos (2000 a 2022) e prospectivos (2022-2050) para mapear a evolução das desigualdades regionais no contexto da transição demográfica, e os efeitos da transição demográfica sobre políticas selecionadas.

ESTUDO TEMÁTICO ESTRATÉGICO SOBRE INFRAESTRUTURA

A infraestrutura desempenha papel fundamental no desenvolvimento de um país, fornecendo a base necessária para o crescimento econômico sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população.

O objetivo do estudo é organizar e utilizar as reflexões já existentes como os Cenários Energéticos do Plano Nacional de Energia – PNE 2055, para capturar a visão dos principais atores de governo sobre os desafios futuros da logística e transportes, energia, telecomunicações, alinhando cenários entre os respectivos temas.

O estudo de infraestrutura permite identificar as necessidades atuais e futuras do país em termos de transporte, logística, energia e telecomunicações, aspectos fundamentais para orientar e planejar investimentos de forma estratégica e garantir que a infraestrutura possa atender às demandas da população e da economia. O estudo de infraestrutura interconecta desafios futuros de infraestrutura, levando em conta a emergência climática e aspectos de sustentabilidade para a redução das disparidades regionais e o aumento da produtividade e da competitividade da economia. Para tanto, identifica desafios, oportunidades, sinergias e prioridades, visando à definição de escolhas estratégicas que trarão os maiores benefícios sociais e econômicos no longo prazo.

ESTUDO TEMÁTICO ESTRATÉGICO SOBRE ANÁLISE MACROECONÔMICA

O Brasil enfrenta um momento crucial para estabelecer bases sólidas rumo a uma economia desenvolvida, justa e inclusiva até 2050. Atualmente, desafios estruturais, como desigualdades regionais e sociais persistentes, baixa formação de capital fixo e produtividade, vulnerabilidades socioeconômicas e hiatos em diferentes setores da infraestrutura, evidenciam a necessidade de uma visão estratégica de longo prazo.

O objetivo do estudo é fornecer uma análise detalhada e prospectiva dos cenários macroeconômicos do Brasil até o ano de 2050, com vistas a promover um desenvolvimento econômico sustentável, inclusivo e justo. O estudo ainda visa identificar as principais oportunidades e desafios que o Brasil enfrentará no caminho para se tornar uma economia desenvolvida até 2050, garantindo que políticas públicas eficazes

e estratégias de longo prazo sejam formuladas para alcançar este objetivo.

Para melhorar a análise prospectiva das condições macroeconômicas do Brasil até 2050 e atingir o objetivo do estudo, etapa fundamental será o desenvolvimento de ferramental específico que permita incorporar diferentes cenários à grade de parâmetros macroeconômicos do Governo Federal.

TENDÊNCIAS E INCERTEZAS

Os Relatórios "Megatendências mundiais e Incertezas para o Brasil 2050" o seu "Anexo metodológico" contém o processo e os resultados da identificação e descrição das tendências e incertezas.

Planos estratégicos de longo prazo de país contam com elevado grau de incerteza no desdobramento de fatos portadores de futuro. Portanto, é necessário identificar fenômenos cuja direção não é possível prever com precisão, podem ter desdobramentos distintos no futuro, com relevante impacto no futuro do país, constituindo-se como incertezas. Por outro lado, há fenômenos cuja direção, força e intensidade do impacto persistirão, e assim são considerados tendências consolidadas que existirão em qualquer cenário.

Para o levantamento das tendências e incertezas o acervo do inventário e os insumos elaborados em etapas anteriores foram analisados com auxílio de inteligência artificial, a partir dos quais foram mapeadas 20 megatendências mundiais e 26 incertezas de grande magnitude com potencial de influenciar a trajetória do Brasil até 2050, sendo 6 incertezas mundiais e 20 incertezas nacionais. As atividades desse esforço inicial detalhadas no relatório da consultoria "Anexo metodológico" incluem a depuração, seleção, classificação e descrição de uma lista preliminar de megatendências mundiais e incertezas com impacto no futuro do país para o horizonte 2050. O processo de construção da lista preliminar, parte da coleta de diversos enunciados e a fundamentação com respectivas evidências e classificação em dimensões.

CONSULTA ON-LINE DE TENDÊNCIAS E INCERTEZAS

Após a discussão de refinamento da lista, foi realizada uma consulta online com diversos públicos para identificação das megatendências[8] e as principais incertezas[9]. A prospectiva tem resultados melhores com a participação de partes interessadas e especialistas, portanto foram convidados especialistas em prospectiva, membros da academia, dos setores público e privado, bem como de gestores públicos e de planejamento, com o objetivo de colaborar na identificação dos condicionantes do futuro do Brasil até 2050.

Com relação às tendências, a consulta on-line solicitou aos respondentes que refletissem sobre o grau de certeza em relação à presença e/ou consolidação do fenômeno em questão até 2050, se haveria algum outro fenômeno, suficientemente consolidado e de grande impacto potencial, que deve ser inserido como uma Megatendência e a seleção de até 10 megatendências mais relevantes para o futuro do Brasil até 2050.

Com relação às incertezas, a lista inicial continha 6 incertezas globais 20 nacionais. A consulta on-line solicitou aos respondentes que refletissem sobre a probabilidade de cada um dos fenômenos listados ocorrer até 2050, se há algum outro fenômeno, de grande impacto potencial, que deve ser inserido como uma incerteza e a seleção de até 10 eventos que considerasse mais relevantes para o futuro do Brasil até 2050. Os enunciados das incertezas foram escritos considerando uma das hipóteses mais positivas para que se avaliasse a probabilidade de ocorrência. Considerou-se que a divergência em relação às probabilidades confirma ou não as incertezas.

A consulta online ficou aberta para respostas por 16 dias e obteve 237 respostas com perfil diversificado dos respondentes tem termos de vínculo institucional, localização, gênero e escolaridade, ainda que neste último haja grande concentração em pós-graduados, o que é desejável nesse tipo de consulta.

Os resultados da consulta online confirmam a maior parte das tendências e apenas 6 foram consideradas com menor convergência quando houve mais

8 Entende-se como megatendências os fenômenos de grande magnitude cuja direção é bastante visível e suficientemente consolidada para se admitir que estarão presentes no futuro, ainda que possam ter pequenas variações na intensidade ou na velocidade da evolução, podendo agregar diversas tendências.

9 As incertezas são fenômenos para os quais há baixa previsibilidade em relação ao seu comportamento no futuro, podendo ocorrer descontinuidades e mudanças na trajetória. Seus desdobramentos podem gerar possibilidades de futuros qualitativamente e quantitativamente bem distintos dos movimentos passados. Podem ser transformações em curso, mas que ainda não produziram todos os seus efeitos. Ou ainda mudanças com potencial de grande impacto no futuro e elevado grau de incerteza.

de 10% de respondentes discordando. Diversas contribuições para inclusão de novas foram tratadas, as quais foram consolidadas em 10 candidatas a megatendências. Quanto às incertezas, a maioria se confirmou com alto grau de incerteza com alta dispersão de respostas ou baixa concentração de probabilidade alta e muito alta de ocorrência.

Ressalta-se que a forma de elaboração dos enunciados para a identificação das incertezas pode ser determinante para se obter o resultado que mais representa uma opinião consistente dos especialistas consultados. Portanto, quanto mais preciso for a sentença do enunciado da incerteza, mais consistente será a escolha do respondente. Assim, enunciados expressos como eventos em determinada direção conferem maior clareza para o respondente, pois apontam apenas um movimento que se deseja avaliar quanto ao grau de incerteza, impacto, motricidade e dependência. Por outro lado, enunciados mais abertos à ambiguidade dificultam a avaliação dos respondentes quanto a esses atributos, pois não se sabe exatamente qual o desdobramento da incerteza que se está avaliando. A padronização dos enunciados na direção positiva dos eventos permite conferir mais assertividade nas respostas. Caso houvesse uma distribuição de respostas com uma curva inclinada à maior probabilidade de ocorrência em enunciados padronizados como positivos, poderia se verificar se tal formato proporciona o viés cognitivo de otimismo.

OFICINA DE MEGATENDÊNCIAS E INCERTEZAS

Os resultados foram levados à discussão em oficina com a participação de 37 especialistas de diversas áreas, ocasião em que os resultados da consulta online para megatendências mundiais e incertezas foram debatidos bem como uma lista consolidada como proposta. No evento, foram priorizadas as megatendências mundiais e identificados oportunidades e riscos para o Brasil associados. Também foram priorizadas as incertezas com maior impacto para o Brasil.

ANÁLISE ESTRUTURAL

O conjunto de 14 megatendências e de 28 incertezas (23 nacionais e 5 mundiais) foram submetidas à avaliação de impacto cruzado, em que se avalia o impacto entre todas as megatendências e entre todas as incertezas, por meio da Matriz de Impacto Cruzado. A análise de impactos cruzados resulta no Diagrama de Motricidade X Dependência, um gráfico de duas dimensões que agrupa as variáveis em quatro quadrantes. O quadrante superior esquerdo (1) contém as variáveis motrizes ou explicativas: influenciam muito e são pouco influenciadas pelas demais variáveis. Tem um elevado "poder" dentro do conjunto de fenômenos considerados. O quadrante superior direito (2) contém as variáveis de ligação: influenciam muito e são muito influenciadas. Exercem um papel importante de intermediação no sistema, transmitindo as influências das variáveis motrizes para as variáveis de resultado. O quadrante inferior esquerdo (3) contém as variáveis autônomas ou independentes: influenciam pouco e são pouco influenciadas pelas demais variáveis. Têm um comportamento independente em relação ao sistema, não possuindo efeito sinérgico. O quadrante inferior direito (4) contém as variáveis de resultado ou dependentes: recebem muita influência das outras variáveis e exercem pouca ou nenhuma influência sobre elas. As transformações nessas variáveis só são possíveis por intermédio de alterações nas variáveis motrizes ou de ligação.

Com os cruzamentos e o uso do software MICMAC, foi possível hierarquizar as variáveis com várias rodadas de interação entre elas. Construiu-se uma rede de relações entre as variáveis com impacto para o Brasil 2050, inclusive com a visualização de um diagrama de redes, com elementos centrais mais motrizes, elementos de ligação na área intermediária e na periferia os fatores de ligação ou resultados. As megatendências identificadas como as mais motrizes por exemplo, são as mudanças climáticas, a transição demográfica e as transformações tecnológicas. Dentre as incertezas de maior motricidade, podemos exemplificar a transição energética, a educação e a produtividade.

O diagrama de motricidade x dependência mostra uma concentração grande de variáveis de ligação, o que mostra, numa visão sistêmica, alto grau de complexidade no sistema de cenarização envolvido na EB2050.

CONCLUSÃO

Esse estudo se propôs a descrever as etapas e produtos gerados até o presente no processo de planejamento nacional de longo prazo e analisar os subsídios para a formulação da EB2050. Os produtos gerados conferem consistência e qualidade técnica essenciais

para o planejamento de longo prazo. A fundamentação é bastante robusta, por está baseada em evidências com fatos e dados, diversidade de opiniões sobre as possibilidades futuras, processos interativos de debate que geram novos insights, e o uso da expertise de especialistas.

Na próxima etapa da EB2050, os condicionantes do futuro, ou seja, as incertezas mais influenciadoras do sistema e com maior impacto serão identificadas e organizadas, visando a formulação de cenários exploratórios que representem diferentes trajetórias possíveis para o desenvolvimento nacional no longo prazo. A abordagem de planejamento por cenários possibilita a elaboração de uma estratégia robusta, voltada ao alcance de um cenário desejado, mas ciente das diversas possibilidades futuras. Recomenda-se a escolha de um cenário desejável capaz de alinhar expectativas e mobilizar redes de cooperação em torno das transformações que se pretende implementar.

Considerando as desigualdades existentes entre as regiões do Brasil, outras das principais preocupações apontadas nos subsídios gerados giram em torno da redução das desigualdades regionais, cujo enfrentamento requer articulação/cooperação entre os entes federados, o governo federal, a sociedade civil, a iniciativa privada e cooperações internacionais a governança multinível, a participação cidadã e a apropriação em sentido amplo possibilitam essa articulação. Esse tópico não foi explorado nesse artigo, mas é tratado em outro artigo neste mesmo evento. Mas, o conteúdo do material consultado aponta que a EB2050 terá alguma abordagem regionalizada, identificando prioridades regionais coadunando-se aos objetivos nacionais.

A abrangência e riqueza do conteúdo produzido derivado da interlocução com diversos atores, possibilita uma visão de futuro agregadora. Os instrumentos utilizados para a elaboração dos estudos criam condições para a atualização periódica com ganhos de capacidades e prontidão para a reflexão sobre as mudanças nos condicionantes do futuro. Recomenda-se a criação de processos de monitoramento da evolução das variáveis, bem como para a identificação de novos fatos portadores de futuro com a instituição de observatório com uma rede prospectiva interinstitucional. Após o processo de elaboração da EB2050 é recomendável a busca da criação de um mecanismo para sua institucionalização e implementação no longo prazo, bem como mecanismos de indução dos demais planos setoriais, temáticos e dos demais níveis de governo.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Unificação metodológica para regionalização dos instrumentos de planejamento estadual sob o olhar da política nacional de desenvolvimento regional

- **Keile Costa Pereira**
  SEPLAG-MT, Brasil
  E-mail: keilepereira@seplag.mt.gov.br
- **Ludimila Villas Bôas de Oliveira**
  SEPLAG-MT, Brasil
  E-mail: ludimilavillasboas@seplag.mt.gov.br
- **Debora Pinheiro da Silva**
  SEPLAG-MT, Brasil
  E-mail: deborasilva@seplag.mt.gov.br
- **Rafael Albertoni Mazeto**
  SEPLAG-MT, Brasil
  E-mail: rafaelmazeto@seplag.mt.gov.br

Resumo

Nos últimos anos, tem-se observado a crescente demanda por uma abordagem mais integrada e coordenada entre planejamento e desenvolvimento regional nos estados da federação. Este artigo propõe uma reflexão sobre a importância do aprimoramento da governança nesse processo de regionalização dos instrumentos de planejamento, visando potencializar os esforços em prol do desenvolvimento regional. Especificamente, exploramos a relevância dessas regiões frente à nova metodologia das regiões imediatas e intermediárias estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Neste contexto, a regionalização proposta pelo IBGE emerge como um instrumento crucial e estratégico para promover a redução das desigualdades regionais e intrarregionais, alinhando-se com os objetivos de desenvolvimento sustentável e equitativo em todo o território nacional.

A principal vantagem da metodologia do IBGE reside na sua capacidade de oferecer análise atualizada da dinâmica socioeconômica e da rede de cidades, identificando novos centros impulsionadores do desenvolvimento regional que podem não ser evidentes no recorte regional atualmente utilizado em cada Estado. O resultado esperado é que a adoção da metodologia desenvolvida pelo IBGE possibilite a elaboração e o acompanhamento de políticas públicas com uma abordagem de governança estratégica

e responsabilidade ambiental e social, culminando na promoção do desenvolvimento regional de forma mais abrangente, ressaltando-se que Plano Plurianual – PPA e Plano de Longo Prazo – PLP – não são a mesma coisa que Plano de Desenvolvimento Regional, mas há inúmeras vantagens na aproximação dos referidos instrumentos.

A metodologia adotada neste trabalho consistiu em revisão de literatura com pesquisa essencialmente qualitativa e predomínio do método científico dedutivo.

Palavras-chave: desenvolvimento; planejamento; regiões; governança.

INTRODUÇÃO

Primeiramente importa ressaltar que Planejamento Orçamentário e Política de Desenvolvimento Regional são conceitos que geram diferentes instrumentos normativos, mas estão interligados.

A Lei 4320/64 estabeleceu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, refletindo de forma direta no Sistema de Planejamento Nacional, ao orientar a forma de estruturação programática a ser considerada, em especial a regionalização, conforme segue:

> Art. 24. O Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital abrangerá:
> I – as despesas e, como couber, também as receitas previstas em planos especiais aprovados em lei e destinados a atender a regiões ou a setores da administração ou da economia;

Reis (2025), em documento enviado ao Presidente da Instituição à época, já recomendava que fosse objeto de exame e decisão que o Plano Nacional fosse desdobrado a nível de programas, projetos e que constasse a definição de planos regionais e setoriais. Veja-se abaixo:

> A fim de dar uma medida de planejamento regional os capítulos setoriais indicariam os planos de desenvolvimento regional (especialmente para o Norte e Nordeste) e, sempre que possível, desceriam a nível de Unidade da Federação, constando os recursos estaduais e/ou municipais, especialmente dos Fundos de Participação, que seriam aplicados, por projeto.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1988, no art. 165, estabeleceu que a regionalização é uma diretriz a ser observada nos instrumentos de planejamento público, com a função de reduzir as desigualdades inter-regionais:

> § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.
> [.]
> § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

A respeito dos preceitos constitucionais acima citados, Vander Gontijo (2025), em uma reflexão acerca da implementação do que está estabelecido na Constituição Federal, referente à regionalização, indagou: "Mas que regiões seriam estas a que se refere a Constituição?" e continua."cerca de 80% das ações propostas nos projetos orçamentários estão 'regionalizadas' na classificação 'nacional' – o que em nada ajuda para o – cumprimento do preceito constitucional".

A Lei 10.180/2001, que institucionalizou o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, estabeleceu como finalidades:

> I – formular o planejamento estratégico nacional;
> II – formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
> III – formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
> IV – gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;
> V – promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Diante do que foi apresentado, qual seria, então, a melhor metodologia a ser aplicada no sentido de atender de forma mais eficiente aos preceitos já

estabelecidos pelas normas e de fato implementar uma política de desenvolvimento regionalizado?

Tanto a quantificação física, quanto as financeiras das ações nos Planejamentos Plurianuais devem ser regionalizadas em atenção ao estabelecido no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e regionais e dar transparência na forma como os recursos serão distribuídos no interior de cada Estado.

A regionalização das metas físicas (quantificação do produto a ser entregue) geralmente ocorre no PPA e no PTA/LOA quando se faz a identificação das entregas em cada projeto, atividade ou operação especial por região de planejamento. A adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas, além de evidenciar os custos e os impactos da ação governamental (Gontijo, 2025).

Já o desenvolvimento regional é operacionalizado pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a qual prevê de forma específica Políticas Regionais de Desenvolvimento Regional, podendo existir Políticas Estaduais de Desenvolvimento Regional, as quais também regionalizam os respectivos territórios de alcance para implementação de ações programadas.

Vide abaixo artigos da atual Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Decreto nº 11. 962, de 22 de março de 2024) que demonstram a necessidade de regionalização territorial para implementação da política de desenvolvimento e inclusive mencionam a regionalização estabelecida pelo IBGE:

> Art. 5º A PNDR possui abordagem territorial, abrangência nacional e atuação nas seguintes escalas geográficas:
> I – macrorregional – correspondente ao recorte geográfico das grandes regiões brasileiras, com prioridade para Amazônia Legal, Região Nordeste e Região Centro-Oeste, com vistas a reduzir as desigualdades inter-regionais; e
> II – sub-regional – correspondente ao recorte territorial em áreas prioritárias da PNDR, estabelecido para a atuação estatal coordenada, com vistas a reduzir as desigualdades intrarregionais.
> [.]
> Art. 6º O Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional estabelecerá tipologia referencial a partir de quadro geográfico de desigualdades regionais, para definir os espaços elegíveis e as áreas prioritárias para a atuação da PNDR, que terá como referência para formulação de indicadores os próprios objetivos da Política, sem prejuízo da atuação desta nas sub-regiões especiais.
> § 1º A tipologia referencial de que trata o caput:
> I – será revista após a publicação de cada edição do Censo Demográfico, a partir de estudo técnico elaborado pelo Núcleo de Inteligência Regional, com a colaboração técnica da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ouvidas as entidades representativas dos entes federativos que tenham atribuições correlatas; e
> II – utilizará o recorte territorial das regiões geográficas imediatas, de acordo com a divisão regional do País estabelecida pelo IBGE.
> [.]

Ademais, ainda falando de desenvolvimento regional, importa ressaltar que existem planos regionais, os quais levam em consideração grupos de Estados e visam integrar esses grupos no plano nacional de desenvolvimento.

Ressalta-se que os planos regionais de desenvolvimento também operacionalizam o plano nacional mediante apoio aos projetos internos de cada Estado que se alinhem à Política Nacional de Desenvolvimento, então um Estado que não apresente projetos de desenvolvimento alinhados com a política nacional deixa de receber recursos do governo federal, de modo que em *ultima ratio* a população daquele Estado é prejudicada, pois com menos projetos e menos recursos, há de se concluir que menos serviços públicos eficientes e de interesse da população serão prestados. Tais projetos não exigem que no Estado haja uma política estadual de desenvolvimento regional, bastando que existam ações previstas de acordo com o respectivo Plano Plurianual.

Logo, o alinhamento entre os planos de desenvolvimento de cada Estado com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional é uma boa estratégia de governança, para implementação de máxima efetivação no que tange ao planejamento e desenvolvimento regional.

Assim, para que haja melhor implementação dos planos regionais de desenvolvimento e consequentemente do plano nacional de desenvolvimento, importa que o planejamento interno de cada Estado

seja monitorável em conjunto com os outros estados da Federação, por isso a importância da proposta explanada neste artigo.

Uma vez que tanto o planejamento orçamentário quanto os planos de desenvolvimento regional visam o desenvolvimento e são territorializados, e levando-se em consideração que a maioria dos Estados brasileiros não possui Política de Desenvolvimento Regional condizente com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional vigente, neste artigo optamos por observar as regionalizações estabelecidas *a priori* nos PPAs, e em Estados nos quais não encontramos nos instrumentos tais informações, levantamos informações em outros documentos buscando entender quais metodologias de regionalização territorial estão sendo utilizadas nos diferentes Estados do Brasil.

Ante todo o exposto, pergunta-se: seria a questão da falta de unificação metodológica nacional no estabelecimento das regiões geográficas de planejamento em cada Estado um problema de governança?

A governança compreende mecanismos de liderança, estratégia e controle, que possibilitem avaliações, direcionamento e monitoramento da atuação das gestões, visando melhor condução das políticas públicas e maior eficiência na prestação de serviços de interesse da sociedade.

Como se pode avaliar a evolução e efetividade do desenvolvimento regional no país se cada Estado segue um método diferente de regionalização no seu Plano Plurianual?

Será que a unificação da metodologia de regionalização dos planos de desenvolvimento de cada Estado permitiria melhor governança nacional da Política de Nacional de Desenvolvimento Regional?

Parece-nos que sim.

Lembrando que neste artigo, ante a falta de Planos Estaduais de Desenvolvimento Regional condizentes com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, consideramos os Planos Plurianuais de cada Estado, os quais distribuem o orçamento com vista ao desenvolvimento.

Nesse contexto, a regionalização proposta pela metodologia de "Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias" elaborada pelo Instituto de Geografia e Estatística – IBGE emerge como um instrumento crucial e estratégico para promover a redução das desigualdades regionais e intrarregionais, alinhando-se com os objetivos de desenvolvimento sustentável e equitativo em todo o território nacional.

É sobre essa possível melhoria na governança dos planos de desenvolvimento que trataremos neste artigo.

OBJETIVOS

O presente trabalho teve por objetivo verificar se a falta de unificação metodológica nacional no estabelecimento das regiões geográficas de planejamento orçamentário em cada Estado seria um problema de governança que dificultaria a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

METODOLOGIA

Para a elaboração deste artigo adotou-se como metodologia revisão de literatura com pesquisa essencialmente qualitativa e predomínio do método científico dedutivo, realizada no ano de 2024, para identificação do estado da arte no que diz respeito aos recortes regionais adotados pelo PPA dos respectivos entes federativos e sua aderência ao recorte das regiões imediatas propostas pelo IBGE, uma vez que a maior parte dos Estados não possui Plano Estadual de Desenvolvimento Regional.

De posse das informações levantadas, procedeu-se a uma avaliação qualitativa dos dados para analisar se a falta de unificação metodológica para definição de regiões de planejamento entre os Estados seria um problema de governança para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Por fim foram analisados exemplos de produtos elaborados pelo Estado de Mato Grosso que já utilizam a regionalização proposta pelo IBGE.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como os estados do Brasil têm regionalizado o seu planejamento em prol do desenvolvimento.

Optou-se neste artigo pela análise dos Planos Plurianuais e instrumentos relacionados a fim de se identificar como os estados do Brasil têm regionalizado o seu planejamento em prol do desenvolvimento. Colaciona-se abaixo o resultado da pesquisa empreendida.

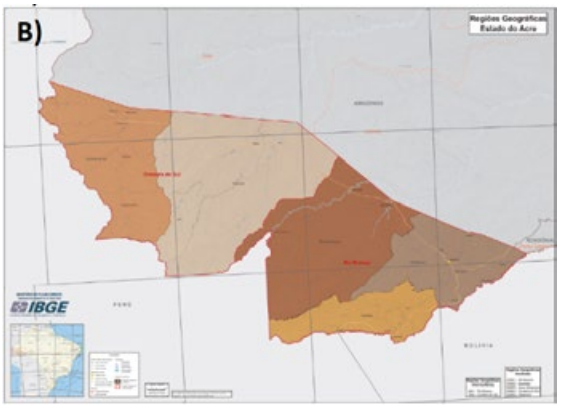
Na Agenda Acre 10 anos (2023), o Estado é dividido em 5 regionais de desenvolvimento: Alto Acre, Baixo Acre, Juruá, Purus e Tarauacá-Envira. Contudo o IBGE, em sua mais recente divisão dos Estados e Regiões Imediatas e Regiões Intermediárias divide o Estado

do Acre em 5 regiões geográficas imediatas, quais sejam: Rio Branco, Basiléia, Sena Madureira, Cruzeiro do Sul e Tarauacá.

Na figura abaixo retirada da Agenda Acre 10 anos (p.17) pode-se observar que o Estado adota a divisão feita pelo IBGE, apesar de nomear as regiões de forma diferente.

Figura 01 – (A) Regiões de Planejamento do Acre e (B) Regiões Imediatas elaboradas pelo IBGE.

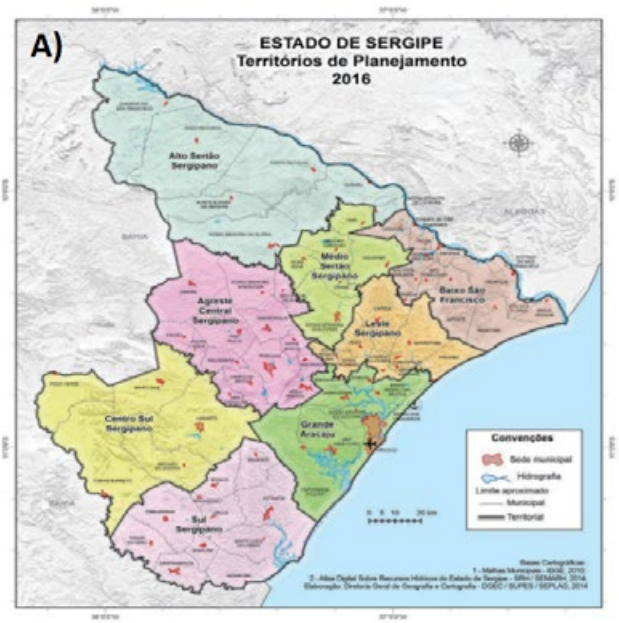
Fonte: ACRE (2024).



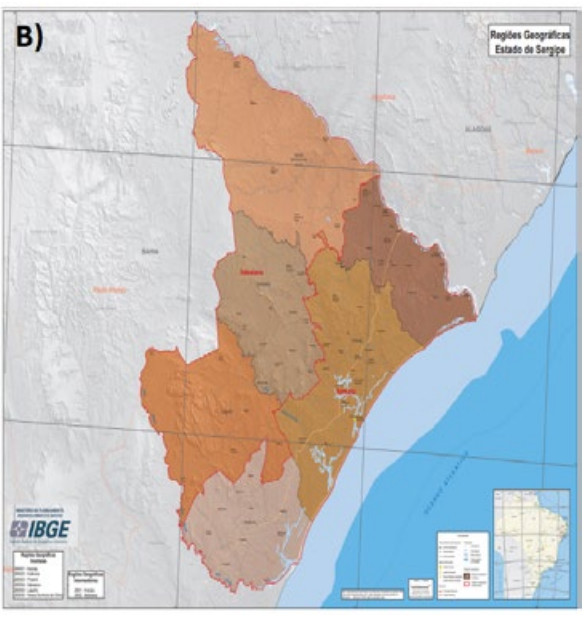
Fonte: IBGE (2017).

Já o Estado de Sergipe, no seu Plano de Desenvolvimento Regional (2017), estabeleceu oito regiões de planejamento (SERGIPE, 2017): Agreste Central; Alto Sertão; Baixo São Francisco; Centro Sul; Grande Aracaju; Leste; Médio Sertão; e Sul. Vide figura abaixo:

Figura 02 – (A) Regiões de Planejamento do Estado de SERGIPE e (B) Regiões Imediatas elaboradas pelo IBGE. Contudo o IBGE apresentou outra divisão para o Estado de Sergipe, de modo que apresenta seis regiões geográficas imediatas.



Fonte: SERGIPE (2017).



Fonte: IBGE (2017).

Quanto ao Estado do Ceará, este dividiu seu território em cinco regiões: Centro Sul/Vale do Salgado; Vale do Coreaú e Ibiapaba; Maciço do Baturité; Baixo Jaguaribe e Vale do Acaraú. Contudo o Estado do Ceará, no PPA referente aos exercícios de 2024-2027 adotou 14 macrorregiões de planejamento: Litoral Oeste/ Vale do Curú; Sertão de Canindé; Grande Fortaleza; Litoral Leste; Maciço do Baturité; Vale do Jaguaribe; Sertão Central; Sertão de Sobral; Litoral Norte; Serra da Ibiapaba; Sertão de Crateús; Sertão dos Inhamuns; Centro Sul e Cariri (CEARÁ, 2024).

Por sua vez, o IBGE estabeleceu a seguinte divisão regional para o Estado do Ceará:

Quadro 01 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado do Ceará elaboradas pelo IBGE.

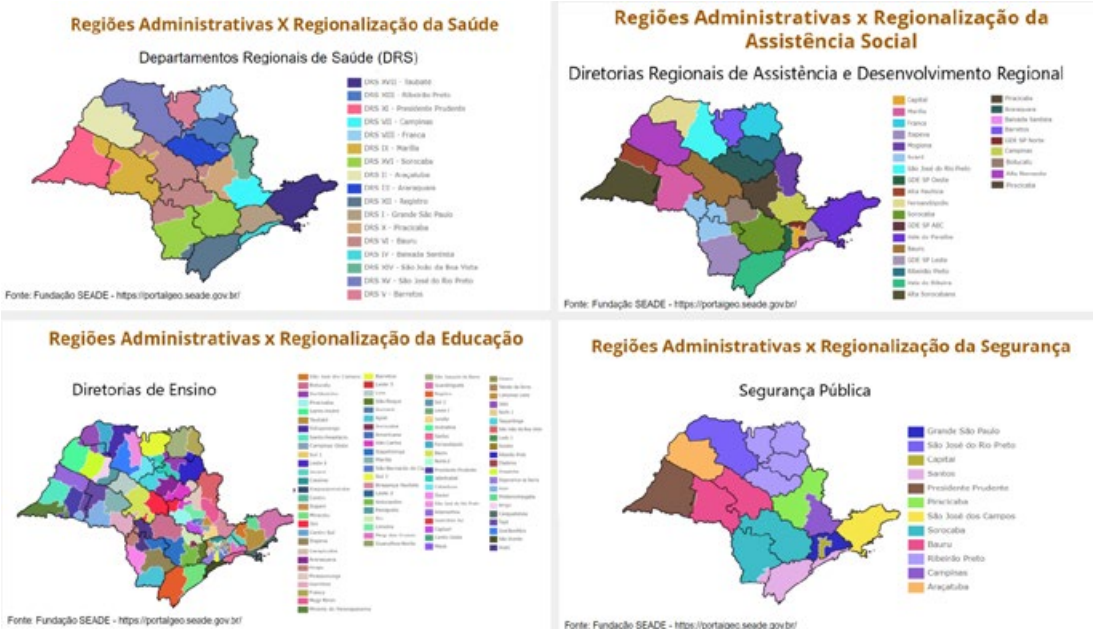
Regiões Geográficas Intermediárias
2301 - Fortaleza
2302 - Quixadá
2303 - Iguatu
2304 - Juazeiro do Norte
2305 - Crateús
2306 - Sobral

Regiões Geográficas Imediatas
230001 - Fortaleza
230002 - Itapipoca
230003 - Redenção-Acarape
230004 - Canindé
230005 - Itapagé
230006 - Quixadá
230007 - Russas - Limoeiro do Norte
230008 - Aracati
230009 - Iguatu
230010 - Icó
230011 - Juazeiro do Norte
230012 - Brejo Santo
230013 - Crateús
230014 - Tauá
230015 - Sobral
230016 - São Benedito - Ipu - Guaraciaba do Norte - Tianguá
230017 - Acaraú
230018 - Camocim

Fonte: IBGE (2017).

Quanto ao Estado de São Paulo, para a Secretaria de Orçamento e Gestão as Regiões Administrativas são o modelo político-administrativo vigente, desde o Decreto nº 48.162/1967, as quais já sofreram adaptações e atualmente estão consolidadas 15 Regiões Administrativas (RA), além da Região Metropolitana de São Paulo (AGUNES, 2024).Entretanto, importa mencionar que o Estado de São Paulo possui diferentes regionalizações voltadas à gestão de diversas secretarias de Estado (SÃO PAULO, 2024).

Figura 03 – Comparação entre Regiões Administrativas e as Regionalizações da Saúde, da Assistência Social, da Educação e da Segurança Pública do Estado de São Paulo.



Fonte: SÃO PAULO (2024).

Por sua vez, o IBGE estabeleceu a seguinte divisão regional para o Estado de São Paulo:

Quadro 02 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado de São Paulo elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias	Regiões Geográficas Imediatas
3501 - São Paulo	350001 - São Paulo
3502 - Sorocaba	350002 - Santos
3503 - Bauru	350003 - Sorocaba
3504 - Marília	350004 - Itapeva
3505 - Presidente Prudente	350005 - Registro
3506 - Araçatuba	350006 - Itapetininga
3507 - São José do Rio Preto	350007 - Avaré
3508 - Ribeirão Preto	350008 - Tatuí
3509 - Araraquara	350009 - Bauru
3510 - Campinas	350010 - Jaú
3511 - São José dos Campos	350011 - Botucatu
	350012 - Lins
	350013 - Marília
	350014 - Assis
	350015 - Ourinhos
	350016 - Tupã
	350017 - Piraju
	350018 - Presidente Prudente
	350019 - Adamantina - Lucélia
	350020 - Dracena
	350021 - Presidente Epitácio - Presidente Venceslau
	350022 - Araçatuba
	350023 - Birigui - Penápolis
	350024 - Andradina
	350025 - São José do Rio Preto
	350026 - Catanduva
	350027 - Votuporanga
	350028 - Jales
	350029 - Fernandópolis
	350030 - Santa Fé do Sul
	350031 - Ribeirão Preto
	350032 - Barretos
	350033 - Franca
	350034 - São Joaquim da Barra - Orlândia
	350035 - Ituverava
	350036 - Araraquara
	350037 - São Carlos
	350038 - Campinas
	350039 - Jundiaí
	350040 - Piracicaba
	350041 - Bragança Paulista
	350042 - Limeira
	350043 - Mogi Guaçu
	350044 - São João da Boa Vista
	350045 - Araras
	350046 - Rio Claro
	350047 - São José do Rio Pardo - Mococa
	350048 - Amparo
	350049 - São José dos Campos
	350050 - Taubaté - Pindamonhangaba
	350051 - Caraguatatuba - Ubatuba - São Sebastião
	350052 - Guaratinguetá
	350053 - Cruzeiro

Fonte: IBGE (2017).

Já o Estado do Rio de Janeiro, em seu PPA 2024-2027 adotou 8 regiões de planejamento: baixadas litorâneas, centro sul, costa verde, médio paraíba, metropolitana, noroeste fluminense, norte fluminense e serrana (RIO DE JANEIRO, 2024).

No entanto, o IBGE prevê as seguintes regiões para o Estado do Rio de Janeiro:

Quadro 03 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado do Rio de Janeiro elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias	Regiões Geográficas Imediatas
3301 - Rio de Janeiro	330001 - Rio de Janeiro
3302 - Volta Redonda - Barra Mansa	330002 - Angra dos Reis
3303 - Petrópolis	330003 - Rio Bonito
3304 - Campos dos Goytacazes	330004 - Volta Redonda - Barra Mansa
3305 - Macaé - Rio das Ostras - Cabo Frio	330005 - Resende
	330006 - Valença
	330007 - Petrópolis
	330008 - Nova Friburgo
	330009 - Três Rios - Paraíba do Sul
	330010 - Campos dos Goytacazes
	330011 - Itaperuna
	330012 - Santo Antônio de Pádua
	330013 - Cabo Frio
	330014 - Macaé - Rio das Ostras

Fonte: IBGE (2017).

O Estado do Espírito Santo, no PPA 2024-2027 adotou 10 microrregiões geográficas: Metropolitana, Central Serrana, Sudoeste Serrana, Litoral Sul, Central Sul, Caparaó, Rio Doce, Centro Oeste, Nordeste e Noroeste (ESPIRITO SANTO, 2023).

O IBGE, por sua vez, dividiu o Estado do Espírito Santo nas seguintes regiões:

Quadro 04 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado do Estado do Espirito Santo elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias	Regiões Geográficas Imediatas
3201 - Vitória	320001 - Vitória
3202 - São Mateus	320002 - Afonso Cláudio - Venda Nova do Imigrante - Santa Maria de Jetibá
3203 - Colatina	320003 - São Mateus
3204 - Cachoeiro do Itapemirim	320004 - Linhares
	320005 - Colatina
	320006 - Nova Venécia
	320007 - Cachoeiro de Itapemirim
	320008 - Alegre

Fonte: IBGE (2017).

Quanto ao Estado do Rio Grande do Sul, o mesmo possui nove Regiões Funcionais de Planejamento (RFs), que são agrupamentos dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) (RIO GRANDE DO SUL, 2024).

Já o IBGE estabeleceu como parâmetro as seguintes regiões no Rio Grande do Sul:

Quadro 05 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado do Rio Grande do Sul elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias
4301 - Porto Alegre
4302 - Pelotas
4303 - Santa Maria
4304 - Uruguaiana
4305 - Ijuí
4306 - Passo Fundo
4307 - Caxias do Sul
4308 - Santa Cruz do Sul - Lajeado

Regiões Geográficas Imediatas	
430001 - Porto Alegre	430023 - Três de Maio
430002 - Novo Hamburgo - São Leopoldo	430024 - Cerro Largo
430003 - Tramandaí - Osório	430025 - Passo Fundo
430004 - Taquara - Parobé - Igrejinha	430026 - Erechim
430005 - Camaquã	430027 - Cruz Alta
430006 - Charqueadas - Triunfo - São Jerônimo	430028 - Carazinho
430007 - Montenegro	430029 - Frederico Westphalen
430008 - Torres	430030 - Marau
430009 - Pelotas	430031 - Soledade
430010 - Bagé	430032 - Tapejara - Sananduva
430011 - Santa Maria	430033 - Lagoa Vermelha
430012 - São Gabriel - Caçapava do Sul	430034 - Palmeira das Missões
430013 - Cachoeira do Sul	430035 - Nonoai
430014 - Santiago	430036 - Caxias do Sul
430015 - Uruguaiana	430037 - Bento Gonçalves
430016 - Santana do Livramento	430038 - Nova Prata - Guaporé
430017 - São Borja	430039 - Vacaria
430018 - Ijuí	430040 - Santa Cruz do Sul
430019 - Santa Rosa	430041 - Lajeado
430020 - Santo Ângelo	430042 - Sobradinho
430021 - Três Passos	430043 - Encantado
430022 - São Luiz Gonzaga	

Fonte: IBGE (2017).

O Estado do Paraná (2023), adotou as regiões intermediárias do IBGE, como pode ser observado no seu PPA 2024-2027. Vejamos trecho abaixo do artigo 6º:

§ 5º A distribuição geográfica do planejamento de entregas físicas será realizada por município, sendo admitida a distribuição por Região Intermediária – RGInt do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE ou para todo o Estado quando não for viável a distribuição mais detalhada.

O Estado de Goiás em seu PPA 2024-2027 foi dividido nas seguintes 10 regiões: Região Sudeste Goiano (Estrada de Ferro), Região Noroeste Goiano (Estrada do Boi), Região Centro Goiano (Eixo BR-153), Região Metropolitana de Goiânia, Região Norte Goiano, Região Oeste Goiano (Eixo GO-060), Região Sudoeste Goiano, Região Entorno do Distrito Federal, Região Nordeste Goiano e Região Sul Goiano (GOIÁS, 2023).

Contudo o IBGE apresentou as seguintes regiões geográficas para o Estado de Goiás:

Quadro 06 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado de Goiás elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias
5201 - Goiânia
5202 - Itumbiara
5203 - Rio Verde
5204 - São Luís de Montes Belos - Iporá
5205 - Porangatu - Uruaçu
5206 - Luziânia - Águas Lindas de Goiás
5301 - Distrito Federal

Regiões Geográficas Imediatas
520001 - Goiânia
520002 - Anápolis
520003 - Inhumas - Itaberaí - Anicuns
520004 - Catalão
520005 - Goiás - Itapuranga
520006 - Pires do Rio
520007 - Itumbiara
520008 - Caldas Novas - Morrinhos
520009 - Piracanjuba
520010 - Rio Verde
520011 - Jataí - Mineiros
520012 - Quirinópolis
520013 - São Luís de Montes Belos
520014 - Iporá
520015 - Palmeiras de Goiás
520016 - Porangatu
520017 - Uruaçu - Niquelândia
520018 - Ceres - Rialma - Goianésia
520019 - Luziânia
520020 - Águas Lindas de Goiás
520021 - Posse - Campos Belos
520022 - Flores de Goiás
530001 - Distrito Federal

Fonte: IBGE (2017).

Por sua vez o Estado de Tocantins foi dividido em oito regiões e três macrorregiões. As oito Regiões de Planejamento do Estado do Tocantins, são: Bico do Papagaio, Norte, Meio Norte, Vale do Araguaia, Central, Jalapão, Sul, e Sudeste.

Já as macrorregiões, são: Sul, Centro e Norte. Sendo a Macrorregião Sul composta pelas regionais Sul e Sudeste, compreendendo 36 municípios. A Macrorregião Central abrange as regionais Vale do Araguaia, Central e Jalapão, totalizando 38 municípios. E a Macrorregional Norte abrange as regionais Meio Norte, Norte e Bico do Papagaio, contendo 65 municípios (PORTAL DO GOVERNO DE TOCANTINS, 2024).

Já o IBGE apresentou regionalização diferente para o Estado do Tocantins. Vejamos abaixo:

Quadro 07 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado de Tocantins elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias
1701 - Palmas
1702 - Araguaína
1703 - Gurupi

Regiões Geográficas Imediatas
170001 - Palmas
170002 - Porto Nacional
170003 - Paraíso do Tocantins
170004 - Miracema do Tocantins
170005 - Araguaína
170006 - Guaraí
170007 - Colinas do Tocantins
170008 - Tocantinópolis
170009 - Araguatins
170010 - Gurupi
170011 - Dianópolis

Fonte: IBGE (2017).

O Estado do Piauí é dividido em 12 Territórios de Desenvolvimento: Planície Litorânea, Cocais, Carnaubais, Entre Rios, Vale do Sambito, Vale do Rio Guaribas, Chapada Vale do Rio Itaim, Vale do Canindé, Serra da Capivara, Vale dos Rios Piauí e Itaueiras, Tabuleiros do Alto Parnaíba e Chapada das Mangabeiras (PIAUÍ, 2017).

Por sua vez o IBGE estabeleceu as seguintes regiões geográficas para o Estado do Piauí:

Quadro 08 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado do Piauí elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias
2201 - Teresina
2202 - Parnaíba
2203 - Picos
2204 - São Raimundo Nonato
2205 - Corrente - Bom Jesus
2206 - Floriano

Regiões Geográficas Imediatas
220001 - Teresina
220002 - Amarante - Água Branca - Regeneração
220003 - Campo Maior
220004 - Valença do Piauí
220005 - Barras
220006 - Parnaíba
220007 - Piripiri
220008 - Esperantina
220009 - Picos
220010 - Paulistana
220011 - Oeiras
220012 - Simplício Mendes
220013 - São Raimundo Nonato
220014 - São João do Piauí
220015 - Corrente
220016 - Bom Jesus
220017 - Floriano
220018 - Uruçuí
220019 - Canto do Buriti

Fonte: IBGE (2017).

Quanto ao Rio Grande do Norte, o Estado é dividido em 10 Territórios da Cidadania: Assu/Mossoró, Sertão do Apodi, Trairí, Seridó, Mato Grande, Potengi, Sertão Central Cabugi e Litoral Norte, Agreste Litoral Sul, Alto Oeste e Terras dos Potiguaras.

Importa mencionar que o Governo do Rio Grande do Norte publicou em 2024 estudo sobre diferentes abordagens para a regionalização do Estado, de modo que a importância do tema das regionalizações para fins de desenvolvimento é reconhecida por diferentes agentes estatais no Brasil (RIO GRANDE DO NORTE, 2024).

O IBGE, de outro modo, apresentou a seguinte divisão regional para o Rio Grande do Norte:

Quadro 09 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado de Rio Grande do Norte elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias	Regiões Geográficas Imediatas
2401 - Natal	240001 - Natal
2402 - Caicó	240002 - Santo Antônio - Passa e Fica - Nova Cruz
2403 - Mossoró	240003 - Canguaretama
	240004 - Santa Cruz
	240005 - João Câmara
	240006 - São Paulo do Potengi
	240007 - Caicó
	240008 - Currais Novos
	240009 - Mossoró
	240010 - Pau dos Ferros
	240011 - Açu

Fonte: IBGE (2017).

O Estado de Pernambuco (2003) estabeleceu 12 Regiões de Desenvolvimento, conforme exara a Lei Estadual nº 12.427, de 25 de setembro de 2003 e as manteve no PPA 2024-2027. Listamos a seguir as 12 regiões mencionadas: Itaparica, São Francisco, Araripe, Sertão Central, Pajeú, Moxotó, Agreste Meridional, Agreste Central, Agreste Setentrional, Mata Sul, Mata Norte e Metropolitana (PERNANBUCO, 2023).

O IBGE, por sua vez, estabeleceu a seguinte regionalização para o Estado de Pernambuco:

Quadro 10 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado de Pernambuco elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias	Regiões Geográficas Imediatas
2601 - Recife	260001 - Recife
2602 - Caruaru	260002 - Goiana – Timbaúba
2603 - Serra Talhada	260003 - Palmares
2604 - Petrolina	260004 - Limoeiro
	260005 - Vitória de Santo Antão
	260006 - Carpina
	260007 - Barreiros - Sirinhaém
	260008 - Surubim
	260009 - Caruaru
	260010 - Garanhuns
	260011 - Arcoverde
	260012 - Belo Jardim – Pesqueira
	260013 - Serra Talhada
	260014 - Afogados da Ingazeira
	260015 - Petrolina
	260016 - Araripina
	260017 - Salgueiro
	260018 - Escada – Ribeirão

Fonte: IBGE (2017).

No Estado de Alagoas foram adotadas 9 regiões de planejamento: Metropolitana, Tabuleiros do Sul, Baixo São Francisco, Agreste, Planalto do Borborema, Serrana dos Quilombos, Norte, Médio Sertão e Alto Sertão 9 (ALAGOAS, 2023).

Contudo o IBGE propôs uma divisão diferente para o Estado de Alagoas, conforme pode-se ver a seguir:

Quadro 11 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado de Alagoas elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias	Regiões Geográficas Imediatas
2701 - Maceió	270001 - Maceió
2702 - Arapiraca	270002 - Porto Calvo - São Luís do Quitunde
	270003 - Penedo
	270004 - São Miguel dos Campos
	270005 - União dos Palmares
	270006 - Atalaia
	270007 - Arapiraca
	270008 - Palmeira dos Índios
	270009 - Delmiro Gouveia
	270010 - Santana do Ipanema
	270011 - Pão de Açúcar - Olho d'Água das Flores – Batalha

Fonte: IBGE (2017).

O Estado do Pará, conforme pode ser visto em seu PPA 2024-2027, adotou 12 Regiões de Integração: Araguaia, Baixo Amazonas, Carajás, Guarajá, Guamá, Lago de Tucuruí, Marajó, Rio Caeté, Rio Capim, Tapajós, Tocantins, Xingu.

O IBGE estabeleceu a seguinte divisão geográfica para o Estado do Pará:

Quadro 12 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado do Pará elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias	Regiões Geográficas Imediatas
1501 - Belém	150001 - Belém
1502 - Castanhal	150002 - Cametá
1503 - Marabá	150003 - Abaetetuba
1504 - Redenção	150004 - Castanhal
1505 - Santarém	150005 - Bragança
1506 - Altamira	150006 - Capanema
1507 - Breves	150007 - Paragominas
	150008 - Capitão Poço
	150009 - Marabá
	150010 - Parauapebas
	150011 - Tucuruí
	150012 - Redenção
	150013 - Tucumã - São Félix do Xingu
	150014 - Xinguara
	150015 - Santarém
	150016 - Itaituba
	150017 - Oriximiná
	150018 - Altamira
	150019 - Almeirim - Porto de Moz
	150020 - Breves
	150021 - Soure-Salvaterra

Fonte: IBGE (2017).

O Estado da Paraíba é dividido em 14 Regiões Geoadministrativas: João Pessoa, Itabaiana, Campina Grande, Taperoá, Guarabira, Cuité, Cajazeiras, Monteiro, Serra Branca, Patos, Itaporanga, Catolé do Rocha, Princesa Isabel e Sousa (PARAÍBA, 2022).

Já o IBGE estabeleceu a seguinte divisão regional para o Estado da Paraíba:

Quadro 13 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado da Paraíba elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias	Regiões Geográficas Imediatas
2501 - João Pessoa	250001 - João Pessoa
2502 - Campina Grande	250002 - Guarabira
2503 - Patos	250003 - Mamanguape - Rio Tinto
2504 - Sousa - Cajazeiras	250004 - Itabaiana
	250005 - Campina Grande
	250006 - Cuité - Nova Floresta
	250007 - Monteiro
	250008 - Sumé
	250009 - Patos
	250010 - Itaporanga
	250011 - Catolé do Rocha - São Bento
	250012 - Pombal
	250013 - Princesa Isabel
	250014 - Sousa
	250015 - Cajazeiras

Fonte: IBGE (2017).

O Estado de Roraima adotou a regionalização estabelecida pelo Zoneamento Ecológico-Econômico elaborado para seu território de acordo com a legislação federal e estadual, conforme pode ser visto no anexo I do PPA 2024-2027 (ROAIMA, 2024).

O IBGE estabeleceu as seguintes regiões geográficas para o Estado de Roraima:

Quadro 14 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado de Roraima elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias	Regiões Geográficas Imediatas
1401 - Boa Vista	140001 - Boa Vista
1402 - Rorainópolis - Caracaraí	140002 - Pacaraima
	140003 - Rorainópolis
	140004 - Caracaraí

Fonte: IBGE (2017).

O Estado de Rondônia adotou 10 regiões de planejamento, como pode ser visto no site da Secretaria de Estado de Planejamento e no PPA 2024-2027 (RONDÔNIA, 2024). Vejamos a seguir o artigo 2º do PPA 2024-2027 de Rondônia (Lei nº 5.718/2024):

> Art. 2° Para efeito de aplicação dos recursos previstos no PPA, fica o Estado de Rondônia dividido em 10 (dez) regiões, de acordo com o art. 1° da Lei Complementar n° 414, de 28 de dezembro de 2007.

Por sua vez, o IBGE estabeleceu as seguintes regiões geográficas para o Estado de Rondônia:

Quadro 15 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado de Rondônia elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias	Regiões Geográficas Imediatas
1101 - Porto Velho	110001 - Porto Velho
1102 - Ji-Paraná	110002 - Ariquemes
	110003 - Jaru
	110004 - Ji-Paraná
	110005 - Cacoal
	110006 - Vilhena

Fonte: IBGE (2017).

O Estado de Mato Grosso adota 12 regiões de planejamento: Juína, Alta Floresta, Vila Rica, Barra do Garças, Rondonópolis, Cuiabá/Várzea Grande, Cáceres, Tangará da Serra, Diamantino, Sorriso, Juara e Sinop (MATO GROSSO, 2023).

O IBGE, no entanto, propõe as seguintes regiões geográficas para o Estado de Mato Grosso:

Quadro 16 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado de Mato Grosso elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias	Regiões Geográficas Imediatas
5101 - Cuiabá	510001 - Cuiabá
5102 - Cáceres	510002 - Tangará da Serra
5103 - Sinop	510003 - Diamantino
5104 - Barra do Garças	510004 - Cáceres
5105 - Rondonópolis	510005 - Pontes e Lacerda - Comodoro
	510006 - Mirassol D'oeste
	510007 - Sinop
	510008 - Sorriso
	510009 - Juína
	510010 - Alta Floresta
	510011 - Peixoto de Azevedo - Guarantã do Norte
	510012 - Juara
	510013 - Barra do Garças
	510014 - Confresa - Vila Rica
	510015 - Água Boa
	510016 - Rondonópolis
	510017 - Primavera do Leste
	510018 - Jaciara

Fonte: IBGE (2017).

O Estado de Minas Gerais adota dez Regiões de Planejamento: Alto Paranaíba, Central, Centro-Oeste de Minas, Jequitinhonha/Mucuri, Mata, Noroeste de Minas, Norte de Minas, Rio Doce, Sul de Minas e Triângulo (MINAS GERAIS, 2024).

O IBGE, no entanto, propõe as seguintes regiões geográficas para o Estado de Minas Gerais:

Quadro 17 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado de Minas Gerais elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias	Regiões Geográficas Imediatas	
3101 - Belo Horizonte	310001 - Belo Horizonte	310036 - Além Paraíba
3102 - Montes Claros	310002 - Sete Lagoas	310037 - Barbacena
3103 - Teófilo Otoni	310003 - Santa Bárbara - Ouro Preto	310038 - Conselheiro Lafaiete
3104 - Governador Valadares	310004 - Curvelo	310039 - São João del Rei
3105 - Ipatinga	310005 - Itabira	310040 - Varginha
3106 - Juiz de Fora	310006 - Montes Claros	310041 - Passos
3107 - Barbacena	310007 - Janaúba	310042 - Alfenas
3108 - Varginha	310008 - Salinas	310043 - Lavras
3109 - Pouso Alegre	310009 - Januária	310044 - Guaxupé
3110 - Uberaba	310010 - Pirapora	310045 - Três Corações
3111 - Uberlândia	310011 - São Francisco	310046 - Três Pontas - Boa Esperança
3112 - Patos de Minas	310012 - Espinosa	310047 - São Sebastião do Paraíso
3113 - Divinópolis	310013 - Teófilo Otoni	310048 - Campo Belo
	310014 - Capelinha	310049 - Piumhí
	310015 - Almenara	310050 - Pouso Alegre
	310016 - Diamantina	310051 - Poços de Caldas
	310017 - Araçuaí	310052 - Itajubá
	310018 - Pedra Azul	310053 - São Lourenço
	310019 - Águas Formosas	310054 - Caxambu - Baependi
	310020 - Governador Valadares	310055 - Uberaba
	310021 - Guanhães	310056 - Araxá
	310022 - Mantena	310057 - Frutal
	310023 - Aimorés - Resplendor	310058 - Iturama
	310024 - Ipatinga	310059 - Uberlândia
	310025 - Caratinga	310060 - Ituiutaba
	310026 - João Monlevade	310061 - Monte Carmelo
	310027 - Juiz de Fora	310062 - Patos de Minas
	310028 - Manhuaçu	310063 - Unaí
	310029 - Ubá	310064 - Patrocínio
	310030 - Ponte Nova	310065 - Divinópolis
	310031 - Muriaé	310066 - Formiga
	310032 - Cataguases	310067 - Dores do Indaiá
	310033 - Viçosa	310068 - Pará de Minas
	310034 - Carangola	310069 - Oliveira
	310035 - São João Nepomuceno - Bicas	310070 - Abaeté

Fonte: IBGE (2017).

O Estado de Santa Catarina (2023) é dividido em oito principais regiões: Litoral, Nordeste, Planalto Norte, Vale do Itajaí, Planalto Serrano, Sul, Meio-Oeste e Oeste.

O IBGE, no entanto, propõe as seguintes regiões geográficas para de Santa Catarina:

Quadro 18 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado de Santa Catarina elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias	Regiões Geográficas Imediatas	
4201 - Florianópolis	420001 - Florianópolis	420014 - Caçador
4202 - Criciúma	420002 - Criciúma	420015 - Videira
4203 - Lages	420003 - Tubarão	420016 - Joinville
4204 - Chapecó	420004 - Araranguá	420017 - Mafra
4205 - Caçador	420005 - Lages	420018 - São Bento do Sul - Rio Negrinho
4206 - Joinville	420006 - Curitibanos	420019 - Blumenau
4207 - Blumenau	420007 - Chapecó	420020 - Itajaí
	420008 - Joaçaba - Herval d'Oeste	420021 - Brusque
	420009 - São Miguel do Oeste	420022 - Rio do Sul
	420010 - Concórdia	420023 - Ibirama - Presidente Getúlio
	420011 - Xanxerê	420024 - Ituporanga
	420012 - Maravilha	
	420013 - São Lourenço do Oeste	

Fonte: IBGE (2017).

O Esta do Bahia a partir da sua realidade local estabeleceu 27 Territórios de Identidade, constituídos a partir da especificidade de cada região, são eles: Irecê, Velho Chico, Chapada Diamantina, Sisal, Litoral Sul, Baixo Sul, Extremo Sul, Médio Sudoeste da Bahia, Vale do Jiquiriçá, Sertão do São Francisco, Bacia do Rio Grande, Bacia do Paramirim, Sertão Produtivo, Piemonte do Paraguaçu, Bacia do Jacuípe, Piemonte da Diamantina, Semiárido Nordeste II, Litoral Norte e Agreste Baiano, Portal do Sertão, Sudoeste Baiano, Recôncavo, Médio Rio de Contas, Bacia do Rio Corrente, Itaparica, Piemonte Norte do Itapicuru, Metropolitano de Salvador e Costa do Descobrimento (SEPLAN, 2022).

O IBGE, no entanto, propõe as seguintes regiões geográficas para o Estado da Bahia:

Quadro 19 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Estado da Bahia elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias
2901 - Salvador
2902 - Santo Antônio de Jesus
2903 - Ilhéus - Itabuna
2904 - Vitória da Conquista
2905 - Guanambi
2906 - Barreiras
2907 - Irecê
2908 - Juazeiro
2909 - Paulo Afonso
2910 - Feira de Santana

Regiões Geográficas Imediatas	
290001 - Salvador	290018 - Barreiras
290002 - Alagoinhas	290019 - Santa Maria da Vitória
290003 - Santo Antônio de Jesus	290020 - Irecê
290004 - Cruz das Almas	290021 - Xique-Xique - Barra
290005 - Valença	290022 - Juazeiro
290006 - Nazaré - Maragogipe	290023 - Senhor do Bonfim
290007 - Ilhéus - Itabuna	290024 - Paulo Afonso
290008 - Teixeira de Freitas	290025 - Ribeira do Pombal
290009 - Eunápolis - Porto Seguro	290026 - Euclides da Cunha
290010 - Camacan	290027 - Cícero Dantas
290011 - Vitória da Conquista	290028 - Jeremoabo
290012 - Jequié	290029 - Feira de Santana
290013 - Brumado	290030 - Jacobina
290014 - Ipiaú	290031 - Itaberaba
290015 - Itapetinga	290032 - Conceição do Coité
290016 - Guanambi	290033 - Serrinha
290017 - Bom Jesus da Lapa	290034 - Seabra

Fonte: IBGE (2017).

Por fim, o Estado do Maranhão estabeleceu 32 regiões de planejamento, são elas: Região da Baixada Maranhense, Região da Chapada das Mesas, Região da Ilha do Maranhão, Região da Pré-Amazônia, Região das Serras, Região do Alpercatas, Região do Alto Munim, Região do Alto Turi, Região do Baixo Balsas, Região do Baixo Itapecuru, Região do Baixo Munim, Região do Baixo Turi, Região do Delta do Parnaíba, Região do Flores, Região do Gurupi, Região do Litoral Ocidental, Região do Mearim, Região do Médio Mearim, Região do Médio Parnaíba, Região do Pericumã, Região do Pindaré, Região do Sertão Maranhense, Região do Tocantins, Região dos Carajás, Região dos Cocais, Região dos Eixos Rodoferroviários, Região dos Gerais de Balsas, Região dos Guajajaras, Região dos Imigrantes, Região dos Lagos, Região dos Lençóis Maranhenses e Região dos Timbiras (SEPLAN, 2007).

O IBGE, no entanto, propõe as seguintes regiões geográficas para o Estado do Maranhão:

Quadro 20 – Regiões geográficas intermediárias e imediatas do Maranhão elaboradas pelo IBGE.

Regiões Geográficas Intermediárias
2101 - São Luís
2102 - Santa Inês - Bacabal
2103 - Caxias
2104 - Presidente Dutra
2105 - Imperatriz

Regiões Geográficas Imediatas
210001 - São Luís
210002 - Pinheiro
210003 - Chapadinha
210004 - Itapecuru Mirim
210005 - Viana
210006 - Barreirinhas
210007 - Tutoia - Araioses
210008 - Cururupu
210009 - Santa Inês
210010 - Bacabal
210011 - Governador Nunes Freire
210012 - Pedreiras
210013 - Caxias
210014 - Timon
210015 - Codó
210016 - Presidente Dutra
210017 - São João dos Patos
210018 - Colinas
210019 - Imperatriz
210020 - Barra do Corda
210021 - Açailândia
210022 - Balsas

Fonte: IBGE (2017).

Quanto aos estados do Amapá, Amazonas e Mato Grosso do Sul a pesquisa não conseguiu localizar as informações necessárias sobre suas regionalizações. Foram feitas tentativas de contato com as secretarias estaduais, porém, essas iniciativas não obtiveram sucesso.

Ante os dados apresentados nesta seção é possível afirmar que não há quase nenhuma aderência dos estados do Brasil à metodologia das regiões geográficas imediatas do IBGE quanto ao recorte territorial adotado para a elaboração do PPA, com exceção dos Estados do Acre e Pará que adotaram como recorte territorial a metodologia das regiões imediatas e intermediárias proposta pelo IBGE.

Como a pesquisa também não encontrou Planos Estaduais de Desenvolvimento Regional estabelecidos em legislação própria com tal nomenclatura, optou-se por avaliar como os estados têm desenvolvido seus planos de desenvolvimento a partir do PPA.

As informações apuradas indicam que a maioria dos Estados da Federação adota recortes territoriais distintos daqueles propostos pelo IBGE em seu estudo sobre regiões imediatas para fins de planejamento territorial. Observa-se, nesse contexto, uma completa ausência de padronização na metodologia de regionalização utilizada pelos estados brasileiros ao elaborar seus planos de desenvolvimento. Cada unidade federativa define sua própria abordagem, com base em critérios e interesses particulares, o que resulta em uma grande diversidade de modelos e dificulta a integração e a comparação entre os diferentes territórios.

Diante do quadro exposto seria possível uma boa governança da Política Nacional de Desenvolvimento Regional?

Sobre isso serão tecidas mais considerações na próxima seção.

A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E AS IMPLICAÇÕES DA REGIONALIZAÇÃO INTERNA DOS ESTADOS.

Para melhor compreensão da interligação entre os âmbitos federal, regional e estadual no que diz respeito ao planejamento com foco no desenvolvimento regional e compreensão de que a melhoria na governança a nível federal beneficia internamente os Estados, importa perceber o que determina a legislação vigente sobre Desenvolvimento Regional.

Para isso utilizaremos como exemplo a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e a Legislação instituidora da SUDECO (2023), que é a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste. Vejamos abaixo:

> Decreto nº 11. 962, de 22 de março de 2024:
> Art. 7º O planejamento e a implementação das ações da PNDR observarão, preferencialmente, os seguintes eixos estratégicos:
> I – desenvolvimento produtivo;
> II – difusão do conhecimento, da tecnologia e da inovação;
> III – educação e qualificação profissional;
> IV – infraestruturas econômica e urbana;
> V – desenvolvimento social e acesso a serviços públicos essenciais;
> VI – fortalecimento das capacidades governativas dos entes federativos; e
> VII – meio ambiente e sustentabilidade.
> Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PRDCO – (2024-2027):
> desenvolvimento produtivo;
> ciência, tecnologia e inovação;
> infraestrutura econômica e urbana;
> meio ambiente;
> capacidades governativas e
> desenvolvimento social
> Lei Complementar 129/09:
> Art. 4º Compete à Sudeco:
> I – definir objetivos e metas econômicas e sociais que levem ao desenvolvimento sustentável da Região Centro-Oeste;
> II – elaborar o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste, articulando-o com as políticas e os planos de desenvolvimento nacional, estaduais e municipais e, em especial, com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional;

Percebe-se que há convergência entre os eixos estratégicos, que orientam a ação, nos níveis nacional e regional e os planos regionais de desenvolvimento devem ser articulados com os planos nacional, estaduais e municipais, de modo que as ações de todos os entes da Federação que visem o desenvolvimento devem estar articuladas.

Uma vez que a regionalização do território é um instrumento indispensável para se pensar o

desenvolvimento regional (até parece redundante dizer), resta evidente que diferentes regionalizações do mesmo território nos níveis nacional, estadual e municipal dificultam a articulação das políticas de desenvolvimento.

Por isso, tendo em vista que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional já adota a metodologia do IBGE para a regionalização do território, parece razoável sugerir que os estados brasileiros também o façam.

Governar a Política Nacional de Desenvolvimento implica não apenas em disponibilização de verbas e estabelecimento de eixos prioritários, mas também há uma demanda contínua por diagnósticos e monitoramentos de implementação, o que requer alguma padronização que possibilite comparações, para então reavaliar as tipologias prioritárias e as rotas de ação.

Nesse sentido, o Decreto nº 11.962/2024, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR – em seu art. 5º discorre sobre a divisão territorial adotada para fins de planejamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

O mencionado art. 5º afirma que a PNDR possui abordagem territorial, abrangência nacional e especialmente menciona que na escala geográfica macrorregional será observado o recorte geográfico das grandes regiões brasileiras, pensando-se prioritariamente nas regiões da Amazônia Legal, Nordeste e Centro-Oeste (BRASIL, 2024).

Ademais, a PNDR estabelece em seu art. 6º que existirá tipologia referencial que elencará áreas prioritárias de atuação, tipologia essa que será definida a partir de quadro geográfico de desigualdades regionais.

Vemos através dos dispositivos citados acima que a tipologia referencial que elegerá as áreas prioritárias deve utilizar o recorte territorial das regiões geográficas imediatas, de acordo com a divisão proposta pelo IBGE, assim, a tipologia em comento deve ser revisada a cada censo demográfico.

Existindo tal definição para a política nacional em comento, não seria razoável esperar que os estados brasileiros também adotassem as regiões geográficas imediatas estabelecidas pelo IBGE quando realizassem os planejamentos internos com foco no desenvolvimento?

Sabe-se que a uniformização nacional da metodologia de regionalização territorial no planejamento de cada estado brasileiro demandará elaboração de novas leis e redefinição de muitas decisões estratégicas, o que não parece realizável em curto prazo, contudo, é possível que seja adotada fase de transição, na qual cada Estado pode começar a experimentar o uso de diagnósticos que utilizem a metodologia das regiões imediatas definidas pelo IBGE a fim de elaborar suas políticas públicas, para assim perceberem os ganhos que podem advir de tal adoção de regionalização alinhada com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Um estado que começou a implantar a sugestão exposta no parágrafo anterior foi o Mato Grosso, como veremos na próxima sessão.

APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DE REGIONALIZAÇÃO DO IBGE, EM MATO GROSSO

Embora o Estado de Mato Grosso ainda não tenha aderido às regiões imediatas do IBGE como recorte territorial do PPA, muitos estudos vêm sendo desenvolvidos e aplicados observando os recortes das regiões geográficas imediatas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

O que seria, então, a metodologia elaborada pelo IBGE que é tão mencionada neste artigo?

Para responder à pergunta feita no parágrafo anterior, *a priori*, pode-se dizer que é de conhecimento geral que recentemente o IBGE divulgou as informações do Censo (2022) e é possível ver no site do instituto que houve atualização da Base Territorial Censitária, a fim de acompanhar a dinâmica da vida real da sociedade brasileira, de modo a promover insumos geográficos mais precisos e condizentes com a realidade contemporânea.

Logo, é salutar ressaltar que o IBGE é o principal provedor de dados e informações do País e sem exagero pode-se afirmar que o IBGE oferece visão completa e atual do Brasil, através do desempenho das seguintes funções: produção e análise de informações estatísticas; coordenação e consolidação das informações estatísticas; produção e análise de informações geográficas; coordenação e consolidação das informações geográficas; estruturação e implantação de um sistema da informações ambientais; documentação e disseminação de informações e coordenação dos sistemas estatístico e cartográfico nacionais (IBGE, 2022).

O relato de tantos dados sobre o trabalho do IBGE intenta demonstrar que o resultado das análises apresentadas pelo Instituto é atual e confiável.

Ainda há que se considerar que para fins de monitoramento e estabelecimento de estatísticas que contribuam para criação de melhores estratégias de desenvolvimento é benéfico para a implementação e monitoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional que cada região, Estado e porção territorial do Brasil, utilize métodos padronizados para pensar em desenvolvimento regional.

Tendo em mente a vantajosidade na padronização de estratégias de desenvolvimento, ressalta-se que em 2017 o IBGE divulgou documento chamado "Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias 2027", sendo que no referido documento é explicado que as Regiões Geográficas Imediatas são aquelas que foram definidas com foco na rede urbana, de modo que tais regiões foram estruturadas a partir de centros urbanos próximos para o atendimento de necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários, entre outros (IBGE, 2017,p. 20).

Chega-se, então, ao entendimento de que as Regiões Geográficas Imediatas têm foco em cidades médias e polos de desenvolvimento regional, o que está em total consonância com o Plano de Desenvolvimento Regional do Centro-Oeste 2024-2027, no qual está estabelecido que uma das suas diretrizes é o estabelecimento de rede urbana descentralizada, sustentável, competitiva e com indicadores de qualidade de vida e infraestrutura com o fortalecimento das cidades médias e dos polos de desenvolvimento regional.

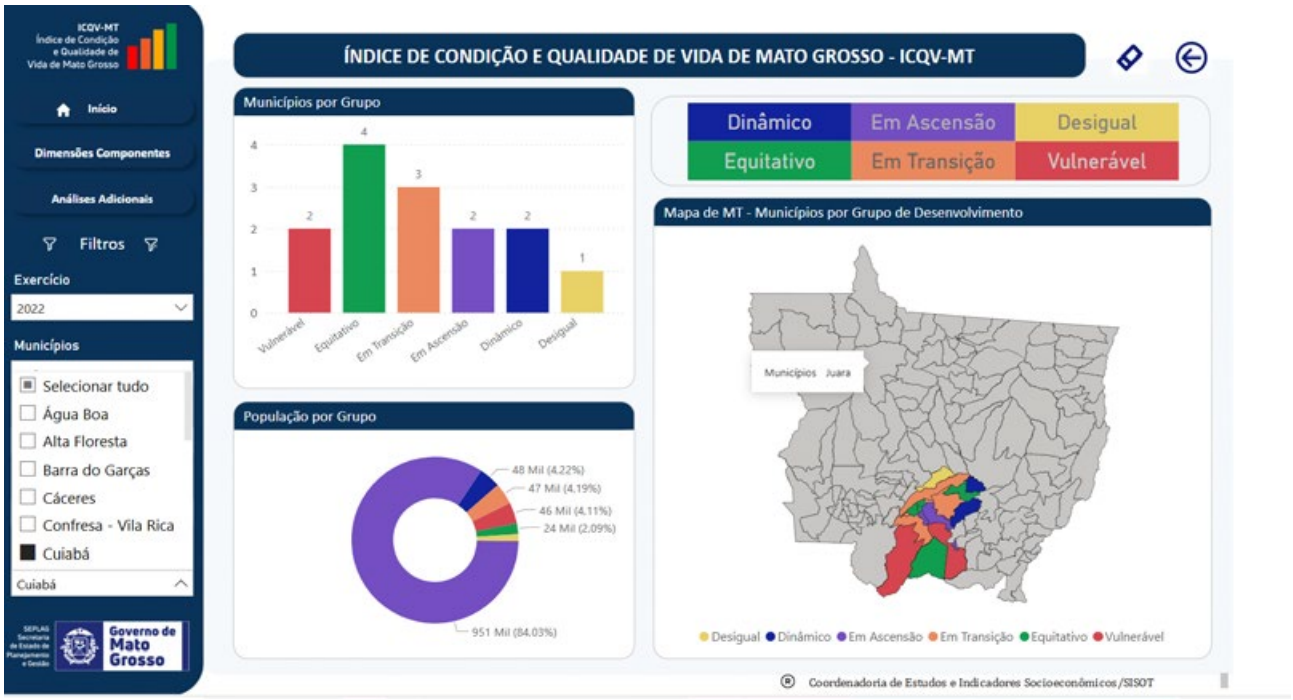
Apresentada a metodologia do IBGE de regionalização territorial do Brasil, e tendo em vista a identificação de esforço feito pelo estado de Mato Grosso, a fim de experimentar o uso da metodologia estabelecida pelo IBGE para regionalização do Estado no desenvolvimento de diversos produtos que impulsionam o desenvolvimento regional, passa-se a tecer breves considerações sobre o impacto que tais decisões têm apresentado para a melhoria da governança em prol do desenvolvimento no Mato Grosso. Abaixo foram relacionados alguns produtos, com foco no desenvolvimento regional, especializados pelo recorte das regiões imediatas do IBGE.

O primeiro produto a ser destacado é o Anuário Estatístico de Mato Grosso, o qual apresenta um conjunto amplo e variado de estatísticas socioeconômicas, ambientais e territoriais que facilitam a compreensão da realidade mato-grossense e auxiliam na elaboração de pesquisas e no planejamento público e privado. Nele estão contemplados dados organizados de forma temática, com informações dos 142 municípios do Estado de Mato Grosso. Esse conjunto de dados já foi tabulado levando em consideração a regionalização estabelecida pelo IBGE, ou seja, regiões imediatas e intermediárias.

Uma vez que os índices foram organizados utilizando a metodologia das regiões imediatas e intermediária, observou-se melhor qualidade de diagnóstico, com foco em cidades-pólo e identificação de redes de cidades que permitem olhar o território com o mesmo foco regionalizado adotado pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional, de modo a pensar o desenvolvimento estadual mais atrelado aos instrumentos nacionais, incluindo a possibilidade de acesso a recursos federais destinados à região centro-oeste.

Outro produto no estado sob análise que tem aplicado a regionalização elaborada pelo IBGE é o Índice de Condição e Qualidade de Vida de Mato Grosso – ICQV/MT, o qual é um indicador sintético relativo que combina dados de 26 variáveis socioeconômicas de 4 dimensões setoriais, Econômica, Educação, Saúde e Segurança. Ele tem como principal objetivo possibilitar a medição, análise e interpretação das condições e qualidade de vida da população nos municípios mato-grossenses. Neste estudo utiliza-se também as regiões imediatas e intermediárias como uma ferramenta importante de análise e interpretação das evidências apresentadas, como segue:

Figura 04 – Índice de Condição e Qualidade de Vida de Mato Grosso.



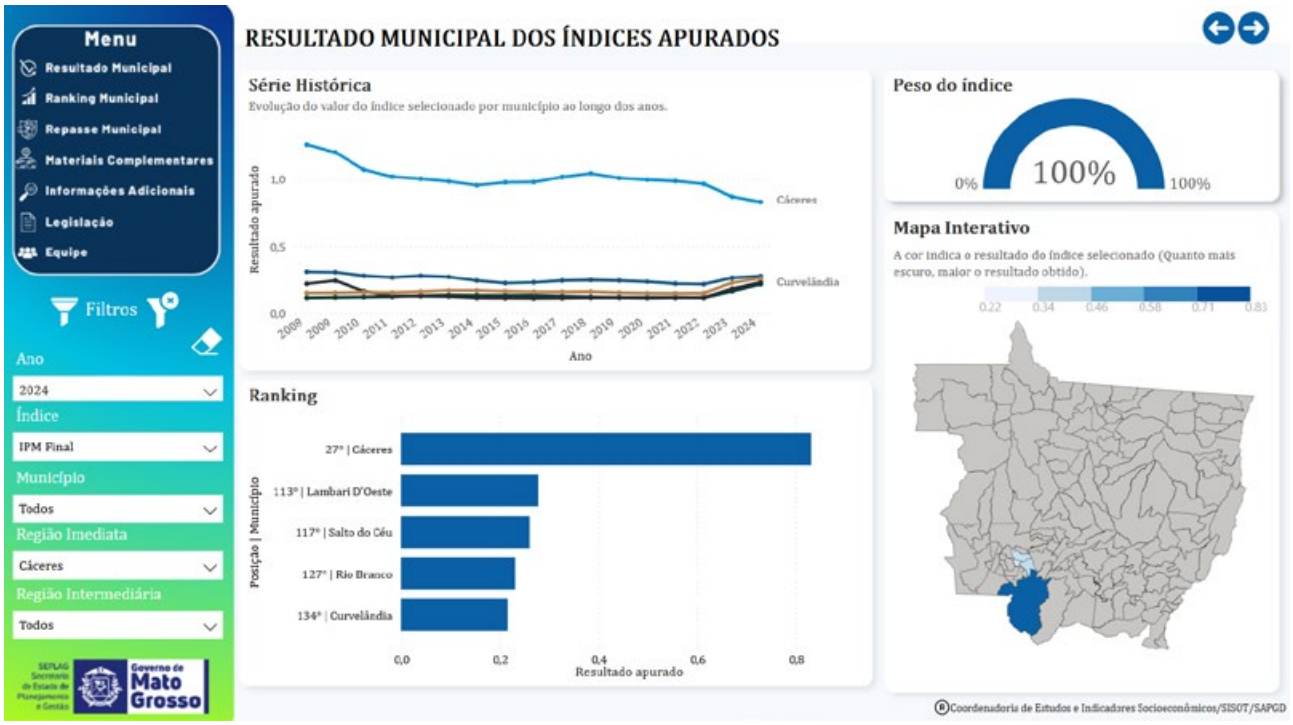
Fonte: Mato Grosso (2024).

Mais uma vez é possível observar que a organização do diagnóstico utilizando a mesma metodologia estabelecida nacionalmente pelo IBGE tem aberto caminho para maior aproximação com as políticas nacionais de desenvolvimento e tal alinhamento tem fomentado discussão de novas políticas públicas já beneficiadas com diagnóstico regionalizado de modo a integrar diferentes esferas de governo. Um exemplo recente é a criação do Núcleo de Articulação Regional, dentro da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, o qual passou a existir após os produtos apresentados nesta seção terem sido regionalizados utilizando as regiões geográficas imediatas.

Por fim destaca-se o Índice de Participação dos Municípios de Mato Grosso, o qual estabelece a proporção das receitas estaduais originárias da arrecadação do ICMS que são repassadas para os municípios, tendo como base fatores socioeconômicos, ambientais e de capacidade financeira. Composto por critérios qualitativos e quantitativos (Infraestrutura, Arrecadação, Agricultura Familiar, Unidades de Conservação e Terra Indígenas, Saúde, Educação, Social e Valor Adicional).

Para melhor compreensão dos resultados foram utilizadas também as regionalizações definidas pelo IBGE, como demonstra a figura a seguir:

Figura 05 – Painel do Índice de Participação dos Municípios – IPM/MT.



Fonte: Mato Grosso (2023).

Como apresentado, a aplicação da regionalização utilizando a metodologia estabelecida pelo IBGE tem permitido a observação, com recortes da realidade espacializados no território, permitindo uma ampliação e qualificação das análises e consequentemente melhor direcionamento das decisões estratégicas.

Todos esses esforços, que resultaram nos produtos apresentados nesta sessão, têm impulsionado discussões no estado de Mato Grosso quanto à adoção de nova regionalização para fins de planejamento e sobre os ganhos na governança do desenvolvimento regional que a padronização nacional da metodologia de regionalização de cada Estado pode gerar para a real implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, assim como para seu monitoramento.

As discussões apresentadas neste artigo são fruto de discussões e pesquisas implementadas por servidores do estado de Mato Grosso, os quais fomentam ações com foco no desenvolvimento regional.

CONCLUSÃO

Após levantar dados a respeito da metodologia de regionalização para fins de planejamento adotada por cada estado brasileiro e constatar a imensa heterogeneidade, neste artigo investigou-se se a falta de unificação metodológica nacional no estabelecimento das regiões geográficas de planejamento orçamentário em cada Estado seria um problema de governança que dificultaria a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Verificou-se que a Função Distributiva, ou Redistributiva, do Orçamento estabelece que o governo deve combater os desequilíbrios regionais e sociais, promovendo o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas. Nesse sentido, há de se considerar que o acolhimento de ferramentas de regionalização do orçamento padronizadas permite a alocação mais eficiente do recurso público, com base em evidências geradas à partir de um modelo unificado de regionalização em todo o ciclo PDCA.

Os dados apresentados destacam um expressivo desalinhamento entre os recortes regionais adotados nos Planos Plurianuais (PPAs) da maioria dos Estados e os recortes das regiões imediatas propostas pelo IBGE.

Essa divergência compromete a articulação entre os entes federativos, especialmente no que diz respeito à operacionalização das estratégias de desenvolvimento regional.

A ausência de critérios metodológicos unificados dificulta a coordenação e a integração das políticas públicas, impactando negativamente a efetividade das ações planejadas. Assim, esse desalinhamento

representa um entrave à boa governança, uma vez que impede a construção de um planejamento territorial coerente e colaborativo entre União e Estados.

A avaliação da evolução do desenvolvimento regional no país, de forma geral, torna-se significativamente comprometida quando cada Estado adota um método próprio de regionalização em seus Planos Plurianuais (PPAs).

A ausência de uma base metodológica comum dificulta a comparabilidade entre os recortes regionais utilizados pelos Estados e a proposta de regionalização do IBGE, que poderia servir como referência nacional. Esse cenário fragmentado compromete a análise integrada e a mensuração precisa dos impactos das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional.

A adoção de uma base comum de regionalização — como as Regiões Geográficas Imediatas definidas pelo IBGE – facilitaria: i) a articulação entre União, Estados e Municípios, pois todos estariam "falando a mesma língua" territorialmente; ii) a integração dos planos estaduais com as diretrizes nacionais, promovendo ações complementares em vez de sobrepostas ou desconectadas; iii) a mensuração de resultados em escala nacional, com maior precisão e capacidade de comparação entre diferentes territórios e iv) a identificação de sinergias e desafios compartilhados, permitindo soluções cooperadas entre Estados e regiões vizinhas.

Além disso, a unificação metodológica fortalece a transparência, a responsabilidade compartilhada e a eficiência na alocação de recursos públicos, pilares fundamentais da boa governança.

Adotar uma regionalização alinhada com a metodologia nacional facilitaria o diálogo entre os Estados e o governo federal, o que é essencial na formulação e execução de políticas públicas integradas. Isso também pode favorecer a melhor distribuição de recursos federais, já que os projetos estariam estruturados de forma compatível com as diretrizes e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Com uma base comum de regionalização, cada estado conseguiria comparar melhor suas regiões com as de outros estados, identificando boas práticas, desafios comuns e oportunidades de cooperação. Isso enriquece a análise e fortalece o planejamento regional com base em evidências e benchmarking.

Ao adotar uma metodologia nacional comum, os estados estariam contribuindo para a construção de um sistema nacional de planejamento mais coeso e coordenado, fortalecendo a governança territorial. Isso reduz conflitos de competência e melhora o alinhamento das ações entre os diferentes entes federativos.

A implementação de uma diretriz articulada relacionada à adoção de uma metodologia unificada de regionalização não é isenta de desafios, vislumbra-se como entraves a resistência à mudança, dificuldades para elaborações de novas legislações estaduais, concorrência de métodos já implantados, tecnologias a serem customizadas. Não obstante as prováveis barreiras, a reflexão a que este artigo objetiva é a de indicar uma inovação que permita a evolução e principalmente a melhoria dos resultados entregues à sociedade.

Ademais, adotar uma regionalização unificada não elimina a autonomia dos estados – eles ainda podem estabelecer prioridades regionais específicas, desde que respeitada uma base comum. Trata-se de um equilíbrio entre padronização técnica e liberdade política, que tende a favorecer a eficiência sem engessar o planejamento estadual.

Portanto, a falta de uniformidade metodológica nos processos de regionalização compromete a governança e limita a capacidade do Estado brasileiro de avaliar, de maneira eficaz, a evolução do desenvolvimento regional em escala nacional.

Referências

1. AGUNE, Antonio Celso et al. *Diagnóstico Preliminar do Estado de São Paulo: desafios para o planejamento plurianual do período 2024-2027*. São Paulo: AEPPSP, 2025. Disponível em: http://planejamento.sp.gov.br/static/arquivos/ppa/ppa2027/DIAGNOSTICO_PRELIMINAR_DO_ESTADO_DE_SAO_PAULO.pdf. Acesso em: 20 abr. 2025.
2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 ago. 2022.
3. BRASIL. Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11962.htm#art21. Acesso em: 13 ago. 2024.
4. BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Desenvolvimento Regional. Nota Técnica nº 52 – CGMA/DPDR/SDR/MI. Brasília: MI, p. 13, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-desenvolvimento-regional-e-territorial/copy2_of_Nota_Tcnica52_2017.pdf. Acesso em 13 ago. 2024.
5. ESPÍRITO SANTO. Lei nº 11.955, de 16 de novembro de 2023. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2024-2027 e dá outras providências. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/plano-plurianual-ppa/ppa-2027. Acesso em: 16 ago. 2024.
6. ACRE. Agenda Acre 10 anos. 2023. E-book, 147p. Disponível em: https://seplan.ac.gov.br/wp-content/uploads/2023/05/Agenda-Acre-10-anos.pdf. Acesso em: 06 maio 2024.
7. ALAGOAS. Plano Plurianual 2024-2027, 2023. Disponível em: https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/plano-plurianual-participativo/resource/b7a168bb-9ae3-411e-b95e-887ea8b5868a?inner_span=True. Acesso em: 15 ago. 2024.
8. CEARÁ. Plano Plurianual 2024-2027: Anexo IV – Demonstrativo de Entregas por Região de Planejamento. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2024/01/Anevo-IV.pdf. Acesso em: 10 maio 2024.
9. GONTIJO, Vander. Instrumentos de Planejamento e Orçamento. Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento. Acesso em: 20 abr. 2025.
10. CEARÁ. Ceará 2050: juntos pensando o futuro. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/07/5.3-Modelo-de-Alinhamento-do-Plano-de-Longo-Prazo.pdf. Acesso em 10 maio 2024.
11. GOIÁS. Plano Plurianual 2024-2027. 2023. E-book, 293p. Disponível em: https://ppa.go.gov.br/. Acesso em: 16 ago. 2024.
12. MATO GROSSO. Plano de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso (MT +20), 2005. E-book, 44p. Disponível em: http://www.repositorio.seplan.mt.gov.br/planejamento/download/dr/XII_sinop.pdf. Acesso em 16 jul. 2024.
13. PARÁ. Plano Plurianual 2024-2027, anexo I, 2023. Disponível em: https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/PPA-2024_2027-ANEXO-I.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.
14. PARAÍBA. Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba. 4-Regiões Geoadministrativas. Disponível em: https://ideme.pb.gov.br/servicos/mapas-tematicos/regioes-geoadministrativas.pdf/view. Acesso em: 10 jul. 2024.

15. PERNAMBUCO. Plano Plurianual 2024-2027. 2023. Disponível em: https://www.seplag.pe.gov.br/orcamento. Acesso em: 10 jul. 2024.

16. REIS, Maurício Rangel. *Consolidação do sistema de planejamento: I Plano Nacional de Desenvolvimento – orçamento-programa*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2025. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7775/1/CONSOLIDA%C3%87%C3%83O%20DO%20SISTEMA%20DE%20PLANEJAMENTO%20I%20PLANO%20NACIONAL.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.

17. RIO DE JANEIRO. PPA 24-27 Plano Plurianual. 2024. E-book, 945p. Disponível em: https://www2.alerj.rj.gov.br/leideacesso/spic/arquivo/PPA_2024-2027.pdf. Acesso em: 16 ago. 2024.

18. RIO GRANDE DO NORTE. Planejamento e Território: as diferentes abordagens para a regionalização do Rio Grande do Norte. 2024. Disponível em: https://observa.rn.gov.br/estudos/planejamento-e-territorio--as-diferentes-abordagens-para-a-regionalizacao-do-rio-grande-do-norte.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.

19. RIO GRANDE DO SUL. Atlas Socioeconômico Rio Grande do Sul: Regiões Funcionais de Planejamento (RFs). Disponível em: https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regioes-funcionais-de-planejamento. Acesso em 16 ago 2024.

20. RONDÔNIA. Regiões de Planejamento. Disponível em: https://antigo.sepog.ro.gov.br/Conteudo/Exibir/31. Acesso em: 16 jul. 2024.

21. RORAIMA. Plano Plurianual Roraima 2024-2027, v. 1. 2023. Disponível em: https://seplan.rr.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/PPA-2024-2027_Volume-1_Anexo-I.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.

22. SÃO PAULO. Diagnóstico Preliminar do Estado de São Paulo: desafios para o planejamento plurianual do período 2024-2027. Disponível em: http://planejamento.sp.gov.br/static/arquivos/ppa/ppa2027/DIAGNOSTICO_PRELIMINAR_DO_ESTADO_DE_SAO_PAULO.pdf. Acesso em: 16 ago. 2024.

23. SERGIPE. Plano de Desenvolvimento Regional de Sergipe – PDR. 2017. E-book, 107p. Disponível em: https://www.se.gov.br/anexos/uploads/download/filename_novo/1288/52da14eaa8aa29de0df4cc06145a2b9b.pdf. Acesso em 16 ago. 2024.

24. SEPLAN – SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DA BAHIA. *PPA 2020-2023 – Revisão 2022*. Salvador, 2022. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/migracao_2024/arquivos/wp-content/uploads/PPA_2020_2023_Revisao_2022.pdf. Acesso em: 20 abr. 2025.https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-

25. SEPLAN – SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO MARANHÃO. *Regionalização do Maranhão*. São Luís, 2007. Disponível em: https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/reginalizacao_MA_2007.pdf. Acesso em: 20 abr. 2025.

26. SANTA CATARINA. *Regiões de Santa Catarina*. Florianópolis: Governo do Estado de Santa Catarina, 2023. Disponível em: https://www.sc.gov.br/regioes/. Acesso em: 20 abr. 2025.

27. IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Atualização da base territorial. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/etapas/atualizacao-da-base-territorial.html. Acesso em: 20 abr. 2025

28. IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Geografia, 2017. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf. Acesso em: 17 abr. 2025.

29. MATO GROSSO. Lei nº 12.432, de 09 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2024-2027. Disponível em: https://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/legislacaotribut.nsf/

2b2e6c5ed548.697.8842567.130.0480214/cabc419e35de064a04258ac30066fac2?OpenDocument. Acesso em 15 ago. 2024.

30. MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Índice de Condição e Qualidade de Vida de Mato Grosso – ICQV-MT. [S.l.]: SEPLAG-MT, 2023. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGRlOGNmNDctNjI0My00NjM4LWE5NmYtZDMwMTA5YTA5YjJiIiwidCI6ImUzNjU1Y-zNkLWM4NDEtNGZjMC1iYTYzLTM3ZjI1Y2RhZTkwYiJ9. Acesso em: 17 abr. 2025.

31. MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Fazenda. Painel do Índice de Participação dos Municípios – IPM/MT. [S.l.]: SEFAZ-MT, 2023. Disponível em: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOTAzNGZhNzMtM-TQ2NC00NGFhLThlYWUtNDVkOGFjNjQ4ZDA2IiwidCI6ImUzNjU1YzNkLWM4NDEtNGZjMC1iYTYzLT-M3ZjI1Y2RhZTkwYiJ9. Acesso em: 17 abr. 2025.

32. MINAS GERAIS. Plano Plurianual de Ação Governamental 2024-2027. 2024. E-book, 846p. Disponível em: https://mediaserver.almg.gov.br/acervo/911/657/1911657.pdf. Acesso em: 16 ago. 2024.

33. PERNAMBUCO. Lei nº 12.427, de 25 de setembro de 2003. Dispõe, nos termos do art. 123, §1º da Constituição Estadual, sobre o Plano Plurianual do Estado para o quadriênio 2004-2007 e dá outras providências. Disponível em: https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=5858#:~:text=1%C2%BA%20A%20presente%20Lei%20disp%C3%B5e,relativas%20aos%20programas%20de%20dura%C3%A7%C3%A3o. Acesso em 15 ago. 2024.

34. PIAUÍ. Lei nº 6.967, de 03 de abril de 2017. Altera a lei complementar de 22 de agosto de 2007, que estabelece o Planejamento Participativo Territorial para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí e dá outras providências. Disponível em: https://sapl.al.pi.leg.br/norma/4102. Acesso em 16 ago. 2024.

35. PARANÁ. Lei nº 21.861, de 18 de dezembro de 2023. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2024 a 2027 e dá outras providências. Disponível em: https://www.aen.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2023-12/pl825.2023 lei21.861ppa_ass_1.pdf. Acesso em: 16 ago. 2024.

36. PARAÍBA. Regiões Geoadministrativas. IDEME – Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba, 2022. Disponível em: https://ideme.pb.gov.br/servicos/mapas-tematicos/regioes – geoadministrativas.pdf/view. Acesso em: 20 abr. 2025.

37. TOCANTINS. Governo do Tocantins define nova divisão regional do estado para o planejamento de ações e de políticas públicas. 2024. Disponível em: https://www.to.gov.br/secom/noticias/governo-do-tocantins-define-nova-divisao-regional-do-estado-para-o-planejamento-de-acoes-e-de-politicas-publicas/1f5uvr2dm5z2. Acesso em: 17 abr. 2025.

38. SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste. Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO 2024-2027). 2023. E-book. 198p. Disponível em: https://www.gov.br/sudeco/pt-br/assuntos/o-que-e-o-prdco/DocumentoReferencialPRDCO2024 2027rev24.pdf. Acesso em 16 ago. 2024.

39. SÃO PAULO. Diagnóstico Preliminar do Estado de São Paulo. São Paulo: Secretaria da Fazenda e Planejamento, 2023. Disponível em: http://planejamento.sp.gov.br/static/arquivos/ppa/ppa2027/DIAGNOSTICO_PRELIMINAR_DO_ESTADO_DE_SAO_PAULO.pdf. Acesso em: 17 abr. 2025.

40. TOCANTINS. Lei nº 4.373, de 9 de janeiro de 2024. Institui o Plano Plurianual do Estado do Tocantins para o quadriênio 2024-2027. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_4373-2024_68467.PDF#:~:text=Publicada%20no%20Di%C3 %A1rio%20Oficial%20n% C2%BA, para%20o%20quadri%C3%AAnio%202024%2D2027. Acesso em: 16 ago. 2024.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Vetores de Planejamento Público de Longo Prazo no Brasil: uma proposta metodológica para o fortalecimento da governança pública prospectiva

- **Jerônimo Santos Lima**
  Universidade de São Paulo, Brasil
  E-mail: jeronimolima@usp.br
- **Fernando de Souza Coelho**
  Universidade de São Paulo, Brasil
  E-mail: fernandocoelho@usp.br

Resumo

O Planejamento Público de Longo Prazo (PPLP) no Brasil, historicamente, enfrenta desafios de institucionalização e continuidade, sendo influenciado por ciclos político-administrativos de curto e médio prazos. A ausência de um marco normativo consolidado e a dificuldade de integração entre diferentes escalas governamentais reduzem a efetividade das iniciativas voltadas para a previsibilidade estratégica do Estado. Embora existam vários esforços para estruturar mecanismos de PPLP no país, carecemos, por ora, de um modelo analítico que permita categorizar e avaliar os diferentes tipos de planos existentes, considerando suas dimensões institucionais, abordagens temáticas e graus de integração. Essa ausência limita a reflexão dos processos de formulação e implementação do PPLP que estão reemergindo no nosso setor público. Neste contexto, o artigo propõe um framework baseado nos Vetores do Planejamento de Longo Prazo e na Régua de Equilíbrio deles decorrentes, possibilitando uma categorização sistemática dos planos públicos de longo prazo. Esse modelo visa fortalecer a governança prospectiva e a capacidade do Estado de estruturar estratégias de longo prazo de maneira mais eficaz e integrada. A pesquisa, derivada de uma dissertação de mestrado, utilizou-se da análise documental e bibliográfica de normativos, relatórios de cenários futuros, planos setoriais e notícias, empregando técnicas de análise de conteúdo, temática e narrativa. O modelo proposto foi construído a partir da revisão de experiências nacionais e internacionais, possibilitando a elaboração de um arcabouço teórico-prático aplicável ao contexto brasileiro. A análise demonstrou que a maioria dos planos de longo prazo no Brasil são segmentados, pouco integrados e possuem baixa institucionalização. O modelo desenvolvido permite classificar esses planos em oito categorias distintas, oferecendo um método de avaliação – régua e de equilíbrio – que pode subsidiar decisões sobre aprimoramento da gestão pública prospectiva. No âmbito deste evento do CONSEPLAN, tal modelo contribui com o aprimoramento das ferramentas de planejamento governamental e da governança dos planos de longo prazo, fornecendo subsídios para a formulação de iniciativas mais estruturantes, sustentáveis e resilientes.

Palavras-chave: Planejamento Governamental; Planejamento Público de Longo Prazo (PPLP); Governança Prospectiva.

1. INTRODUÇÃO

O Planejamento Público de Longo Prazo (PPLP) no Brasil enfrenta desafios históricos relacionados à sua institucionalização, integração e continuidade. A organização do planejamento estatal tem se concentrado majoritariamente em ações de curto e médio prazos, atreladas a ciclos eleitorais e resultados político-administrativos imediatistas (CANDEAS, 2015; DE TONI, 2009; PIRES E VALLE, 2006). Esta lógica compromete a construção de estratégias duradouras, desarticula iniciativas e dificulta a governança prospectiva necessária em contextos cada vez mais complexos e incertos (CARDOSO JÚNIOR, 2011; CONTEH, 2014; REZENDE, 2010).

A ausência de um marco normativo consolidado sobre o PPLP, mesmo após mais de três décadas da promulgação do art. 174, §1º, da Constituição Federal de 1988, contribui para um ambiente de baixa previsibilidade estratégica estendida. Ainda que o Brasil tenha apresentado avanços pontuais, como a produção de relatórios de cenários futuros e o desenvolvimento de planos setoriais pluridecenais, esses instrumentos são, em geral, pouco integrados, em regra não institucionalizados e carentes de uma lógica comum de estruturação (De Toni, 2009; Ingelstam, 1987).

Somado a isso, nota-se a carência de uma abordagem macroinstitucional que estruture o planejamento governamental de forma sistêmica, holística, integrada e complexa, considerando-o como política de Estado e não apenas de governo (CARDOSO JÚNIOR, 2017; CEPIKU, 2014; MASINI, 1993; SCHWARZ, 1977). A prática revela que muitos dos planos existentes não dialogam entre si, seguem metodologias distintas e não dispõem de diretrizes claras para integração intersetorial ou intertemporal, mesmo diante de problemas públicos cada vez mais complexos (LINDBLOM, 1959; MELO, 2011).

O presente artigo parte da lacuna identificada na literatura e nas práticas de planejamento público de longo prazo no país: a inexistência de um modelo sistematizado que permita categorizar e avaliar os diferentes tipos de planos públicos de longo prazo. Tais planos carecem de critérios que articulem suas dimensões institucionais, atuações temáticas e abordagens estratégicas de forma clara e comparável. A fragmentação atual prejudica o uso eficaz de instrumentos prospectivos e enfraquece a capacidade do Estado de construir políticas públicas sustentáveis e integradas no tempo (AMORIM, 2021; MELO, 2011).

A partir dessa constatação, este artigo propõe um modelo metodológico inovador, baseado nos Vetores de Planejamento de Longo Prazo e na ferramenta analítica denominada Régua de Equilíbrio, que permite identificar, classificar e avaliar diferentes modelos de planejamento público de longo prazo existentes no país. O modelo resulta da análise de experiências nacionais e internacionais, codificadas a partir de técnicas de análise documental, temática e narrativa, aplicada sobre uma base empírica composta por normativos, relatórios de cenários futuros, planos setoriais e notícias.

A originalidade deste estudo reside na apresentação de um arcabouço teórico-prático que estrutura os planos públicos de longo prazo em oito categorias tipológicas, as quais permitem identificar os graus de institucionalização, integração temática e abrangência de atuação. Tal categorização fornece parâmetros objetivos para a análise do PPLP e contribui para a formulação de políticas mais estruturantes, resilientes e coerentes com os desafios de um país continental como o Brasil (BOGGS, 1985; ALMEIDA, 2006; CANO, 2019).

O artigo está organizado da seguinte forma: na seção seguinte, apresentam-se os objetivos gerais e específicos da pesquisa; em seguida, detalha-se a metodologia empregada; posteriormente, são discutidos os resultados da análise documental e a construção do modelo proposto; e, por fim, são apresentadas as conclusões e implicações práticas do modelo para o aprimoramento da governança pública prospectiva no Brasil.

2. OBJETIVOS

O objetivo geral deste artigo é apresentar uma proposta metodológica para a categorização e avaliação dos planos públicos de longo prazo no Brasil, por meio da sistematização dos Vetores de Planejamento de Longo Prazo e da construção da ferramenta analítica denominada Régua de Equilíbrio. A proposta visa contribuir para o fortalecimento da governança

prospectiva e para a formulação de estratégias mais integradas, eficazes e institucionalizadas.

Os objetivos específicos incluem:

- Descrever sucintamente a trajetória histórico-conceitual do Planejamento Público de Longo Prazo (PPLP) no Brasil;
- Propor uma operacional do PPLP com base no método aplicado;
- Analisar a evolução normativa do planejamento de longo prazo em níveis nacional e subnacional;
- Identificar algumas iniciativas recentes nacionais e internacionais; e
- Classificar os diferentes tipos de planos segundo seus graus de institucionalização, abordagem temática e integração intersetorial, com base nos Vetores de PPLP e na Régua de Equilíbrio.

3. METODOLOGIA

A estratégia metodológica adotada neste estudo é qualitativa, com ênfase em abordagens documentais e bibliográficas (THIEL, 2014). Essa opção se justifica pela necessidade de compreender ações, interações, discursos e narrativas institucionais e não institucionais relacionadas ao Planejamento Público de Longo Prazo (PPLP) no Brasil. As fontes de dados utilizadas — relatórios de cenários futuros, normativos, planos setoriais e notícias — foram consideradas como representações relevantes de um subsistema específico de políticas públicas, o qual envolve atores, instituições e visões estratégicas voltadas ao planejamento em horizontes estendidos.

Os documentos foram analisados por sua capacidade de representar imagens de políticas, ainda que nem sempre tenham sido elaborados com o objetivo direto de fundamentar pesquisas científicas. Por isso, sua leitura foi realizada com atenção ao contexto, à intencionalidade e ao público-alvo de cada produção textual. Tais documentos passaram, em sua maioria, por processos institucionais de elaboração e revisão, envolvendo atores governamentais, especialistas e, em alguns casos, organizações da sociedade civil, o que os torna fontes válidas e razoavelmente confiáveis para a análise.

No caso da pesquisa bibliográfica, buscaram-se autores seminais e literatura especializada recente das áreas de estratégia, planejamento estratégico governamental e estudos de futuros. Essa opção visou integrar diferentes campos do conhecimento em torno da noção de governança e planejamento de longo prazo no setor público.

O método de pesquisa baseou-se na Teoria Fundamentada em Dados (TFD), proposta por Glaser e Strauss (1967), que permite a construção de categorias analíticas a partir da codificação sistemática dos dados, sem a imposição prévia de uma lente teórica. Como destacam Cassiani e Almeida (1999), a TFD busca construir teorias com base nos dados coletados, permitindo análise indutiva e dedutiva. Essa abordagem possibilita que as evidências empíricas orientem o surgimento de conceitos, os quais são posteriormente articulados a fundamentos teóricos.

Foram aplicadas três técnicas principais: a análise de conteúdo, a análise temática e a análise narrativa. A análise de conteúdo foi empregada para detectar padrões, repetições e singularidades nos documentos analisados. A análise temática permitiu organizar os dados em torno de eixos relevantes, como a presença de enfoques setoriais, o grau de integração entre esferas federativas, os métodos de cenarização e a abordagem estratégica dos planos. Já a análise narrativa foi utilizada para reconstruir a trajetória histórica do PPLP no Brasil desde a redemocratização, identificando os principais marcos, discursos e atores.

A coleta de dados envolveu 59 normativos (30 federais, 13 estaduais e 16 municipais), 54 relatórios de cenários futuros (6 federais, 21 estaduais e 27 municipais), 28 planos setoriais nacionais e 99 notícias de 2023. Esses dados foram organizados e sistematizados por meio do *software* Obsidian, voltado à codificação qualitativa no estilo TFD (GRIESER, 2023).

A leitura dos documentos foi realizada de forma seletiva e estratégica. As constituições estaduais foram examinadas integralmente nas primeiras análises, buscando padrões em seções relacionadas ao planejamento. Posteriormente, utilizou-se a busca por palavras-chave como "planejamento", "desenvolvimento", "estratégico", "longo prazo", entre outras. Trechos relevantes foram categorizados por conteúdo temático, permitindo múltiplas codificações em casos em que um mesmo artigo abordasse diferentes aspectos do planejamento público.

Adotou-se uma amostragem estratificada de constituições estaduais e leis orgânicas de capitais, respeitando critérios de diversidade regional e buscando representatividade nacional. Além disso, normativos federais, estaduais e municipais foram triados a partir

de suas ementas e status (vigentes, revogados, em tramitação), priorizando a diversidade temática e a utilidade analítica dos dados. No campo das notícias, focou-se em matérias publicadas ao longo do ano de 2023, tanto em portais oficiais quanto em veículos da imprensa nacional e regional. Quanto aos relatórios de cenários futuros, foram coletados a partir de sítios oficiais e não oficiais.

Por fim, a confiabilidade da pesquisa foi assegurada por meio da triangulação de fontes e métodos, do uso de dados públicos e de plataformas oficiais, da aplicação combinada de técnicas analíticas qualitativas. A validade interna foi buscada com o uso de construtos teóricos das áreas de estratégia, estudos de futuros e planejamento governamental, e a validade externa, pela originalidade da tipologia proposta e sua potencial contribuição ao campo da gestão pública prospectiva.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Desde a redemocratização, o Brasil reconhece, no art. 174 da Constituição Federal de 1988, que o Estado deve exercer a função de planejamento estratégico do desenvolvimento nacional equilibrado, de forma determinante para o setor público e indicativa para o setor privado. Contudo, apesar dessa previsão constitucional e do fato de que cerca de 16% da Carta Magna tratar de diferentes institutos de planejamento (VELOSO, 2013), a regulamentação infraconstitucional do dispositivo permanece em aberto, o que contribui para a descontinuidade do planejamento estratégico no país e para a falta de um marco legal que defina com clareza seus parâmetros e instrumentos (CARDOSO JÚNIOR, 2011; VELOSO, 2013).

O contexto histórico revelou que o planejamento governamental brasileiro, após o ciclo tecnocrático do período autoritário, foi gradualmente substituído por práticas de gestão voltadas à racionalização administrativa, com ênfase em resultados e desempenho de curto e médio prazo (OLIVEIRA, 2006; CANDEAS, 2015).

Nesse ambiente, iniciativas pontuais de planos com horizontes mais amplos foram formuladas por órgãos federais, estaduais e municipais, mas de maneira desarticulada, com baixo nível de institucionalização e escassa integração com os instrumentos orçamentários e de avaliação de políticas. Além disso, observa-se uma diversidade conceitual e metodológica entre os planos existentes, dificultando a comparação entre experiências e a construção de padrões mínimos de qualidade, articulação temática e integração federativa (PIRES; VALLE, 2006; DE TONI, 2009).

Tal configuração desestimula a lógica de Estado e dificulta a elaboração de políticas estruturantes de maior alcance temporal. Apesar de eventuais avanços, como a implementação do Plano Plurianual (PPA) e de determinadas estratégias federais, permanece ausente um marco unificado que eleve o planejamento a instrumento estratégico e integrado (DE TONI, 2009; CARDOSO JÚNIOR, 2011; VELOSO, 2013).

Portanto, embora haja previsão constitucional e exemplos relevantes de formulação de planos de longo prazo, o PPLP no Brasil ainda carece de consolidação como política pública estruturante, com diretrizes normativas claras, metodologias comuns e mecanismos institucionais que garantam sua sustentabilidade no tempo.

No que concerne à evolução normativa do Planejamento Público de Longo Prazo, mapeou-se e sistematizou-se uma série de dispositivos legais, decretos, projetos de lei e propostas de emenda constitucional que, direta ou indiretamente, tratam do planejamento público de longo prazo no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A linha do tempo apresentada na Figura 1 a seguir sintetiza essa evolução normativa e reforça um dos principais achados da pesquisa: a ausência de uma normatização robusta a nível nacional/federal, coerente e articulada que estabeleça diretrizes mínimas para a elaboração e institucionalização de planos públicos de longo prazo no Brasil.

A partir do mapeamento, foram identificados 59 atos normativos nacionais e subnacionais com relevância para o tema, entre leis ordinárias, decretos, medidas provisórias, propostas de emenda constitucional e projetos de lei. Observa-se que tais atos estão distribuídos ao longo de mais de três décadas, o que demonstra a longevidade e recorrência do debate sobre o tema, mas também evidencia a fragmentação do marco normativo existente. Grande parte dessas normas possui caráter setorial ou transitório, sem propor uma arquitetura legal sistêmica para o planejamento de longo prazo.

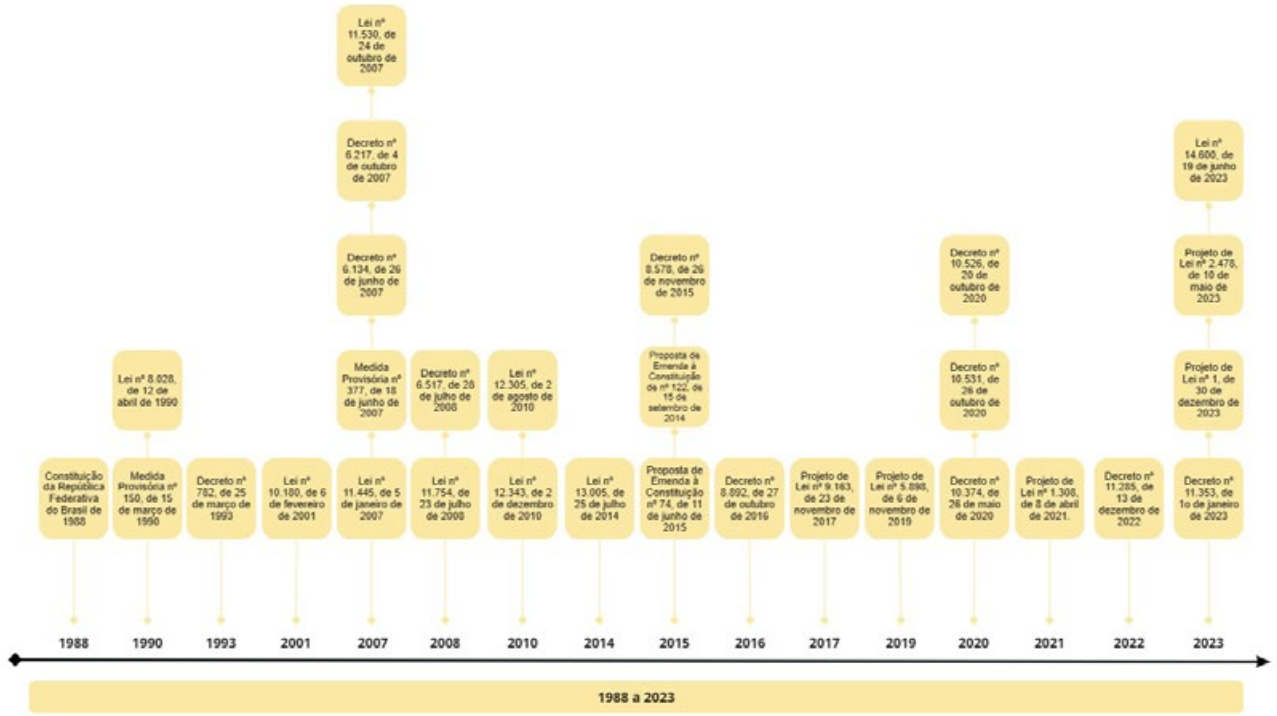
A linha do tempo em âmbito nacional/federal indica picos de produção normativa em determinados períodos – como entre 2007 e 2010 e novamente entre 2019 e 2023 – refletindo tentativas pontuais

de estruturar ou regulamentar instrumentos estratégicos de planejamento.

Além disso, observa-se que diversos dispositivos previstos na linha do tempo, como projetos de lei e propostas de emenda constitucional, não foram aprovados, revelando também os obstáculos políticos enfrentados pela agenda do planejamento de longo prazo no Congresso Nacional. O caso da Proposta de Emenda Constitucional nº 122 de 2014, por exemplo, é exemplo: embora tenha buscado incluir o planejamento estratégico de longo prazo como função de Estado, não chegou a ser promulgada.

A imagem também reforça que, mesmo com a crescente presença do tema nas agendas legislativas e executivas nacionais/federais, a integração entre normas federais, estaduais e municipais permanece incipiente, o que compromete a construção de um sistema nacional de planejamento articulado entre esferas e setores.

Figura 1 – Linha temporal dos normativos nacionais/federais sobre planejamento público de longo prazo de 1988 até 2023



Fonte: Elaborada pelo autor

A análise normativa foi ampliada para além da esfera nacional/federal, contemplando também o plano subnacional, com foco nas constituições dos estados-membros brasileiros. A escolha desse tipo de documento se justifica pelo fato de que as constituições estaduais representam a norma maior no âmbito de cada unidade federativa, influenciando diretamente as legislações infraconstitucionais e, portanto, o ambiente institucional para a formulação e sustentação de planos públicos de longo prazo.

A leitura sistemática dessas constituições revelou a presença de forte interdimensionalidade nas proposições de planejamento de longo prazo, com dispositivos que, em muitos casos, ultrapassam o campo estritamente orçamentário ou setorial. No entanto, grande parte dessas previsões aparece inserida em seções voltadas para a ordem econômica, reproduzindo um viés predominantemente economicista. Essa característica confirma os apontamentos de De Toni (2009), Cardoso Júnior (2011), Oliveira (2006), Lima e Papi (2020) e Vásquez et al. (2014), que destacam a herança tecnocrática e racionalista do planejamento estatal no Brasil, ainda pouco superada em seu marco constitucional.

Observou-se também grande diversidade entre os estados-membros quanto ao tratamento do tema.

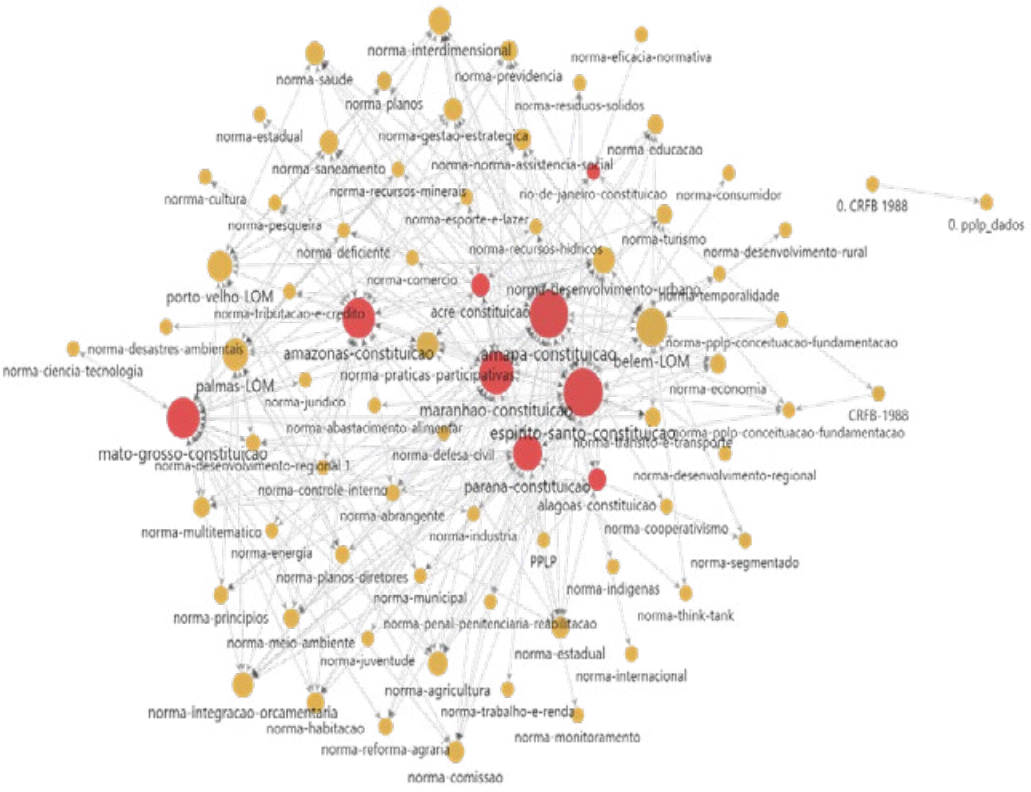
Enquanto algumas constituições estabelecem prazos e critérios objetivos para planos de desenvolvimento locais (como cinco ou oito anos), outras sequer mencionam o planejamento de longo prazo. Essa assimetria normativa o tratamento diferenciado e importância do tema nos diferentes estados-membros.

A partir do levantamento, foi possível construir representações gráficas das temáticas mais recorrentes nas constituições estaduais, conforme apresentado na Figura 2, que mostra a rede de temas presentes nos textos constitucionais estaduais.

A Figura 1 evidencia uma concentração em torno de certos núcleos temáticos, com destaque para as áreas de desenvolvimento urbano, meio ambiente, saneamento básico, habitação, educação, agricultura e planejamento econômico. Essas temáticas se conectam entre diferentes constituições, revelando interações temáticas repetidas com intensidades diversas, o que sugere padrões de preocupação compartilhada entre estados, ainda que com abordagens normativas distintas.

Além disso, as relações intertemáticas demonstradas na rede reforçam a necessidade de articular planos multitemáticos com coerência interna, um dos vetores centrais propostos pela pesquisa. A pluralidade de temas constitucionais evidencia o desafio de produzir planos que conciliem múltiplas agendas em diferentes níveis federativos, ao mesmo tempo em que destaca a oportunidade de padronizar critérios mínimos para a estruturação temática de planos federais, estaduais e municipais numa perspectiva multinível.

Figura 2 – Rede de temáticas entre constituições estaduais analisadas.



Fonte: Elaborado pelo autor

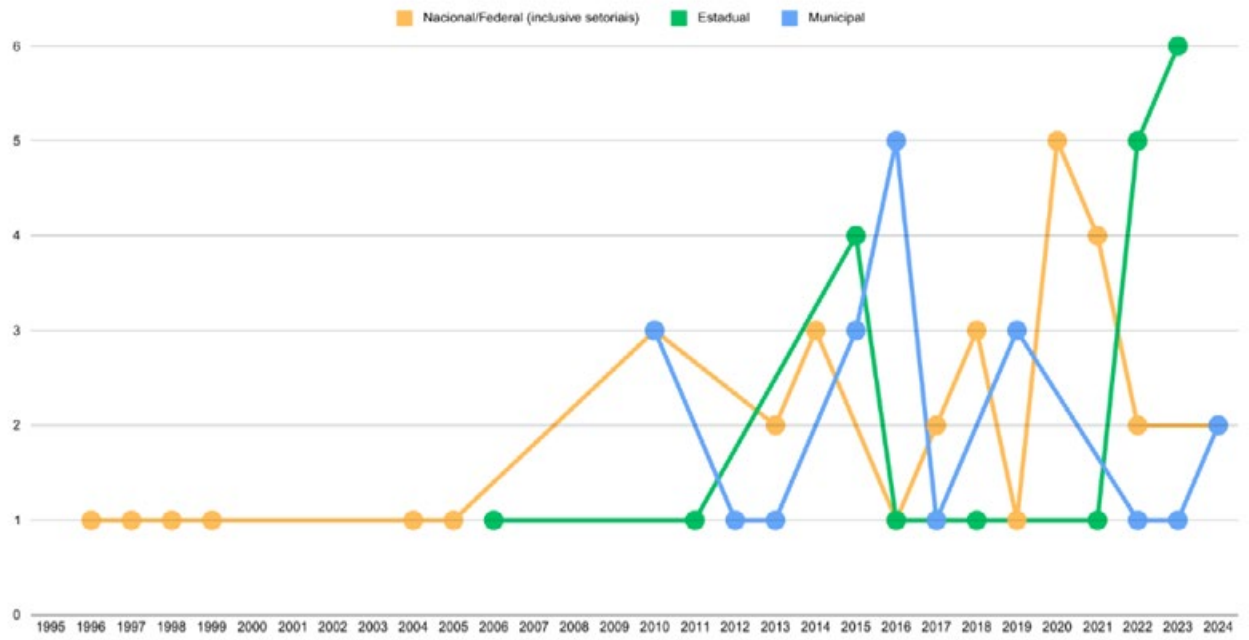
Esse conjunto de achados reforça a necessidade de um marco normativo capaz de estruturar o PPLP como política de Estado e apoiar a integração de iniciativas entre os entes federativos (OLIVEIRA, 2006; REZENDE, 2010).

No tocante às iniciativas recentes e experiências nacionais e internacionais, a pesquisa sistematizou 54 relatórios de cenários futuros, 28 planos setoriais e 99 reportagens jornalísticas. Tal mapeamento evidenciou que vem se ampliando a produção de planos estratégicos de longo prazo no país, embora ainda se observe alta heterogeneidade metodológica.

O gráfico 1 a seguir revela a evolução temporal dos relatórios de cenários futuros nas esferas nacional/

federal (inclusive planos setoriais), estadual e municipal entre 1996 e 2024. Observa-se uma concentração significativa de publicações nos últimos anos, especialmente a partir de 2010, indicando um crescimento no interesse pelo planejamento público de longo prazo. As esferas estadual e municipal também apresentaram uma intensificação de atividades recentes, refletindo maior preocupação com o planejamento regionalizado.

Gráfico 1 – Distribuição temporal dos relatórios de cenários futuros no Brasil



Fonte: elaborado pelo autor

Entre as boas práticas nacionais, o Plano São Paulo 2030, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Espírito Santo, o Plano de Desenvolvimento de Mato Grosso 2030 e o Plano Nacional de Energia 2050 apresentam esforços ao incorporar projeções de longo prazo, definição de metas quantificáveis e, em certos casos, exercícios de cenarização. Contudo, há pontos a serem melhorados numa ótica geral. Nem mesmo quanto a nomenclaturas de PPLP há uma uniformização no país, conforme se pode perceber do Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Diferentes nomenclaturas do planejamento público de longo prazo

Nomenclatura	Enfoque/Ênfase
Planejamento do Desenvolvimento Nacional Equilibrado	Constitucional
Planejamento Macroinstitucional de Longo Prazo	Institucional
Planejamento Prospectivo	Prospectiva
Planejamento Estratégico de Longo Prazo	Gerencial
Planejamento do Desenvolvimento Integrado	Desenvolvimentista
Planejamento do Desenvolvimento Integrado e Sustentável	Desenvolvimentista e Sustentável
Estratégia do Desenvolvimento Integrado	Desenvolvimentista
Planejamento de Legado	Gerencial
Planejamento Pluriquadrienal	Jurídico-orçamentário

Fonte: Elaborado pelo autor

A análise sobre experiências internacionais, em particular nos países latino-americanos como México, Colômbia, Chile, Uruguai e Paraguai, ilustrou maior institucionalização do planejamento de longo prazo, que é frequentemente previsto em lei e conta com órgãos técnicos de coordenação, articulando políticas setoriais e territoriais. Em linhas gerais, tais países dispõem de marcos legais específicos, com produção cíclica de cenários prospectivos e estruturas técnicas permanentes vinculadas à Presidência da República ou a órgãos centrais de governo (REZENDE, 2010; CEPAL, 2014).

Ainda que enfrentem desafios similares aos do Brasil – como alternância política e desigualdades regionais – esses casos demonstram um grau de compromisso superior com a consolidação de um sistema nacional de planejamento, em que planos são revisados periodicamente e em diálogo com as múltiplas escalas de governo. Esse contexto indica que a incorporação de práticas advindas dessas experiências latino-americanas pode ser viável ao aprimoramento do planejamento brasileiro (REZENDE, 2010; CEPAL, 2014; VÁSQUEZ; BECERRA; CASTAÑO, 2014; MORALES-ABARCA, 2017).

Quadro 2 – Iniciativas de prospectiva na gestão pública em países da América Latina e Caribe

Brasil	Estudos prospectivos em ciência e tecnologia pelo Centro de Estudos Estratégicos, com aplicação nos setores produtivos.
Colômbia	Programas de prospectiva tecnológica e industrial, ciência e tecnologia nas cadeias produtivas agroindustriais, e transformação produtiva. Apoio acadêmico do Centro de Pensamento Estratégico e Prospectivo.
Argentina	Planejamento territorial e cenários prospectivos nas dimensões econômico-social, técnico-produtiva, sociocultural, ambiental e político-institucional. Destaque para o plano "Argentina Inovadora 2020".
México	Investimentos no Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, além de estudos prospectivos. Contribuição acadêmica da Dra. Guillermina Baena e sua equipe da UNAM.
República Dominicana	Estratégia Nacional de Desenvolvimento para 2030, com foco em energia e planejamento estratégico de longo prazo.
Peru	Criação do Centro Nacional de Planejamento Estratégico. Elaboração dos planos "Bicentenário: Peru rumo a 2021" e "Peru 2040".
Uruguai	Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2030 alinhada às metas da ONU para desenvolvimento humano.
Costa Rica	Criação da Unidade de Previsão no Ministério do Planejamento, com foco em visão de futuro para 2021, introduzindo planejamento de longo prazo.

Fonte: Adaptado de Morales-Abarca (2017)

No Brasil, ainda que haja iniciativas relevantes, observa-se que falta uma visão nacional integrada, institucionalizada por marcos legais robustos e sustentada por organismos permanentes. Segundo Vargas-Lama e Melo (2022), Brasil e México encontram-se apenas na categoria C2 em um índice de pensamento de longo prazo, indicando que, apesar de possuírem instrumentos, ainda carecem de uma visão nacional incorporada em documentos oficiais e de estruturas organizacionais adequadas para antecipar futuros nos órgãos executivos.

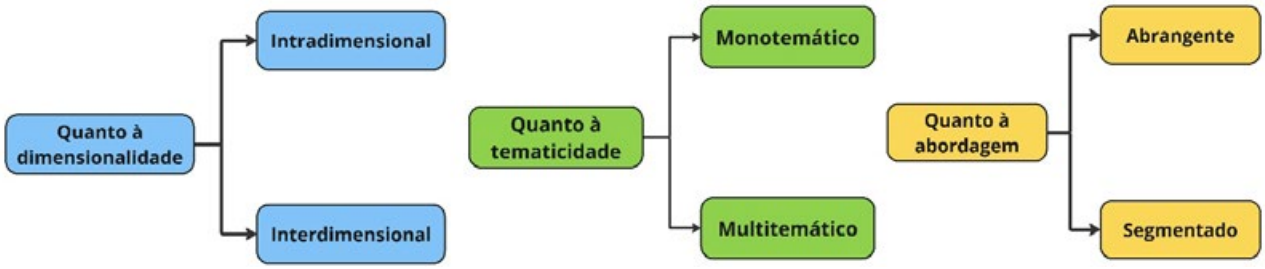
Essa lacuna é reforçada por Morales-Abarca (2017), que, embora reconheça a densidade da produção brasileira em prospectiva, identifica barreiras como a falta de articulação interinstitucional, insuficiência orçamentária e fragmentação entre governo, academia e sociedade civil. Em contrapartida, países vizinhos vêm superando essas barreiras por meio da institucionalização de políticas de longo prazo e da articulação federativa.

No plano conceitual, o PPLP é tomado como uma política pública com orientação para o futuro, apoiada em instrumentos técnico-metodológicos que viabilizem estratégias de longo alcance, em perspectiva compatível com autores como Masini (1993), para quem o futuro não se restringe a previsões, mas requer construção social, e Matus (1991), que entende o planejamento como ferramenta de cálculo estratégico prévio à ação governamental. Trata-se, portanto, de um planejamento voltado a ampliar capacidades antecipatórias do Estado, demandando abordagens sistêmicas, participativas e prospectivas, com base

em autores como Patrouilleau (2023), Morales-Abarca (2017), Cano (2019), Candeas (2015) e Castro (2023), que destacam os aspectos dinâmicos e a complexidade envolvida na formulação de estratégias públicas de longo prazo. Essa abordagem ressalta o entendimento de planejamento como construção política, institucional e social, e não uma atividade meramente técnica ou economicista.

Ao se buscar uma operacionalização conceitual do PPLP, este estudo mapeou parâmetros para a compreensão e a categorização sistemática dos planos de longo prazo existentes no país. A partir de uma análise teórico-metodológica amparada em literatura clássica e recente, definiram-se três parâmetros fundamentais para enquadrar os diversos tipos de planos:

Figura 3 – Dimensionalidade, tematicidade e abordagem de PPLP



Fonte: Elaborada pelo autor

A dimensionalidade diz respeito à esfera institucional de incidência do plano. Quando um plano concentra suas ações e metas em uma única dimensão, seja ela federal, estadual ou municipal, é chamado de intradimensional. Nesse caso, nota-se a restrição de foco num só nível de governo, o que, a depender do contexto, pode limitar a articulação de políticas, visto que muitos problemas públicos são transversais e não respeitam delimitações institucionais estanques.

Por outro lado, quando o plano abrange diferentes dimensões institucionais de forma articulada, seja por meio de cooperação entre entes federativos e atores interessados ou de conexões que envolvam distintos órgãos públicos e instituições privadas, ele é denominado interdimensional. A interdimensionalidade revela maior complexidade, ao exigir mecanismos de governança que articulem vários níveis de governo e instâncias da Federação e do setor privado, as quais precisam ter competência para harmonizar metas, recursos e estratégias. O horizonte temporal prolongado nesse tipo de plano demanda instâncias formais de governança prospectiva com capacidade de coordenação contínua.

A tematicidade, por sua vez, situa-se na quantidade de áreas ou setores abarcados pelo plano. Um plano considerado monotemático se dedica exclusivamente a uma política; por exemplo, educação, saneamento básico ou segurança pública. Já aquele definido como multitemático estende-se a múltiplas políticas simultaneamente, como saúde, educação, mobilidade urbana e meio ambiente, ampliando a complexidade do planejamento e o grau de integração entre políticas públicas. Enquanto o monotemático tende a se aprofundar em um setor específico, o multitemático requer articulação e coerência metodológica para que áreas diversas sejam contempladas sem perda da convergência estratégica.

Já a abordagem estabelece a distinção entre planos segmentados e abrangentes, ao analisar a coerência metodológica e a articulação interna e externa entre metas, objetivos e ações. Um plano segmentado tende a revelar dispersão interna e externa, com objetivos que não dialogam adequadamente entre si, ou com metas que não apresentam vínculos claros com os recursos orçamentários ou com as ações enumeradas, de modo a não considerar todas as influências de outros planos públicos em seu contexto. Em contrapartida, o plano abrangente evidencia coesão metodológica, lógica sistêmica, visão totalizante e harmonia entre seus eixos e ações definidas, de modo a demonstrar consistência estratégica em sua formulação em sintonia com demais planos estratégicos.

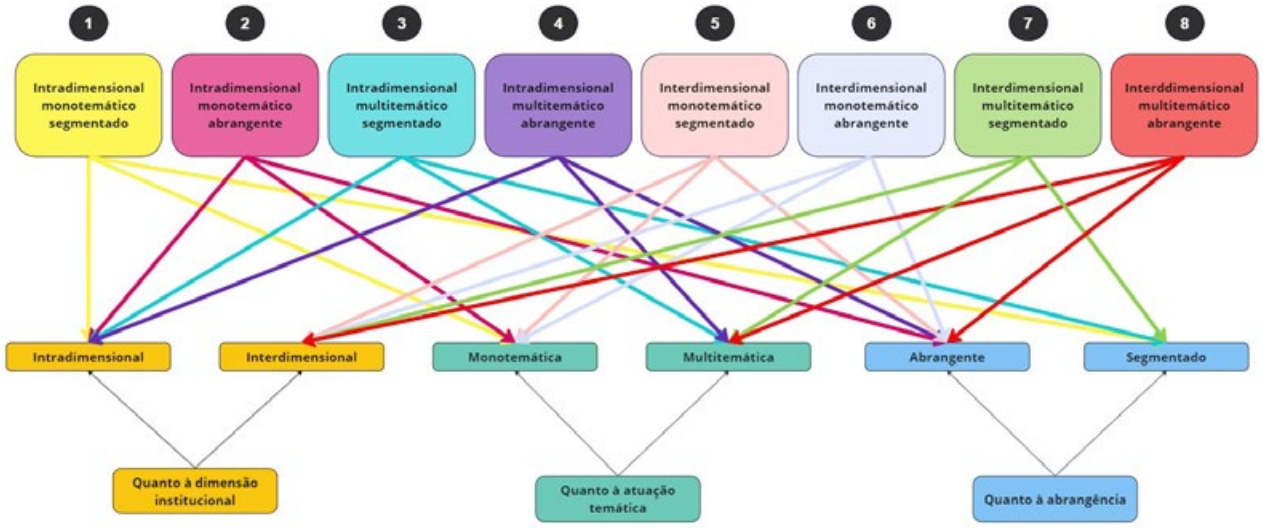
Esses três vetores – dimensionalidade, tematicidade e abrangência – foram edificados à luz de um referencial teórico que contempla desde a crítica de problema público de Lindblom (1959) aos modelos racionais, defendendo um planejamento incremental e adaptativo, até reflexões sobre governança em rede e a necessidade de mecanismos flexíveis de planejamento (COELHO, 2012; CONTEH, 2014). Cardoso

Júnior (2011) compreende o planejamento como um processo político, condicionado por atores e interesses plurais, o que reforça a relevância de ferramentas maleáveis que se ajustem às dinâmicas brasileiras.

A partir da coleta documental, da verificação empírica e da constatação de que, embora haja um número crescente de planos de longo prazo no país, subsiste a falta de uma estrutura conceitual uniforme para classificá-los e avaliá-los de modo comparável, concebeu-se um modelo metodológico alicerçado no entrelaçamento de três parâmetros: dimensionalidade, tematicidade e abrangência. A junção desses parâmetros resultou em uma tipologia de oito Vetores de Planos Públicos de Longo Prazo e no delineamento de uma ferramenta prática, a qual recebeu a denominação de Régua de Equilíbrio.

A interação entre os três parâmetros configura-se, então, como base para a identificação de oito vetores de planos de longo prazo, que se diferenciam conforme a junção específica de cada parâmetro. Se um plano é intradimensional, monotemático e segmentado, apresenta reduzida articulação, abarcando somente uma esfera governamental e um único tema, mas sem coerência interna e externa entre as ações propostas. No outro extremo, encontra-se o plano interdimensional, multitemático e abrangente, que reúne a maior complexidade metodológica: envolve diferentes níveis institucionais, múltiplos temas e revela alta capacidade de articulação interna, externa e coerência estratégica.

Figura 4 – Relações entre dimensões, atuações e abrangências no planejamento público de longo prazo



Fonte: Elaborado pelo autor

O primeiro vetor refere-se aos planos intradimensionais monotemáticos segmentados. São planos elaborados dentro de uma única esfera institucional – seja federal, estadual ou municipal – que tratam exclusivamente de um único tema, como cultura, segurança ou mobilidade. No entanto, esses planos apresentam baixa articulação interna e externa entre seus elementos constitutivos. Metas, ações e diagnósticos aparecem de forma fragmentada e pouco conectada, o que compromete sua lógica estratégica.

Em seguida, o segundo vetor é a dos planos intradimensionais monotemáticos abrangentes. Também restritos a uma só esfera de governo e focados em um único tema, esses planos se diferenciam dos anteriores por apresentarem uma estruturação mais consistente. Há coerência entre os diagnósticos apresentados, os objetivos definidos, as metas estipuladas e os instrumentos de execução, o que confere ao plano maior coesão metodológica e capacidade estratégica considerando outros planos de longo prazo influenciáveis.

Por sua vez, o terceiro vetor é composto pelos planos intradimensionais multitemáticos segmentados. Esses planos, ainda produzidos no interior de uma única esfera institucional, abrangem mais

de um tema, envolvendo diferentes áreas setoriais. Apesar da amplitude temática, esses planos carecem de integração entre os conteúdos e considerações sobre outros planos influenciáveis. Os temas são apresentados de maneira paralela ou desconectada, resultando em uma organização fragmentada, sem uma estratégia unificada que integre as áreas tratadas.

No quarto vetor encontram-se os planos intradimensionais multitemáticos abrangentes. Esses planos também pertencem a uma única dimensão institucional, mas se destacam por tratar de múltiplos temas com articulação entre si. Existe alinhamento entre os objetivos estratégicos das diferentes áreas, integração entre metas e indicadores e coerência na definição de estratégias, o que evidencia uma lógica sistêmica e transversal, considerando outros planos externos influenciáveis, mesmo dentro de uma única esfera de governo.

Ato contínuo, quinta categoria corresponde aos planos interdimensionais monotemáticos segmentados. Nesse caso, o plano foca em apenas um tema, mas envolve mais de uma esfera institucional – por exemplo, União, estados e municípios –, ainda que sem articulação efetiva entre os entes participantes. Cada instituição contribui com ações isoladas, sem um arranjo institucional que coordene esforços ou promova convergência estratégica e sem levar em consideração todos os planos externos construídos e influenciáveis.

A sexta categoria abrange os planos interdimensionais monotemáticos abrangentes. Assim como na anterior, o plano concentra-se em um único tema, mas há uma articulação funcional consolidada entre as diversas instituições envolvidas e planos externos são considerados. As ações são coordenadas, os papéis institucionais estão bem definidos e há mecanismos de governança que asseguram a coerência da estratégia adotada entre os diferentes níveis de governo.

Na sétima categoria encontram-se os planos interdimensionais multitemáticos segmentados. Esses planos têm um escopo temático amplo e envolvem diversas instituições e esferas governamentais, mas a atuação ocorre de maneira descoordenada e sem considerar planos externos influenciáveis. Há multiplicidade de temas e de atores institucionais, mas falta uma estrutura de articulação entre eles, o que resulta em dispersão de esforços e baixa eficácia na implementação das estratégias previstas.

Por fim, a oitava categoria é a dos planos interdimensionais multitemáticos abrangentes. Trata-se do modelo mais complexo e robusto da tipologia. Esses planos articulam múltiplos temas e envolvem diferentes esferas e instituições públicas, com alto grau de integração entre os conteúdos temáticos, objetivos estratégicos, indicadores e mecanismos de governança. São planos que apresentam coesão interna e externa, consideram outros planos externos influenciáveis, contendo excelente articulação interinstitucional e consistência metodológica, configurando um arranjo institucional orientado à lógica de Estado e com potencial de sustentabilidade política no longo prazo.

Para tornar essa tipologia aplicável na prática, desenvolveu-se a ferramenta metodológica denominada Régua de Equilíbrio, que permite posicionar qualquer plano de longo prazo dentro dos oito vetores descritos, considerando os três parâmetros analíticos supracitados. A régua funciona, essencialmente, como uma matriz avaliativa, em que os planos são analisados de acordo com (i) o nível de institucionalização (relativo à dimensionalidade), (ii) a diversidade temática (relativa à tematicidade) e (iii) o grau de integração (relativo à abrangência).

Quadro 3 – Categorias de análise que compõem a régua de equilíbrio de PPLP

Categorias de Análise	Descrição
Quanto ao controle de recursos	Analisa se a instituição condutora do PPLP possui o controle de recursos ou se parte deles deve ser negociado com outras instituições. No primeiro caso, há maior controle de recursos; no segundo, menor gerência sobre eles.
Quanto à formação de parceria externas	Verifica a necessidade de formação de parcerias externas (interdimensionais) para a condução do PPLP de modo satisfatório. Se necessário, estratégias de gestão de redes de cooperação poderão ser necessárias. A tomada de decisão, nesse caso, também pode ser mais demorada. Caso contrário, a tomada de decisão tenderá a ser mais célere e autônoma, mas menos dialógica.
Quanto à formação de parcerias internas	Observa a imprescindibilidade de formação de parcerias intradimensionais do ambiente controlado. Caso necessário, estratégias de gestão de redes de cooperação poderão ser necessárias. A tomada de decisão, nesse caso, também pode ser mais demorada, ainda que menos se comparada com a exigência de parcerias externas. Em outro sentido, se dispensada a parceria interna, a tomada de decisão pode ser mais autônoma e célere, porém de cunho mais autocrático ou isolado.
Quanto ao subsistema de políticas	O subsistema de políticas consiste no agrupamento de partes interessadas sobre uma determinada política ou conjunto de políticas associadas. Um exemplo é o subsistema de políticas nucleares, que tem atores, regulações e estratégias específicos e especializados. Normalmente, quem acompanha um subsistema de políticas entende a sua tecnicalidade, exerce influência e atua em prol de algum interesse político que considera relevante. Para o contexto do PPLP, o subsistema de políticas é aberto quando há uma facilidade de acesso aos seus conteúdos, decisões e estratégias. É fechado quando existem barreiras variadas de acesso a ele, de modo que somente atores sociais determinados têm liberdade de atuação em seu âmbito.
Quanto ao impacto da política	O impacto da política pode se apresentar difuso ou concentrado. O difuso é amplo, espraiado entre diversos atores e políticas. O concentrado é delimitado num raio de ação menor. O impacto também pode se dar de modo intradimensional no ambiente controlado ou interdimensional no ambiente incontrolável. Ele ainda pode se manifestar no bojo de uma política específica ou em diferentes políticas.
Quanto ao controle regulatório da política	O controle regulatório da política pode ser mais autônomo, quando a instituição tem maior poder de decisão sobre a produção normativa ou regulatória da política; ou dependente, situação em que o poder regulatório estará em decisão compartilhada. Um exemplo é o caso de uma política em que a liberdade regulatória de um município é ampla, enquanto em outra a regulação depende de negociação entre outros entes federados dotados de poder de decisão sobre a regulação da política.

Fonte: Elaborado pelo autor

Tais categorias de análise constituem o alicerce para classificar, de modo sistemático, a posição de qualquer plano público de longo prazo dentro dos oito vetores previamente apresentados, permitindo estabelecer vínculos claros entre os aspectos de controle de recursos, parcerias internas e externas, subsistemas de políticas, impacto das ações e controle regulatório. Dessa forma, cada critério elencado — desde a dependência de recursos até a dispersão ou concentração do impacto da política — encontra correspondência nas dimensões intradimensionais ou interdimensionais, bem como na diferenciação entre planos monotemáticos ou multitemáticos e segmentados ou abrangentes.

Com base nesses seis critérios, é possível identificar se o plano requer maior ou menor articulação com outras instituições, se a regulação depende de acordos intergovernamentais ou permanece mais autônoma, além de avaliar em que medida o subsistema de políticas é aberto ou fechado a outros atores. Esses elementos fornecem indícios para situar o plano em uma categoria de maior ou menor equilíbrio, conforme sua capacidade de promover cooperação entre entes, difusão de impactos e integração de temas e recursos.

É justamente esse conjunto de variáveis que se expressa na Régua de Equilíbrio, apresentada no quadro a seguir (Quadro 4), a qual sintetiza os achados e aplica as categorias de análise ao escopo dos oito vetores de planejamento de longo prazo. A partir dela, torna-se viável tanto o diagnóstico quanto a orientação para aprimorar ou reestruturar o PPLP, conferindo maior coerência interna e maior capacidade de sustentabilidade política e institucional.

Quadro 4 – Régua de equilíbrio de PPLP

	Intradimensional Monotemático Segmentado	Intradimensional Monotemático Abrangente	Intradimensional Multitemático Segmentado	Intradimensional Multitemático Abrangente	Interdimensional Monotemático Segmentado	Interdimensional Monotemático Abrangente	Interdimensional Multitemático Segmentado	Interdimensional Multitemático Abrangente
Quanto ao controle de recursos	Maior controle de recursos	Maior controle de recursos	Maior controle de recursos	Maior controle de recursos	Menor controle de recursos	Menor controle de recursos	Menor controle de recursos	Menor controle de recursos
Quanto à formação de parceria externas	Sem necessária formação de parcerias externas	Sem necessária formação de parcerias externas	Sem necessária formação de parcerias externas	Sem necessária formação de parcerias externas	Com necessária formação de parcerias externas	Com necessária formação de parcerias externas	Com necessária formação de parcerias externas	Com necessária formação de parcerias externas
Quanto à formação de parcerias internas	Sem necessária formação de parcerias internas	Com necessária formação de parcerias internas	Com necessária formação de parcerias internas	Com necessária formação de parcerias internas	Com necessária formação de parcerias internas	Com necessária formação de parcerias internas	Com necessária formação de parcerias internas	Com necessária formação de parcerias internas
Quanto ao subsistema de políticas	Subsistema fechado	Subsistema fechado	Subsistema aberto	Subsistema aberto	Subsistema fechado	Subsistema fechado	Subsistema aberto	Subsistema aberto
Quanto ao impacto da política	Intradimensional concentrado na política específica	Intradimensional difuso na política específica	Intradimensional concentrado em diferentes políticas	Intradimensional difuso em diferentes políticas	Interdimensional concentrado na política específica	Interdimensional difuso na política específica	Interdimensional concentrado em diferentes políticas	Interdimensional difuso em diferentes políticas
Quanto ao controle regulatório da política	Mais autônomo	Mais autônomo	Mais autônomo	Mais autônomo	Mais relacional	Mais relacional	Mais relacional	Mais relacional
MENOS EQUILIBRADO <----------> MAIS EQUILIBRADO								

Fonte: Elaborado pelo autor

Essa régua possui duas funções principais: a primeira, de caráter diagnóstica, pois possibilita a identificação do atual estágio de maturidade de um plano, ao situá-lo entre as diversas categorias definidas pelos vetores. A segunda, de aspecto orientador, pois fornece subsídios técnicos para ajustes, aperfeiçoamentos e reformulações de planos que, a partir do diagnóstico, necessitem ampliar sua coesão ou sua abrangência, ou mesmo buscar maior articulação interdimensional para ganhar solidez institucional e sustentação política no longo prazo.

Do ponto de vista teórico, o conjunto dos Vetores de Planejamento de Longo Prazo e a Régua de Equilíbrio representam uma contribuição original ao campo do planejamento estratégico governamental e da gestão pública prospectiva. Essa formulação contribui para padronizar a discussão em torno do planejamento de longo prazo e estabelece critérios técnicos claros, acessíveis e consistentes, inserindo-se nas tradições de Matus (1991) e Masini (1993), que veem o planejamento como construção coletiva e cálculo estratégico, bem como aproximando-se das visões que enfatizam os processos adaptativos e incrementais (LINDBLOM, 1959), ponto especialmente relevante na governança em redes (COELHO, 2012; CONTEH, 2014).

Na prática, o modelo pode ser implementado por gestores públicos, órgãos de planejamento, equipes técnicas de controle e avaliação, bem como por pesquisadores e instituições acadêmicas. Ele fornece um arranjo claro para analisar planos vigentes, propondo novos desenhos institucionais e avaliando a viabilidade de estratégias futuras. Em um país federativo como o Brasil, no qual a alternância de governantes, a disparidade regional e a carência de institucionalização do planejamento de longo prazo podem prejudicar a permanência de projetos que extrapolem quadriênios, essa abordagem oferece subsídios para promover maior aderência entre as diferentes esferas, preservando a coerência intertemporal de políticas e garantindo um foco em resultados de maior duração.

Com base nessa tipologia e nessa régua avaliativa, torna-se viável a comparação de planos oriundos de diferentes contextos administrativos, como o federal, o estadual e o municipal, bem como a aplicação longitudinal, analisando-se historicamente a evolução de determinado plano ou conjunto de planos de longo prazo em diferentes cenários políticos e institucionais. Esse fator viabiliza tanto uma leitura diacrônica — sobre como os planos se transformam ao longo de anos ou décadas —, quanto sincrônica, ao cotejar planos vigentes em distintas unidades da Federação.

Em suma, a aplicação da tipologia proposta e do instrumento da Régua de Equilíbrio permite uma avaliação sistemática dos planos de longo prazo, seja

para identificar fragilidades — como a dependência de apenas um nível institucional ou a abordagem excessivamente setorializada —, seja para ressaltar pontos fortes, como a coerência metodológica ou a capacidade de englobar diferentes eixos temáticos de maneira integrada.

Esse diagnóstico, quando associado a indicadores de resultado, pode influenciar positivamente a formulação e a execução de políticas, impulsionando ajustes pontuais que melhorem o desempenho ou a eficácia do plano, ou mesmo uma reformulação mais ampla, caso se constate que ele se encontra em categorias segmentadas que não dialogam com as exigências do contexto atual.

Ao se pensar na adoção da Régua de Equilíbrio em órgãos de planejamento e controle, abrem-se perspectivas de incluir, paulatinamente, métricas mais objetivas de avaliação, o que fortaleceria a cultura de monitoramento de resultados, fundamental para avaliar em que medida as propostas do plano estão sendo efetivamente traduzidas em metas alcançadas.

Na medida em que o PPLP se consolida como função de Estado e a sociedade civil participa do processo de validação de tais instrumentos, maiores tendem a ser a legitimidade e a perenidade das diretrizes estipuladas, assegurando uma lógica de Estado mais estável do que aquela atrelada ao mandato do governante de turno (CASTRO, 2023; PERESTRELO, 2017; PIRES; AMARAL; SANTOS, 2014).

A ênfase na análise prospectiva torna-se, portanto, essencial para enfrentar cenários progressivamente complexos, marcados por incertezas e riscos, em que soluções de curto prazo frequentemente se mostram insuficientes. Estruturar um planejamento de longo prazo exige técnicas e metodologias atentas à evolução de tendências demográficas, tecnológicas, econômicas, sociais e ambientais, contando, além disso, com arranjos de governança que sustentem tais práticas ao longo de diferentes mandatos. (CARDOSO JÚNIOR, 2003; FARIA, 2003; MORIN, 2005; MATUS, 1996; ANSELL; SØRENSEN; TORFING, 2021; RIZARDI; METELLO, 2022).

A potencialização do PPLP também se relaciona à promoção de capacidades estatais e capacitações institucionais que assegurem a execução efetiva dos planos (CASTRO, 2023). Nesse sentido, o modelo baseado nos Vetores de Planejamento de Longo Prazo e na Régua de Equilíbrio clarifica possibilidades de ação para gestores e tomadores de decisão, contribuindo para a consolidação de uma agenda pública voltada ao desenvolvimento sustentável, à manutenção da estabilidade administrativa e à prospectiva de cenários que dialoguem com as demandas das próximas décadas.

5. CONCLUSÃO

O Planejamento Público de Longo Prazo no Brasil tem evoluído de forma fragmentada, tanto do ponto de vista normativo quanto da prática institucional. A predominância de iniciativas voltadas a resultados de curto prazo, atreladas a ciclos político-administrativos, compromete a capacidade do Estado em construir estratégias sustentáveis, integradas e coerentes com os desafios estruturais do país. Diante disso, esta pesquisa se propôs a desenvolver uma proposta metodológica que contribuísse para a sistematização do PPLP e seu fortalecimento enquanto política pública de Estado.

Os resultados obtidos permitiram identificar a carência de critérios técnicos objetivos que orientem a formulação e avaliação dos planos públicos de longo prazo. Com base na análise documental e de conteúdo de normativos, relatórios de cenários futuros, planos setoriais e notícias, foi construída uma tipologia composta por oito categorias de PPLP, a partir da articulação entre os vetores de dimensionalidade, tematicidade e abrangência. A essa tipologia, somou-se a elaboração da Régua de Equilíbrio, instrumento que permite posicionar, diagnosticar e orientar o aprimoramento de planos de longo prazo conforme seu grau de complexidade, integração e institucionalização.

A proposta metodológica apresentada se mostrou útil tanto no plano teórico quanto prático. No campo conceitual, oferece uma contribuição original ao debate sobre planejamento público ao estruturar uma lógica de classificação e análise que não se apoia exclusivamente em recortes legais ou funcionais, mas sim em critérios que dialogam com a governança prospectiva, a lógica de Estado e a construção de políticas sustentáveis no tempo. No campo aplicado, os vetores e a régua se apresentam como instrumentos acessíveis, replicáveis e adaptáveis a diferentes contextos federativos e institucionais, podendo ser utilizados por gestores públicos, técnicos, pesquisadores e instâncias de controle.

Além disso, a proposta permite identificar os principais obstáculos e potenciais de aprimoramento dos planos existentes, indicando caminhos para a integração temática, a articulação interinstitucional e

o fortalecimento das capacidades estatais de planejamento. A ferramenta também aponta para a necessidade de institucionalização do PPLP por meio de políticas estruturantes, tais como a criação de um marco legal nacional, a formação de redes de futuros públicos e o desenvolvimento de metodologias comuns entre esferas de governo.

Este estudo apresenta limitações que devem ser reconhecidas e que podem servir como subsídio para investigações futuras. Metodologicamente, a pesquisa foi fundamentada em análise documental de natureza normativa, técnica e empírica, o que proporcionou uma base sólida para a construção da proposta. No entanto, reconhece-se que a incorporação de outras técnicas, como entrevistas com atores institucionais, análise estatística de larga escala ou estudos de caso aprofundados, poderia ampliar a robustez das conclusões.

A pesquisa não se dedicou ao aprofundamento de questões ligadas ao monitoramento e à avaliação dos planos públicos de longo prazo, tampouco ao papel do controle institucional no acompanhamento dessas estratégias. Também não foram exploradas as implicações da transição de governos sobre a continuidade ou revogação dos planos.

Adicionalmente, a pesquisa não abordou com profundidade os efeitos da transferência internacional de políticas, especialmente de planos estrangeiros que influenciam iniciativas nacionais. Questões como governança multinível, o papel dos atores produtores dos planos (consultorias, governos, terceiro setor, sociedade civil) e seus impactos na direção político-ideológica ou metodológica dos documentos também não foram objeto de análise específica.

Não foi realizada uma análise comparada entre os diferentes métodos de elaboração de planos, nem se pretendeu avaliar sua eficiência, eficácia ou efetividade. Da mesma forma, o estudo não tratou da influência da mídia e das narrativas públicas na construção e reformulação dos planos, nem se dedicou ao exame de estratégias de comunicação, dados abertos ou transparência ativa e passiva no contexto do planejamento de longo prazo.

A estratégia adotada foi a de amostragem teórica, até que se atingisse o ponto de saturação analítica, sendo possível, assim, realizar inferências válidas. Contudo, não foram analisados documentos como atas, revistas técnicas, memorandos históricos ou materiais audiovisuais, os quais poderiam enriquecer ainda mais as conclusões.

A participação cidadã na formação de planos públicos de longo prazo também não foi aprofundada. Temas como o processo de colonização de futuros, metodologias de engajamento público e desafios de participação em escalas temporais ampliadas permaneceram como possibilidades de investigação futura.

Por fim, a coleta de dados revelou dificuldades no acesso a informações em portais de transparência nacionais e subnacionais, demonstrando que ainda há grande opacidade quanto à documentação e sistematização dos planos públicos de longo prazo.

Há espaço para investigar a relação entre planejamento e orçamento antecipatório, avaliar o papel das mudanças conjunturais na previsibilidade de políticas, estudar a descontinuidade de planos e explorar com maior densidade as estratégias de institucionalização de práticas prospectivas em contextos federativos.

A pesquisa alcançou seus objetivos, respondendo à questão sobre como se estrutura o PPLP no Brasil em termos de trajetória, normatividade, iniciativas recentes e possibilidades de classificação. Ainda assim, reconhece-se que a proposta aqui desenvolvida não pretende ser definitiva ou exaustiva. Pelo contrário, espera-se que ela seja ponto de partida para aprofundamentos futuros, testes empíricos em contextos variados e contribuições de pesquisadores e profissionais da área.

Espera-se, assim, contribuir para o avanço das discussões sobre o planejamento público de longo prazo e fomentar pesquisas que aprofundem os aspectos aqui mencionados, fortalecendo o campo teórico e prático da gestão pública prospectiva.

6. Referências

1. ALMEIDA, P. R. de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). *Coletânea planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1, cap. 3, p. 193–228.

2. ANSELL, C.; SØRENSEN, E.; TORFING, J. The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, v. 23, n. 7, p. 949–960, 2021.

3. BOGGS, D. J. When governments forecast. *Futures*, v. 17, n. 5, p. 435–439, 1985.

4. CANDEAS, A. Há um novo pensamento estratégico no Brasil? In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. P. (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: ENAP, 2015.

5. CARDOSO JÚNIOR, J. C. P. (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: ENAP, 2011.

6. CEPAL. *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al presente y desafíos para el futuro*. Santiago: CEPAL, 2014.

7. CEPIKU, D. Can strategic foresight in public management succeed? In: CONTEH, C. et al. (Ed.). *Governance and public management: Strategic foundations for volatile times*. London: Routledge, 2014.

8. COELHO, F. de S. Planejamento público em ambientes de governança: entre o gerencialismo e o Estado em rede. In: ENAP. *Planejamento governamental: desafios e perspectivas*. Brasília: ENAP, 2012.

9. CONTEH, C. *Governance and public management: strategic foundations for volatile times*. London: Routledge, 2014.

10. DE TONI, J. Em busca do planejamento governamental do século XXI: novos desenhos. In: REPETTO, F. et al. (org.). *Reflexões para Ibero-América: planejamento estratégico*. Brasília: ENAP, 2009.

11. FARIA, C. A. P. A política pública como campo multidisciplinar. In: FARIA, C. A. P. (org.). *Política pública: diferentes leituras*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003. p. 11–58.

12. GRIESER, C. obsidian-quadro. Repositório GitHub, 2023. Disponível em: https://github.com/chrisgrieser/obsidian-quadro. Acesso em: 2 jun. 2024.

13. INGELSTAM, L. *Long-range development planning: notes on its substance and methodology*. Stockholm: Swedish Council for Building Research, 1987.

14. LINDBLOM, C. E. The science of "muddling through". *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.

15. MASINI, E. B. *Why futures studies?* London: Grey Seal, 1993.

16. MATUS, C. *Teoria do jogo social: planejamento, estratégia e governo*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

17. MELO, V. Planos nacionais de desenvolvimento: experiência brasileira e lições para o futuro. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. P. (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: ENAP, 2011.

18. MORALES-ABARCA, M. Prospectiva e ação pública na América Latina: reflexões sobre capacidade institucional e governança antecipatória. *Revista Iberoamericana de Planeación*, v. 23, n. 1, p. 67–88, 2017.

19. OLIVEIRA, O. P. de. Planejamento e gestão pública: dilemas e desafios do Estado brasileiro. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. P. (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: ENAP, 2006.

20. PIRES, R. R. C.; VALLE, M. R. O planejamento governamental no Brasil contemporâneo: uma análise da experiência recente. In: ENAP. *Planejamento governamental: desafios e perspectivas*. Brasília: ENAP, 2006.

21. REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília: CEPAL/IPEA, 2010.

22. VELOSO, G. S. Planejamento governamental: entre a Constituição e a realidade. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2013.

23. VÁSQUEZ, J. M.; BECERRA, O.; CASTAÑO, A. *Planificación a largo plazo en América Latina y el Caribe: experiencias seleccionadas*. Santiago: CEPAL, 2014.

TEMA

02

Planejamento regional e setorial, agendas transversais e marco lógico dos programas de duração continuada, especialmente os de saúde, assistência, previdência, educação, segurança, saneamento, mobilidade, infraestrutura, energia, desenvolvimento econômico e meio ambiente

SUMÁRIO DOS TEMAS

SUMÁRIO DOS ARTIGOS

224 Alinhamento entre planos setoriais e instrumentos de planejamento: o caso do Plano Estadual pela Primeira Infância do RS

- Othon Veloso Schenatto
- Amanda Oliveira de Souza
- Antonio Paulo Cargnin

239 Amazônia: Futuro entre tendências e incertezas

- Renato Mendes Freitas
- Mauro Thury de Vieira Sá
- José Alberto da Costa Machado

257 Atualização da tipologia referencial da Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma avaliação do desenvolvimento regional de 2009 a 2021

- Carlos Henrique Rosa
- Giovani William Gianetti

272 Comissão Nacional de Geoinformação (Congeo): a nova governança da geoinformação

- Edilson Almeida de Souza
- Flávia Pedrosa Pereira
- Juliano Pestana Aragão

286 Conexões regionais: desafios e oportunidades das rotas de integração entre Brasil e Peru através do Acre

- Maria Suzana Abreu da Silva
- Francimar do Nascimento Cavalcante

298 Conferência das Cidades: estratégias da SEPLAN/SE para a mobilização dos municípios no sentido da construção de políticas públicas urbanas sustentáveis, inclusivas e democráticas

- Raíssa Santana Quintiliano dos Santos
- Danilla Costa de Andrade
- Adelmo Pelágio de Andrade Filho
- Mylla Hayama Kamanda Moura Santos Santana

311 Corredores de sustentabilidade como ferramenta de implantação do plano de desenvolvimento sustentável

- Daniel Mancebo
- Aline Romeu Xavier
- Brasiliano Vito Fico
- Thais Renno de Andrade

321 Desafios e avanços na implementação de Orçamentos Sensíveis a Gênero e Raça nos estados brasileiros

- Pedro de Lima Marin
- Beatriz Rodrigues Sanchez
- Caroline Perissini Blasque

330 Desafios e Oportunidades para a Implantação do Orçamento Sensível ao Gênero no Governo do Estado do Acre, na Região Amazônica Brasileira

- Denyscley Oliveira Bandeira
- Marlene Valério dos Santos Arenas

340 Do Planejamento à Avaliação: A trajetória do alinhamento entre o Plano Plurianual do Governo do Estado do Pará e o Plano Estadual Amazônia Agora

- Mariana Nascimento Oliveira
- Maria do Perpetuo do Socorro Garcia Castro

353 Estimativas da população diretamente atingida pelos desastres naturais de 2024, no Rio Grande do Sul: metodologia do Mapa Único do Plano Rio Grande e aplicação aos agregados por setores censitários do Censo Demográfico de 2022

- Tomás Pinheiro Fiori
- Mariana Lisboa Pessoa
- Danielle Santos de Souza Calazans

367 Garantindo a sobrevivência das micro e pequenas empresas: um estudo de caso a nível municipal

- Gabriel Sousa Nunes
- Guilherme de Souza Alencar Vieira
- Daniel Brito da Silva
- Roberta Ramos Tena

381 Incorporando a criação de Valor Público a gestão de secretarias de atuação instrumental: análise do caso do planejamento estratégico setorial participativo da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão

- Luiza da Silva Nakamura
- Marília Valporto Fernandes
- Aline Ribeiro Duailibe Barros

392 Mapeamento de público-alvo para o Programa Primeira Infância Melhor no Rio Grande do Sul a partir dos microdados do CadÚnico e índice sintético de vulnerabilidade da primeira infância municipal

- Tomás Pinheiro Fiori

SUMÁRIO DOS ARTIGOS

406 Mapeamento de vulnerabilidades socioambientais para o planejamento de políticas de prevenção e mitigação de desastres naturais por excesso de chuva

- Mariana Lisboa Pessoa
- Tomás Pinheiro Fiori
- Bruno Paim
- Pedro Tonon Zuanazzi

418 Neutralização de dióxido de carbono na administração pública: um compromisso com a ação climática do ODS 13

- Cristiano Cunha Costa
- Elaine Almeida de Jesus Barroso
- André Dantas e Silva

429 Novas regionalizações e o planejamento territorial como ações estratégicas para implementação de políticas de desenvolvimento sustentável em cenário de austeridade fiscal nos estados

- Luciana Pereira Leis
- Marcos Thimoteo Dominguez
- Leandro Galheigo Damaceno

442 O monitoramento como um instrumento de gestão pública e os impactos no Sistema Socioeducativo

- Elaine Almeida de Jesus Barroso
- Marirôze Vilanova de Gois
- Cleber Pinto da Silva

457 Planejamento de longo prazo e monitoramento de indicadores através de um painel de situação de saúde

- Bárbara Adelle Lira de Melo
- Carolinne Rodrigues de Souza Silva

471 Planejamento e Orçamento por resultados: painel integrado de indicadores e metas de resultados de políticas públicas setoriais

- Ricardo Luiz de Albuquerque Moreira Filho
- Hugo Augusto Vasconcelos Medeiros
- Ryan Paulo da Silveira Amorim
- Júlia Nascimento Barrêto

483 Planejamento quadrienal e políticas transversais

- Ariadne Muricy Barreto
- Dilma Santana de Jesus
- Nícia Moreira da Silva Santos
- Ranieri Muricy Barreto

495 Planejamento setorial e a relevância da priorização regional e populacional para a promoção da equidade em saúde

- Rafael Giglio Bueno
- Beatriz Cipriano Portella

506 Plano de ação para articulação territorial

- Ruy Couto Tourinho

510 PPA 2024-2027 e o Planejamento Regional

- Flávia Pedrosa Pereira
- Dorotea Blos
- Adriana Marques Bento Ávalos

524 Processo de licitações Parcerias Público-Privadas (PPP) no Brasil

- Viviane Silva de Paula
- Alessandra Gonçalves de Oliveira

532 Projeto de Atualização dos Limites Municipais de Sergipe: A atuação estratégica da SEPLAN para fortalecer a eficiência da gestão pública no planejamento territorial e desenvolvimento regional

- Vanessa dos Anjos Costa
- Danilla Costa de Andrade
- Maria Clara Haywanon Santos Araujo

549 Projeto Fortalecendo a Cultura de Planejamento: elaboração dos planejamentos estratégicos das setoriais

- Érika da Silva Santos
- Mayara de Souza Galdino
- Raquel Meireles Silva
- Regiani Cristina de Oliveira

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Alinhamento entre planos setoriais e instrumentos de planejamento: o caso do Plano Estadual pela Primeira Infância do RS

- **Othon Veloso Schenatto**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG/RS), Brasil
  E-mail: othon-schenatto@spgg.rs.gov.br
- **Amanda Oliveira de Souza**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG/RS), Brasil
  E-mail: amanda-souza@spgg.rs.gov.br
- **Antonio Paulo Cargnin**
  Gabinete de Projetos Especiais (GVG/RS), Brasil
  E-mail: antonio-cargnin@gvg.rs.gov.br

Resumo

A elaboração de planos setoriais traz grandes desafios com relação à sua integração ao planejamento ordinário do estado. Com frequência, empreende-se grandes esforços na elaboração de planos setoriais que, uma vez prontos, são deixados de lado e não são executados, por não definirem responsabilidades de execução, por apresentarem ações ambíguas e sem metas claras, por serem pouco institucionalizados ou por não definirem os recursos necessários e suas fontes, dentre outros problemas.

No caso do Plano Estadual pela Primeira Infância do RS (PEPI-RS), plano intersetorial decenal voltado para crianças de 0 a 6 anos, suas famílias e comunidades, a sua estrutura metodológica foi construída tentando superar esses desafios. Por um lado, buscou-se fazer uma ampla revisão de planos setoriais, nacionais e estaduais, das áreas da saúde, educação, nutrição, direitos humanos, cultura, assistência social, convivência familiar e comunitária, dentre outros, além do próprio Plano Plurianual (PPA) do estado, para incorporar ao PEPI-RS as melhores propostas derivadas desses planos e que se relacionavam com a Primeira Infância, além das ações já em curso para esse público. Por outro lado, a construção das novas ações seguiu o mesmo formato e periodicidade utilizados para a construção das ações do PPA do Estado, o que, aliado à estratégia de aprovação do PEPI-RS em lei, com autorização específica para inserção das ações propostas no PPA 2024-2027, buscou promover a integração completa do plano com os instrumentos de planejamento ordinários de médio e de curto prazo do estado.

Essa estratégia, aliada à criação da Agenda Transversal da Primeira Infância no PPA 2024-2027, e ao mapeamento e fortalecimento do orçamento direcionado às ações para a Primeira Infância, trouxe robustez e factibilidade para a execução do PEPI-RS. Como resultado, para além dos objetivos e metas de longo prazo, o PEPI-RS traz em seu Plano de Ações 194 produtos, distribuídos por 71 iniciativas de

16 órgãos do estado, entre ações novas e existentes, para serem executadas através e ao longo do PPA 2024-2027, orientando a elaboração das Leis Orçamentárias deste período e passando pelo monitoramento rotineiro realizado para as demais ações do estado.

Palavras-chave: Planejamento Setorial; Primeira Infância; Plano Plurianual.

1. INTRODUÇÃO

O Plano Estadual para a Primeira Infância do Rio Grande do Sul (PEPI-RS) foi elaborado entre 2021 e 2024. Sua elaboração segue os princípios da Constituição Federal, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), do Marco Legal da Primeira Infância (Lei Federal nº 13.257/2016)[1], e recomendação emitida pelo Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente (CEDICA-RS)[2], com a coordenação do Comitê Estadual Intersetorial para a Primeira Infância (CEIPI-RS)[3], e com condução metodológica do Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (DEPLAN/SPGG). Em 2023, a nova gestão de governo identificou as políticas para a Primeira Infância como prioritárias dentro da agenda governamental, ao inseri-las como uma das pautas do Gabinete de Projetos Especiais do Gabinete do Vice-Governador, o que conferiu maior intensidade ao processo, além de inserir a construção do PEPI-RS no contexto da criação de outras ferramentas de governança e gestão da pauta, como a criação da Ação Programática e da Agenda Transversal da Primeira Infância no Plano Plurianual (PPA)[4] 2024-2027, do Dashboard da Primeira Infância[5], e do mapeamento e publicização do Orçamento da Primeira Infância.

Construído para ter vigência entre 2025 e 2035, com a definição de objetivos e metas com caráter estratégico para todo esse período, e ações específicas a serem executadas em um horizonte de médio e curto prazos, o PEPI-RS busca fortalecer as condições necessárias para o desenvolvimento integral de crianças de 0 a 6 anos, com apoio às suas famílias e comunidades. A importância do período da Primeira Infância, definida como o período entre 0 e 6 anos pelo Marco Legal da Primeira Infância (BRASIL, 2016), se expressa pelo potencial acelerado de desenvolvimento cognitivo, físico, emocional e social de crianças nessa faixa etária. Organizações internacionais de referência, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), e o Banco Mundial apontam para a importância de se criar condições, por meio de serviços, políticas públicas e programas específicos, para que comunidades e cuidadores proporcionem boa saúde, nutrição adequada, proteção contra ameaças, aprendizagem em tempo oportuno, interações responsivas e apoio emocional, com uma abordagem de desenvolvimento integral para esse público, conforme o guia *Nurturing Care Framework* (WORLD HEALTH ORGANIZATION [WHO] *et al.*, 2018).

---

1 Instituído pela Lei n. 13.257, a nível nacional, o Marco Legal da Primeira Infância reforça o dever do Estado de estabelecer políticas, planos, programas e serviços que atendam as especificidades da primeira infância, a fim de assegurar a prioridade absoluta e promover o desenvolvimento integral, buscando materializar as previsões do art. 227 da Constituição Federal e do art. 4° do Estatuto da Criança e do Adolescente. Além disso, prevê a participação da criança na formulação das políticas e das ações que lhe dizem respeito, com o intuito de promover sua inclusão social como cidadã.

2 Resolução n° 235/2020 recomendando ao Governo do Estado a criação do Comitê Estadual Intersetorial pela Primeira Infância no âmbito da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul

3 Em agosto de 2021, o Governo do Estado aderiu ao Pacto Nacional pela Primeira Infância promovido pelo Conselho Nacional de Justiça e anunciou a criação do CEIPI-RS, instituído em 13 de setembro de 2021 pelo decreto nº 56.087, atualizado pelo Decreto nº 56.894 de 10 de fevereiro de 2023, sendo coordenado pelo Vice-Governador. O CEIPI-RS é destinado à promoção, à proteção e à defesa dos direitos da criança na Primeira Infância, sem discriminação étnico-racial, de gênero, regional, religiosa, ideológica, partidária, econômica, de orientação sexual, de nacionalidade ou de qualquer outra natureza, conforme as diretrizes do Plano Nacional pela Primeira Infância. Dentre suas atribuições, está elaborar o Plano Estadual pela Primeira Infância, que deverá ser aprovado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – CEDICA/RS. Mais informações sobre o CEIPI-RS podem ser encontradas em <https://www.ceipi.rs.gov.br/inicial>.

4 O PPA é um plano de médio prazo que organiza as principais ações de governo para um período de quatro anos, definindo prioridades e metas de execução. Ele é elaborado no primeiro ano de mandato governamental, e tem validade de quatro anos, entre o segundo ano de mandato e o primeiro ano do mandato seguinte (RIO GRANDE DO SUL, 2023a).

5 Painel de indicadores de referência para o monitoramento do público e das políticas para a Primeira Infância do Rio Grande do Sul, que apresenta dados em cinco eixos de políticas – Saúde, Aprendizagem, Nutrição, Cuidados Responsivos, Segurança e Proteção – de forma municipalizada. Para mais informações, acesse <https://primeirainfancia.rs.gov.br/paginas/inicial>.

Essa recomendação se baseia em pesquisas e evidências científicas que apontam o período da gestação até os seis anos como crucial para o desenvolvimento cognitivo, com reflexos duradouros ao longo da vida. Os primeiros mil dias de vida são especialmente determinantes, durante os quais um ambiente propício favorece o desenvolvimento cerebral, ao passo que condições adversas podem ser nocivas não só imediatamente, mas também a longo prazo, considerando que 80% do desenvolvimento cerebral ocorre nessa fase. De acordo com a OMS, "crianças que não recebem os cuidados de criação necessários para permitir o progresso de suas competências são menos sadias, crescem pouco, aprendem menos e avançam menos na escola, tendem a ter mais dificuldades de manter relacionamentos de confiança com outros e ganham menos na vida adulta." (WHO, 2018, p. 6).

Com base nessas premissas, e alinhado aos referenciais legais[6], o PEPI-RS foi estruturado em cinco eixos temáticos para proposição de políticas e ações para a Primeira Infância, de acordo com o marco conceitual *Nurturing Care Framework*: saúde, nutrição, cuidados responsivos, segurança e proteção, e aprendizagem (WHO, 2018). Complementarmente, foi criado um eixo de monitoramento, governança e gestão do plano.

Paralelamente, outra abordagem adotada na elaboração do PEPI-RS foi a de promover o alinhamento e o aproveitamento de reflexões e proposições relacionadas a políticas para a Primeira Infância constantes de planos setoriais de longo prazo diversos, como da área da saúde, da educação, de direitos humanos, de assistência social, a nível nacional e estadual. No processo de mapeamento desses planos, deparou-se com grande diversidade metodológica dos planos, o que trouxe dificuldades para integração com o PEPI-RS. Um plano poderia chamar de "meta" um elemento que em outro plano poderia ser chamado de "objetivo", "diretriz". Nem todos utilizavam indicadores estratégicos para definição de um horizonte de longo prazo almejado. Por vezes, as ações apresentadas não estabeleciam responsabilidades, prazos de implementação ou metas quantitativas, apresentando um caráter aspiracional, ou de orientações para a execução de serviços, funcionando mais como uma agenda temática do que como um instrumento de implementação de políticas. Ainda, verificou-se que diversos planos acabaram sendo pouco implementados, sem produzir os benefícios planejados.

A construção da metodologia do PEPI-RS levou em conta essa diversidade metodológica e, ao mesmo tempo, buscou aproveitar e adaptar as contribuições relevantes. Além disso, a metodologia desenvolvida também buscou superar outros gargalos e dificuldades enfrentados por outros planos setoriais, como a dificuldade de diferenciar e criar proposições para os níveis estratégico, tático e operacional, a baixa definição de responsabilidades de execução, a criação de ações ambíguas e sem metas claras, a baixa institucionalização, a pouca integração com outros instrumentos de planejamento, dentre outros.

2. OBJETIVOS

Considerando-se a diversidade metodológica apresentada nos planos setoriais consultados para a elaboração do PEPI-RS, busca-se, neste artigo, apresentar a estrutura metodológica desenvolvida e o seu processo de elaboração, chamando a atenção para os diferentes elementos estruturais que compõem as proposições de longo, médio e curto prazo, a forma de institucionalização e integração ao planejamento ordinário do estado, e como se promoveu o alinhamento com os demais planos setoriais existentes.

3. METODOLOGIA

Apresentada e aprovada pelo CEIPI-RS, a metodologia do PEPI-RS foi construída com apoio do Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN) da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) prevendo atividades estruturadas em três etapas de elaboração:

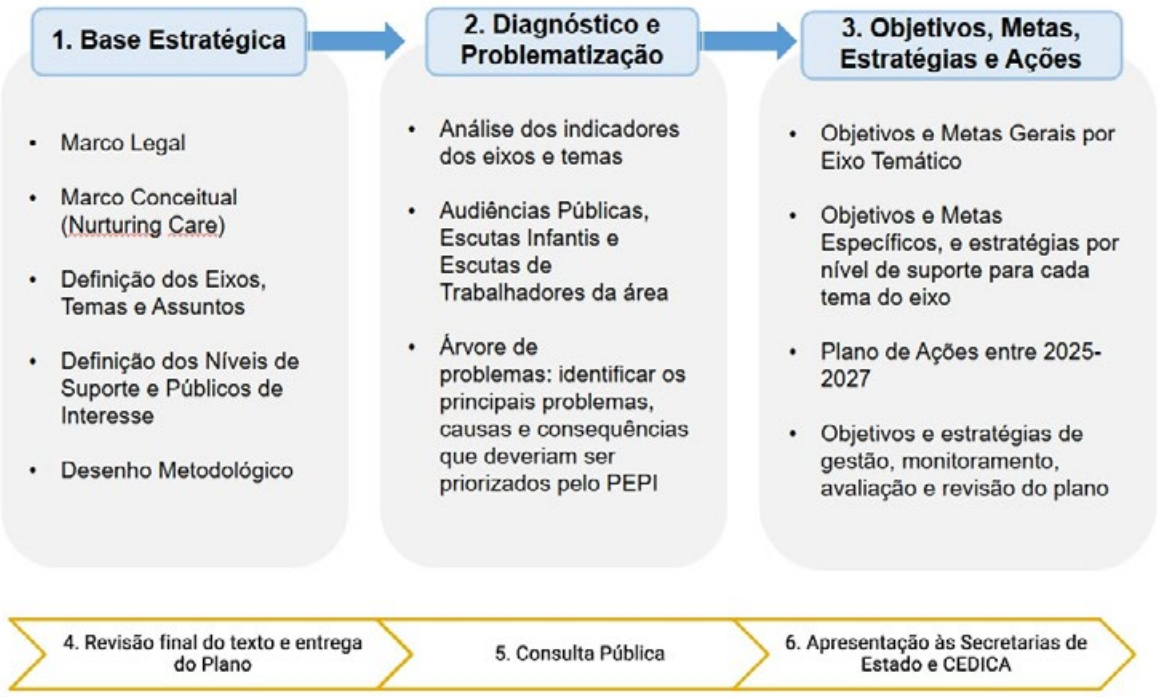
1) **Base Estratégica:** compreendeu as definições conceituais e estratégicas, onde foi realizada a escolha do marco conceitual que guia o Plano, dos direcionadores e temas, e dos públicos de interesse.
2) **Diagnóstico e Problematização:** compreendeu o diagnóstico e o aprofundamento das diferentes temáticas, considerando a perspectiva territorial das diferentes infâncias. Entre seus insumos estiveram as cinco Audiências Públicas realizadas em várias regiões do Estado, as Oficinas de Escuta

6 O Plano Estadual pela Primeira Infância do Estado do Rio Grande do Sul 2025-2035 (PEPI-RS) foi elaborado em consonância com a Constituição Federal (1988), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1990), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e o Marco Legal pela Primeira Infância (2016).

Infantil e questionário realizado com trabalhadores que atuam na área.

3) **Objetivos, Metas, Estratégias e Ações:** compreendeu a elaboração de Objetivos, Metas e Estratégias de longo prazo; a elaboração do Plano de Ações para o período de 2025 a 2027, que insere no horizonte temporal de médio e curto prazo as metas para as principais políticas desenvolvidas para a Primeira Infância; e a organização do sistema de monitoramento e a sistemática de governança e atualização do Plano.

Figura 1 – Esquema Metodológico de Elaboração do PEPI RS



Fonte: CEIPI, 2023.

PRIMEIRA ETAPA – BASE ESTRATÉGICA:

Essa etapa compreendeu as definições conceituais e estratégicas. A partir de discussões realizadas pelo CEIPI-RS, foi adotado o marco conceitual *Nurturing Care Framework* (WHO, 2018). O modelo é estruturado em cinco domínios de atenção integral para apoiar gestores públicos na estruturação de políticas e ações para a primeira infância: saúde, nutrição, cuidados responsivos, segurança, proteção e aprendizagem. Estes cinco domínios foram considerados como eixos estratégicos para a estruturação de todo o PEPI RS, complementadas por um eixo de monitoramento, governança e gestão.

Figura 2 – Domínios da atenção integral para a Primeira Infância do Nurturing Care Framework

Fonte: CEIPI, 2023

Após revisitar o **Marco Legal**, tendo como base a ampla legislação existente com relação ao direito das crianças na primeira infância, as definições estabelecidas no plano nacional pela primeira infância e nos demais planos temáticos, além das melhores práticas de planejamento, foram definidos os **Princípios**[7] para o Plano Estadual pela Primeira Infância.

Em um momento seguinte, de forma a adaptar os eixos propostos no modelo *Nurturing Care Framework* à realidade do Rio Grande do Sul, foram identificados **temas e assuntos**[8] relevantes para cada um dos eixos, de forma a orientar a realização das próximas etapas de elaboração do plano, como o diagnóstico da realidade atual e a definição de objetivos, metas e estratégias de longo prazo.

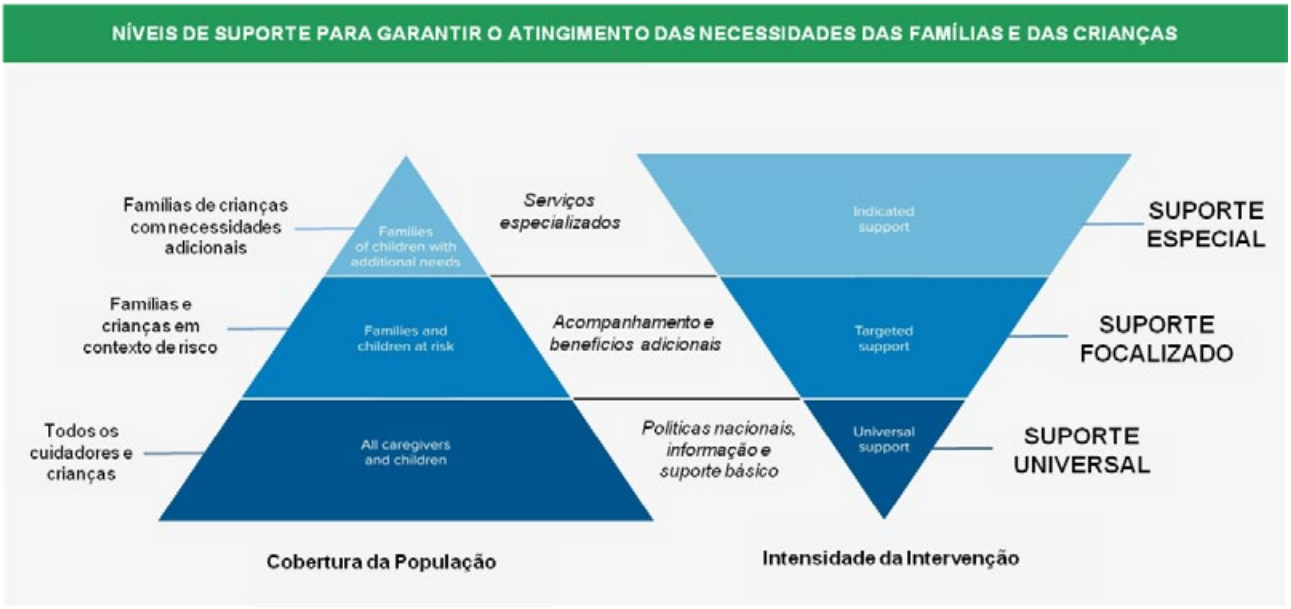
A definição dos públicos prioritários para análise, por sua vez, foi pautada nas escalas de atuação do marco conceitual, chamadas de **níveis de suporte.** Essa escala parte da premissa de que algumas crianças e famílias precisam de intervenções e serviços de maior intensidade e variedade, embora todas precisem de informação e apoio. Ao pretender abranger todos os direitos das crianças na faixa etária de zero aos seis anos de idade, assim como os direitos das mulheres gestantes e suas famílias, de acordo com o nível de suporte necessário e com ênfase na equidade no acesso aos direitos, o PEPI RS procedeu uma identificação de **públicos de interesse** para a temática da primeira infância.

Os públicos identificados foram segmentados em três níveis de análise: **suporte universal**, que engloba toda a população de referência para o plano de forma pouco discriminada; **suporte focalizado**, que considera grupos populacionais em situação de risco ou de vulnerabilidade, e que possivelmente necessitarão de intervenções mais intensas do poder público para garantia de direitos; e **suporte especial**, que considera condições específicas que dificultam de maneira mais permanente a garantia do acesso a direitos.

7 Os princípios representam os valores e preceitos básicos, a essência do que se quer garantir com o PEPI-RS, atravessando todos os seus elementos, indicando caminhos e meios para elaborar o plano e atingir seus objetivos principais.

8 A definição dos temas e assuntos relevantes se deu a partir da realização de uma oficina com membros do CEIPI-RS que trouxe como insumos os principais temas e assuntos abordados no marco legal, nos documentos e estudos de referência, dentre outros materiais, procedendo-se à avaliação da sua relevância, e aglutinação de temas e assuntos, conforme a sua relação e importância, com a técnica de clusterização.

Figura 3 – Níveis de Suporte



Fonte: Adaptado de *Nurturing Care Framework* (WHO, 2018)

Para a definição dos públicos, utilizou-se da lista de públicos-alvo e de beneficiários elaborada pela SPGG para o planejamento das ações do PPA 2024-2027, e se fez a identificação dos públicos de interesse para a temática da primeira infância. A escolha de se utilizar os mesmos públicos-alvo e beneficiários do PPA teve o objetivo de promover uma integração entre as análises e propostas geradas pelo PEPI-RS e o PPA, facilitando a identificação de ações já existentes para os públicos priorizados pelo plano, bem como a incorporação de novas ações pelo PPA.

SEGUNDA ETAPA – DIAGNÓSTICO E PROBLEMATIZAÇÃO

O diagnóstico do Plano Estadual pela Primeira Infância foi realizado buscando contemplar uma análise técnica da realidade da Primeira Infância no estado, aliada à percepção da sociedade civil acerca dos problemas e demandas que devem ser priorizados, e abrindo espaço para uma contribuição importante das próprias crianças no processo. Essa busca está refletida em quatro grandes processos para elaboração do diagnóstico, que ocorreram de forma não sequencial.

1) A **análise dos principais indicadores** disponíveis para cada um dos eixos e temas, com a escolha dos indicadores mais representativos e sua sistematização na plataforma *Dashboard* da Primeira Infância. A plataforma foi estruturada de acordo com os domínios de atenção integral do *Nurturing Care Framework* e serviu de base para a construção e a definição das metas do Plano Estadual da Primeira Infância. Também foi estruturada para ser a referência de acompanhamento das metas do Plano.
2) Realização de 5 **audiências públicas** em diferentes regiões do estado, com foco no debate da situação de públicos de difícil diagnóstico a partir dos indicadores existentes (povos indígenas, comunidades quilombolas, imigrantes, moradores de assentamentos rurais, e crianças afastadas do convívio familiar).
3) A construção e aplicação de metodologia de **escuta infantil**: para incorporar as perspectivas das crianças, foi desenvolvida uma metodologia e realizadas oficinas para crianças menores de 6 anos[9]. Essa escuta teve como objetivo recolher subsídios para a proposição de ações sensíveis às suas necessidades, fazendo da participação infantil uma ferramenta para a tomada de decisões.
4) **Escuta dos trabalhadores** ligados aos temas da primeira infância: a partir da aplicação de questionários, foi realizada uma tomada de

9 Metodologia elaborada em parceria entre a Zelo Consultoria em Educação e Desenvolvimento Infantil e a equipe estadual do programa Primeira Infância Melhor. A cartilha produzida para disseminação da metodologia está disponível em < https://vicegovernador.rs.gov.br/cartilha-escuta-infantil>

informações com trabalhadores que atuam na ponta das políticas relacionadas à primeira infância, buscando incluir essas perspectivas na problematização dos temas do plano.

5) Realização de oficinas e estruturação de grupos de trabalho para **priorização de problemas**: estruturadas de acordo com os eixos do marco conceitual Nurturing Care, para analisar os resultados dos processos anteriores e identificar os principais problemas, causas e consequências que deveriam ser priorizados pelo PEPI RS, a partir da metodologia da Árvore de Problemas[10].

TERCEIRA ETAPA – ELABORAÇÃO DE OBJETIVOS, METAS E ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Essa etapa compreendeu a definição dos Objetivos e Metas de longo prazo do PEPI RS, e a definição do conjunto de Estratégias e Ações necessárias para se modificar os problemas centrais identificados para a Primeira Infância e atingir metas intermediárias e de longo prazo, usando a ferramenta metodológica da Teoria da Mudança[11].

O Plano Estadual pela Primeira Infância foi elaborado com a expectativa de aumentar significativamente a qualidade de vida das crianças na primeira infância de forma consistente, aprofundada e abrangente, com melhorias crescentes ao longo do tempo e com um foco na promoção da equidade. Nesse sentido, os Objetivos, Metas e Estratégias do plano foram elaborados para ter vigência no período entre 2025 e 2035, apresentando os principais impactos de longo prazo esperados a partir das ações do plano e os caminhos possíveis de serem seguidos para gerar esses impactos.

Para cada um dos Eixos do PEPI RS, criou-se um **Objetivo Geral**, que sintetiza a situação almejada para o eixo, de forma ampla, em 2035. Vinculadas aos Objetivos Gerais, foram criadas **Metas Gerais** para os eixos, que representam a expectativa de melhora dos Índices de Resultado do Dashboard da Primeira Infância[12] para cada Eixo. Em cada um dos Eixos, por sua vez, foram criados **Objetivos Específicos**, que apresentam a situação desejada para um tema, problema central ou conjunto de problemas centrais vinculado ao Eixo trabalhado.

De forma a traduzir em circunstâncias tangíveis e mensuráveis a essência dos Objetivos Específicos, foram criadas **Metas Específicas** para cada Objetivo Específico, que indicam os valores que se deseja atingir para os principais indicadores do tema, problema central ou conjunto de problemas centrais em 2027, 2031 e 2035[13]. Para a elaboração das Metas, foram considerados os três níveis de suporte propostos pelo marco conceitual *Nurturing Care*, que se traduzem em três tipos de metas: **Metas Universais**, que correspondem aos valores desejados para os indicadores que não se referem a um público focalizado ou específico; **Metas Focalizadas**, que correspondem aos valores desejados para os indicadores relacionados a públicos em situação de risco social ou vulnerabilidade; e **Metas Especiais**, relacionadas a indicadores referentes a públicos com necessidades adicionais.

Completando os elementos de longo prazo do plano (2025-2035), foram criadas **Estratégias** vinculadas aos Objetivos Específicos, de forma a compor um conjunto de linhas de ação, programas, projetos, serviços, diretrizes, atividades, ações institucionais, dentre outras sugestões possíveis e desejáveis para se dar tratamento aos problemas centrais e suas causas, de forma a buscar o atingimento das Metas e dos Objetivos. É importante indicar que as Estratégias não

10 Método que busca relacionar entre si uma série de problemas de um tema específico, identificando relações de hierarquia e de causa e efeito, com vistas a identificar os problemas que na verdade são causas (raízes) e os que são consequências (copa) de um problema central que afeta diretamente uma população. (RIO GRANDE DO SUL, 2023a)

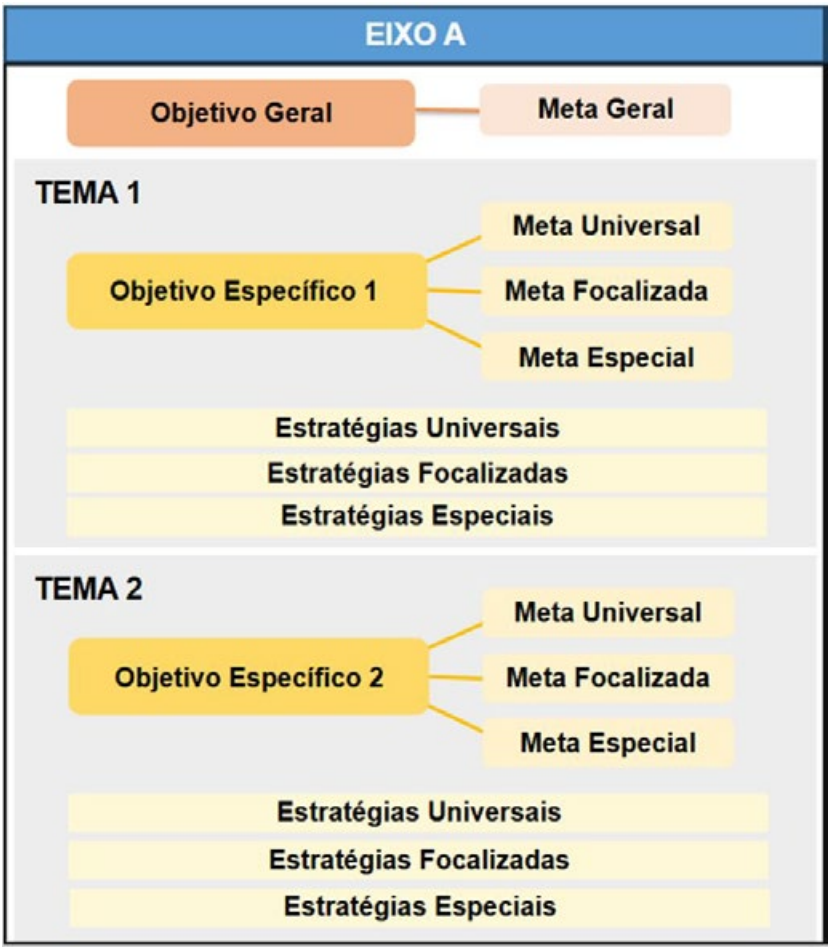
11 De acordo com o Marco Metodológico do PPA 2024-2027, "A Teoria da Mudança consiste em um método que visa facilitar a construção e descrição de como a intervenção será pensada para gerar os resultados pretendidos. Por meio dela, retratase uma sequência lógica e causal de medidas e eventos que leva aos resultados esperados, explorando ainda as condições e os pressupostos necessários para que a mudança esperada ocorra, inclusive as condições externas que operam sobre as hipóteses causais (GERTLER, 2018)" (RIO GRANDE DO SUL, 2023a)

12 Para cada um dos cinco eixos do Dashboard da Primeira Infância, foi selecionada uma cesta de indicadores de interesse, divididas em duas categorias: indicadores de processo, que mensuram a qualidade das ações desenvolvidas para esse público, e indicadores de resultado, que mensuram a situação real dos aspectos de vida de crianças de 0 a 6 anos. Esses indicadores foram transformados em subíndices que variam de 0 a 1, em cinco faixas que indicam se o valor atual dos subíndices é baixo (de 0 a 0,399), médio baixo (de 0,4 a 0,499), médio (de 0,5 a 0699), médio alto (de 0,7 a 0,899) e alto (de 0,9 a 1), tendo, em geral, como referência para o valor médio a média nacional para esses indicadores. A combinação desses subíndices compõe os índices gerais de processo e de resultado para o eixo, que possuem as mesmas faixas de referência. Para visualizar essas informações, acesse <https://primeirainfancia.rs.gov.br/paginas/inicial>.

13 As datas de referência para as metas correspondem aos primeiros anos de mandatos governamentais, coincidindo com o processo de elaboração do Plano Plurianual, de forma que a avaliação sobre o avanço das metas coincida com a elaboração de novas ações para a Primeira Infância.

correspondem, necessariamente, às ações que serão adotadas ao longo da execução do plano, servindo como um banco de ideias para inspirar a elaboração dos Planos de Ação de médio e curto prazo, que necessitam de uma análise de viabilidade mais apurada e de inserção em outros instrumentos de planejamento como o PPA e a Lei de Orçamento Anual[14] (LOA). As estratégias também incorporam a perspectiva dos níveis de suporte, no intuito de apontar alternativas específicas para públicos mais necessitados.

Figura 4 – Estrutura dos Objetivos, Metas e Estratégias



Fonte: DEPLAN/SPGG

ELABORANDO OBJETIVOS, METAS E ESTRATÉGIAS: CADERNOS PRIMEIRA INFÂNCIA NO PLANEJAMENTO

A elaboração dos Objetivos, Metas e Estratégias se deu a partir das Árvores de Problemas produzidas na etapa de diagnóstico. O problema central (ou conjunto de problemas centrais) identificado para um tema serviu de base para elaboração dos Objetivos Específicos, enquanto os principais indicadores associados ao problema central foram utilizados para elaboração das Metas Específicas, a partir do Dashboard da Primeira Infância. As Estratégias, por sua vez, foram elaboradas visando prevenir ou mitigar a ocorrência das causas dos problemas centrais, ou dos próprios problemas em si.

Para auxiliar na elaboração desses elementos, os participantes da elaboração do PEPI-RS receberam um material chamado **Cadernos Primeira Infância no Planejamento**. Elaborados para cada um dos 16 temas dos Eixos temáticos do PEPI RS pelo DEPLAN/SPGG, esses cadernos trouxeram os trechos de planos nacionais e estaduais que se relacionam com o seu tema, classificados de acordo com o componente do

14 A Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende as receitas e despesas da administração direta e indireta do Estado do Rio Grande do Sul, seus fundos, órgãos, inclusive suas fundações e autarquias.

PEPI RS – Diagnóstico, Objetivo, Meta, Estratégia ou Ação – para o qual eles poderiam servir de inspiração. Ainda, identificou-se os públicos específicos a que os trechos selecionados faziam referência, de forma a estimular o olhar para os diferentes níveis de suporte.

A elaboração desses cadernos buscou promover o alinhamento do PEPI RS com outros planos, bem como torná-lo mais robusto, a partir do aproveitamento de debates e aprofundamentos realizados nesses planos. O desafio enfrentado foi o de superar as diferenças terminológicas e metodológicas de elaboração dos diversos planos de forma a apresentar um material que sistematizasse os diferentes planos de forma prática, com fácil aproveitamento e identificação com os elementos previstos no PEPI-RS. Para isso, a definição prévia dos conceitos de Objetivos, Metas, Estratégias e Ações foi fundamental, orientando o olhar para o conteúdo de cada trecho dos planos analisados de forma a superar as diferenças terminológicas e metodológicas.

Abaixo segue a lista de planos mapeados para a elaboração desses cadernos:

PLANOS NACIONAIS:

PLANO BRASIL SEM FOME[15]

- Plano Decenal de Assistência Social – 2016 a 2026[16]
- Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e de Adolescentes – 2010 a 2020[17]
- Plano Nacional da Primeira Infância[18]
- Plano Nacional de Cultura – 2010 a 2024[19]
- Plano Nacional de Educação – 2014 a 2024[20]
- Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes – 2013[21]
- Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Contra Crianças e Adolescentes – 2022 a 2025[22]
- Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes À Convivência Familiar e Comunitária – 2006 a 2015[23]
- Plano Nacional de Saúde – 2024 a 2027[24]
- Plano Plurianual 2024-2027 (Governo Federal)[25]
- Plano Setorial para a Cultura Afrobrasileira – 2017[26]
- Plano Setorial para as Culturas Indígenas – 2012 (Nacional)[27]
- Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE[28]

PLANOS ESTADUAIS:

- Planejamento Regional Integrado Macrorregião de Saúde Centro-Oeste – 2022-2026[29]
- Plano de Ação Estadual da Saúde Indígena – 2024 a 2027[30]
- Plano Decenal dos Direitos Humanos da Criança e do Adolescente (RS) – 2018 a 2028[31]

---

15 Disponível em <https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Brasil_sem_Fome/Plano/Brasil_Sem_Fome.pdf>

16 Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/II_Plano_Decenal_AssistenciaSocial.pdf>

17 Disponível em <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/1005>

18 Disponível em < https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PNPI.pdf>

19 Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm>

20 Disponível em <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13005-2014>

21 Disponível em <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cadastramento-de-fundos>

22 Disponível em <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cadastramento-de-fundos>

23 Disponível em <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Plano_Defesa_CriancasAdolescentes%20.pd>

24 Disponível em <https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/gestao-do-sus/instrumentos-de-planejamento/pns>

25 Disponível em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/paginas/paginas-ppa-2024-2027/lei-do-ppa>

26 Disponível em <https://culturasafrobrasileiras.cnpc.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/7/2016/05/Plano-Setorialpara-Cultura-Afro-Brasilira-para-PUBLICA%C3%87%C3%83O-EM-MAR%C3%87O-2017-1.pdf>

27 Disponível em <https://www.gov.br/cultura/pt-br/assuntos/plano-nacional-de-cultura/texto/arquivospdf/CulturasindgenasPlanoSetorial.pdf>

28 Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>

29 Disponível em <https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/202301/12113653-macrorregiao-de-saude-centro-oeste.pdf>

30 Disponível em < https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/202404/19145143-plano-de-saude-indigena-2024-ses-rs.pdf>

31 Disponível em < http://cedica.rs.gov.br/upload/201.902.28095931plano_decenal_dos_direitos_humanos_da_crianca_e_do_adolescente_do_rs_26jun2018.pdf>

- Plano Estadual de Assistência Social – 2024 a 2027[32]
- Plano Estadual de Atenção às Mulheres Privadas de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional[33]
- Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo – 2016-2025
- Plano Estadual de Cultura – 2015 a 2025[34]
- Plano Estadual Decenal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PECFC) 2022-2033[35]
- Plano Estadual de Educação (RS) – 2015 a 2025[36]
- Plano Estadual de Saúde 2024 – 2027[37]
- Plano Estadual de Segurança Alimentar – 2024 a 2027[38]
- Plano Estadual do Esporte e Lazer – 2021 a 2031[39]
- Plano Plurianual 2024-2027 (RS)[40]

PLANO DE AÇÕES DO PEPI-RS E VINCULAÇÃO AO PLANEJAMENTO DO ESTADO

De forma a promover a vinculação do PEPI-RS com o planejamento e execução de ações de médio e curto prazo do estado, previu-se a definição, a cada ciclo de elaboração do PPA do Estado do Rio Grande do Sul, de um conjunto de ações voltadas à Primeira Infância, com metas físicas e competência para execução atribuídas aos órgãos integrantes da estrutura do Estado. As ações seguem a mesma metodologia de elaboração do PPA, tendo os mesmos elementos desse documento. Durante o período de validade do PEPI-RS, de 2025 a 2035, três PPAs terão vigência, o PPA 2024-2027, o PPA 2028-2031, e o PPA 2032-2035. A relação entre os elementos de longo e médio prazo está ilustrada na Figura 5.

Dessa forma, estão previstos três ciclos de planejamento de Ações para o médio e curto prazo, um para cada PPA do período 2025-2035. No ano de elaboração de cada PPA (o primeiro ano de mandato de governo), deverá ser feita uma avaliação das ações do estado no período anterior e do quanto elas contribuíram para o avanço dos objetivos e metas de longo prazo. A partir dessa avaliação, serão construídas as Ações para o próximo período, utilizando as Estratégias vinculadas aos Objetivos como inspiração, e sempre buscando aprimorar e qualificar as políticas do estado e aumentar o impacto com relação aos objetivos e metas de longo prazo.

Figura 5 – Relação entre os elementos de longo e médio prazo

Fonte: Deplan/SPGG.

32 Disponível em <https://social.rs.gov.br/upload/arquivos/202312/28163214-peas-2024-2027.pdf>

33 Disponível em <https://ssps.rs.gov.br/upload/arquivos/202301/24095.735.19131843-plano-mulheres-presas-eegressas.pdf>

34 Disponível em <https://cultura.rs.gov.br/plano-estadual-de-cultura-novo>

35 Disponível em <https://social.rs.gov.br/upload/arquivos/202211/09160355-plano-crianca-e-adolescente-finalimpressao.pdf>

36 Disponível em <https://servicos.educacao.rs.gov.br/dados/forum_est_educ_proj_lei_pee.pdf>

37 Disponível em <https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/202402/07152035-pes-2024-2027-rio-grande-do-sul.pdf>

38 Disponível em <https://social.rs.gov.br/upload/arquivos/202408/22144905-iii-plano-estadual-de-san-2024-2027.pdf>

39 Disponível em <https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=72233&hTexto=&Hid_IDNorma=72233>

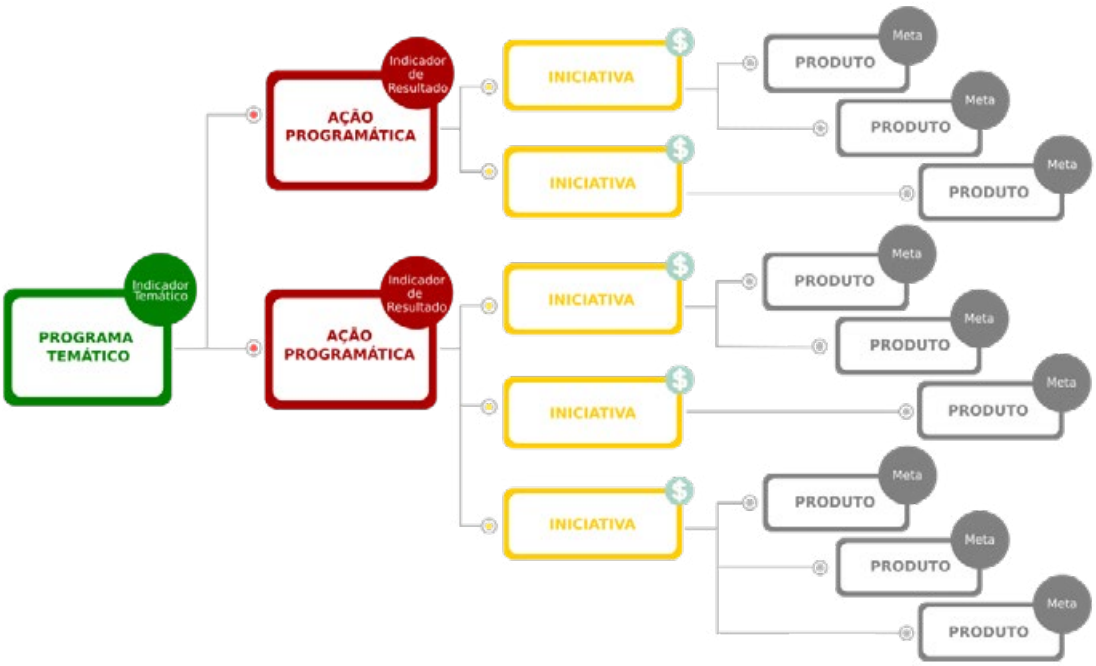
40 Disponível em <https://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual>

Cabe explicitar a estrutura do PPA no Rio Grande do Sul, por se diferenciar do PPA da maior parte dos entes federativos. O elemento de maior agregação do PPA são os **Programas Temáticos**. Programas Temáticos "são programas de natureza finalística, que resultam em bens e/ou serviços ofertados diretamente à sociedade. Consistem em um conjunto articulado de esforços intersetoriais e buscam dar tratamento a macroproblemas socialmente identificados sob um escopo temático comum (setor, população-alvo etc.) e são reconhecidos e declarados pelo Governo como um problema de política pública. Possuem Ações Programáticas, Iniciativas e Produtos, bem como objetivos e resultados esperados mensurados por indicadores." (RIO GRANDE DO SUL, 2023a, p. 15).

Cada Programa Temático possui diversas **Ações Programáticas** vinculadas a eles. Uma Ação Programática corresponde a um conjunto articulado de ações, em formato de Iniciativas, que busca atuar sobre um macroproblema, em especial sobre suas causas, para transformá-lo de uma situação inicial a uma situação-objetivo. Dessa forma, a Ação Programática identifica um macroproblema[41] de interesse do governo que será objeto de tratamento por diferentes órgãos, de forma intersetorial, e demonstra qual será esse tratamento.

Dentro das Ações Programáticas, diversas **Iniciativas** podem ser articuladas para atuar sobre as causas do macroproblema identificado como foco da Ação Programática. A Iniciativa é um "processo que, combinando apropriadamente os recursos adequados, produz bens e serviços com os quais se procura atacar as causas de um macroproblema. A cada Iniciativa corresponde um ou mais **Produtos**[42]. Compreende tanto projetos com prazo e entrega definidos, quanto atividades de natureza contínua." (RIO GRANDE DO SUL, 2023a, p. 24).

Figura 6 – Estrutura resumida do PPA 2024-2027



Fonte: Deplan/SPGG

41 O macroproblema "consiste em uma condição negativa e/ou indesejável, identificada socialmente e reconhecida e declarada pelo Governo como objeto de tratamento ou intervenção. O macroproblema é um problema central situado em um nível mais elevado e de maior complexidade e em torno do qual interagem problemas secundários que operam como suas causas ou se manifestam como suas consequências. É indesejável por representar uma ameaça ou um perigo potencial de perda de algo conquistado ou um obstáculo decorrente de demanda não satisfeita ou deficiente, produzindo consequências negativas sobre uma população. Alternativamente, consiste em uma oportunidade que se quer aproveitar para avançar no estágio de desenvolvimento de uma população. São exemplos: fome, miséria, alagamentos, engarrafamentos, mudança tecnológica, etc." (RIO GRANDE DO SUL, 2023a, p. 16)

42 Produtos: "Bens e serviços ofertados pela organização implementadora diretamente para beneficiários da Iniciativa. São frutos diretos do processo de produção da iniciativa. Visam atacar as causas de um macroproblema que acomete a população-alvo e, assim, produzir resultados intermediários necessários para o alcance dos resultados finais esperados da Ação Programática." (RIO GRANDE DO SUL, 2023a p. 24)

Para o primeiro Plano de Ações do PEPI-RS, de vigência entre 2025-2027, foram propostas ações complementares às já incluídas no PPA 2024-2027 quando da sua elaboração em 2023. Durante a elaboração do PPA 2024-2027, foi criada uma Ação Programática com Iniciativas exclusivas para a Primeira Infância, de diferentes órgãos. Também foi criada a Agenda Transversal da Primeira Infância, um marcador que identifica as Iniciativas constantes de outras Ações Programáticas do PPA não exclusivas para a Primeira Infância, mas com impacto significativo para esse público, seja por apresentarem algum produto exclusivo para ele, ou mesmo produtos não exclusivos, porém que também o atenda de forma significativa. Além disso, de forma a fortalecer o mapeamento e o monitoramento das ações para a Primeira Infância também se desenvolveu, anualmente, desde 2023, estudo sobre o Orçamento da Primeira Infância no RS, que, além de identificar as ações do PPA voltadas para esse público, também identifica, no orçamento de todos os órgãos, quais despesas estão relacionadas com políticas para a Primeira Infância, e em que montante. As despesas mapeadas são classificadas em três categorias, de despesas exclusivas, não exclusivas e difusas[43].

O processo de elaboração do PEPI-RS, entretanto, aprofundou as análises e a compreensão sobre os problemas da Primeira Infância, além de reunir órgãos e outros atores que não se envolveram na elaboração das ações para a Primeira Infância no PPA 2024-2027. Dessa forma, diversas novas ações foram propostas ao longo da elaboração do PEPI-RS, e incorporadas no Plano de Ações. As novas proposições variaram entre o reforço de Iniciativas existentes, com o aumento de metas de produtos existentes ou a criação de produtos novos, além da criação de Iniciativas novas.

Dessa forma, o Plano de Ações 2025-2027 do PEPI-RS reuniu tanto as Iniciativas já existentes no PPA quanto seus reforços e iniciativas novas voltadas para a Primeira Infância, de forma exclusiva ou não exclusiva. A vantagem de elaborar o Plano de Ações no mesmo formato das ações do PPA está na facilidade de sua incorporação, via aprovação legal, no PPA, garantindo maior robustez institucional para sua execução e monitoramento.

É importante ressaltar que o Plano de Ações, no formato do PPA, não esgota as ações que serão realizadas para a Primeira Infância ao longo desse período, uma vez que a metodologia adotada, notadamente a mesma metodologia de elaboração do PPA, preconiza que as Iniciativas e Produtos devem destacar o resultado da ação estatal na perspectiva do cidadão, ou seja, nos bens e serviços que efetivamente são percebidos pelos seus beneficiários. Nesse sentido, além do Plano de Ações, há uma série de medidas de caráter gerencial ou institucional que podem ser adotadas e que não necessariamente corresponderão a um produto ou serviço específico, e, dessa forma, não precisam constar do PPA, mas que apresentam grande importância para qualificar as políticas para a Primeira Infância (como, por exemplo, ações de qualificação de pessoal, de integração interinstitucional, de criação de fluxos para obter informações específicas hoje não disponíveis, dentre outras).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao final da elaboração do PEPI-RS, obteve-se um plano que apresentou 6 Objetivos e Metas Gerais, 19 Objetivos Específicos, 45 Metas Específicas e 534 Estratégias, distribuídos pelos 6 eixos do plano, conforme pode-se visualizar na Tabela 1. Além disso, o Plano de Ações 2025-2027 trouxe 71 Iniciativas e 194 produtos, distribuídos em ações exclusivas na Ação Programática da Primeira Infância, ou em ações transversais e difusas em outras Ações Programáticas (Figura 7).

43 Para a elaboração do "Orçamento da Primeira Infância", a Portaria nº 1.410 de 16 de fevereiro de 2022 do Ministério da Economia serviu de referência, ao definir as informações básicas que deveriam compor a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância no Orçamento Federal, identificadas a partir do Plano Plurianual (PPA) e da Lei do Orçamento Anual (LOA). A Portaria, organiza o orçamento federal da primeira infância em três grupos de informação: Grupo I – despesas exclusivas da Primeira Infância; Grupo II – despesas não-exclusivas da Primeira Infância: despesas que, embora não direcionados exclusivamente à Primeira Infância, a inclui ou a impacta significativamente; Grupo III – despesas de natureza difusa para a Primeira Infância: são despesas de natureza geral que, a priori, não contribuem ou impactam a Primeira Infância, mas poderão produzir efeitos sobre ela no momento da ocorrência da ação governamental ou na incidência da execução da despesa.

Tabela 1 – Objetivos, Metas e Estratégias do PEPI-RS por Eixo

Eixos	Objetivos Gerais	Metas Gerais	Objetivos Específicos	Metas Específicas	Estratégias
Saúde	1	1	4	13	132
Nutrição	1	1	3	9	60
Cuidados responsivos	1	1	3	8	76
Segurança e proteção	1	1	3	8	126
Aprendizagem	1	1	3	7	117
Monitoramento, Governança e Gestão	1	-	3	-	23
Totais	**6**	**5**	**19**	**45**	**534**

Fonte: elaboração própria

Figura 7 – Número de Iniciativas e Produtos do Plano de Ações 2025-2027

Fonte: elaboração própria.

Mais do que os resultados quantitativos do PEPI-RS, gostaríamos de chamar a atenção para aspectos chave da metodologia e do processo de elaboração do plano, que buscaram superar os desafios comuns a planos setoriais, como a dificuldade de diferenciar e criar proposições para os níveis estratégico, tático e operacional, a baixa definição de responsabilidades de execução, a criação de ações ambíguas e sem metas claras, a baixa institucionalização, a pouca integração com outros instrumentos de planejamento, dentre outros.

Em primeiro lugar, o aproveitamento de outros planos setoriais que se relacionam com os temas trabalhados no PEPI-RS garantiu um alinhamento de conteúdo com o estado da arte das políticas dos diferentes setores. Além disso, promoveu um maior aprofundamento de questões já trabalhadas em outros planos e simplificou esforços de elaboração, pela possibilidade de aproveitar ou adaptar propostas advindas desses planos. Isso só foi possível a partir da definição prévia da estrutura conceitual do PEPI-RS, que orientou a análise desses planos de forma a contornar o problema da diversidade de conceitos e de estruturas metodológicas apresentados pelos planos analisados.

A construção dos Cadernos Primeira Infância no Planejamento pela equipe do DEPLAN/SPGG, que selecionou apenas os elementos e trechos que se relacionam às políticas para a Primeira Infância

e aos temas e assuntos de interesse para o PEPI-RS nesses planos, também simplificou significativamente o esforço de análise e de aproveitamento deles. Isso facilitou o trabalho das pessoas envolvidas na elaboração do PEPI-RS, e permitiu que, uma vez concluído, o PEPI-RS indique, no seu texto, quais Objetivos, Metas e Estratégias estão alinhados com outros planos setoriais.

A divisão da estrutura metodológica entre elementos de longo prazo, representados pelos Objetivos, Metas e Estratégias, e os elementos de médio e de curto prazo, contidos no Plano de Ações, buscou responder a desafios distintos. Por vezes planos de longo prazo acabam sendo abandonados ao longo de sua vigência por serem tomados como planos de governos específicos. A troca nos grupos políticos no poder podem levar à adoção de linhas políticas completamente diversas das pactuadas nos planos de governos passados, gerando resistências que terminam por inviabilizar a continuidade da sua execução.

Para o PEPI-RS, buscou-se dar o caráter de plano de Estado, na expectativa de que ele consiga atravessar com sucesso diferentes gestões, a partir de dois critérios. O primeiro, foi o de que os elementos de longo prazo, em especial os Objetivos e as Metas, foquem, sobretudo, no impacto desejado sobre os problemas selecionados, ou seja, nas mudanças desejadas na realidade social, sem especificar os meios para atingir esse impacto, sem referenciar componentes de políticas não consolidadas, e dando ampla flexibilidade para a construção de ações diversas ao longo do tempo, que respeitem e incluam a diversidade de perspectivas políticas que podem compor as ações durante o seu período de vigência. Outras estratégias, como a garantia de ampla participação da sociedade em sua construção, a pactuação de metas de longo prazo que transcendem o período de mandatos governamentais e sua aprovação pelo poder legislativo, buscam aprofundar seu sentido democrático e lhe dar aval pluripartidário. A aprovação do PEPI-RS enquanto lei concorre para sua consolidação como um pacto social que os governos deverão assumir como parte de suas funções permanentes.

O segundo critério foi garantir flexibilidade para a construção de ações ao longo do tempo. As Estratégias, por se constituírem de um conjunto de linhas de ação, programas, projetos, serviços, diretrizes, atividades, ações institucionais, dentre outras sugestões possíveis e desejáveis, mas não obrigatórias para se dar tratamento aos problemas centrais e suas causas, ajudam a visualizar o estado da arte das políticas para a primeira infância, bem como desafios e linhas identificadas, ajudando na construção das ações, mas não determinando quais ações serão de fato executadas. Os Planos de Ações, previstos para serem construídos a cada início de mandato governamental, integrados ao PPA, são o que de fato determinarão o conjunto de ações que serão realizadas a cada ciclo, dando autonomia para cada governo adotar a linha de políticas que julgar mais cabível para atingir os objetivos e metas pactuados.

A construção das ações no mesmo formato do PPA traz outros benefícios para o plano. Além de ser facilmente incorporado nos instrumentos legais de planejamento, como o PPA e a LOA, as metas de execução definidas no PPA servem de balizador para a execução das ações governamentais, e são objeto de monitoramento rotineiro por órgãos como as Secretarias de Planejamento, ou mesmo Tribunais de Conta, de forma que apresentam muito mais força institucional para entrar de fato na agenda dos órgãos e serem executadas. No caso do PPA do Rio Grande do Sul, o avanço na execução dos produtos, além de outras realizações e eventuais dificuldades relacionadas às iniciativas, é informado pelos órgãos, dentro do Sistema de Planejamento e Orçamento, a cada quatro meses, compondo um banco de informações que orienta a organização da gestão do governo. Ao final do ano, essas informações são publicizadas nos Relatórios de Avaliação do PPA, enviados pelo governo para a Assembleia Legislativa. Através da Lei de Orçamento e do mapeamento orçamentário para a Primeira Infância, por sua vez, é possível vislumbrar os recursos disponibilizados anualmente para as ações do PEPI RS, além da sua execução durante o ano.

5. CONCLUSÃO

A elaboração de planos setoriais, especialmente os que possuem caráter de longo prazo, apresenta diversos desafios para que de fato sejam utilizados como instrumentos de desenvolvimento de políticas públicas e de transformação da realidade social. As dificuldades de institucionalização, a pouca diferenciação metodológica entre elementos de longo, médio e curto prazo, as disputas entre atores políticos que podem levá-los a serem entendidos como

plano de governo, e não de Estado, a pouca integração com outros instrumentos de planejamento e a precariedade na delimitação das ações, por vezes, levam esses planos a serem pouco implementados e fortemente desconsiderados no planejamento e na execução das ações de governo.

A partir da metodologia desenvolvida para o PEPI-RS, entendemos que muitos desses desafios podem ser superados a partir de algumas medidas, como: o aproveitamento de proposições desenvolvidas em planos setoriais já existentes; a divisão clara entre os elementos de longo, médio e curto prazo, conferindo caráter de impacto desejado ao longo prazo e garantindo flexibilidade na elaboração de ações no médio e curto prazo; a elaboração de ações no mesmo formato e periodicidades do PPA; a aprovação dos seus principais elementos por lei; e a complementação do plano por outras estratégias de governança, monitoramento e gestão, como estudos orçamentários, painéis de indicadores, comitês intersetoriais, etc. Com medidas como essas, espera-se que o PEPI-RS, ao longo de seu período de vigência, possa servir como uma ferramenta orientadora das políticas para a Primeira Infância no Rio Grande do Sul, garantindo uma melhora significativa nas condições para o desenvolvimento integral das crianças nessa faixa etária, e nas condições de vida de suas famílias e comunidades.

6. Referências

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
2. BRASIL. Lei n° 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm
3. BRASIL. Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13257.htm
4. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Marco Metodológico para Elaboração do PPA 2024-2027. Porto Alegre, 2023a. Disponível em: https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202307/17153506-marco-metodologico-ppa-2024-2027-julho-2023.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.
5. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Plano Plurianual 2024-2027. Porto Alegre, 2023b. E-book (410 p.). Disponível em: https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202311/28172943-mensagem-ppa-2024-2027-pos-emenda-28112023-final-1.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.
6. World Health Organization, United Nations Children's Fund, World Bank Group. Nurturing care for early childhood development: a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential. Genebra: World Health Organization, 2018. Disponível em: <https://nurturing-care.org/ncf-for-ecd>.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Amazônia: Futuro entre tendências e incertezas

- **Renato Mendes Freitas**[1]
  Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), Brasil
  E-mail:renato.micarossi@gmail.com
- **Mauro Thury de Vieira Sá**[2]
  Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Brasil
  E-mail:mtvsa@ufam.edu.br
- **José Alberto da Costa Machado**[3]
  Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Brasil
  E-mail:zemachado53@hotmail.com

Resumo

A proposta deste artigo é trazer elementos substanciais que possam subsidiar a indicação de algumas das principais sementes de futuro colhidas nas oficinas que discutiram o tema relacionado ao Futuro da Amazônia, sem a pretensão de esgotar as inúmeras dimensões e interações que caracterizam e se desenrolam nessa importante e complexa região do planeta. Portanto, serão apresentadas informações que contextualizam a evolução de aspectos da dimensão social, econômica e ambiental e que apontam para possibilidades de cenários futuros por meio de tendências, incertezas e rupturas do processo de desenvolvimento da região traduzidos por indicadores sintéticos como a Índice de Pobreza, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), Índice de Progresso Social (IPS), Produção Interna Bruta (PIB), dentre outros. O artigo está estruturado em cinco seções, além deste resumo seguem as seções de introdução, objetivos, metodologia, análise de algumas tendências e incertezas, conclusão e referências.

Palavras-chave: Amazônia. Pobreza. Desenvolvimento Humano. Progresso Social. Sementes de Futuro.

1 Mestre em Desenvolvimento Regional, Especialista em Investimentos com graduação em Engenharia Elétrica, Direito e Economia, pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). É servidor público federal da SUFRAMA, tendo ocupado os cargos de Superintendente Adjunto de Operações (SAO), e de Secretário Executivo de Desenvolvimento Econômico do Estado do Amazonas – SEDECTI/AM.

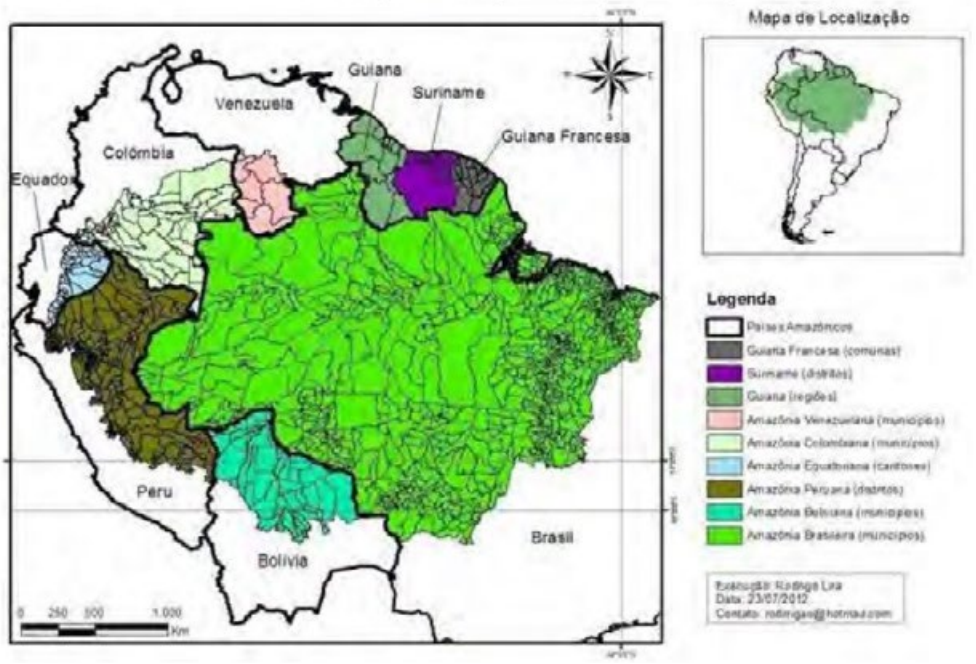
2 Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (2004). Atualmente é Professor do Dept de Economia e Análise (DEA) da Faculdade de Estudos Sociais da Universidade Federal do Amazonas (FES/ UFAM). Participa como pesquisador associado da Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist), sediada na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi economista do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI)

3 Doutor em Desenvolvimento Socioambiental (1999), Mestre em Engenharia de Sistemas e Computação (1990), Economista (001-Dr/Corecon-AM), Graduado em Administração de Empresas (1978). Professor Associado (aposentado) da área de Economia, da Universidade Federal do Amazonas. Título honorifico de Economista Emérito (2010).

1. INTRODUÇÃO

Na Amazônia se encontram a maior biodiversidade (Dirzo e Raven, 2003) concentrando de 15 a 20% da diversidade biológica (Lewinsohn e Prado, 2002; ONU News, 2019) e cerca de 20% da água doce do planeta (Davidson e Artaxo, 2004) dentro da maior floresta tropical do globo com papel fundamental no sistema climático terrestre e conta com área de aproximadamente 6,4 milhões de Km^2 nos territórios de 08 países sul-americanos e 01 Departamento Ultramarino da França, denominada de Pan-Amazônia abrangendo parte do Brasil, Peru, Colômbia, Venezuela, Bolívia, Suriname, Equador, Guiana e Guiana Francesa (Oliveira, 1981). O recorte geográfico entendido como Pan-Amazônia corresponde à região de drenagem da bacia Amazônica ocupando cerca de 60% da superfície da América Latina e 4,9% da área continental mundial (CEPAL, 2013; RAISG 2015 *apud* Silva e Rodríguez, 2021) (vide Mapa 01).

Mapa 1 – Pan-Amazônia e sua localização nos respectivos países dos quais faz parte



Fonte: Aragón (2018). Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A extensão da região e sua diversidade socioambiental destacam-se como de essencial importância para os países dos quais faz parte, assim como para a vida humana no planeta seja pela condição atual como regulador do clima, de fornecedor de energia, como fonte de água doce e de insumos da geodiversidade, seja como área estratégica para o desenvolvimento de novos e inovadores produtos com base na biodiversidade ainda pouco estudada. O Bioma da Amazônia está composta em maior proporção no território brasileiro (61,8%), seguido das participações no Peru (11,4%), na Bolívia (8,4%), na Colômbia (6%), na Venezuela (5,6%), na Guiana (2,5%), no Suriname (1,7%), no Equador (1,6%) e na Guiana Francesa (1%). Na sua extensão, o bioma amazônico avança sobre o território dos países da Pan-Amazônia ocupando 58,8% do território do Brasil, 43,3% da Bolívia, 42,4% da Colômbia, 46,9% do Equador, 60,9% do Peru, 49,5% da Venezuela e 100% nos territórios da Guiana, Suriname e Guiana Francesa. Somam-se também 12 macrobacias e 158 sub-bacias com 33 milhões de habitantes em 4.969 municípios e 68 departamentos, estados ou províncias, além de 385 povos indígenas em 2.344 territórios indígenas e 610 áreas naturais protegidas que correspondem a 45% de toda essa extensão (Aragón, 2018; RAISG 2015; PNUMA e OTCA, 2008 *apud* Silva e Rodríguez, 2021).

2. OBJETIVOS

Este trabalho tem por objetivo principal a discussão de tendências e incertezas sobre o futuro

do desenvolvimento da região Amazônica, traduzidos por meio da análise da evolução de indicadores recente dos aspectos socioeconômicos e ambientais, incluindo o desenvolvimento humano, o progresso social, evolução demográfica, índices de violência e criminalidade, taxas de crescimento econômico e as relações produtivas e seus reflexos sobre o bem-estar da população da região.

Como objetivos específicos, buscou-se apresentar subsídios aos *policy makers* na elaboração de políticas públicas de longo prazo mais assertivas e efetivas para a região, além de trazer registros de componentes importantes do potencial de geração de riqueza em contraste com *déficit* de infraestrutura e investimentos produtivos que resultam em grave desigualdades sociais e regionais.

3. METODOLOGIA[4]

Nos ensina a Profa. Dra. Elaine Marcial que as *"sementes do futuro referem-se a fatos ou a sinais existentes no passado e no presente que sinalizam possibilidades de futuro"* sendo este imprevisível e depende de diversas variáveis que o moldam, principalmente, *"pelas estratégias e pelas ações de diversos atores que muitas vezes possuem objetivos e planos conflitantes "*. A identificação e a análise sistêmica das sementes de futuro é imprescindível para a elaboração de bons cenários *"considerando o confronto entre elas e as estratégias dos principais atores capazes de alterar o curso dos acontecimentos"*. (Marcial, 2011 *apud* Marcial, 2015).

Neste texto trataremos de analisar as principais sementes de futuro colhidas durante os eventos no âmbito do Projeto Amazônia 2040[5] que foram categorizadas conforme os conceitos apresentados abaixo (Marcial, 2011 *apud* Marcial, 2015):

a) **Tendências:** *"As tendências de peso foram definidas por Michel Godet (1987) e referem-se àqueles eventos cujas perspectivas de direção e de sentido são suficientemente consolidadas e visíveis para se admitir suas permanências no período considerado. São movimentos bastante prováveis de um ator ou uma variável dentro do horizonte de estudo, além de serem redigidas na forma de sentença afirmativa, descrevendo o movimento."*
b) **Incertezas:** *"As incertezas são variáveis as quais não se sabe os comportamentos futuros. Elas se apresentam como um mundo de possibilidades futuras, muitas vezes como sinais ínfimos, pouco percebidos, mas imensos em potencialidades. Entretanto, são de grande importância para a questão-foco do estudo de futuro e são redigidas em forma de pergunta (Schwartz, 1996)."*

A proposta metodológica para a coleta de sementes de futuro seguiu a metodologia já bastante consolidada do Modelo Síntese dos Métodos de Construção de Cenários (Marcial, 2011).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO: ANÁLISE DE ALGUMAS TENDÊNCIAS E INCERTEZAS NO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA

Neste item serão apresentadas as análises da evolução de importantes dimensões socioeconômica e ambiental da Amazônia brasileira que visam formar um mosaico de tendências e incertezas que podem influenciar na trajetória do futuro da região.

4.1. REVERSÃO DA TENDÊNCIA DE REDUÇÃO DOS NÍVEIS DE POBREZA NA AMAZÔNIA (TENDÊNCIA)

Os dados disponibilizados pelo IBGE do retrato censitário do Brasil formam a série 1991, 2000 e 2010 que serão utilizados para as análises desse item do Capítulo em nível de divisão por Estados e Municípios, além de dados publicados pela Síntese de Indicadores Sociais (IBGE, 2023) com aplicação de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNADC/2022 visando complementar a informação

4 Esta seção é resultado das atividades promovidas no âmbito do Projeto ***"Amazônia 2040: cenários prospectivos e agenda estratégica para o desenvolvimento"***, incluindo as oficinas de trabalho realizadas nos dias 25 e 26 de julho de 2022, e seus desdobramentos em Fóruns (Óleo e Gás; Bioeconomia; 5G e Indústria 4.0; Fertilizantes; Mineração Sustentável; Start Ups; Ambiente de Negócios), que ocorreram em Manaus, nas dependências do Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, alinhado ao Projeto "Brasil 2040" em parceria com a Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento (Assecor) e Universidade Católica de Brasília (UCB), que contou com a participação de 381 inscritos dentre especialistas palestrantes, debatedores convidados e representantes de mais de 50 instituições de âmbito federal, estadual e municipal

5 Os autores agradecem a colaboração, nas discussões preliminares e na fase interna, dos servidores da Suframa – Thelma Jakliny Martins Arruda, Vitor Cesar Picanço Lopes, Igor Bahia Costa, Doriel Andrade dos Santos, Caroline Vital Vieira Colares, Rafael Soares Gouveia e Marcelo Klinger Cavalcante – tendo recebido o apoio a Alta Administração liderada, à época, pelo Superintendente Gen. Algacir Antônio Polsin, e dos Superintendentes Adjuntos Cel. Manoel Fernandes Amaral Filho e Cel. Antônio Fernando Nascimento Ribeiro.

com a atualização para anos mais recentes em que podem apresentar em parte os reflexos provocados pela Pandemia de COVID-19 e as crises econômicas do período 2012-2022, embora com as devidas ressalvas quanto as diferenças metodológicas para mensuração do indicador de proporção de pobres no âmbito do recorte geográfico do Brasil e das Unidades da Federação que formam a Amazônia Legal.

Observa-se na Tabela 1 pelo levantamento censitário da proporção de pobres que havia uma tendência clara de redução da desse indicador registrando queda no Brasil de 38,16% em 1991 para 14,20% em 2010, passando pelo valor intermediário de 27,90% em 2000. Nessa mesma base, os Estados da região da Amazônia Legal tiveram reduções no referido indicador mostrando tendências na série, exceto no caso do AM que iniciou em 1991 com 45,00% subindo para 48,50% em 2000 e caindo para 30,78 em 2010, obtendo redução no período de 14,22 p.p. ficando entre as menores reduções ao lado da AP (-12,36 p.p.) e RR (-10,10 p.p.). Os Estados que tiveram reduções intermediárias acima de 20 p.p. forma MT (-24,96 p.p.), AC (-23,08 p.p.) e PA (-21,52 p.p.), enquanto as maiores reduções acima de 30 p.p. foram TO (-36,93 p.p.), MA (-33,74 p.p.) e RO (-33.39 p.p.).

Verifica-se ainda na Tabela 1, no período de 2012-2022, considerando a nova metodologia adotada pela Banco Mundial para determinação da Linha de Pobreza para países de renda média-alta como é o caso do Brasil, tem referência de US$ 6,85 PPC 2017 (Paridade de Poder de Compra – 2017) com taxa de conversão de R$ 2,3273771 para US$ 1,00, que foram registradas variações tanto positivas, ou seja, aumento da proporção de pobres como no caso do AM (1,59 p.p.), de RR (5,62 p.p.) e de RO (5,24 p.p.), quanto negativas entre – 3,00 e – 10,00 p.p. como no BR (-3,09 p.p.), AC (-2,90 p.p.), AP (-4,88 p.p.), MT (-4,62 p.p.) e MA (-7,65 p.p.) e negativos abaixo de – 10 p.p. como no TO (-14,20 p.p.) e PA (-24,96 p.p.).

Tabela 1 – Proporção de pobres – Brasil e Amazônia Legal. (1991, 2000, 2010 e 2012*, 2022*)

Brasil e Ufs da Amazônia Legal	1991	2000	2010	Variação (p.p.)	2012(*)	2022(*)	Variação (p.p.)
Brasil	**38,16**	**27,90**	**15,20**	**-22,96**	**34,71**	**31,62**	**-3,09**
Acre	52,54	44,02	29,46	-23,08	53,93	51,03	-2,90
Amazonas	45,00	48,50	30,78	-14,22	53,48	55,07	1,59
Amapá	36,43	38,13	24,07	-12,36	52,67	47,79	-4,88
Maranhão	73,27	62,78	39,53	-33,74	64,32	56,67	-7,65
Mato Grosso	35,48	22,00	10,52	-24,96	26,67	22,05	-4,62
Pará	53,85	46,92	32,33	-21,52	54,54	29,59	-24,96
Rondônia	48,19	29,81	14,80	-33,39	39,89	45,13	5,24
Roraima	36,75	33,56	26,65	-10,10	41,42	47,04	5,62
Tocantins	59,08	45,18	22,15	-36,93	48,19	33,99	-14,20

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do IBGE. Censo Demográfico (1991, 2000 e 2010) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2012, acumulado de primeiras visitas e 2022, acumulado de quintas visitas.

Notas: (*) Menos de US$ 6,85 PPC 2017 (1)

Exclusive as pessoas cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

Rendimentos deflacionados para reais médios do próprio ano.

1. Taxa de conversão da paridade de poder de compra para consumo privado, R$ 2,3273771 para US$ 1,00 PPC 2017, valores diários tornados mensais e inflacionados pelo IPCA para anos recentes

Pode-se observar que o Estado do MA e os Estados da região da Amazônia Ocidental (AC, AM, RO e RR) mais o AP encontram-se em 2022 com os maiores indicadores de proporção de pobres atingindo valores acima de 45% de sua população residente, sendo em 1º. MA (56,67%); 2º. AM (55,07%); 3º. AC (51,03%); 4º. AP (47,79%); 5º. RR (47,04%) e 6º. RO (45,13%).

4.2. DESACELERAÇÃO DA EVOLUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NA AMAZÔNIA (TENDÊNCIA)

O conceito de Desenvolvimento Humano, segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD, 2013), é *"o processo de ampliação das liberdades das pessoas, no que tange suas capacidades e as oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter"*, o que inclui a expansão das dinâmicas

socioeconômicas, políticas e ambientais devendo ocorrer centrado nas pessoas e no seu bem-estar, seja na ampliação da renda e riqueza com aumento das oportunidades, seja pelo aumento da capacidade de escolha com liberdade em ambiente propício para o exercício do potencial individual e coletivo. O crescimento econômico deve ser transformações concretas em conquistas para a qualidade de vida das pessoas, com reflexos *em "crianças mais saudáveis, educação universal e de qualidade, ampliação da participação política dos cidadãos, preservação ambiental, equilíbrio da renda e das oportunidades entre toda a população, maior liberdade de expressão, entre outras".*

A Tabela 2 apresenta períodos cronológicos distintos com valores do IDH com base nos dados dos Censos Demográficos (IBGE) de 1991, 2000 e 2010, e do IDHM para os anos de 2012, 2019, 2020 e 2021 e suas variações (1991 – 2000 e 1991 – 2010; 2012 – 2019, 2019 – 2021 e 2012 – 2021), para o Brasil e os Estados da Amazônia Legal, de forma que permite verificar as variações dos valores relativos dentro do período considerando a metodologia aplicada.

Tabela 2 – IDH(1), IDHM(2) e variação – Brasil e Amazônia Legal. (1991, 2000, 2010 e 2012*, 2019* e 2021*)

Brasil e UFs da Amazônia Legal	1991	2000	2010	Variação (%)		2012*	2019*	2020*	2021*	Variação (%)		
				1991-2000	1991-2010					2012-2019	2019-2021	2012-2021
Brasil	**0,742**	**0,612**	**0,727**	**-17,52%**	**-2,02%**	**0,746**	**0,785**	**0,784**	**0,766**	**5,23%**	**-2,42%**	**2,68%**
Acre	0,584	0,517	0,663	-11,47%	13,53%	0,701	0,739	0,746	0,710	5,42%	-3,92%	1,28%
Amazonas	0,658	0,515	0,674	-21,73%	2,43%	0,691	0,726	0,727	0,700	5,07%	-3,58%	1,30%
Amapá	0,687	0,577	0,708	-16,01%	3,06%	0,707	0,737	0,724	0,688	4,24%	-6,65%	-2,69%
Maranhão	0,456	0,476	0,639	4,39%	40,13%	0,648	0,694	0,699	0,676	7,10%	-2,59%	4,32%
Mato Grosso	0,702	0,601	0,725	-14,39%	3,28%	0,742	0,779	0,756	0,736	4,99%	-5,52%	-0,81%
Pará	0,595	0,518	0,646	-12,94%	8,57%	0,666	0,704	0,719	0,690	5,71%	-1,99%	3,60%
Rondônia	0,635	0,537	0,690	-15,43%	8,66%	0,694	0,730	0,739	0,700	5,19%	-4,11%	0,86%
Roraima	0,728	0,598	0,707	-17,86%	-2,88%	0,738	0,749	0,739	0,699	1,49%	-6,68%	-5,28%
Tocantins	0,560	0,525	0,699	-6,25%	24,82%	0,710	0,751	0,755	0,731	5,77%	-2,66%	2,96%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados dos Censos Demográficos (1991, 2000 e 2010): IBGE e IPEA – disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/ acessado em 14/09/2024 e 2012-2021:

Tabela 5 – RELATÓRIO ESPECIAL 2023 | 25 ANOS: DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL (2012, 2019, 2020e 2021) Anexo estatístico | Valores Do IDHM dos Estados, De 2012 A 2021, E Suas Variações (2012 – 2019, 2019 – 2021 e 2012 – 2021) – Publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2024, disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-06/relatorio_pnud_sr_25_anos_idh_brasil_2024.pdf, acessado em 14/09/2024.

Notas:

(1) Para 1991, 2000 e 2010 foi utilizada a metodologia da edição 1998. Para obter informações metodológicas, consulte o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – 1998

(2) Índice sintético calculado pela média simples de três subíndices, referentes às dimensões de Longevidade (IDHM-L), Educação (IDHM-E) e Renda (IDHM-R. A partir de 2012 foi utilizada a metodologia da Edição 2013 do Atlas do Desenvolvimento Humano.

A evolução do IDHM para o Brasil e os Estados da Amazônia Legal trazem aspectos importantes relacionados a período de fortes crises econômicas como observado no período de 1991-2000 e, recentemente, no período da ocorrência da Pandemia de COVID-19. No período de 1991-2000, observou-se uma redução considerável do IDH no Brasil (-17,52%) e na Amazônia Legal, com o AM (-21,73%) liderando a redução seguido de RR (-17,86%), AP (-16,01%), RO (-15,43%), MT (-14,39%), PA (-12,94%) e AC (-11,47%), a exceção do MA (4,39%) que obteve variação positiva, entretanto sob uma base muito pequena (0,456) permanecendo com o menor IDH (0,476) da região classificado como IDH muito baixo (<0,499), enquanto apenas MT se encontrava no ano 2000 com a classificação de IDH (0,601) de médio e os demais com baixo desenvolvimento humano.

Na análise do IDHM (PNUD, 2024) do período 2012-2019, pré-pandemia COVID-19, verifica-se alteração positiva acima da média Brasil (5,23%) para MA (7,10%), TO (5,77%), PA (5,71%) e AC (5,42%), e abaixo da média para RO (5,19%), AM (5,07%), MT (4,99%),

AP (4,24%) e muito abaixo da média RR (1,49%). Já no período de crise da Pandemia da COVID-19, os impactos sobre os indicadores socioeconômicos refletiram fortemente no IDHM no triênio 2019-2021 fazendo com que o Brasil (-2,42%) e todos os estados da região amargassem retração dos níveis de desenvolvimento humano com maior variação negativa RR (-6,68%) que se encontrava no grau de alto em 2012 (0,738) voltou ao médio desenvolvimento humano em 2021 (0,699), ocorrendo também essa situação para AP (de 0,707 – 2012 para 0,688 – 2021) com redução do IDHM em 6,65%, enquanto PA com queda de – 1,99% havia evoluído de 0,666 (2012) para 0,704 (2019) e 0,719 (2020) retornou para a classificação de médio desenvolvimento humano marcando 0,690, e MA (-2,59%) não conseguiu sair do nível considerado baixo desenvolvimento, entretanto mesmo com queda para AC (-3,92%), AM (-3,58%), MT (-5,52%), RO (-4,11%) e TO (-2,66%) mantiveram o grau de alto IDHM.

MANUTENÇÃO DO BAIXO NÍVEL DE PROGRESSO SOCIAL NA AMAZÔNIA (TENDÊNCIA)

O progresso social é definido pela *Social Progress Imperative* (SPI) como a *"capacidade da sociedade em satisfazer as necessidades humanas básicas, estabelecer as estruturas que garantam qualidade de vida aos cidadãos e dar oportunidades para que todos os indivíduos possam atingir seu potencial máximo"* tendo sido formulado o Índice de Progresso Social (IPS) com estrutura abrangente que permite aos tomadores de decisão traçar prioridades estratégicas e buscar atuar em questões mais relevantes em seus territórios (SPI, 2021a; SPI, 2021b apud IPS,2021).

Conforme a publicação do IPS Amazônia 2023, assim como o global, está estruturado em 3 dimensões e 12 componentes sendo que cada um dos componentes abrange de 2 até 5 indicadores permitindo classificar e pontuar todos os 772 municípios da região (IPS Amazônia, 2023 – disponível em http://www.ipsamazonia.org.br, acessado em 14/09/2024).

Segundo dados da última publicação do IPS Amazônia (2023), conforme Tabela 3, após as devidas adaptações para tornar os resultados comparáveis com àqueles 2014, 2018 e 2021, de forma geral, a região obteve índice ligeiramente menor em 2023 (54,32) quando comparado ao ano de 2021 (54,94), e abaixo da média do Brasil (67,94) demonstrando estagnação do progresso social na região, mas registrando alguns avanços mais expressivos em 2023 frente 2021 nos componente Acesso ao Conhecimento Básico (de 63,80 para 71,79) e Saúde e Bem-estar (de 80,22 para 82,31).

Tabela 3 – Resultados do IPS Amazônia 2014, 2018, 2021 e 2023

		2014	2018	2021	2023
IPS Amazônia		**54,35**	**54,03**	**54,94**	**54,32**
Dimensão 1. Necessidades Humanas Básicas		**63,36**	**63,59**	**66,19**	**64,83**
Componentes	Nutrição e Cuidados Médicos Básicos	89,87	88,80	88,47	86,70
	Água e Saneamento	38,38	39,25	39,53	39,92
	Moradia	69,41	79,21	80,52	79,66
	Segurança Pessoal	55,78	47,13	56,25	53,06
Dimensão 2. Fundamentos para o Bem-estar		**55,09**	**54,08**	**55,80**	**57,83**
Componentes	Acesso ao Conhecimento Básico	59,87	62,14	63,80	71,79
	Acesso à Informação e Comunicação	14,00	12,45	14,53	13,25
	Saúde e Bem-estar	81,29	76,54	80,22	82,31
	Qualidade do Meio Ambiente	65,22	65,17	64,66	63,96
Dimensão 3. Oportunidades		**44,61**	**44,42**	**42,82**	**40,31**
Componentes	Direitos Individuais	22,97	20,40	25,12	25,59
	Liberdades Individuais	59,98	63,56	56,12	47,54
	Inclusão Social	85,18	82,38	77,16	74,90
	Acesso à Educação Superior	10,29	11,35	12,87	13,19

Fonte: Índice de Progresso Social na Amazônia Brasileira – IPS Amazônia 2023

Além disso, todos os 09 estados da Amazônia Legal tiveram IPS abaixo da média nacional, estando os estados de Mato Grosso (57,38), Rondônia (56,71) e Amapá (55,58) com os melhores índices, e os com piores pontuações são Roraima (53,19), Acre (52,99) e Pará (52,68). Observa-se na Tabela 4 que nenhum estado da região obteve resultado superior à média do Brasil para nenhuma das dimensões, ficando RR (62,74), AP (62,53) e o PA (62,31) com os piores resultados na dimensão Necessidades Humanas Básicas; o AC (58,90), o MA (55,33) e o PA (54,71) com os menores indicadores na dimensão Fundamentos para o Bem-estar; e RR (35,88), TO (35,79) e AC (35,60) com as pontuações menores na dimensão Oportunidades.

Tabela 4 – IPS Amazônia 2023 considerando as dimensões para os estados da Amazônia Legal.

Estados	IPS Amazônia 2023	Necessidades Humanas Básicas	Fundamentos para o Bem-estar	Oportunidades
Acre	52,99	64,46	58,90	35,60
Amapá	55,58	62,53	62,12	42,10
Amazonas	55,06	68,96	59,65	36,59
Maranhão	53,21	63,51	55,33	40,79
Mato Grosso	57,38	66,52	61,15	44,45
Pará	52,68	62,31	54,71	41,03
Rondônia	56,71	65,25	60,28	44,60
Roraima	53,19	62,74	60,95	35,88
Tocantins	53,34	66,02	58,22	35,79
Amazônia	**54,32**	**64,83**	**57,83**	**40,31**
Brasil	**67,94**	**76,30**	**69,14**	**58,38**

*Resultados obtidos com a média aritmética do IPS dos municípios da Amazônia.

Fonte: Índice de Progresso Social na Amazônia Brasileira – IPS Amazônia 2023

Além do IPS-Amazônia/2023, foi publicado em 2024 o estudo do IPS-Brasil que recebeu a metodologia para os 5.570 municípios (disponível em: IPS Brasil, acessado em 14/09/2024) e permitindo a comparação dos municípios da Amazônia Legal com os demais municípios brasileiros.

Quadro 01 – Pontuações dos 20 municípios brasileiros com os melhores e piores desempenhos no IPS Brasil 2024.

20 MUNICÍPIOS COM MELHORES PONTUAÇÕES NO IPS BRASIL 2024		
Município	UF	Pontuação
Gavião Peixoto	SP	74,49
Brasília	DF	71,25
São Carlos	SP	70,96
Goiânia	GO	70,49
Nuporanga	SP	70,47
Indaiatuba	SP	70,47
Gabriel Monteiro	SP	70,42
Águas de São Pedro	SP	70,37
Jaguariúna	SP	70,29
Araraquara	SP	70,22
Presidente Lucena	RS	70,14
Luzerna	SC	70,09
Pompeia	SP	70,06
São Caetano do Sul	SP	70,02
Maringá	PR	69,96
Piracicaba	SP	69,95
Nova Lima	MG	69,89
Campinas	SP	69,88
Caxambu	MG	69,69
Vinhedo	SP	69,65

20 MUNICÍPIOS COM PIORES PONTUAÇÕES NO IPS BRASIL 2024		
Município	UF	Pontuação
Uiramutã	RR	37,63
Alto Alegre	RR	38,38
Trairão	PA	38,69
Bannach	PA	38,89
Jacareacanga	PA	38,92
Cumaru do Norte	PA	40,64
Pacajá	PA	40,70
Uruará	PA	41,26
Portel	PA	42,23
Bonfim	RR	42,27
Anapu	PA	42,30
Oiapoque	AP	42,46
Pauini	AM	42,63
Nova Nazaré	MT	42,78
São Félix de Balsas	MA	43,05
Feijó	AC	43,11
Amajari	RR	43,38
Pracuúba	AP	43,50
Gaúcha do Norte	MT	43,53
Santa Rosa do Purus	AC	43,78

Fonte: IPS-Brasil, 2024 (disponível em: https://ipsbrasil.org.br)

O IPS-Brasil apresentou, conforme Quadro 01, o rank dos municípios com as 20 melhores e as 20 piores pontuações recebidas em 2024, observa-se que nenhum dos municípios da região está no rol das melhores pontuações, e ao contrário, todos os municípios que estão na lista das piores pontuações estão localizados na Amazônia Legal (AC=2; AM=1; AP=2; MA=1; MT=2; PA=8; RR=4; RO=0 e TO=0).

CRESCIMENTO DA TAXA DE VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE NA AMAZÔNIA (TENDÊNCIA)

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023 corroborou os resultados obtidos para a dimensão da Segurança Pessoal do IPS 2023, que apontou como situação crítica para a (índice igual a 53,06) com a violência como problema social crônico na Amazônia, e registrou importantes indicadores de incidência de criminalidade nos Municípios da Amazônia Legal e foram analisados à partir dos dados de 2022, relatando a situação gravíssima desses municípios que possuem Taxa de Mortes Violentas Intencionais (TMVI) com 54% superior ao resto do país.

Outra constatação dos problemas relacionados a Segurança Pública nos Município da Amazônia Legal no ranking das 50 cidades mais violentas do país com população acima de 100 mil habitantes, das quais 15 (ou 30%) são cidades amazônicas, em especial as capitais de Macapá/AP em 8º, Manaus/AM em 23º e Porto Velho/RO em 47º, evidenciando a situação de insegurança pública inclusive em cidades de grande importância na região.

Quando se considera as estatísticas de TMVI, medida por 100 mil habitantes, para o território das Unidades da Federação, também ocorrem destaques para todos os Estados da região da Amazônia Legal, que apresentam esse indicador acima da nacional de TMVI de 23,3 destacando o AP com 50,6 (mais que o dobro); seguido do AM (38,8), PA (36,9), RO (34,3), TO (30,5), RR (30,5), MT (29,3), MA (28,0) e AC (28,6),

AUMENTO DA POPULAÇÃO RESIDENTE E DA URBANIZAÇÃO NA AMAZÔNIA (TENDÊNCIA)

A dinâmica populacional na Amazônia segue, em certa medida, a tendência demográfica das principais variáveis agregadas para o Brasil, entretanto em ritmo e perfil diferenciado, tanto no recorte geográfico regional, considerando o agregado da Amazônia Legal, quanto aos Estados que a compõem *per se*, corroborando as observações das várias *"Amazônias"* presentes na região, cada uma delas com especificidades que resultam em grandes desigualdades inter e intrarregionais e que devem ser consideradas pelos *policy makers* para a elaboração de política pública para a Amazônia.

Verifica-se na Tabela 05 que todos os Estados que compõem a Amazônia Legal passaram pela redução da proporção da população rural no total dos residentes, partindo de 1970 com níveis entre 45,4% (AP) e 74,8% (MA), exclusive de MT e TO (vide Notas), finalizando o período em 2010 entre 10,2% (AP), única UF abaixo da média do Brasil, e 36,9% (MA), obtendo também a maior variação de – 37,93 p.p.

Tabela 5 – Proporção de População Rural na População Residente Total e variação – Brasil, Amazônia Legal (agregado) e UFs da Amazônia Legal. (1970-2010, % e p.p.)

Brasil e UFs da Amazônia Legal	1970	1980	1991	1996	2000	2007	2010	Variação (p.p.)
Brasil	**44,1%**	**32,4%**	**24,4%**	**21,6%**	**18,8%**	**15,6%**	**15,6%**	**-28,43**
Amazônia legal	**62,6%**	**55,1%**	**44,8%**	**38,9%**	**31,8%**	**28,7%**	**28,2%**	**-34,45**
Acre	72,4%	56,2%	38,1%	34,8%	33,5%	29,1%	27,4%	-44,95
Amazonas	57,5%	40,1%	28,6%	26,1%	25,1%	22,5%	20,9%	-36,57
Amapá	45,4%	40,8%	19,1%	12,9%	10,5%	10,2%	10,2%	-35,14
Maranhão	74,8%	68,6%	60,0%	48,1%	40,6%	38,6%	36,9%	-37,93
Mato Grosso (*)	n.d.	42,5%	26,7%	24,2%	20,6%	19,2%	18,2%	-24,29
Pará	52,9%	51,0%	47,5%	46,5%	33,5%	29,1%	31,5%	-21,38
Rondônia	46,3%	53,5%	41,8%	38,0%	35,9%	31,1%	26,3%	-19,99
Roraima	57,0%	38,4%	35,3%	29,5%	23,6%	22,4%	23,2%	-33,78
Tocantins (**)	n.d.	n.d.	42,3%	29,3%	25,4%	22,5%	21,2%	-21,11

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados dos Censos Demográficos (1970, 1980, 1991, 2000 e 2010) e da Contagem da População (1996 e 2007) no IBGE, e IPEA – disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/ acessado em 19/09/2024.

(*) exclusive 1970 posto que Mato Grosso incorporava o território atualmente do Mato Grosso do Sul que foi criado em 11/10/1977, por meio da Lei Complementar nº 31/1977 ocorrendo o desmembramento partir de 01/01/1979.

(**) exclusive 1970 e 1980 posto que Tocantins foi criado apenas em 05/10/1988 na Constituição Federal do Brasil

A Tabela 06 registra que, ao contrário da taxa negativa da população rural para o Brasil, a população urbana obteve uma taxa considerável de crescimento de 2,9% no período de 40 anos e a Amazônia com taxas mais alavancadas de 4,6% no agregado, sendo as maiores de 7,7% em RO e RR, e 5,8% no AP e 5,6% no AC. O Brasil registrou taxa de crescimento de 1,8% para a população residente total e a Amazônia ficou com 2,9% e todos os Estados da região superaram a média brasileira com exceção do MT que marcou 1,6%, seguidos de MA (2,0%) e TO (2,2%) sendo destaques de maiores taxas RO (6,8%), RR (6,2%) e AP (4,5%) complementando de forma decrescente AM (33%), PA (3,2%) e AC (3,1%).

Tabela 6 – Taxa Geométrica de Crescimento Anual – Brasil, Amazônia Legal (agregado) e UFs da Amazônia Legal (1970-2010)

Brasil e UFs da Amazônia Legal	Rural	Urbana	Total
Brasil	**-0,8%**	**2,9%**	**1,8%**
Amazônia legal	**0,8%**	**4,6%**	**2,9%**
Acre	0,6%	5,6%	3,1%
Amazonas	0,7%	4,9%	3,3%
Amapá	0,7%	5,8%	4,5%
Maranhão	0,2%	4,4%	2,0%
Mato Grosso (*)	0,4%	3,3%	1,6%
Pará	1,9%	4,1%	3,2%
Rondônia	5,3%	7,7%	6,8%
Roraima	3,8%	7,7%	6,2%
Tocantins (**)	-1,5%	3,9%	2,2%

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados dos Censos Demográficos (1970, 1980, 1991, 2000 e 2010) e da Contagem da População (1996 e 2007) no IBGE, e IPEA – disponível em: http://www.ipeadata.gov.br/ acessado em 19/09/2024.

(*) exclusive 1970 posto que Mato Grosso incorporava o território que atualmente seria o Estado do Mato Grosso do Sul, que foi criado apenas em 11/10/1977, por meio da Lei Complementar nº 31/1977 ocorrendo o desmembramento a partir de 01/01/1979.

(**) exclusive 1970 e 1980 posto que Tocantins foi criado apenas em 05/10/1988 na Constituição Federal do Brasil

4.6. MANUTENÇÃO DA BASE ETÁRIA AMPLIADA E DAS RAZÕES DE DEPENDÊNCIA DA POPULAÇÃO DA AMAZÔNIA (TENDÊNCIA)

Na Tabela 07 são apresentadas as Razões de Dependência de Jovens (RDJ), Idosos (RDI), e Total (RDT) que pressupõem que jovens de 0 a 14 anos e idosos acima dos 65 anos são dependentes economicamente das população na faixa etária de 15 a 64 anos quando estão na idade considerada ativa na produção econômica.

No Brasil a RDJ de 28,5% encontra-se menor que o RDJ de 36,3% na Amazônia indicando que nessa região a ocorrência da faixa etária de jovens ainda é bem representativa, ocorrendo o inverso quanto ao RDI, posto que no Brasil avança para 15,7% e na Amazônia está em 10,9%, retratando a tendência de envelhecimento da população brasileira em geral com taxa menos aceleradas na Amazônia. Em relação ao RDT o Brasil encontra-se com percentual de 44,3% e na Amazônia essa proporção é maior registrando 47,2%, o que indica que o Brasil já se encontra relativamente no estágio de bônus demográfico e na Amazônia representa a possibilidade de aproveitamento desse momento no futuro que se avizinha.

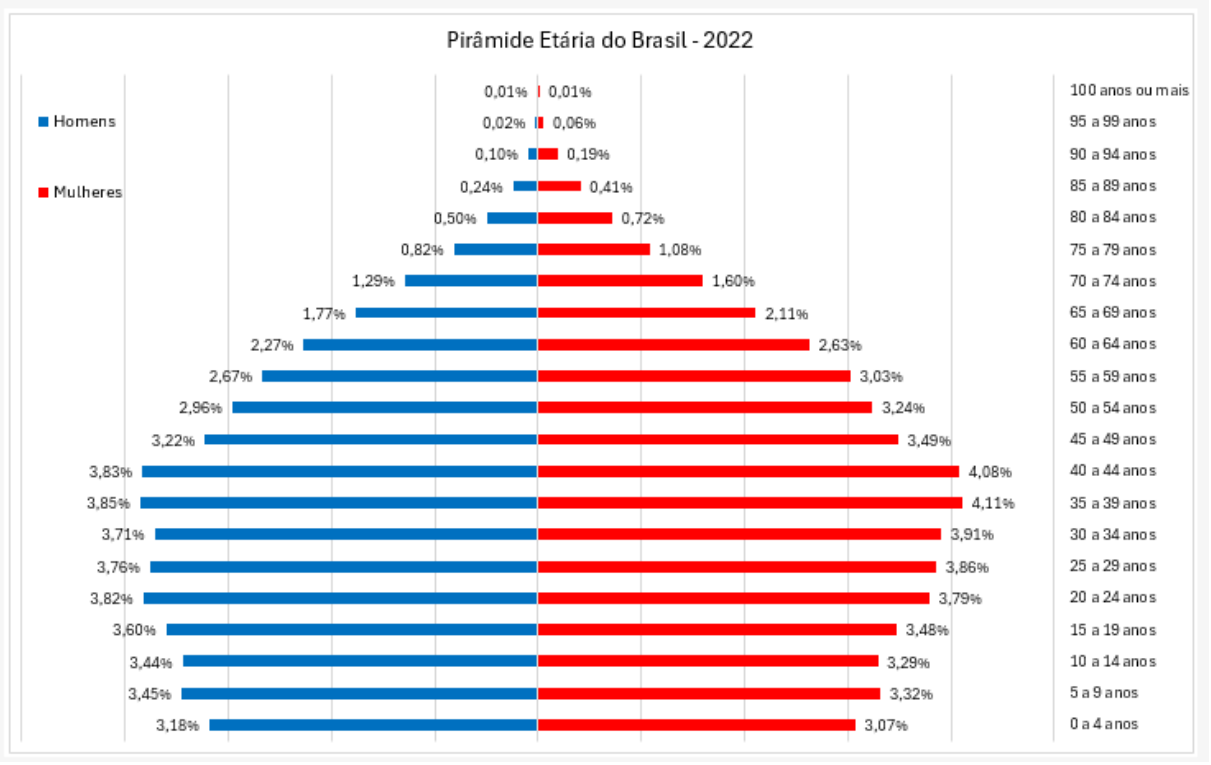
Tabela 7 – Razões de Dependência (Jovens, Idosos e Total). Brasil e Amazônia Legal (2022,%)

Brasil				Amazônia Legal		
Faixa Etária	Mulheres	Homens	Total	Mulheres	Homens	Total
0 a 14	19.663.544	20.465.717	40.129.261	3.355.807	3.490.509	6.846.316
15 a 64	72.335.599	68.446.795	140.782.394	9.522.617	9.360.291	18.882.908
65+	12.549.182	9.619.919	22.169.101	1.078.025	982.983	2.061.008
Totais	104.548.325	98.532.431	203.080.756	13.956.449	13.833.783	27.790.232
Razão de Dependência Jovens (RDJ)			**28,5%**			**36,3%**
Razão de Dependência Idoso (RDI)			**15,7%**			**10,9%**
1Razão de Dependência Total (RDT)			**44,3%**			**47,2%**

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de IBGE/ Censo Demográfico 2022.
Nota: Inclui todos os municípios do Maranhão, não só os amazônicos.

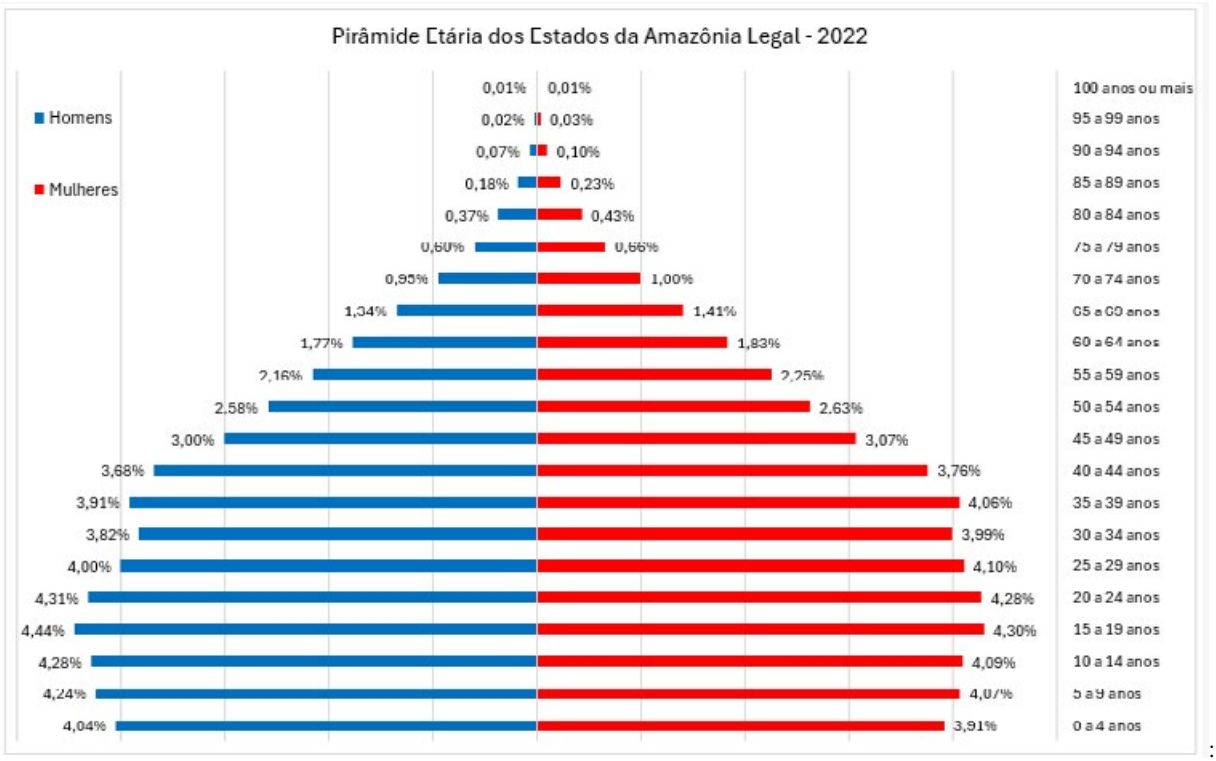
A relações demográficas acima podem ser melhor entendidas por meio dos Gráficos 01 e 02 que trazem as Pirâmides Etárias do Brasil e dos Estados da Amazônia Legal para o ano 2022, onde se observa no primeiro o estreitamento da sua base com cerca de 40,1 milhões de residentes na faixa de 0 a 14 anos; 140,7 milhões entre 15 e 64 anos e 22,1 milhões com idade acima dos 65 anos; e, no segundo com a base etária alargada com 6,8 milhões de jovens; 18,8 milhões de pessoas na idade economicamente ativa e 2 milhões de idosos.

Gráfico 1 – Pirâmide Etária do Brasil, 2022



Fonte: Elaboração dos autores a partir de IBGE/ Censo Demográfico 2022.
Nota: Inclui todos os municípios do Maranhão, não só os amazônicos.

Gráfico 2 – Pirâmide Etária dos Estados da Amazônia Legal, 2022



Fonte: Elaboração dos autores a partir de IBGE/ Censo Demográfico 2022.
Nota: Inclui todos os municípios do Maranhão, não só os amazônicos

4.7. MANUTENÇÃO DA TAXA DE ANALFABETISMO FUNCIONAL NA AMAZÔNIA LEGAL (INCERTEZA)

Na análise da situação atual de analfabetismo funcional na Amazônia Legal foram utilizados os dados referentes às taxas de analfabetismo e de população residente do IBGE – Censo Demográfico de 2022 tendo sido calculado, preliminarmente, a população em situação de analfabetismo no Brasil e nas UFs que compõem a Amazônia Legal e, desta forma, obter os valores das taxas de analfabetismo da região pela razão da totalização dessa população sobre a população total residente na região.

Foram consideradas pessoas em situação de analfabetismo funcional, àquelas com idade de 15 anos ou mais, categorizadas por cor ou raça (Branca, Preta, Amarela, Parda e Indígena), que não sabem ler e escrever um recado ou bilhete simples no idioma que conhecem.

Tabela 8 – Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por cor ou raça e grupo de idade (*). Brasil, Amazônia Legal e UFs que a compõem (2022, %)

	Total	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena
Brasil	**7,0%**	**4,3%**	**10,1%**	**2,5%**	**8,8%**	**16,1%**
Amazônia Legal (*)	**9,5%**	**6,9%**	**13,5%**	**5,0%**	**9,5%**	**18,7%**
Rondônia	6,5%	5,3%	9,8%	3,5%	6,4%	13,3%
Acre	12,1%	9,3%	16,5%	9,6%	11,9%	24,2%
Amazonas	6,9%	4,9%	9,9%	3,1%	6,2%	17,4%
Roraima	6,9%	3,7%	8,2%	4,8%	4,9%	22,3%
Pará	8,8%	6,6%	11,7%	4,5%	8,8%	16,7%
Amapá	6,5%	4,8%	7,8%	4,1%	6,7%	10,0%
Tocantins	9,1%	6,5%	13,8%	6,0%	8,8%	15,5%
Maranhão	15,1%	11,6%	19,3%	11,6%	15,1%	27,7%
Mato Grosso	5,8%	4,0%	8,8%	2,3%	6,1%	16,1%

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do IBGE – Censo Demográfico 2022

Notas: (*) A taxa de analfabetismo da Amazônia Legal foi calculada com a razão dos valores de população na condição de analfabetismo, com idade de 15 anos ou mais, e a população residente na região. A população na condição de analfabetismo de cada UF foi calculada a partir da aplicação da taxa de analfabetismo sobre a população residente de cada Estado.

1 – Dados do Universo

2 – No Censo Demográfico 2022, definiu-se como indígena a pessoa residente em localidades indígenas que se declarou indígena pelo quesito de cor ou raça ou pelo quesito se considera indígena; ou a pessoa residente fora das localidades indígenas que se declarou indígena no quesito de cor ou raça. Por essa razão, o total de pessoas indígenas é superior ou igual ao total de pessoas de cor ou raça declarada indígena, nos diferentes recortes.

3 – No Censo Demográfico 2022, foram consideradas localidades indígenas aquelas que compõem o conjunto das Terras Indígenas, dos agrupamentos indígenas e das demais áreas de conhecida ou potencial ocupação indígena. Para mais detalhes, consultar a documentação metodológica.

4 – No Censo Demográfico 2022, foram consideradas as Terras Indígenas declaradas, homologadas, regularizadas ou encaminhadas como Reservas Indígenas até 31 de julho de 2022, data de referência da pesquisa, conforme os dados da Fundação Nacional dos Povos Indígenas – FUNAI. Para mais informações, consultar a documentação metodológica.

5 – A categoria Total de cor ou raça inclui os ignorados omitidos na tabela.

Na Tabela 8 registra-se as elevadas taxas de analfabetismo ainda existentes no Brasil e na Amazônia Legal, com taxas totais de 7,0% e 9,5%, respectivamente. Quando se verifica essas taxas anuais para os grupos identificados por cor ou raça, se expõe uma das graves desigualdades persistentes na sociedade brasileira em que a situação dos grupos de cor ou raça Indígena (16,1% e 18,7%), Preta (10,1% e 13,5%) e Parda (8,8% e 9,5%) apresentam as maiores taxas de analfabetismo com diferenças de até 9,1 p.p. e 9.2 p.p. em relação aos Totais, para o Brasil e o agregado dos Estados da Amazônia Legal.

A Tabela 9 mostra que as maiores queda da TGCA foram de RR (-5,1%), e depois MA (-3,6%) e MT (-3,6%), AM (-3,0%) e AC (-2,9%) que superaram o resultado Brasil (-2,7%), enquanto, PA (-2,4%) e TO (-2,4%) mantiveram-se com redução menos expressivas, e como tendência só foi observada para o Estado do Maranhão que teve suas taxas de analfabetismo crescentes no período de 2016 a 2022, sendo tal situação confirmada pelo "retrato" do Censo Demográfico de 2022.

Tabela 9 – Taxa Geométrica de Crescimento Anual da incidência de analfabetismo, total e por cor ou raça, Brasil, Amazônia Legal e UFs

	2016 – 2023		
	Total	Branca	Preta ou parda
Brasil	**-2,7%**	**-2,3%**	**-3,1%**
Amazônia Legal	**-3,1%**	**-3,2%**	**-3,1%**
Rondônia	-1,4%	-2,1%	-1,5%
Acre	-2,9%	-5,4%	-2,5%
Amazonas	-3,0%	-2,2%	-3,7%
Roraima	-5,1%	-1,3%	-4,2%
Pará	-2,4%	-2,5%	-2,5%
Amapá	4,4%	3,7%	4,4%
Tocantins	-2,4%	-4,8%	-2,1%
Maranhão	-3,6%	-2,6%	-3,8%
Mato Grosso	-3,6%	-4,3%	-3,4%

Fonte: Elaborado pelos autores com dados do IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual – 2º trimestre

(*) A categoria Total para "Cor ou raça" inclui as pessoas que se declaram indígenas, amarelas ou sem declaração.

Taxa de analfabetismo é a razão entre o número de pessoas de determinada faixa etária que não sabem ler e escrever um recado ou bilhete simples no idioma que conhecem e o total de pessoas dessa mesma faixa etária.

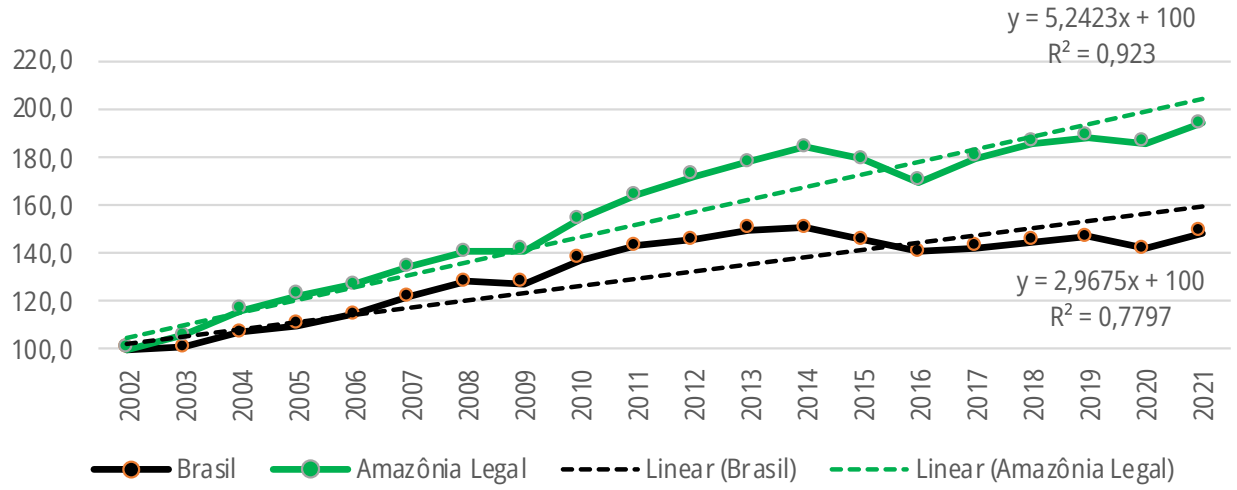
A partir de 01 de agosto de 2022, as estimativas deste tema passaram a ser divulgadas com base no novo método de ponderação da pesquisa, conforme a Nota Técnica 03/2021 – IBGE. Consequentemente, a série histórica dos indicadores foi atualizada.

4.8. MANUTENÇÃO DA TAXA DE CRESCIMENTO ECONÔMICO NA AMAZÔNIA LEGAL (INCERTEZA)

A mensuração do Produto Interno Bruto (PIB) dos que compõem a Amazônia Legal, publicado pelo IBGE nas Contas Regionais do Brasil, apontam para tendência de crescimento econômico quando considerada agregação para a região e a comparação com a evolução do PIB no Brasil. O Gráfico 03 registra o comportamento tendencial do PIB do agregado da Amazônia Legal e do Brasil em termos de número-índice considerando a série temporal encadeada da variação do volume do PIB no período de 2002 a 2021 (ano 2002 = 100 número-índice).

Observa-se no Gráfico 03 que as curvas temporais traçadas para o Brasil e para a Amazônia Legal possuem comportamento semelhantes quanto a evolução perante os ciclos de crescimento econômico nacional (2002-2008 e 2010-2014) e os períodos de crises externas, como a Crise Internacional do *subprime* em 2008-2009 e a Pandemia do *Covid-19* (2019-2021); e, a crise interna referente à Crise Político-Econômica de 2014-2016; estes últimos somados produzem reflexos ainda na atualidade, e após 10 anos sem registrar recuperação econômica aos níveis pré-2015. Entretanto, nota-se que a região tem respondido com uma taxa de variação positiva mais acentuada que a taxa nacional, correspondendo a inclinação da curva de tendência por regressão linear simples, a cerca de 76% (coeficiente $\alpha_1 / \alpha_2 = 5{,}2423 / 2{,}9675$) maior que a trajetória média brasileira.

Gráfico 03 – Evolução e tendência da variação encadeada do Volume do PIB do Brasil e agregado da Amazônia Legal, 2002-2021 (número-índice 100=2002)



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE: Contas Regionais do Brasil, 2022-2021

A Tabela 10 traz a síntese da evolução dos valores dos PIBs do Brasil, do agregado da Amazônia Legal e da UFs que a compõe a região, a preços constantes de 2002. Considerando os anos inicial e final do período disponível, foi observado que houve o crescimento da participação da Amazônia no resultado do PIB do Brasil, saindo de 7,05% para 9,20% (+2,15 p.p.) refletindo o aumento da participação de todas as UFs.

Tabela 10 – Produto Interno Bruto (valores constantes a preço de 2002) Brasil, agregado Amazônia Legal e Unidades da Federação – 2002-2021

	Produto Interno Bruto (1 000 000 R$)		Partic. (%) da Amazônia Legal e das UF no PIB do Brasil		Partic. (%) das UFs no PIB da Amazônia Legal		Variação (p.p.) da Partic. no PIB		TGCA 2002-2021 (% a.a.)
	2002	2021	2002	2021	2002	2021	BR	AMZL	2002-2021
Brasil	**1 488 787**	**2 214 472**	**100,00%**	**100,00%**					**2,11%**
Amazônia Legal (*)	**105 017**	**203 768**	**7,05%**	**9,20%**	**100,00%**	**100,00%**	**2,15**		**3,55%**
Rondônia	7 468	14 119	0,50%	0,64%	7,11%	6,93%	0,14	-0,18	3,41%
Acre	2 971	5 425	0,20%	0,24%	2,83%	2,66%	0,05	-0,17	3,22%
Amazonas	22 093	40 676	1,48%	1,84%	21,04%	19,96%	0,35	-1,08	3,26%
Roraima	2 392	5 193	0,16%	0,23%	2,28%	2,55%	0,07	0,27	4,16%
Pará	26 482	45 466	1,78%	2,05%	25,22%	22,31%	0,27	-2,90	2,89%
Amapá	3 173	5 754	0,21%	0,26%	3,02%	2,82%	0,05	-0,20	3,18%
Tocantins	5 323	12 705	0,36%	0,57%	5,07%	6,24%	0,22	1,17	4,69%
Maranhão	15 924	30 146	1,07%	1,36%	15,16%	14,79%	0,29	-0,37	3,42%
Mato Grosso	19 191	44 284	1,29%	2,00%	18,27%	21,73%	0,71	3,46	4,50%

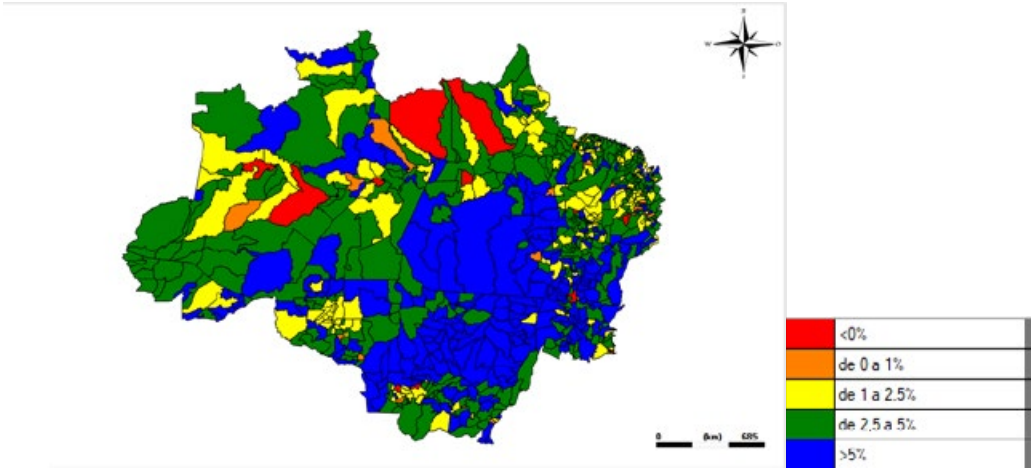
Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados das Contas Regionais do Brasil – IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA.

Nota: (*) PIB do agregado Amazônia Legal calculado pelo somatório do PIB (a preços constates de 2002) das UFs que compõe a região estimado pela Série encadeada do Volume do PIB para o Brasil e as UFs (Númerros-Índices).

Na análise da taxa crescimento anual (TGCA) no período de 2002 a 2021, o agregado da Amazônia Legal registrou crescimento anual de 3,55%, bem acima dos 2,11% da taxa do Brasil, puxado pela evolução anual do PIB do TO (4,69%), MT (4,50%) e RR (4,16%) que ficaram acima da média da região, seguidos do MA (3,42%), RO (3,41%), AM (3,26%), AC (3,22%), AP (3,18%) e PA (2,89%).

O Cartograma 1 apresenta a distribuição espacial da taxa de crescimento anual do PIB dos Município na região da Amazônia Legal com a maioria dos Municípios com taxas nas faixas de 2,5% a 5% ou maior que 5% ao ano.

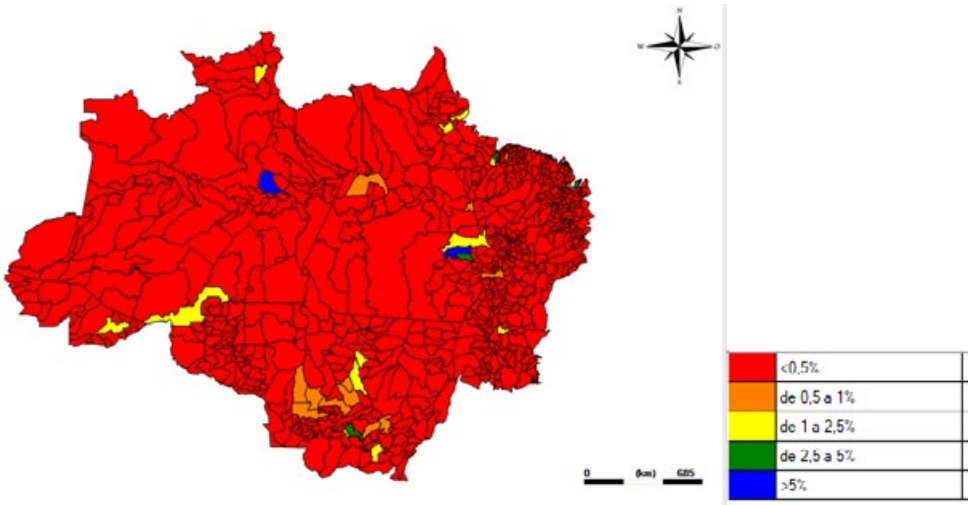
Cartograma 1 – Distribuição espacial da taxa de crescimento anual do PIB dos Municípios na Amazônia Legal, 2021



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE: Sistema de Contas Regionais, com aplicação do software IpeaGeo 2.1.

Entretanto, quando se observa a distribuição espacial da participação do PIB dos Municípios no PIB do agregado da Amazônia Legal no ano de 2021, se tem o contraponto que demonstra que a produção na região é extremamente concentrada em apenas poucos municípios com a maioria absoluta participando com menos de 0,5% da produção total regional, conforme se verifica no Cartograma 02.

Cartograma 2 – Distribuição espacial da participação no PIB da Amazônia Legal, 2021



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do IBGE: Sistema de Contas Regionais, com aplicação do software IpeaGeo 2.1.

4.9. MANUTENÇÃO DA ESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMMODITIES E NA ATIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA AMAZÔNIA LEGAL (INCERTEZA CRÍTICA)

Nota-se na Tabela 11, que traz os valores calculados para o Quociente Locacional Simétrico (QLS) do agregado da Amazônia Legal, que a região tem demonstrado especialização, nos setores de Agropecuária, incluindo as atividades de Agricultura, Pecuária e Produção florestal, pesca e aquicultura; na Indústria Extrativa; e na Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social em todo o período de 2010 a 2021. De 2012 a 2021, a atividade de Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação; de 2010 a 2020 a atividade de Construção; de 2010 a 2019 a atividade de Comércio; também Alojamento e alimentação em 2010,2012, 2018 e 2021; e, Atividades Imobiliárias em 2010 tiveram os seus indicadores de QLS acima de 1.

Pelo exposto na Tabela 11, a região tem sido, basicamente, fornecedora de *comodities* de produtos da agropecuária e minerais e de produção de energia, além de serviços da Administração Pública, com baixo QLS da Indústria de Transformação e dos Serviços, mesmo a despeito da relevante produção do Polo Industrial de Manaus (PIM).

Tabela 11 – Quociente Locacional Simétrico (QLS*), agregado dos Estados da Amazônia Legal (2010-2021)

Atividades econômicas	Participação no valor adicionado bruto (%)											
Estados da Amazônia Legal (agregado)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Agropecuária	**0,36**	**0,40**	**0,44**	**0,43**	**0,43**	**0,43**	**0,40**	**0,40**	**0,40**	**0,40**	**0,38**	**0,42**
Agricultura, inclusive apoio à agricultura e a pós-colheita	0,32	0,35	0,43	0,43	0,42	0,41	0,38	0,38	0,37	0,39	0,39	0,42
Pecuária, inclusive apoio à Pecuária	0,43	0,44	0,44	0,40	0,40	0,43	0,42	0,41	0,42	0,40	0,35	0,38
Produção florestal, pesca e aquicultura	0,39	0,53	0,50	0,52	0,53	0,55	0,50	0,50	0,47	0,49	0,40	0,46
Indústria	**0,00**	**0,02**	**-0,02**	**0,01**	**-0,02**	**0,00**	**0,00**	**0,03**	**0,02**	**0,04**	**0,09**	**0,03**
Indústrias extrativas	0,32	0,29	0,18	0,21	0,05	0,16	0,45	0,44	0,21	0,36	0,52	0,33
Indústrias de transformação	-0,15	-0,16	-0,19	-0,17	-0,16	-0,14	-0,14	-0,18	-0,17	-0,18	-0,17	-0,24
Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	-0,06	-0,02	0,04	0,12	0,10	0,14	0,15	0,29	0,32	0,26	0,20	0,22
Construção	0,09	0,09	0,08	0,08	0,12	0,11	0,03	0,04	0,03	0,04	0,01	-0,01
Serviços	**-0,04**	**-0,06**	**-0,05**	**-0,06**	**-0,05**	**-0,06**	**-0,05**	**-0,06**	**-0,05**	**-0,06**	**-0,10**	**-0,10**
Comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas	0,05	0,01	0,02	0,01	0,03	0,03	0,04	0,02	0,02	0,02	0,00	-0,01
Transporte, armazenagem e correio	-0,11	-0,08	-0,11	-0,12	-0,11	-0,12	-0,07	-0,10	-0,11	-0,11	-0,14	-0,17
Alojamento e alimentação	0,01	-0,01	0,06	-0,03	-0,05	-0,04	-0,03	-0,01	0,02	-0,04	-0,03	0,01
Informação e comunicação	-0,48	-0,51	-0,53	-0,54	-0,46	-0,46	-0,48	-0,48	-0,50	-0,51	-0,54	-0,57
Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	-0,55	-0,55	-0,53	-0,51	-0,47	-0,47	-0,49	-0,47	-0,44	-0,43	-0,47	-0,44
Atividades imobiliárias	0,02	-0,02	-0,05	-0,05	-0,04	-0,04	-0,04	-0,06	-0,04	-0,08	-0,12	-0,15
Atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares	-0,32	-0,32	-0,30	-0,33	-0,29	-0,33	-0,37	-0,34	-0,32	-0,33	-0,39	-0,38
Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social	0,16	0,15	0,17	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16	0,17	0,13	0,12

Atividades econômicas	Participação no valor adicionado bruto (%)											
Estados da Amazônia Legal (agregado)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Educação e saúde privadas	-0,27	-0,28	-0,26	-0,30	-0,27	-0,27	-0,26	-0,27	-0,29	-0,29	-0,33	-0,34
Artes, cultura, esporte e recreação e outras atividades de serviços	-0,17	-0,20	-0,18	-0,19	-0,15	-0,14	-0,17	-0,19	-0,19	-0,18	-0,20	-0,19
Serviços domésticos	-0,01	-0,04	-0,04	-0,03	-0,03	-0,03	-0,04	-0,07	-0,07	-0,05	-0,07	-0,05

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE/ Contas Regionais.

Nota: Inclui todos os municípios do Estado do Maranhão, não só os amazônicos.

*** O indicador QLS compara a participação percentual de um setor específico em uma região com a participação da mesma região no total do emprego da economia nacional, de tal forma que sendo o resultado QLS>1 a região é relativamente mais importante, no contexto nacional, em termos do setor do que em termos gerais de todos os setores (Economia Regional e Urbana – SE314 – Prof. Alexandre Porsse e Prof. Vinícius Vale, disponível em:** https://nedur.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2020/08/04-medidas-de-localizacao-especializacao-e-concentracao.pdf).

5. CONCLUSÃO

A Amazônia mantém, há séculos, um lugar permanente no imaginário coletivo global como a região em que mitos e realidades se misturam e provocam encantos, preocupações, cobiças, conflitos e desejos de domínio e de poder sobre essa grande área, onde convergem atividades humanas e recursos naturais incomensuráveis de populações e culturas, florestas e rios, ares e solos inexplorados em pleno séc. XXI.

Entretanto, apesar de representar parte expressiva da Bio, Geo e Sociodiversidade do planeta, a realidade socioeconômica e ambiental da população residente na região, tanto seja no meio urbano ou rural, quanto os povos indígenas amazônicos, que atualmente somam mais de 27 milhões de pessoas, sofrem com o baixo nível de desenvolvimento extensamente demonstrado pelos indicadores relacionados com a pobreza, o desenvolvimento humano, o progresso social, o analfabetismo, a violência e a criminalidade, a produção regional, etc.

Ressalta-se ainda que o panorama apresentado expõe a dicotomia entre imagem mítica da Amazônia com suas riquezas incomensuráveis que contrastam com o quotidiano das populações com dificuldades na atenção às necessidades básicas de alimentação, moradia, transporte, trabalho, saneamento e segurança, com pouca sem oportunidades e reduzido bem estar social, passando pela vida com muitas privações sem desenvolver seus plenos potenciais.

Nesse sentido, o texto deste capítulo busca contribuir para subsidiar o planejamento de longo prazo baseado em cenários prospectivos, em que se espera, com políticas públicas adequadas e persistentes no tempo, considerando as especificidades de cada uma das *"Amazônias"* inseridas nesse território, que possa resultar em mudança significativa dos vários aspectos do Desenvolvimento da região.

6. Referências

1. ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA / Fórum Brasileiro de Segurança Pública. – 1 (2006)-. – São Paulo: FBSP, 2023.
2. ARAGÓN, L. E. Introdução ao estudo da migração internacional na Amazônia. Contexto internacional, Rio de Janeiro: PUC, v. 33, n. 1, p. 71-102, 2011.
3. BRANDÃO, Carlos. *Transversalidade, Multiescalaridade e os Desafios da Legitimação das Políticas Regionais no Brasil*. *In* Política e Planejamento Regional: uma coletânea. Ministério da Integração Nacional, Brasília, 2013.
4. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.* Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 01 Out. 2015.
5. DINIZ, Clélio Campolina. *Celso Furtado e o desenvolvimento regional***.** Revista Nova Economia, vol. 19, nº 02, Belo Horizonte, maio-setembro/2009.

6. DIRZO. R., RAVEN. P. *Global State of Biodiversity and Loss*. Instituto de Ecologıa, Departamento Ecologıa Evolutiva, Universidad Nacional Autonoma de Mexico, Mexico DF 04510; email: urania@ecologia.unam.mx ´ 2 Missouri Botanical Garden, St. Louis, Missouri 63166-0299; email: praven@nas.edu.
7. FREITAS, R.M et all. *AMAZÔNIA OCIDENTAL E SUFRAMA: Desenvolvimento Regional, Institucionalidade e Governança*. Boletim Estatísticas Públicas, n. 1, (2005 –) Rio de Janeiro: Anipes, 2015 n. 11. Boletim eletrônico (www.anipes.org.br)
8. GARCIA, Etelvina. *Modelo de desenvolvimento: Zona Franca de Manaus: história, consquistas e desafios*. 2ª Edição, Manaus, 2004.
9. IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sistema de contas regionais : Brasil : 2021 / IBGE, Coordenação de Contas,* Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
10. IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2022 : composição domiciliar e óbitos informados : resultados do universo / IBGE.* Rio de Janeiro: IBGE, 2024.
11. IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Indicadores IBGE : pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua [mensal].* Rio de Janeiro: IBGE, 2015-.
12. IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto dos Municípios 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.
13. IPEA. *Brasil 2035 : cenários para o desenvolvimento* / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento. – Brasília : Ipea : Assecor, 2017. 320 p. : il., gráfs. color
14. IPS Amazônia 2023 [livro eletrônico]: *Índice De Progresso Social Na Amazônia Brasileira: Resumo Executivo* / Daniel Santos.[et al.]. – 4. ed. – Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2023.
15. LEWINSOHN, T. M.; PRADO, P. I. *Biodiversidade brasileira: síntese do estado atual do conhecimento.* [s.l.]: Contexto, 2002. Disponível em: <https://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/pdf/serie-biodiversidade--15-sintese-do-conhecimento-da-biodiversidade-brasileira.pdf>
16. MAGALHÃES, Rodrigo C. S. *Desenvolvimento, Ciência e Política: O Caso do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (1946-1951*). Dissertação de Mestrado. Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2006.
17. MAHAR, D. J. *Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais*. IPEA/INPES (Relatório de Pesquisa nº 39). Rio de Janeiro, 1978.
18. MARCIAL, Elaine C. (organizadora). *Megatendências mundiais 2030 : o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? : contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil*. Brasília : Ipea, 2015.
19. PNUD. RELATÓRIO ESPECIAL 2023 [livro eletrônico] : *25 anos : desenvolvimento humano no Brasil : anexo estatístico* / Brasília, DF : Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2024.
20. SILVA, Irenildo Costa e RODRÍGUEZ, Nohra León. *Formação Territorial, Economia e Projetos de Integração Regional da Pan-Amazônia*. Revista Tempo do Mundo – IPEA, n. 27, dez. 2021.
21. TAVARES, Hermes Magalhães. *Estratégias de Desenvolvimento Regional: abordagens em tempo e espaços diferentes*. *In* Política e Planejamento Regional: uma coletânea. Ministério da Integração Nacional, Brasília, 2013.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Atualização da tipologia referencial da Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma avaliação do desenvolvimento regional de 2009 a 2021

- **Carlos Henrique Rosa**
  Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, Brasil
  E-mail: carlos.rosa@mdr.gov.br
- **Giovani William Gianetti**
  Centro de Inteligência para Governança de Terras e Desenvolvimento Sustentável, Brasil
  E-mail: giovani.gianetti@gmail.com

Resumo

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) foi criada em 2003 e formalizada pelo Decreto nº 6.047, de 2007, estabelecendo uma tipologia referencial para o quadro geográfico de desigualdades regionais, proporcionando priorização da atuação da PNDR. Com atualizações ao longo do tempo, a versão vigente, instituída pelo Decreto nº 11.962, de 2024, ampliou os objetivos da PNDR, incluindo agregação de valor, aumento da produtividade, desconcentração e interiorização do desenvolvimento. Dessa forma, a tipologia referencial, necessita de atualização, a qual pode impactar a priorização da PNDR. Assim, o objetivo deste estudo foi propor uma metodologia para atualizar a tipologia referencial da PNDR e avaliar seus impactos nas classificações inter e intrarregionais. Foi proposta agregação do dinamismo para regiões de alta renda, mantendo as demais tipologias, totalizando sete. Foram substituídas as microrregiões geográficas por regiões geográficas imediatas e desagregados 412 municípios de regiões metropolitanas de capitais, totalizando 913 unidades territoriais. A variável de dinamismo foi atualizada para o período de 2009 a 2021, utilizando deflatores estaduais para quatro setores de atividade econômica para correção monetária. Utilizou-se o rendimento domiciliar médio mensal *per capita* do Censo Demográfico de 2010, dado que a atualização de 2022 ainda não estava disponível. Os resultados indicam a persistência de desigualdades inter-regionais, com predominância de regiões de baixa renda no Norte e Nordeste. Cerca de 35,3% dos municípios permaneceriam na mesma tipologia, enquanto 41,0% apresentariam redução da renda ou do dinamismo. Ademais, 45,3% dos municípios do Norte e 61,4% do Nordeste teriam classificação inferior com a atualização. Esses resultados contribuem para a avaliação das políticas públicas de desenvolvimento regional, permitindo uma análise dos impactos da revisão da tipologia referencial sobre os instrumentos da PNDR e seus efeitos fiscais, especialmente no uso dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

Palavras-chave: PNDR; Análise territorial; Indicadores socioeconômicos; Instrumentos de planejamento.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é marcado por profundas desigualdades regionais, reflexo de um processo histórico de desenvolvimento assimétrico que favoreceu determinadas áreas em detrimento de outras. Ao longo das últimas décadas, diferentes políticas públicas buscaram mitigar essas disparidades, entre elas a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), criada em 2003 e formalizada pelo Decreto nº 6.047/2007 (BRASIL, 2007a). Essa política representou um marco na tentativa de estruturar uma estratégia nacional voltada à superação das desigualdades territoriais, orientando a alocação de recursos e esforços governamentais com base em uma tipologia referencial que classificava os espaços subnacionais de acordo com seus níveis de renda e dinamismo econômico.

Desde sua instituição, a PNDR passou por diferentes revisões e aprimoramentos, resultando em novas abordagens e critérios para a definição das tipologias territoriais. A última versão normativa, estabelecida pelo Decreto nº 11.962/2024 (BRASIL, 2024a), amplia os objetivos da política, incluindo temas como agregação de valor, interiorização e desconcentração produtiva. Ao mesmo tempo, reforça a necessidade de atualizar os referenciais espaciais de acordo com dados recentes, especialmente após a divulgação dos resultados do Censo Demográfico de 2022.

Neste contexto, este estudo propõe uma nova metodologia de atualização da tipologia referencial da PNDR, considerando as transformações econômicas e sociais ocorridas no período de 2009 a 2021. A análise incorpora inovações metodológicas em relação às versões anteriores, como a substituição das microrregiões geográficas pelas Regiões Geográficas Imediatas (RGIs) e a desagregação de municípios situados em áreas metropolitanas. Além disso, apresenta uma abordagem mais precisa para a correção do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* por meio de deflatores setoriais estaduais, superando limitações observadas nos modelos anteriores.

A nova proposta tipológica busca refletir com maior acurácia a diversidade territorial brasileira e fornecer subsídios técnicos para a formulação e avaliação de políticas públicas. Com isso, espera-se contribuir para o aprimoramento dos mecanismos de priorização da PNDR, ampliando sua capacidade de enfrentar os desafios estruturais do desenvolvimento regional no país.

2. BREVE HISTÓRICO DAS TIPOLOGIAS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O Brasil constituiu-se, desde a segunda metade do século XX, numa das principais economias do sistema capitalista mundial. Devido às suas grandes dimensões territorial e populacional, à complexidade de sua sociedade e às condições históricas e peculiares do desenvolvimento do sistema capitalista no país, aqui se acentuou, ao longo das últimas décadas, uma das maiores desigualdades de renda, em termos espaciais, do planeta.

Coincidentemente, com a intensificação do processo de industrialização e urbanização do país, a questão regional começou a ser efetivamente discutida na década de 1950, suscitada principalmente por Celso Furtado (1959) e Josué de Castro (1946), ao defenderem uma estratégia específica voltada para a superação do subdesenvolvimento daquela considerada "região problema" do país, a Região Nordeste.

Nos anos 1950-70 a lógica do desenvolvimento regional baseava-se na superação do atraso por meio de ajuda das regiões mais abastadas, pois as mais "atrasadas" não possuíam potencial para se desenvolverem. Prevalecia "a noção de que as regiões eram atrasadas por suas peculiaridades naturais, quando na verdade a questão política era preponderante na continuidade de um modelo de exclusão" (CHACON, 2007). Data desse período a criação das Superintendências de Desenvolvimento Regional do Nordeste (SUDENE), da Amazônia (SUDAM), do Sul (SUDESUL) e do Centro-Oeste (SUDECO) assim como das instituições regionais de fomento: Banco do Nordeste (BNB), Banco da Amazônia e Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Também foram criadas companhias regionais de desenvolvimento, a exemplo da Companhia do Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), assim como programas regionais, como o Pólo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (POLOCENTRO) e o Pólo de Desenvolvimento da Região Noroeste (POLONOROESTE).

Durante muito tempo, entretanto, fez-se no Brasil apenas a leitura macrorregional da desigualdade espacial, sendo as disparidades intramacrorregionais absolutamente desconsideradas pela administração pública e de certa forma, pela academia. Mais recentemente, as políticas de desenvolvimento regional a partir do final da década de 90, expressas nos programas "Brasil em Ação" e "Avança Brasil", limitaram-se

a uma proposta de articulação de eixos dinâmicos do território nacional aos centros de comando da economia mundial. No vácuo da ausência de políticas/ações de desenvolvimento regional, prosperou o que ficou conhecido como "Guerra Fiscal", em que os estados e municípios disputavam os investimentos privados, oferecendo uma ampla gama de subsídios e isenções fiscais e que causaram um enorme prejuízo às suas finanças.

Ocorre que a atual dinâmica de alocação espacial das atividades produtivas está cada vez mais associada aos interesses das grandes corporações, com forte tendência de acentuarem a concentração espacial da renda e da riqueza. Espaços econômicos são constituídos e desconstituídos em ritmo cada vez mais acelerados, demandando ações cada vez mais efetivas por parte do Estado para atenuarem seus efeitos nocivos.

Atento a essa situação, o Governo Federal, a partir de 2003 atribuiu à Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR) do então Ministério da Integração Nacional a tarefa de elaborar uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que minimamente enfrentasse esse desafio. A partir de então, tem avançado uma discussão mais abrangente da questão regional, abordando não apenas os espaços macrorregionais mas, de forma especial, os espaços subestaduais. Dentro desse contexto, surge o primeiro ato institucionalizando a nova política regional brasileira (Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007), criada a partir de estudos e consensos de especialistas do tema e a primeira tipologia da PNDR, com o propósito de estabelecer um quadro referencial das desigualdades regionais e utilizará a escala Microrregional, de acordo com a divisão do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

2.1. A TIPOLOGIA DA PNDR I

A tipologia da PNDR I descrita por Brasil (2005) menciona uso de dados dos Censos Demográficos de 1991 e 2000 do IBGE e o PIB do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 1990 e 1998.

Na PNDR I foram construídas as variáveis de rendimento domiciliar médio *per capita* e a variação anual média geométrica do PIB. Segundo Brasil (2005) a primeira consiste em elemento estático para representar o poder de compra no território, enquanto a segunda mostraria a dinâmica de desenvolvimento da produção neste território.

A classificação da PNDR I foi baseada nos valores médios por MRGs das variáveis selecionadas, visando identificar padrões territoriais. Para o rendimento domiciliar médio *per capita* foram comparados os resultados de cada MRG, em relação ao rendimento domiciliar médio do Brasil, em variação percentual. Para o PIB foi obtida a taxa anual média geométrica de variação do PIB de 1998 em relação a 1990 para as MRGs.

Para ordenar o desempenho das MRGs, para ambas as variáveis anteriormente mencionadas, na PNDR I foram analisadas as distribuições dos sextis (ordenamento do menor para o maior resultado e divisão em seis partes iguais, que apresentam intercepto do 3 e 4 sextis como a mediana). Esses sextis foram então renomeados, categorizando os dois inferiores como "baixo", os dois intermediários como "médio" e os dois superiores como "alto". Com o cruzamento das categorias das variáveis de rendimento e PIB se obtém as tipologias territoriais de alta renda; dinâmicas de menor renda (dinâmicas); média renda e baixo crescimento (estagnadas); e, baixa renda e baixo crescimento (baixa renda), conforme apontado pelo Quadro 1.

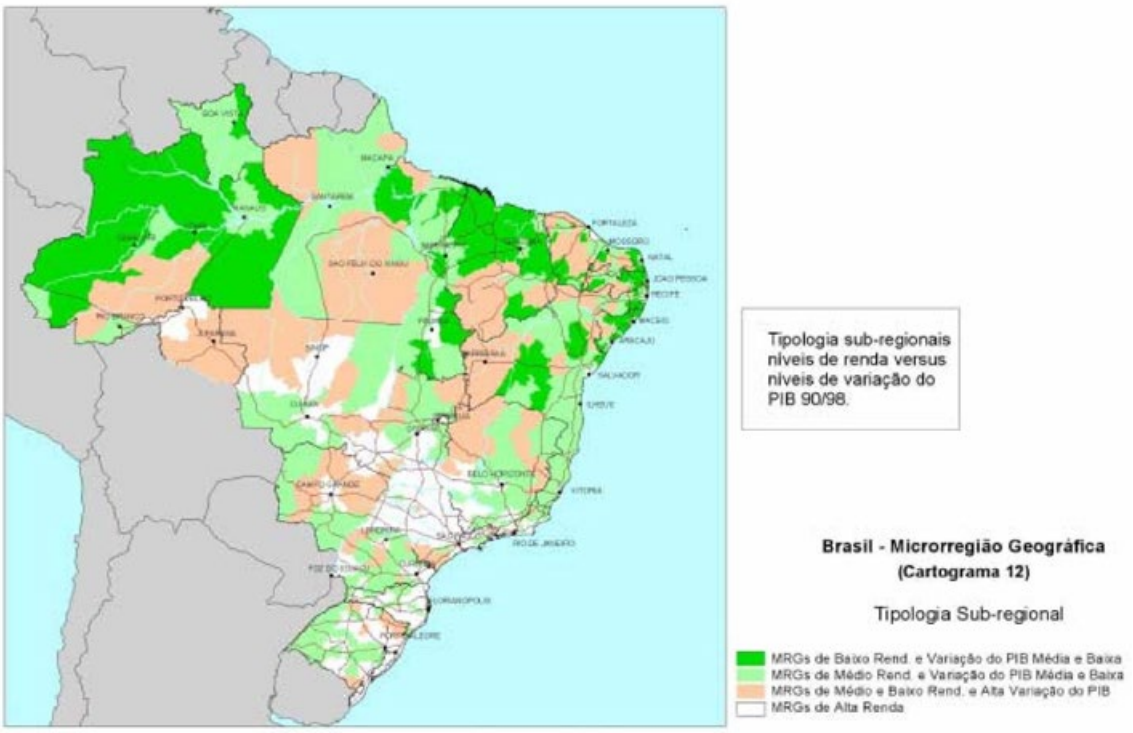
Quadro 1 – Tipologia territorial da PNDR I

<table>
<tr><th colspan="2" rowspan="2">Tipologia</th><th colspan="3">Percentual do rendimento domiciliar monetário médio por habitantes da MRG em relação ao rendimento domiciliar médio do Brasil (2000)</th></tr>
<tr><th>Alta</th><th>Média</th><th>Baixa</th></tr>
<tr><td rowspan="3">Taxa geométrica de crescimento do PIB 98/90</td><td>Alta</td><td rowspan="3">Alta renda</td><td colspan="2">Dinâmicas de menor renda</td></tr>
<tr><td>Média</td><td>Média renda e baixo crescimento</td><td>Baixa renda e baixo crescimento</td></tr>
<tr><td>Baixa</td></tr>
</table>

Fonte: adaptado de Brasil (2005).

O resultado cartográfico da aplicação desta metodologia é demonstrado no Mapa 1.

Mapa 1 – Tipologia da PNDR I



Fonte: adaptado de Brasil (2005).

2.2. A CONFERÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (CNDR)

Ao longo do 2º semestre de 2012 e do 1º semestre de 2013, o então Ministério da Integração Nacional, avançou no processo de construção de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, realizando a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR). Foram três as grandes premissas que orientou essa reformulação: a) dimensão de política nacional; b) perfil de política de Estado; c) abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas.

A I CNDR teve por finalidade, portanto, a promoção de um debate de âmbito nacional, do qual resultasse em princípios e diretrizes para reformulação da PNDR, por intermédio da concertação federativa e social, feito em sintonia com o método de discussão governamental referente a políticas públicas relevantes.

Com a elaboração participativa de uma nova política regional, o Ministério reiterava seu compromisso com a retomada plena da questão regional como prioridade do Estado Brasileiro, lançando um olhar detalhado à redução das desigualdades regionais e ao encontro com sua missão institucional: promover a integração nacional, o desenvolvimento sustentável e a superação das desigualdades regionais do País, assegurando inclusão socioeconômica, melhoria da qualidade de vida, proteção civil e segurança hídrica da população. Dessas discussões esperava-se também obter subsídios para não apenas a reformulação da política regional, mas também para sua tipologia referencial, estabelecendo maneiras de se desenhar as desigualdades regionais e formas de sua atualização periódica.

Entretando, em função das crises institucionais do Estado Brasileiro no período de 2015 a 2018, os resultados dessa Conferência não puderam ser institucionalizados em formato de Lei ou mesmo de Decreto nos anos subsequentes à sua realização. Esta institucionalização só foi possível em 2019, com o Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019 e aprimorada anos depois pelo Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024. Esta fase pós CNDR ficou denominada como PNDR II.

Em um processo participativo a CNDR priorizou as áreas de abrangência da PNDR como sendo a totalidade das áreas de abrangência da SUDENE, da

SUDAM e da (SUDECO, assim como alguns espaços localizados no Sul e no Sudeste, desde que estes sejam classificados como de média e de baixa rendas. A PNDR II ainda incluiu as microrregiões de alta renda das macrorregiões menos desenvolvidas como objeto de sua ação, visto que mesmo as regiões de alta renda das regiões Norte e Nordeste estão muito distantes dos resultados para o Sul e o Sudeste (REZENDE, 2017).

A PNDR II representou um aprimoramento da política com maior disponibilidade de recursos e melhoria na sua governança, principalmente nos aspectos institucional/legal e do seu processo de monitoramento e de avaliação. Além disso, para Brandão (2020) a PNDR II simboliza a possibilidade de transformação da PNDR em uma política de Estado. Outro aspecto importante refere-se à revisão na tipologia definida pelo Decreto n° 6.047/2007. Essa revisão é importante para servir de parâmetro aos instrumentos voltados à redução das desigualdades, como os Fundos Constitucionais de Financiamento FNO, FNE, FCO, os Fundos de Desenvolvimento FDA, FDNE e FDCO e demais fundos de desenvolvimento regional que venham a ser criados.

O Decreto 6.047/2007 instituiu a PNDR e outros dois decretos, Decreto n° 9.810/2019 (PNDR II) e Decreto n° 11.962/2024 (Nova PNDR), revisaram alguns aspectos da versão original, sendo que as maiores diferenças ocorreram entre o decreto de 2007 e 2019. Além de modificar a forma e a organização, o Decreto n° 9.810/2019 apresenta alguns aspectos de forma mais detalhada. Entretanto, com exceção dos objetivos e estratégias, as escalas e os instrumentos permanecem praticamente inalterados. Importante citar que na segunda edição foram inseridos seis eixos setoriais de intervenção que na Nova PNDR (Decreto de 2024) são reorganizados em sete, chamados de eixos estratégicos, que atualmente são os elos de conexão para integração da PNDR aos Planos Regionais de Desenvolvimento (PRD's).

Na PNDR II, cinco componentes importantes da PNDR II, a Governança, o Planejamento, a Execução, o Monitoramento e a Avaliação são inseridos. Os dois primeiros estão implícitos na PNDR I, enquanto na PNDR II e na Nova PNDR estão explicitados de forma mais detalhada, com um capítulo específico tratando da Governança e adicionando-se ao capítulo que trata dos instrumentos de financiamento o planejamento da PNDR a partir dos planos macrorregionais e sub-regionais.

Na PNDR I estava prevista a criação do Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional (SNIDR) e a elaboração de um relatório anual de avaliação dos planos, programas e ações. Na PNDR II o capítulo IV estrutura o processo de monitoramento e avaliação, criando o Núcleo de Inteligência Regional (NIR), mantem o SNIDR e define o processo de avaliação com a elaboração de um relatório anual de monitoramento da PNDR e um relatório quadrienal de avaliação, que será publicado no 3° ano de cada ciclo do Plano Plurianual (PPA). Ambos os relatórios devem ser submetidos a Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional para aprovação.

Mais especificamente, o Art. 15 do Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019 institui o NIR, instância permanente para assessorar tecnicamente o Governo Federal no que remete à produção de informações da PNDR e dos seus instrumentos para fins de monitoramento e avaliação da política. Sua criação fica ratificada pelo Art. 16 do Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024.

Há, portanto, alterações nos instrumentos de planejamento fundamentais para o monitoramento das atividades e entregas associadas aos programas e projetos, a partir do esforço realizado em 2023 na elaboração do PPA e dos PRD´s. Desta forma, a partir desse novo ciclo de planejamento, o monitoramento será implementado de maneira muito mais ajustada e com definição a priori de insumos e entregas para os projetos, ações e programas.

2.3. A TIPOLOGIA DA PNDR II

A partir da primeira regulamentação, a PNDR sofreu alterações em 2008, 2010 e 2019, 2020 e 2024 por pelo menos sete decretos (Brasil, 2024a; 2024b). Em vigência encontra-se o Decreto Nº 11.962, de 22 de março de 2024 (Brasil, 2024b), no qual a tipologia referencial é regulamentada na Seção VI, Art. 6º. Fica ao encargo do MIDR, pelo Núcleo de Inteligência Regional (NIR), o IBGE e entidades representativas dos entes federativos a revisão da tipologia após cada publicação do Censo Demográfico, a qual deverá constituir referencial do quadro geográfico de desigualdades regionais, proporcionando priorização da atuação da PNDR, utilizando recorte territorial das Regiões Geográficas Intermediárias (RGI).

As tipologias territoriais contam com primeira versão elaborada em 2005 (Brasil, 2005), e segunda versão realizada em 2017 (Brasil, 2017), compatíveis

no âmbito do PNDR I e PNDR II, respectivamente. A primeira versão utilizou dados de 1990 a 2000 para as variáveis relacionadas ao Produto Interno Bruto (PIB) e à renda per capita das Microrregiões Geográficas (MRG). A segunda versão atualizou a abrangência dos dados para o período de 2002 a 2014, incorporando inovações no método ao utilizar o PIB per capita, a média trienal deste indicador e ajustar parte da tipologia ao nível municipal.

A tipologia da PNDR II descrita por Brasil (2017) menciona uso de dados dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 obtidos no Atlas do Desenvolvimento Humano e o PIB do IBGE para 2002-2004 e 2012-2014, os últimos triênios disponíveis naquele momento. Apenas o Censo Demográfico de 2010 foi efetivamente utilizado na tipologia.

As populações municipais em anos não censitários foram obtidas da Estimativa da População dos Municípios Brasileiros do IBGE para 2003 e 2013. Os dados de renda foram deflacionados pelo gasto médio da Cesta Básica das Capitais do País em 2016, com referência ao menor valor de Natal-RN, produzido pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Os dados de PIB, por sua vez, foram tratados a preços constantes de 2014 deflacionados pelo Deflator Implícito do PIB nacional elaborado pelo IBGE.

Com as informações anteriormente mencionadas que foram elaboradas as duas variáveis chaves para a tipologia da PNDR II, rendimento domiciliar monetário mensal per capita agregado por município em 2010 e a taxa de crescimento geométrica do PIB per capita 2012-2014/2002-2004 por município, agregada por MRG. Portanto, existem duas diferenças em relação a PNDR I, o uso do rendimento per capita, ao invés do desvio em relação ao rendimento per capita médio; o uso de médias trienais do PIB per capita, ao invés do PIB absoluto para um ano inicial e final. Conforme Brasil (2017) com essa adaptação, a variável de rendimento busca representar a desigualdade regional observada, enquanto a taxa de variação do PIB, a tendência de mudança desta desigualdade, seja pelo seu crescimento ou diminuição.

Como mencionado, na PNDR II foram selecionados os valores médios por MRG para identificação de padrões regionais. Contudo, pela dimensão de municípios da região Norte, a PNDR II inovou ao realizar a tipologia no Amazonas, Pará, Amapá, Roraima e Acre, com recorte municipal. Desse modo, a tipologia utilizou recortes territoriais mistos.

Para ordenar o desempenho dos municípios e das MRGs, as duas variáveis usadas na tipologia foram divididas em seis partes – porém que não constituem sextis – em que: S1, os primeiros 5%; S2, de S1 a 25%; S3, de S2 a 50% (mediana); S4, de S3 a 75%; S5, de S4 a 95%; por fim, S6, os maiores 5%. O conjunto S1 e S2 representa o primeiro quartil, S3 o segundo quartil (mediana), S4 o terceiro quartil, e o conjunto S5 e S6 o último quartil. Portanto, os municípios e MRGs com desempenho em cada variável no primeiro quartil foram renomeados como "baixo", no segundo e terceiro quartil como "médio", e o último quartil como "alto". Cada quadrante de cruzamento recebe uma nomenclatura baseada na renda (rendimento domiciliar monetário mensal per capita) e no dinamismo (taxa de variação do PIB per capita), conforme o Quadro 2.

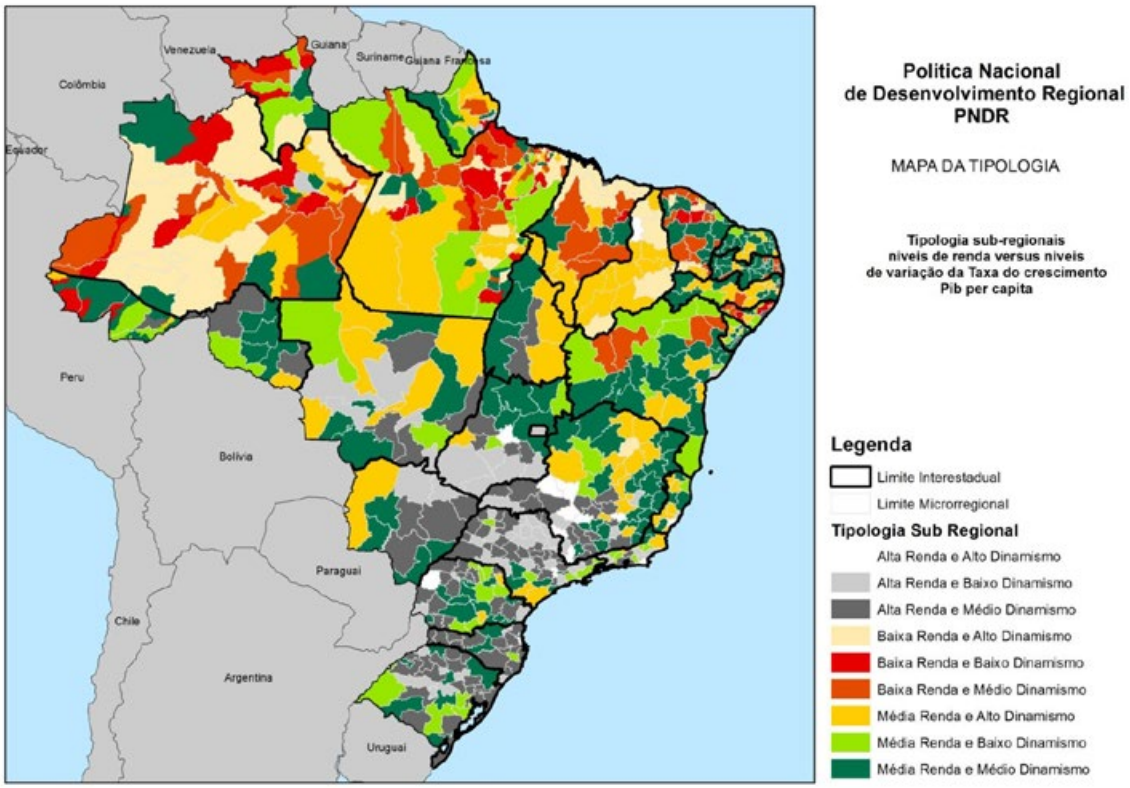
Quadro 2 – Tipologia territorial da PNDR II

Tipologia		Rendimento domiciliar monetário mensal per capita (2010)		
		Alta	Média	Baixa
Taxa de variação do PIB per capita (média trienal 2012-2014/2002-2004)	Alta	Alta renda e Alto dinamismo	Média renda e Alto dinamismo	Baixa renda e Alto dinamismo
	Média	Alta renda e Médio dinamismo	Média renda e Médio dinamismo	Baixa renda e Médio dinamismo
	Baixa	Alta renda e Baixo dinamismo	Média renda e Baixo dinamismo	Baixa renda e Baixo dinamismo

Fonte: adaptado de Brasil (2017).

O resultado cartográfico da aplicação desta metodologia é demonstrado no Mapa 2.

Mapa 2 – Tipologia da PNDR II



Fonte: adaptado de Brasil (2017).

3. METODOLOGIA

A tipologia referencial da PNDR II (Brasil, 2017) contemplava nove possíveis classificações, baseadas no desempenho das unidades territoriais em relação à taxa de crescimento geométrica do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* e o rendimento domiciliar médio *per capita*, caracterizando o dinamismo e a renda das regiões, respectivamente. A partir dos procedimentos adotados para a tipologia da PNDR II, foram elaboradas atualizações das bases de dados e recortes territoriais em vista de atendimento das normativas estabelecidas no Decreto Nº 11.962, de 22 de março de 2024 (Brasil, 2024) e na busca de geração de informações mais completas de detalhadas do desenvolvimento regional, como apoio à PNDR.

A atualização contemplou o período de 2009 a 2021, com diminuição de nove tipologias referenciais para sete (Quadro 3). Esta reclassificação representa a manutenção de seis tipologias referenciais de baixa e média renda da norma vigente, porém com a agregação do dinamismo para territórios de alta renda, mantendo classe única. Ao invés do recorte territorial misto de microrregiões geográficas e municípios da PNDR II, foi utilizada a divisão de regiões geográficas imediatas, imposta pela última regulamentação da PNDR, mas foram desagregados municípios localizados em regiões metropolitanas ou região integrada de desenvolvimento de capitais. Os procedimentos para cálculos do dinamismo, renda e recortes territoriais foram explicados nas seções a seguir.

Quadro 3 – Tipologia territorial da PNDR III

PNDR III		Rendimento domiciliar monetário mensal per capita		
		Alta	Média	Baixa
Taxa de variação do PIB per capita (média trienal)	**Alta**	Alta renda	Média renda e alto dinamismo	Baixa renda e alto dinamismo
	Média		Média renda e médio dinamismo	Baixa renda e médio dinamismo
	Baixa		Média renda e baixo dinamismo	Baixa renda e baixo dinamismo

Fonte: elaboração própria.

3.1. DINAMISMO

Os triênios de 2009-2011 e 2019-2021 foram utilizados para cálculo da taxa de variação geométrica do PIB *per capita*, corrigindo-os pelo deflator estadual dos setores de atividade econômica "agropecuária", "indústria", "serviços" e "administração pública". Está é uma inovação em relação os procedimentos da PNDR II, que não considerava os setores de atividade econômica e aplicava o deflator nacional para correção monetária. Essa estratégia é semelhante à adotada pelo IPEA (2020), porém incluindo a administração pública.

Os setores "agropecuária" e "administração pública" estão diretamente disponíveis no IBGE (2024b), enquanto os demais precisam ser elaborados a partir do processamento da base de dados. No caso da "indústria", foram considerados os setores de indústrias extrativas, indústrias de transformação, eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação, além de construção. Para o setor de "serviços", foram agregados comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas, transporte, armazenagem e correio, alojamento e alimentação, informação e comunicação, atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados, atividades imobiliárias, atividades profissionais, científicas e técnicas, administrativas e serviços complementares, educação e saúde privadas, além de outras atividades de serviços.

Dessa forma, obteve-se o PIB municipal (IBGE, 2024a) a preços correntes e a preços do ano anterior para cada um dos quatro setores ao longo do período de 2009 a 2021. Em seguida, foi elaborado o deflator do PIB setorial (disponíveis no Anexo I), gerando o número-índice da variação anual de preços, calculado pela equação (1):

$$Deflator_{a,s} = \frac{PIBPC_{a,s}}{PIBPA_{a,s}} * 100 \quad (1)$$

Onde $PIBPC_{a,s}$ representa o PIB a preços correntes, do ano a e setor s; e $PIBPA_{a,s}$ representa o PIB a preços do ano anterior, do ano e setor.

A partir desse cálculo, estabeleceu-se o ano de 2021 como base 100 ($Deflator2021_{a,s}$), permitindo a recalculação dos números-índices para toda a série histórica. O PIB municipal setorial a preços constantes de 2021 foi então obtido pela equação (2):

$$PIB2021_{a,s,m} = \frac{PIBPC_{a,s,m}}{Deflator2021_{a,s}} * 100 \quad (2)$$

Após essa etapa, o PIB municipal setorial foi somado ($PIB2021_{a,m} = \sum_{s=1}^{s=4} PIB2021_{a,s,m}$) para gerar o PIB municipal anual consolidado, possibilitando posterior agregação do PIB municipal para os triênios de 2009-2011 e 2019-2021 ($PIB0911_m = \sum_{a=2009}^{a=2011} PIB2021_{a,m}$; $PIB1921_m = \sum_{a=2019}^{a=2021} PIB2021_{a,m}$), que posteriormente foi agregado às unidades territoriais da tipologia referencial da PNDR III. O PIB *per capita* foi construído considerando a população média estimada pelo IBGE (2024c), para cada unidade territorial e

triênio. Então, a taxa de variação geométrica do PIB *per capita* entre os triênios para cada unidade territorial foi obtida a partir da equação (3):

$$\Delta PIB_u = \left(\left(\frac{PIB_{pc}1921_u}{PIB_{pc}0911_u} \right)^{\frac{1}{10}} - 1 \right) * 100 \quad (3)$$

Onde ΔPIB_u representa a taxa de variação geométrica do PIB *per capita*, da unidade territorial u; e $PIB_{pc}0911_u$ e $PIB_{pc}1921_u$ representam o PIB *per capita* da unidade territorial u, dos triênios 2009-2011 e 2019-2021, respectivamente.

3.2. RENDA

Utilizou-se o rendimento domiciliar médio mensal per capita de 2010 (Atlas do Desenvolvimento Humano, 2024), uma vez que, em abril de 2025, a atualização do Censo Demográfico de 2022 ainda não estava disponível. O rendimento de 2010 foi utilizado sem correção, mantendo-se os valores correntes da referência original, agregando apenas ao nível dos recortes territoriais estabelecidos. Está é uma diferença em relação à PNDR II, que aplicava correção da paridade do poder de compra em vista do custo médio da cesta básica estimado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2024).

Existem limitações de informações disponíveis para correção da paridade do poder de compra no Brasil. Por exemplo, as informações da cesta básica do DIEESE (2024) fazem referência às capitais, que apresentam diferentes níveis de desenvolvimento em relação ao interior dos estados. Atualmente, o levantamento também não contempla todas as unidades da federação. Alternativamente, buscou-se desenvolver soluções de avaliações por recortes territoriais, nos quais se espera maior paridade do poder de compra da população, como mostrado na seção 1.3.

3.3. RECORTES TERRITORIAIS

O rendimento médio domiciliar *per capita* e a taxa de variação geométrica do PIB *per capita* em dez anos (considerando os triênios de 2009-2011 a 2019-2021) foram agregados para dois grupos territoriais:

a) Municípios localizados em Regiões Metropolitanas (RMs) de capitais ou em Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) – nos casos em que a capital não possui uma RM, como Teresina-PI e o Distrito Federal-DF. Esse grupo totaliza 412 municípios.
b) Municípios das Regiões Geográficas Imediatas (RGIs) – excluindo os municípios já contemplados no primeiro grupo, agregando os demais às respectivas RGIs. Esse grupo totaliza 503 RGIs, representativas dos demais 5.158 municípios.

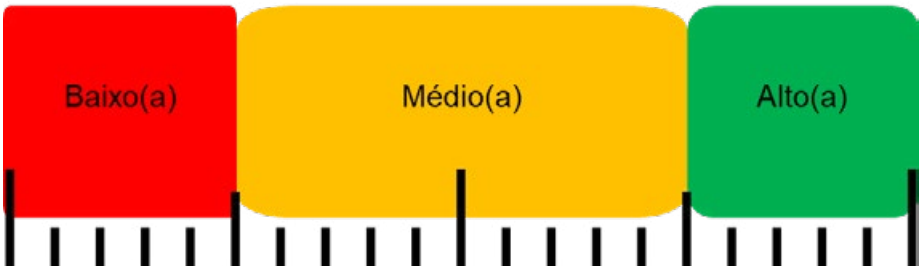
Assim, a análise abrange 98,5% das RGIs do país e representa 7,4% dos municípios de forma específica, totalizando 913 unidades territoriais.

3.4. CLASSIFICAÇÃO DE DESEMPENHO

As 913 unidades foram ordenadas do menor para o maior valor em ambas as variáveis (rendimento médio domiciliar *per capita* e taxa de variação geométrica do PIB *per capita*), separadamente. Em seguida, foram classificadas conforme os quartis da distribuição, da seguinte forma, ilustrada na Figura 1:

a) Baixo(a): unidades pertencentes aos 25% menores valores;
b) Médio(a): unidades entre 25,01% e 75% da distribuição;
c) Alto(a): unidades acima de 75%.

Figura 1 – Classificação dos quartis



Fonte: elaboração própria.

Este procedimento foi replicado com base em amostras das 913 unidades territoriais, distribuídas por macrorregião geográfica da seguinte forma: 108 no Norte, 269 no Nordeste, 249 no Sudeste, 180 no Sul e 107 no Centro-Oeste. Trata-se de uma inovação em relação à PNDR II, que realizou a tipologia referencial apenas no nível nacional, considerando o conjunto total das unidades territoriais.

Em sequência à classificação das variáveis em baixo(a), médio(a) e alto(a) desempenho, o cruzamento dessas classes de rendimento médio domiciliar *per capita* e taxa de variação geométrica do PIB *per capita* resulta nas sete tipologias referenciais da PNDR III, conforme ilustrado anteriormente no Quadro 1. Contudo, diferentemente da PNDR II, separam-se em propostas em duas tipologias referenciais, a primeira considerando os quartis ao nível nacional, e a segunda ao nível macrorregional para a atribuição de desempenho e obtenção das tipologias referencias

3.5. CONSOLIDAÇÃO DAS PROPOSTAS DE TIPOLOGIA REFERENCIAL DA PNDR III

A consolidação das propostas de tipologia referencial para a PNDR III evidencia diferenças em relação às versões anteriores, não apenas quanto ao período dos dados utilizados, mas também no que diz respeito às tipologias existentes, à correção dos valores de dinamismo e renda, aos recortes territoriais e ao procedimento de classificação do desempenho das unidades territoriais.

A redução para sete tipologias referenciais resultou da agregação do dinamismo para os territórios de alta renda, com o objetivo de facilitar a visualização e unificar a interpretação desses territórios, com base em critérios técnicos. Regiões de alta renda tendem a apresentar maior capacidade de impulsionar seu próprio crescimento devido à sua estrutura econômica consolidada. Como consequência, apresentam PIB *per capita* mais elevado, o que naturalmente leva a taxas de variação menores em comparação com regiões de menor porte econômico, nas quais o crescimento relativo pode ser mais expressivo.

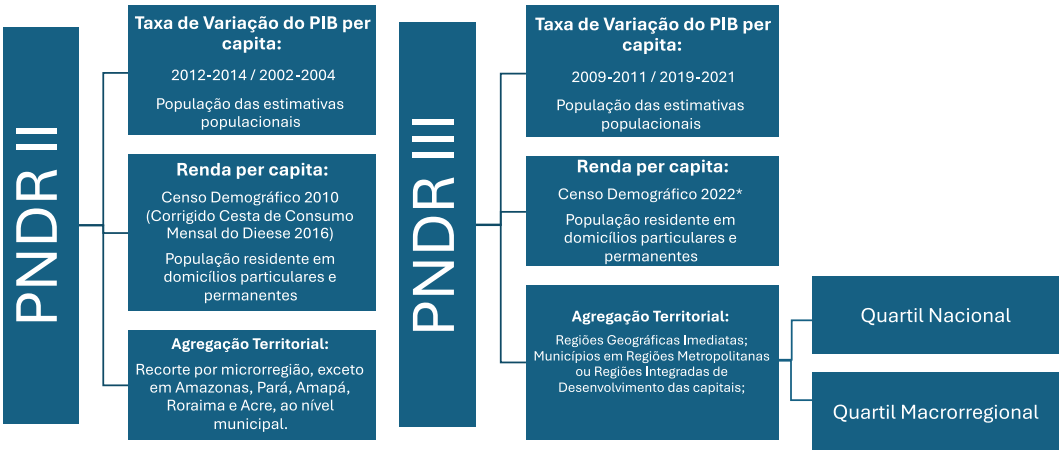
A correção dos valores de dinamismo adotou um procedimento mais detalhado, diferenciando o desempenho de quatro atividades econômicas em nível estadual. Essa abordagem permitiu maior precisão na análise dos valores em termos reais (deflacionados), superando o método anterior que utilizava apenas o deflator nacional.

Por outro lado, a ausência de informações detalhadas sobre renda exigiu uma abordagem alternativa para aproximação da paridade do poder de compra, no qual foi adotado um novo procedimento para classificação do desempenho das unidades territoriais por macrorregião.

Por fim, a decisão de desagregar os entornos municipais das capitais busca corrigir possíveis distorções provocadas pelo dinamismo e renda dessas áreas em relação ao interior, o que poderia superestimar o desenvolvimento nos entornos metropolitanos.

A Figura 2 ilustra a comparação entre a estrutura geral de informações e recortes territoriais da tipologia referencial da PNDR II e propostas para a PNDR III.

Figura 2 – Comparação de procedimentos metodológicos PNDR II e PNDR III

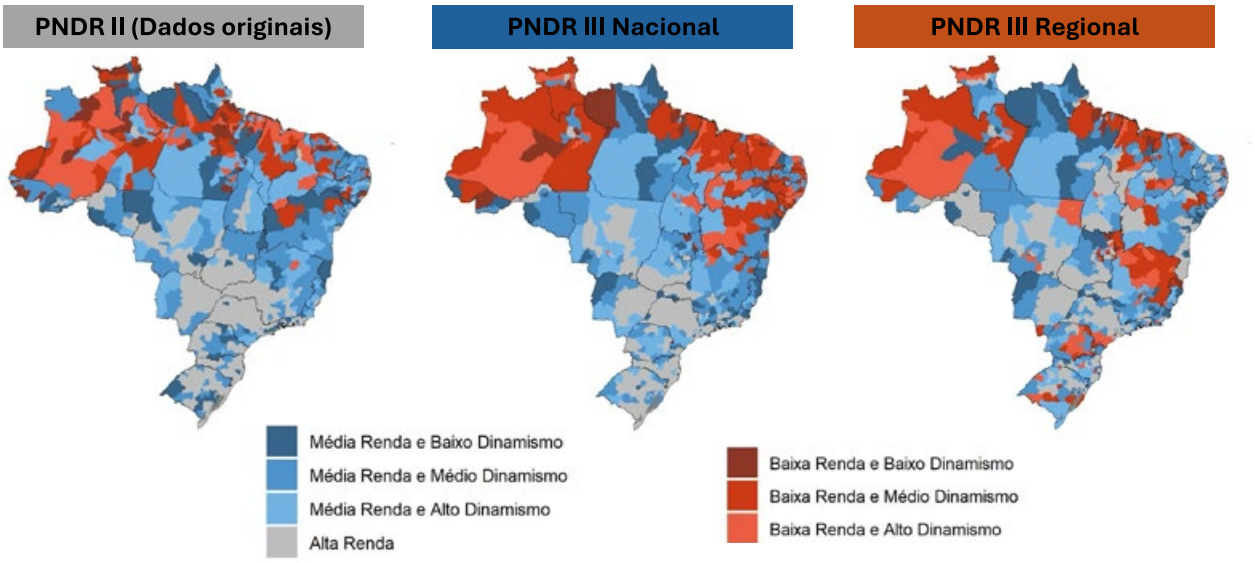


Fonte: elaboração própria.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Figura 3 ilustra uma comparação da última tipologia referencial (PNDR II) em relação as atualizações propostas (PNDR III). Considerando a classificação de desempenho ao nível nacional (PNDR III nacional), fica evidente a persistência de desigualdades inter-regionais, com concentração das regiões de baixa renda nas regiões Norte e Nordeste. Por outro lado, a estrutura de desempenho pelo quartil macrorregional (PNDR III regional) permite identificar as particularidades intrarregionais. Por exemplo, a maioria da alta renda da região Norte estaria em Rondônia e Tocantins, e no Nordeste se localizaria na Bahia.

Figura 3 – Propostas de atualização da tipologia referencial para a PNDR III



Fonte: elaboração própria.

Embora as propostas de tipologia estejam, em sua maioria, fundamentadas nas Regiões Geográficas Intermediárias (RGIs), seus efeitos se manifestam principalmente no nível municipal, especialmente em função dos diferentes graus de acesso aos incentivos oferecidos pelos Fundos Constitucionais de Financiamento. Um exemplo disso é o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (Banco do Nordeste, 2024), que prioriza a alocação de 70% de seus recursos para regiões de média e baixa renda, independentemente do nível de dinamismo. Além disso,

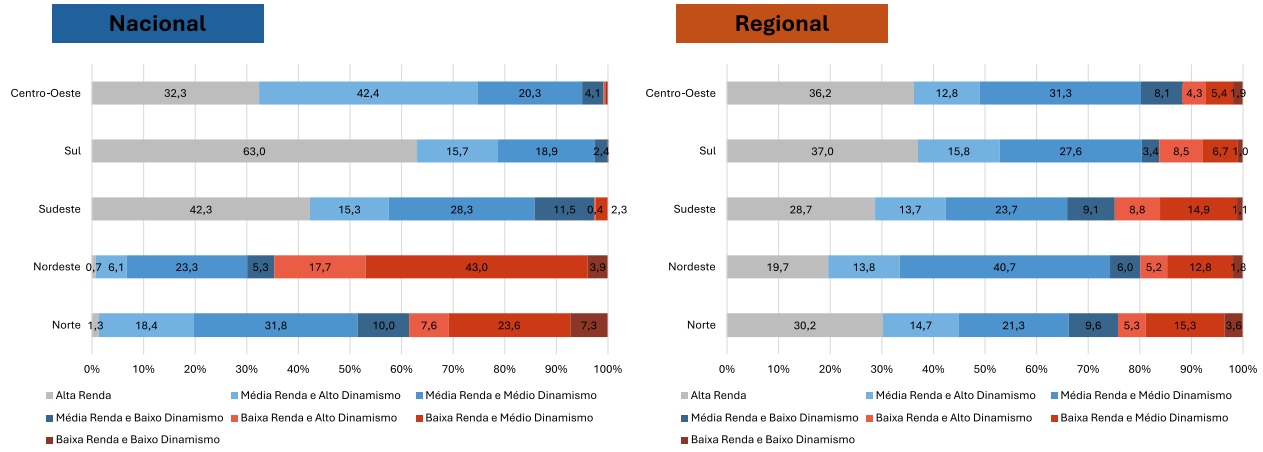
empreendimentos nessas regiões podem contar com limites de financiamento até 5 pontos percentuais superiores aos das regiões de alta renda.

Neste contexto, as distribuições dos municípios em cada macrorregião por tipologia referencial conforme as metodologias propostas foram ilustradas na Figura 4. Pelo método nacional, mais de 60% da Região Sul seria classificada como de alta renda, assim como cerca de 40% do Sudeste e 30% do Centro-Oeste. Em contraste, nas Regiões Norte e Nordeste, esse percentual é inferior a 2%, restrito apenas a municípios situados em regiões de capitais, que foram desagregados das RGIs. Ou seja, praticamente a totalidade das regiões Norte e Nordeste permaneceria com algum nível de priorização, uma vez que seus territórios são predominantemente classificados como de renda média ou baixa.

Entretanto, diante da ausência de dados atualizados sobre renda no Censo Demográfico de 2022 e da indisponibilidade de uma variável adequada para corrigir a paridade do poder de compra, o método regional assume importância estratégica para a priorização intrarregional. Nesse método, observa-se um aumento na proporção de territórios classificados como de alta renda nas Regiões Norte e Nordeste, que passam a representar 30,2% e 19,7%, respectivamente. Em contrapartida, as participações das Regiões Sul e Sudeste nesse mesmo estrato diminuem para 37,0% e 28,7%.

Em outras palavras, o método regional permite identificar, dentro das próprias regiões Norte e Nordeste, os municípios com maior prioridade, bem como aqueles que poderiam, eventualmente, desempenhar o papel de polos em uma estratégia de desenvolvimento diferenciada.

Figura 4 – Distribuição macrorregional de municípios nas classes da tipologia, alternativas nacional e regional

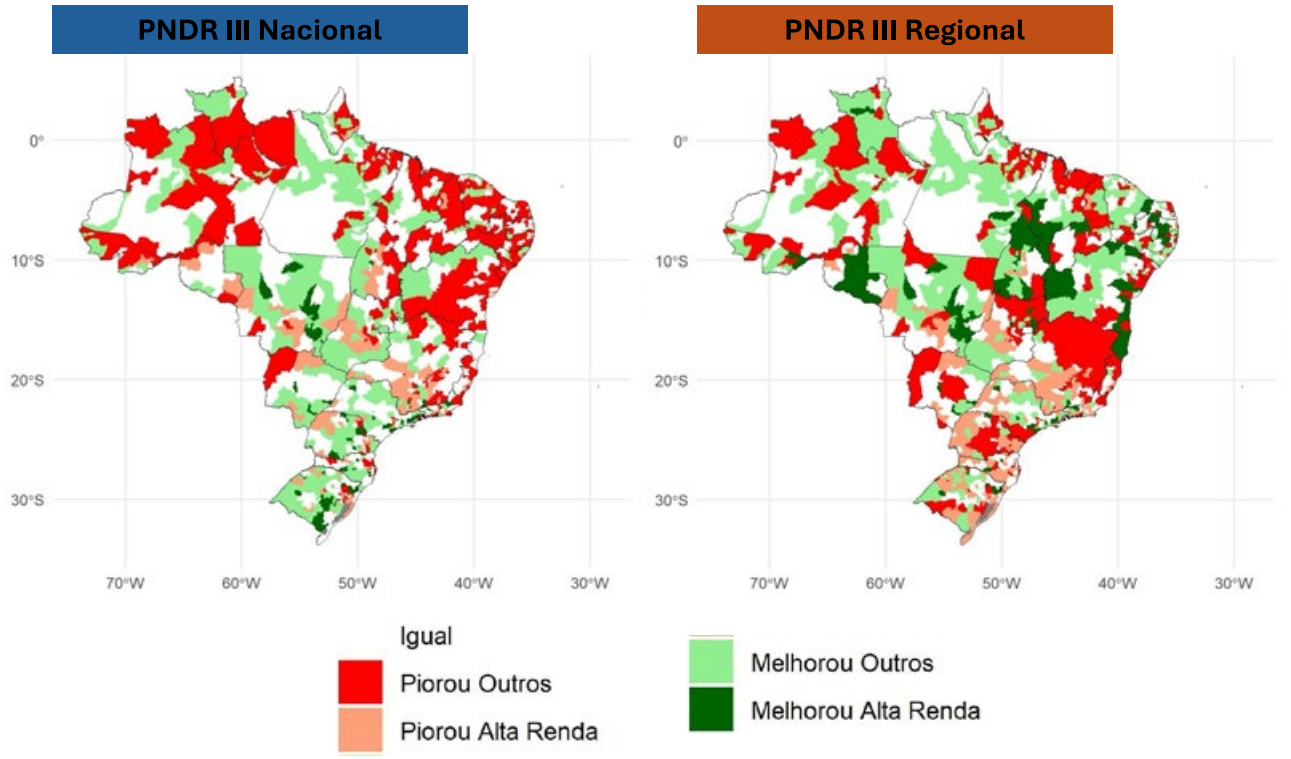


Fonte: elaboração própria.

A interpretação dos impactos práticos da atualização da tipologia só pode ser realizada por meio de comparação com a classificação anterior. Nesse contexto, a Figura 5 ilustra as mudanças observadas nos municípios, tanto para melhor quanto para pior, destacando ainda as alterações para a alta renda. Destaca-se que a redução do dinamismo ou da renda foi considerada como uma piora, e o aumento, como uma melhoria. No entanto, políticas como os Fundos Constitucionais de Financiamento geralmente somente não priorizam regiões de alta renda. Por isso, essa dinâmica foi desagregada na figura apresentada.

Observa-se que, nos métodos nacional e regional, 35,3% (1.966) e 28,3% (1.579) dos municípios, respectivamente, permaneceriam na mesma tipologia referencial. Por outro lado, 41,0% (2.286) e 44,3% (2.247) dos municípios apresentariam redução na renda ou no dinamismo, conforme os métodos nacional e regional. O restante, 23,7% (1.318) e 27,4% (1.524), melhorariam de classificação, respectivamente. O desequilíbrio entre os municípios que melhoraram e os que pioraram resulta da diferenciação na classificação, que é realizada em nível misto de RGIs e municípios, sendo a contabilização anterior feita apenas no nível municipal.

Figura 5 – Comparação do desenvolvimento em relação ao ciclo anterior pela classificação dos municípios



Fonte: elaboração própria.

No método nacional, 45,3% (204) dos municípios no Norte e 61,4% (1.102) no Nordeste teriam suas classificações de tipologia referencial inferiores com a atualização. No método regional, essas proporções seriam de 26,4% (119) e 26,7% (479), respectivamente. As fontes dessas alterações estão presentes em toda a estrutura metodológica, que abrange desde a redefinição dos recortes territoriais até a atualização dos dados de dinamismo. Esses fatores, no entanto, indicam a continuidade das assimetrias no desenvolvimento do país.

No método nacional, 2,4% dos municípios (134) que não eram classificados como alta renda na PNDR II se tornariam, enquanto no método regional esse percentual seria de 9,1% (506). Da mesma forma, 12,8% dos municípios (715) deixariam a categoria de alta renda no método nacional, comparado a 20,4% (1.136) no método regional.

Esses resultados são cruciais para a avaliação das políticas públicas de desenvolvimento regional, além de possibilitarem a análise dos impactos da atualização da tipologia referencial sobre os instrumentos da PNDR e seus efeitos fiscais, incluindo diferentes cenários relativos ao uso dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento.

5. CONCLUSÃO

O presente estudo representa um avanço na trajetória de aperfeiçoamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), ao propor uma nova tipologia referencial que se alinha às diretrizes do Decreto nº 11.962/2024 e às exigências contemporâneas de uma política pública territorialmente sensível, tecnicamente fundamentada e orientada para resultados. A atualização metodológica aqui proposta incorpora inovações substanciais, tanto nos critérios de classificação quanto nos recortes territoriais adotados, e oferece uma leitura mais precisa e atualizada das desigualdades regionais brasileiras.

Ao substituir as microrregiões geográficas pelas Regiões Geográficas Imediatas (RGIs) e realizar a desagregação de municípios em áreas metropolitanas, o estudo amplia a granularidade e a representatividade territorial da análise. Da mesma forma, a introdução de deflatores setoriais estaduais na correção do PIB per capita, desagregado em quatro grandes setores econômicos, confere maior rigor à

mensuração do dinamismo econômico dos territórios, superando limitações das versões anteriores da tipologia. O uso de amostragens regionais para classificação por quartis também contribui para uma abordagem mais equitativa, especialmente no contexto de marcadas assimetrias entre e dentro das macrorregiões brasileiras.

Os resultados indicam a permanência de fortes desigualdades inter-regionais, com concentração de territórios de baixa renda e baixo dinamismo nas regiões Norte e Nordeste. Contudo, a proposta de avaliação a partir de duas abordagens – nacional e macrorregional – possibilita uma leitura mais refinada, identificando não apenas os territórios que necessitam de maior apoio, mas também aqueles com potencial de indução do desenvolvimento dentro de suas próprias regiões. A adoção dessa dupla perspectiva pode se revelar estratégica para a operacionalização de políticas diferenciadas, tanto em termos de incentivos fiscais quanto de ações estruturantes.

As alterações observadas nas classificações territoriais com a aplicação da nova tipologia possuem implicações diretas sobre a alocação dos instrumentos da PNDR, como os Fundos Constitucionais e os Fundos de Desenvolvimento. Nesse sentido, a tipologia referencial proposta não apenas atualiza os parâmetros de avaliação da política, mas também contribui para uma gestão mais eficiente e justa dos recursos públicos, ao permitir maior aderência entre as ações governamentais e as realidades locais.

Todavia, algumas limitações persistem, como a indisponibilidade de dados atualizados sobre o rendimento domiciliar per capita no momento da elaboração do estudo. A ausência de informações consolidadas sobre a paridade do poder de compra entre os territórios também impôs desafios metodológicos, que foram mitigados por meio de abordagens alternativas e transparentes. Com a liberação definitiva dos microdados do Censo Demográfico de 2022, espera-se que novas rodadas de atualização possam ser conduzidas com ainda maior precisão.

Conclui-se, portanto, que a proposta de tipologia apresentada neste trabalho fornece subsídios técnicos robustos para o aprimoramento da PNDR e reforça o papel do Estado na promoção do desenvolvimento equilibrado e inclusivo. Ao identificar com maior clareza os territórios mais vulneráveis e suas especificidades, a política ganha em eficácia, legitimidade e capacidade transformadora, reafirmando seu compromisso com a superação das desigualdades regionais e a construção de um Brasil mais coeso e justo.

6. Referências

1. Atlas do Desenvolvimento Humano. 2024. Consulta – Renda per capita. Disponível em: < http://www.atlasbrasil.org.br/consulta/planilha>. Acesso em: 10 jun. 2024.
2. Banco do Nordeste. 2024. Programação Regional FNE 2024. Fortaleza, 2024.
3. BNDES. Programa de Dinamização Regional – Disponível em: http://www.bndes.gov.br/programas/regionais/pdr.asp
4. BRANDÃO, C. Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das Políticas Públicas não regionais com impacto territorial. In: BRANDÃO, C.; MONTEIRO NETO, A. (org.). Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro, Ipea, 2020.
5. BRASIL. 2007a. DECRETO Nº 6.047, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007. Brasília, DF.
6. BRASIL. 2017. Nota Técnica n° 52 Proposta de atualização da Tipologia Sub-regional da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL.
7. BRASIL. 2024a. Legislação Informatizada – Dados da Norma – DECRETO Nº 6.047, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6047-22-fevereiro-2007-551322-norma-pe.html>. Acesso em: 27 jun. 2024.

8. BRASIL. 2024b. Legislação Informatizada – Dados da Norma – DECRETO Nº 9.810, DE 30 DE MAIO DE 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2019/decreto-9810-30-maio-2019-788228-norma-pe.html>. Acesso em: 27 jun. 2024.
9. CASTRO, J. Geografia da Fome: a fome no Brasil. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.
10. CHACON, S. S. A distância entre o discurso e a prática das políticas públicas de promoção do desenvolvimento no Brasil. Disponível em http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=535&Itemid=102
11. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. 2024. Cesta Básica de Alimentos – Gasto mensal. Disponível em: < https://www.dieese.org.br/cesta/>. Acesso em: 10 jun. 2024.
12. FURTADO, C. Formação Econômica do Brasil. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.
13. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE). Censos Demográficos. (Censo demográfico) de 2000. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2000.
14. IBGE. Contas Regionais. Rio de Janeiro, 2008.
15. IBGE. 2024a. Produto Interno Bruto dos Municípios. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html>. Acesso em: 05 jun. 2024.
16. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. 2024b. Sistema de Contas Regionais. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html>. Acesso em: 07 jul. 2024.
17. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. 2024c. Estimativas de População – EstimaPop. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/estimapop/tabelas>. Acesso em: 10 jun. 2024.
18. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2020. PROPOSTA DE ATUALIZAÇÃO DAS TIPOLOGIAS DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (PNDR): NOTA METODOLÓGICA E MAPAS DE REFERÊNCIA. In: DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: POLÍTICAS, ESTRATÉGIAS E PERSPECTIVAS. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
19. IPEA / IBGE / UNICAMP. Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, volumes 1 e 2, 1999.
20. RESENDE, G. Introdução. In: RESENDE, G. (org.). Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Brasília: Ipea, 2017.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Comissão Nacional de Geoinformação (Congeo): a nova governança da geoinformação

- **Edilson Almeida de Souza**
  Secretaria Nacional de Planejamento – Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
  E-mail: edilson.almeida@planejamento.gov.br
- **Flávia Pedrosa Pereira**
  Secretaria Nacional de Planejamento – Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
  E-mail: flavia.pereira@planejamento.gov.br
- **Juliano Pestana Aragão**
  Secretaria Nacional de Planejamento – Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
  E-mail: juliano.aragao@planejamento.gov.br

Resumo

O texto trata do processo conduzido pela Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN) para implementação da Comissão Nacional de Geoinformação (Congeo) em substituição a Comissão Nacional de Cartografia (Concar). O objetivo principal do novo colegiado será promover a governança da geoinformação e coordenar sua política nacional. A revitalização fortalecerá a capacidade do governo de gerenciar dados e informações geoespaciais essenciais para o planejamento de políticas públicas e gestão territorial em áreas como meio ambiente, urbanização, agricultura, e gestão de recursos naturais. Essas medidas favorecerão uma maior integração entre os setores governamentais, evitando sobreposições e promovendo a harmonização das informações geoespaciais e cartográficas no contexto das diversas políticas públicas. A Concar esteve inoperante entre 2019 e 2022. A partir de 2023, o colegiado passou a integrar formalmente a estrutura do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Nesse contexto, a Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN) propôs a reestruturação da Concar em um novo formato, denominado Comissão Nacional de Geoinformação (Congeo), no intuito de estabelecer um órgão colegiado mais estratégico e alinhado à atual estrutura do Executivo Federal. A Congeo conta com as seguintes competências: estabelecer diretrizes para governança da geoinformação; elaborar e avaliar a implementação e a execução da política e da estratégia nacional de geoinformação; e promover a articulação e a cooperação entre órgãos e entidades, públicos e privados, em âmbito nacional e internacional, no campo da geoinformação. O novo colegiado deverá atuar de forma coordenada com os demais órgãos integrantes do Sistema Cartográfico Nacional e outras entidades com competências relacionadas à geoinformação. Suas atividades serão alinhadas à Estratégia de Governo Digital (EGD), ao Plano Plurianual (PPA) e a outros instrumentos de planejamento da administração pública federal. Também observará as normas da Política Nacional de Segurança da Informação. Ademais, seguirá as boas práticas de governança da geoinformação reconhecidas internacionalmente e coordenará suas ações com a Infraestrutura Nacional

de Dados Espaciais (INDE), conforme o Decreto nº 6.666/2008, com o objetivo de integrar e harmonizar a governança da geoinformação, respeitando as competências específicas de cada órgão ou entidade.
Palavras-chave: Geoinformação; Governança; Congeo; INDE.

1. INTRODUÇÃO

A abordagem trata do processo conduzido pela Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN) para a implementação da Comissão Nacional de Geoinformação (Congeo), instituída pela Portaria GM/MPO nº 32, de 14 de março de 2025, em substituição à Comissão Nacional de Cartografia (Concar), que esteve inoperante nos últimos anos. A revitalização desse colegiado fortalece a capacidade do governo de gerenciar dados e informações geoespaciais fundamentais para o planejamento de políticas públicas e a gestão territorial, abrangendo áreas como meio ambiente, urbanização, agricultura e administração de recursos naturais.

A reformulação do colegiado promoverá uma maior integração entre os setores governamentais, evitando sobreposições e garantindo a harmonização das informações geoespaciais e cartográficas no contexto das diversas políticas públicas. Além dos órgãos governamentais, representantes da academia, instituições de pesquisa e ensino ligadas à geoinformação e cartografia, bem como empresas do setor privado especializadas em tecnologia geoespacial, serão impactados positivamente pelas mudanças, ampliando a colaboração e o desenvolvimento de soluções inovadoras para a gestão territorial e ambiental.

A produção de informações cartográficas é uma atividade fundamental prevista na Constituição Federal, nos artigos 21 e 22, sendo essencial para o Estado no que diz respeito ao planejamento e à promoção do desenvolvimento. A geoinformação, por sua vez, ao fornecer uma base sólida para a tomada de decisões, adequa as políticas públicas às realidades locais, fortalece a governança e contribui para uma melhor gestão dos recursos, refletindo diretamente na qualidade de vida dos cidadãos e na autonomia do país. Atualmente, não há como se falar em planejamento governamental, urbano ou territorial sem considerar a geoinformação.

Apesar de os termos cartografia e geoinformação serem utilizados muitas vezes como sinônimos, até os dias atuais, estes apresentam bastante diferença. Cartografia e geoinformação são conceitos relacionados, mas distintos, no campo das ciências geográficas e da gestão do território. Enquanto a cartografia possui uma abordagem mais tradicional e voltada à representação gráfica do espaço geográfico, a geoinformação compreende um campo mais amplo, integrado e tecnológico, voltado à coleta, tratamento, análise e disseminação de dados espaciais.

A cartografia é a ciência, técnica e arte de representar a superfície terrestre por meio de mapas, plantas e cartas. Tradicionalmente, envolve a elaboração de representações gráficas que traduzem a localização, forma, dimensão e relações espaciais entre os elementos do território. Ainda que tenha evoluído significativamente com o uso de tecnologias digitais, a cartografia mantém como foco principal a representação e visualização do espaço.

Já a geoinformação (ou informação geoespacial) refere-se ao conjunto de dados espaciais digitalizados, combinados com técnicas de georreferenciamento, análise espacial, modelagem, visualização e integração com outras bases de dados. A geoinformação está na base de sistemas modernos de gestão territorial, como os Sistemas de Informações Geográficas (SIG), sensores remotos, bancos de dados geoespaciais e infraestrutura de dados espaciais. Seu escopo vai além da mera representação; inclui também o apoio à tomada de decisão em políticas públicas, planejamento urbano, meio ambiente, defesa, saúde e outras áreas.

Portanto, a cartografia pode ser vista como uma das disciplinas fundamentais para a produção e visualização da geoinformação, mas esta última abrange um campo interdisciplinar mais amplo, voltado à integração, análise e governança de dados espaciais em ambientes digitais e conectados.

Quanto à governança das informações geoespaciais, o Decreto-Lei nº 243 de 28 de fevereiro de 1967, em seus artigos 3º, 4º e 5º, instituiu a Comissão de Cartografia (COCAR), encarregada de coordenar a execução da Política Cartográfica Nacional. A COCAR foi revogada tacitamente com a edição do Decreto (s/n) de 21 de junho de 1994, que criou a Comissão Nacional de Cartografia (Concar), no âmbito da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência

da República, à qual foi atribuída a função de "assessorar o Ministro de Estado Chefe da Seplan/PR na Supervisão do Sistema Cartográfico Nacional, coordenando a execução da política cartográfica nacional e exercendo outras atribuições nos termos da legislação pertinente". Posteriormente, o Decreto (s/n) de 10 de maio de 2000, revogou o anterior e recriou a Concar, sendo este também revogado pelo Decreto (s/n) de 1º de agosto de 2008, que esteve vigente até a publicação da Portaria GM/MPO nº 32, de 14 de março de 2025. Todos esses decretos mantiveram a Concar sob a gestão de estruturas correlatas ao MPO (antigos MP e MPDG), sem, no entanto, revogar expressamente os artigos 3º, 4º e 5º do Decreto-Lei nº 243/1967.

A Concar esteve inoperante entre 2019 e 2022. Embora formalmente o colegiado fosse respaldado pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, na prática, suas atividades foram suspensas com a edição do Decreto nº 9.759/2019, que extinguiu diversos colegiados e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para sua operacionalização na administração pública federal.

A partir de 2023, a Concar passou a integrar formalmente a estrutura do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), conforme estabelecido no Anexo I, Art. 2º, III, do Decreto nº 11.353/2023, com atribuições de assessorar o Ministro de Estado na supervisão do Sistema Cartográfico Nacional, e coordenar a execução da Política Cartográfica Nacional, entre outras funções.

A Concar também era responsável pela coordenação estratégica da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), conforme estabelecido no Decreto nº 6.666/2008. Agora, com a criação da Congeo, a referida coordenação estratégica da INDE passa a ser atribuição do novo colegiado.

2. OBJETIVO

Analisar o recente processo de criação da Congeo, considerando a sua antecessora, a Concar, e descrever o papel desejado da Comissão Nacional de Geoinformação (Congeo) na promoção da governança da geoinformação e na coordenação da política nacional voltada à gestão integrada e eficiente dos dados geoespaciais no Brasil, favorecendo a tomada de decisões fundamentadas.

3. METODOLOGIA

Este estudo insere-se no campo das pesquisas qualitativas, com abordagem analítica e caráter exploratório, tendo como objeto a reestruturação institucional da Comissão Nacional de Geoinformação (Congeo) e sua inserção no novo arranjo de governança da geoinformação no Brasil. A escolha por uma abordagem qualitativa justifica-se pela complexidade e natureza interpretativa do fenômeno analisado, uma vez que se busca compreender não apenas os aspectos normativos e institucionais envolvidos no processo, mas também os sentidos e implicações dessas mudanças para a formulação e implementação de políticas públicas no campo da geoinformação.

A estratégia metodológica adotada baseou-se na análise documental e na reconstrução histórica do processo de criação e reformulação do colegiado, a partir da sistematização e interpretação de documentos oficiais. Foram analisadas fontes primárias, como decretos, portarias, material de reuniões, apresentações, relatórios técnicos e pareceres jurídicos, além de notas informativas e registros administrativos produzidos no âmbito da Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI) e do Ministério da Defesa (MD). Esses órgãos compuseram o núcleo central das discussões que resultaram na transição da Comissão Nacional de Cartografia (Concar) para a Congeo, tendo papel ativo nas decisões técnicas, normativas e estratégicas envolvidas.

Dentre os documentos analisados, destacam-se o **Decreto nº 12.002/2024**, que regulamenta a criação e alteração de colegiados no âmbito da administração pública federal, e o **Decreto nº 12.402/2025**, que atualiza a regulamentação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), anteriormente regida pelo Decreto nº 6.666/2008. Tais normativos foram fundamentais para compreender o redesenho institucional da Congeo, inclusive no que tange à modernização do conceito de dado geoespacial para geoinformação, à redefinição das competências do colegiado e à sua vinculação com estratégias e políticas nacionais, como a Estratégia de Governo Digital (EGD) e o Plano Plurianual (PPA). No escopo da definição de dado geoespacial trazida pelo Decreto nº 12.402/2025, este é compreendido como qualquer informação associada a uma localização específica na superfície terrestre, representada por coordenadas

geográficas. Esses dados incluem imagens de satélite, mapas temáticos, informações geográficas e dados georreferenciados.

A **reconstrução do processo decisório** envolveu o levantamento cronológico das medidas adotadas, a identificação dos atores institucionais envolvidos e das instâncias de deliberação utilizadas, assim como a análise das justificativas técnicas e políticas apresentadas ao longo do processo. Essa reconstrução permitiu compreender os fundamentos da proposta apresentada pela SEPLAN para a reestruturação da Concar, bem como o percurso de pactuação interinstitucional que antecedeu a edição dos normativos que formalizaram a criação da Congeo.

A utilização da análise documental como método principal possibilitou uma abordagem crítica sobre os arranjos institucionais e os mecanismos de governança em construção, sem a necessidade de intervenção direta nos contextos analisados. Por meio dessa abordagem, foi possível interpretar a lógica interna do processo de transformação institucional, identificando elementos estruturantes da política de geoinformação no país, bem como os desafios e perspectivas para sua consolidação.

Portanto, a metodologia adotada não apenas forneceu suporte técnico e teórico à análise, como também contribuiu para a produção de conhecimento sistematizado sobre um tema ainda em desenvolvimento, cuja relevância está diretamente ligada à eficiência da gestão pública e à modernização do Estado brasileiro no que se refere à produção, integração e uso estratégico de dados geoespaciais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A seguir, procede-se à análise da estrutura da Comissão Nacional de Geoinformação (Congeo), abordando suas competências, sua organização e sua articulação com a Infraestrutura Nacional de Dados (IND), gerida pelo Ministério da Gestão e Integração (MGI). A abordagem visa destacar o papel estratégico da Congeo na coordenação das políticas nacionais de geoinformação, promovendo diretrizes claras e eficazes para a gestão de dados geoespaciais no Brasil.

A nova Comissão Nacional de Geoinformação (Congeo), instituída pela Portaria GM/MPO nº 32, de 14 de março de 2025, possui responsabilidades essenciais para a governança da geoinformação no Brasil. Entre suas principais competências estão:

1) **Estabelecimento de Diretrizes**: A Congeo é responsável por definir diretrizes e orientações que guiem a governança da geoinformação, assegurando que as práticas adotadas sejam eficientes e alinhadas com os objetivos nacionais.
2) **Monitoramento e Avaliação**: A comissão tem a função de monitorar e avaliar a implementação dessas diretrizes, garantindo que a governança da geoinformação esteja sendo executada conforme planejado.
3) **Promoção da Cooperação**: Fomentar a articulação e cooperação entre diversos órgãos e entidades, tanto públicos quanto privados, em âmbito nacional e internacional, facilitando a troca de informações e a colaboração no campo da geoinformação.

Além dessas competências principais, a Congeo atuará de forma coordenada com outros órgãos integrantes do Sistema Cartográfico Nacional e com aqueles que possuem competências relacionadas à geoinformação na administração pública federal. Essa coordenação é fundamental para o exercício eficaz de suas funções.

A Congeo também buscará alinhar suas atividades à Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD), ao Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, ao planejamento de longo prazo (Estratégia Brasil 2025), atualmente em elaboração, bem como, aos demais instrumentos de planejamento instituídos na administração pública federal.

No que diz respeito à segurança da informação, a Congeo observa as normas estabelecidas pela Política Nacional de Segurança da Informação (PNSI) e implementará ações estratégicas de segurança cibernética conforme a Política Nacional de Cibersegurança (PNCiber). Especificamente em relação à PNSI, instituída pelo Decreto nº 10.222, de 5 de fevereiro de 2020, estabelece diretrizes estratégicas para a proteção das informações no âmbito da administração pública federal, com ênfase na garantia da confidencialidade, integridade, disponibilidade, autenticidade e legalidade dos dados. Seu escopo abrange ações de segurança da informação e comunicações, segurança cibernética e proteção de infraestruturas críticas.

A PNSI parte do entendimento de que a informação é um ativo estratégico do Estado, fundamental à soberania nacional e à segurança da sociedade e do cidadão. Nesse sentido, propõe uma abordagem

integrada entre órgãos governamentais, setor privado e sociedade civil, baseada em princípios de prevenção, detecção, resposta e recuperação frente a incidentes de segurança.

A estrutura da política está organizada em três eixos principais. O primeiro, voltado à Segurança da Informação e Comunicações (SIC), estabelece diretrizes para o controle de acesso, classificação da informação, gestão de riscos, uso de criptografia e garantia da continuidade operacional dos serviços informacionais. O segundo eixo refere-se à Segurança Cibernética, propondo ações para proteção do ciberespaço nacional, com foco na adoção de boas práticas de segurança digital, no monitoramento contínuo de ativos tecnológicos e na pronta resposta a incidentes cibernéticos. O terceiro eixo concentra-se na Proteção de Infraestruturas Críticas, como os setores de energia, transportes, comunicações, saúde e finanças, prevendo sua identificação, classificação e proteção, bem como a construção de planos de contingência em parceria com o setor privado.

Do ponto de vista da governança, a política prevê a criação de estruturas como o Comitê Gestor da Segurança da Informação (CGSI) e a exigência de unidades responsáveis pela segurança da informação em cada órgão federal. Também se destaca a articulação com a Política Nacional de Cibersegurança (PNCiber), instituída posteriormente, que complementa e fortalece a atuação do Estado na proteção de seus ativos digitais.

No que tange aos padrões técnicos, a PNSI estimula a adoção de normas nacionais e internacionais amplamente reconhecidas, como as séries ISO/IEC 27001 e 27002, promovendo práticas robustas e padronizadas de segurança da informação. Além disso, estabelece requisitos mínimos de segurança para a aquisição de soluções tecnológicas no setor público.

Por fim, a política possui caráter dinâmico, devendo ser continuamente atualizada em função das transformações tecnológicas e do surgimento de novas ameaças. Os órgãos da administração pública são responsáveis pela elaboração e implementação de seus Planos de Segurança da Informação (PSI), com mecanismos de monitoramento e avaliação sistemáticos.

Retornando à Congeo, caberá à Comissão adotar boas práticas de governança da geoinformação, seguindo orientações de organizações internacionais, instituições congêneres de outros países e publicações especializadas sobre o tema.

Por fim, o novo colegiado deverá coordenar suas atividades com a Infraestrutura Nacional de Dados (IND) e a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), com o objetivo de integrar e harmonizar a governança da geoinformação, respeitando as competências específicas de cada órgão ou entidade produtores de geoinformação.

NOVA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL:

A reestruturação visa promover uma gestão mais estratégica e eficiente, alinhada ao planejamento governamental e às necessidades contemporâneas. A Congeo será composta por representantes de diversos órgãos e entidades governamentais, conforme definido no Artigo 3º da Portaria GM/MPO nº 32. Sua composição é projetada para assegurar ampla representatividade e integração entre os setores, fortalecendo a governança da geoinformação e aprimorando a articulação e a cooperação interinstitucional. A composição inclui:

1) Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;
2) Ministério da Agricultura e Pecuária;
3) Ministério das Cidades;
4) Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;
5) Ministério da Defesa, por meio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas;
6) Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar;
7) Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos;
8) Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional;
9) Ministério da Justiça e Segurança Pública;
10) Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;
11) Ministério de Minas e Energia;
12) Ministério do Planejamento e Orçamento, que presidirá a comissão;
13) Ministério de Portos e Aeroportos;
14) Ministério dos Transportes;
15) Comando da Marinha;
16) Comando do Exército;
17) Comando da Aeronáutica; e
18) Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A inclusão dos ministérios supracitados como representativos na Congeo se deu pela relevância das

atividades desenvolvidas nos mesmos para o campo da geoinformação, conforme apresentado abaixo:

GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (GSI)

- O GSI é responsável pela coordenação da segurança da informação na administração pública federal, incluindo a segurança cibernética e a proteção de dados. Possui uma Coordenação-Geral de Informação e Geoprocessamento, que atua na integração de dados geoespaciais para a segurança nacional.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA (MAPA)

- O Mapa utiliza geoinformações para monitorar a produção agropecuária, o uso do solo e o zoneamento agrícola. Ferramentas como o Sistema de Informação Geográfica (SIG) auxiliam na gestão territorial e no planejamento de políticas públicas para o setor.

MINISTÉRIO DAS CIDADES

- Este ministério emprega geoinformações no planejamento urbano, na gestão de infraestrutura e na implementação de políticas habitacionais, visando o desenvolvimento sustentável das cidades.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (MCTI)

- O MCTI promove pesquisas e desenvolve tecnologias relacionadas à geoinformação, incluindo sensoriamento remoto, sistemas de informação geográfica e modelagem espacial, apoiando diversas áreas do governo.

MINISTÉRIO DA DEFESA

- Através do Sistema de Geoinformação de Defesa (SisGEODEF), o ministério integra dados geoespaciais para o planejamento e a execução de operações militares, além de coordenar a Infraestrutura de Dados Espaciais de Defesa (IDE-Defesa).

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR (MDA)

- O MDA utiliza geoinformações para mapear áreas de agricultura familiar, monitorar assentamentos rurais e planejar políticas de reforma agrária e desenvolvimento sustentável no campo.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS (MGI)

- O MGI coordena a Infraestrutura Nacional de Dados (IND), que inclui a geoinformação como um de seus eixos. Trabalha na padronização, integração e compartilhamento de dados geoespaciais entre os órgãos públicos.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MIDR)

- O MIDR aplica geoinformações no gerenciamento de recursos hídricos, na prevenção de desastres naturais e no planejamento de obras de infraestrutura para o desenvolvimento regional.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (MJSP)

- Utiliza sistemas de informação geográfica para mapear e analisar dados criminais, apoiar operações de segurança pública e monitorar áreas de risco, contribuindo para a formulação de políticas de segurança.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA (MMA)

- O MMA emprega geoinformações para monitorar o desmatamento, gerir unidades de conservação, acompanhar mudanças climáticas e planejar ações de preservação ambiental.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME)

- Utiliza dados geoespaciais para mapear recursos minerais, planejar a expansão da infraestrutura energética e monitorar áreas de exploração, contribuindo para a segurança energética do país.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (MPO)

- Preside a Congeo e é responsável por estabelecer diretrizes para a governança da geoinformação, coordenando a integração de dados espaciais no planejamento estratégico nacional.

MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS

- Aplica geoinformações no planejamento e na gestão de infraestrutura portuária e aeroportuária, otimizando rotas, monitorando o tráfego e melhorando a logística de transportes.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES

- Utiliza bases georreferenciadas para o planejamento, a manutenção e a expansão da malha rodoviária nacional, facilitando a gestão de concessões e a implementação de políticas de mobilidade.

COMANDO DA MARINHA

- A Marinha, por meio do Centro de Hidrografia da Marinha (CHM), realiza levantamentos hidrográficos e produz cartas náuticas, essenciais para a navegação segura e o monitoramento das águas jurisdicionais brasileiras.

COMANDO DO EXÉRCITO

- O Exército, através da Diretoria de Serviço Geográfico (DSG), é responsável pela produção cartográfica terrestre, elaboração de mapas topográficos e apoio geoespacial às operações militares.

COMANDO DA AERONÁUTICA

- A Aeronáutica utiliza geoinformações para o controle do espaço aéreo, planejamento de rotas, gestão de tráfego aéreo e apoio a operações de busca e salvamento.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE.

O IBGE é o principal órgão produtor de informações geoespaciais no Brasil, realizando censos, levantamentos topográficos e produzindo mapas que subsidiam políticas públicas em diversas áreas.

Cada um desses órgãos desempenha um papel fundamental na coleta, análise e aplicação de geoinformações, contribuindo para a formulação de políticas públicas e a gestão eficiente do território nacional.

O Ministério do Planejamento e Orçamento desempenhará suas funções por meio de um representante da Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN/MPO), garantindo a coordenação eficiente das ações relacionadas à governança da geoinformação e ao planejamento estratégico governamental. Ao IBGE caberá a Secretaria Executiva do colegiado, assim como já acontecia na antiga Concar.

A composição atual da Congeo apresenta um caráter mais estratégico em relação à composição anterior da Concar por diversos motivos:

1) **Maior diversidade de representação**: A inclusão de novos ministérios, como o Ministério das Cidades, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, amplia a diversidade de áreas representadas, permitindo uma abordagem mais integrada das questões geoespaciais.
2) **Foco na inovação e modernização**: A presença do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos destaca a importância da inovação tecnológica e da modernização na governança da geoinformação, alinhando-se às novas demandas tecnológicas e de governança.
3) **Integração com a defesa nacional**: A representação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, além dos comandos específicos da Marinha, Exército e Aeronáutica, reforça a integração das informações geoespaciais com a defesa nacional, essencial para a segurança e soberania do país.
4) **Alinhamento com políticas públicas**: A Congeo está alinhada ao Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 e à Estratégia Brasil 2050 (atualmente em processo de elaboração), contribuindo para a governança do sistema de planejamento e aprimorando os instrumentos normativos e as práticas de gestão. Isso permite uma melhor análise e monitoramento das políticas públicas, facilitando a tomada de decisões baseadas em dados precisos e atualizados.
5) **Articulação e cooperação**: A nova composição promove uma maior articulação e cooperação entre órgãos e entidades públicos e privados, em âmbito nacional e internacional, fortalecendo a capacidade do governo em gerenciar dados e informações geoespaciais essenciais para o planejamento de políticas públicas e a gestão territorial

A nova Congeo representa um avanço na governança da geoinformação no Brasil, na expectativa de uma gestão mais colaborativa, eficiente e integrada, alinhada às necessidades contemporâneas e futuras do país, não apenas voltada à cartografia tradicional, vinculada ao mundo analógico, mas agora com as novas formas de geração, compartilhamento e integração dos dados geoespaciais, essenciais para o planejamento de políticas públicas e a gestão territorial.

Além do plenário deliberativo, com a participação dos membros indicados no âmbito dos ministérios

componentes, a Congeo contará com até cinco Comitês Temáticos funcionando simultaneamente, com um prazo de duração determinado de 18 meses, podendo ser prorrogados por igual período.

Com os Comitês temáticos espera-se ampliar a participação e o espectro de atuação da Congeo tendo em vista que esses exercem um papel estratégico e essencial para o bom funcionamento e a efetividade desses espaços de governança. Eles são importantes por diversos motivos, entre os quais se destacam:

Em primeiro lugar, destaca-se a especialização técnica proporcionada por esses comitês. Ao reunir representantes com conhecimento específico sobre determinadas áreas, os comitês temáticos viabilizam análises mais aprofundadas e qualificadas dos temas em debate. Essa especialização é particularmente importante quando se trata de assuntos complexos e multidimensionais, como meio ambiente, ciência e tecnologia, infraestrutura ou geoinformação.

Além disso, os comitês temáticos promovem a eficiência na condução dos trabalhos do colegiado, permitindo que o plenário se concentre nas decisões estratégicas, enquanto os aspectos técnicos, normativos ou operacionais são discutidos em nível mais específico. Essa divisão de tarefas favorece a racionalização dos processos decisórios, reduz o tempo de tramitação de pautas e aumenta a capacidade de resposta das instâncias de governança.

Outro aspecto relevante é o papel dos comitês como instâncias de assessoramento ao colegiado principal. Eles são responsáveis pela elaboração de pareceres técnicos, relatórios, notas técnicas e propostas normativas, que subsidiam de forma qualificada as decisões colegiadas. Dessa forma, assegura-se maior embasamento técnico-científico às políticas públicas formuladas.

Os comitês temáticos também promovem a inclusão e a pluralidade de perspectivas, ao possibilitarem a participação de diferentes instituições e setores em torno de temas específicos. Essa diversidade enriquece o processo deliberativo, fortalece o diálogo interinstitucional e contribui para soluções mais representativas e sustentáveis.

Adicionalmente, os comitês favorecem a integração entre políticas públicas ao estimular a articulação entre órgãos de diferentes áreas e níveis de governo. Essa atuação integrada é fundamental para evitar sobreposições, promover sinergias e alinhar objetivos estratégicos, especialmente em contextos de governança transversal.

Por fim, esses comitês exercem um papel fundamental no monitoramento e avaliação das ações implementadas, ao estabelecer indicadores, acompanhar metas e propor ajustes sempre que necessário, assegurando maior transparência e efetividade à atuação do colegiado como um todo.

Dessa maneira, pode-se dizer que os comitês temáticos são instrumentos indispensáveis à boa governança, contribuindo para a qualificação das decisões, a eficiência institucional e a construção de políticas públicas mais integradas, inovadoras e eficazes.

COMISSÃO NACIONAL DE GEOINFORMAÇÃO E ARTICULAÇÃO COM A INFRAESTRUTURA NACIONAL DE DADOS (IND).

A Comissão Nacional de Geoinformação (Congeo) foi estruturada em plena sintonia com a Infraestrutura Nacional de Dados (IND), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), passando a integrar um dos seus eixos d. A IND foi instituída pelo Decreto nº 12.198, de 24 de setembro de 2024. Essa infraestrutura constitui um conjunto abrangente de normas, políticas, arquiteturas, padrões, ferramentas tecnológicas e ativos de informação, com o propósito de otimizar o uso estratégico dos dados sob gestão dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

A IND viabiliza a descoberta, a interoperabilidade, o acesso, a utilização estratégica, a privacidade, a segurança e a proteção dos dados, garantindo maior eficiência na administração pública. Seu objetivo central é aprimorar a prestação de serviços públicos, fortalecer a participação cidadã e impulsionar o desenvolvimento econômico e social, promovendo uma gestão mais integrada e baseada em informações qualificadas.

Importante destacar, que no âmbito da IND, entende-se por geoinformação a combinação de diferentes tipos e conjuntos de dados:

- **Imagens de Satélite:** imagens geradas por satélites que orbitam a Terra. Fornecem uma visão detalhada de grandes áreas do planeta e são usadas para monitorar mudanças ambientais, urbanização, desmatamento, entre outros.
- **Informações geográficas:** dados que contêm informações sobre a posição de fenômenos ou entidades na superfície da Terra. São

usualmente representados por coordenadas geográficas (latitude e longitude).

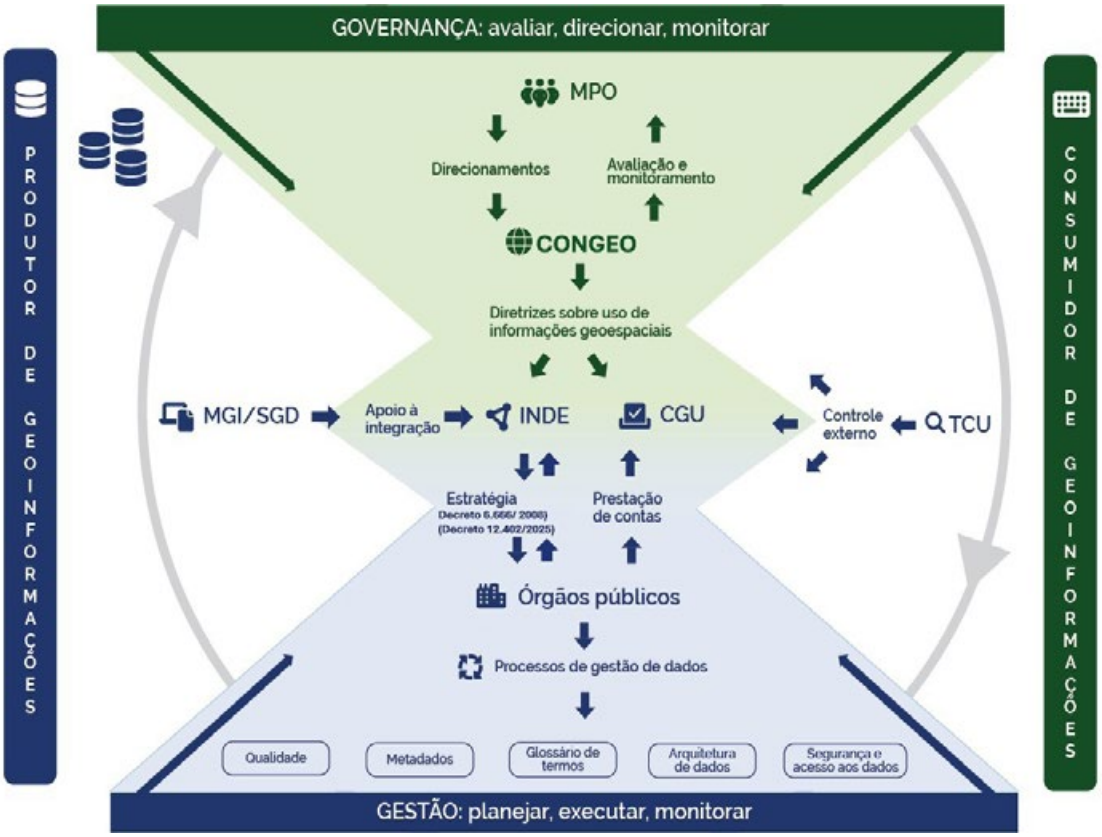
- **Mapas temáticos:** representações visuais de informações geográficas. Podem mostrar diferentes tipos de dados, como topografia, uso do solo, infraestrutura urbana e muito mais.
- **Georreferenciamento:** processo de associar informações geográficos a coordenadas específicas na superfície da Terra. Isso permite que informações de diferentes fontes sejam combinadas e analisadas de forma precisa.
- As **geoinformações** potencializam a gestão de políticas públicas de setores variados, tais como: na defesa e segurança, no monitoramento de fronteiras; no planejamento urbano e de investimento em infraestrutura; na saúde, no monitoramento de doenças e distribuição dos estabelecimentos de saúde.

Para compreender o papel da governança da geoinformação, principal ênfase da Congeo, e sua articulação com a Infraestrutura Nacional de Dados, é essencial definir claramente o conceito do próprio termo governança da geoinformação. Entendida como a integração de dados e informações geoespaciais, requer o alinhamento e a coordenação entre diversos atores. Dados geoespaciais são produzidos por vários órgãos, e o grande desafio é compatibilizar esses dados. Para que isso ocorra, é necessário organizar, padronizar, integrar e disponibilizar os dados provenientes de diferentes fontes.

A governança da geoinformação enfrenta o desafio de articular e coordenar diretrizes para estabelecer padrões, além de definir papéis, ações e responsabilidades dos atores envolvidos. Este processo é fundamental para garantir a qualidade, a consistência e a acessibilidade dos dados geoespaciais, promovendo uma gestão eficiente e integrada das informações.

A seguir demonstra-se o arranjo da governança das informações geoespaciais, de acordo com o arcabouço legal, os normativos e os frameworks relacionados.

Figura 1 – Arranjo da governança da geoinformação em que a Congeo está inserida.



Fonte: MGI, 2025 (com adaptações da Seplan).

É essencial destacar o papel de cada agente na governança da geoinformação. Em um contexto de economia digital, caracterizado pelo imenso volume de dados produzidos, as instituições enfrentam o desafio de gerenciar esse cenário de forma eficiente. Para tanto, é fundamental garantir que as informações corretas estejam disponíveis em tempo hábil, contribuindo para a tomada de decisões assertivas. A adoção de práticas de governança de dados eficazes é indispensável para superar esses obstáculos e maximizar o potencial da geoinformação.

PAPÉIS E RESPONSABILIDADES NA GOVERNANÇA DE INFORMAÇÕES GEOESPACIAIS

A **Comissão Nacional de Geoinformação (Congeo)** desempenha um papel estratégico como parte integrante da estrutura regimental do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Sua principal função é de assessoramento e de deliberações relacionadas à governança da geoinformação, além de cumprir as competências previamente estabelecidas. A Congeo atua como um fórum especializado, dedicado à coordenação e orientação técnica para o aperfeiçoamento da gestão de dados geoespaciais no âmbito nacional.

A presidência da Congeo é exercida por um representante da Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN/MPO). A Secretaria Nacional de Planejamento fortalece a articulação entre os diversos órgãos e entidades envolvidos, garantindo que seja alinhada às diretrizes estratégicas do planejamento governamental.

A **Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE)**: foi instituída pelo Decreto nº 6.666, de 27 de novembro de 2008, com alterações introduzidas pelo Decreto nº 12.402, de 13 de março de 2025. Essas alterações foram necessárias devido ao surgimento da Comissão Nacional de Geoinformação (Congeo) e à modernização conceitual do sistema. De acordo com o inciso III do Artigo 2º, a INDE é definida como um conjunto integrado de tecnologias, políticas, mecanismos e procedimentos de coordenação e monitoramento, padrões e acordos destinados a facilitar e organizar a geração, o armazenamento, o acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso de dados geoespaciais de âmbito federal, estadual, distrital e municipal.

A INDE foi concebida com o propósito de catalogar, integrar e harmonizar dados geoespaciais produzidos ou mantidos e geridos nas instituições de governo brasileiras, de modo que possam ser facilmente localizados, explorados em suas características e acessados para os mais variados fins por qualquer usuário com acesso à Internet.

A catalogação dos dados geoespaciais é feita mediante seus respectivos metadados pelos próprios produtores e/ou gestores dos dados.

A INDE tem como principais objetivos:

I) promover o adequado ordenamento na geração, no armazenamento, no acesso, no compartilhamento, na disseminação e no uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal, em proveito do desenvolvimento do País;
II) promover a utilização, na produção dos dados geoespaciais pelos órgãos e pelas entidades das esferas federal, estadual, distrital e municipal, dos padrões e das normas homologados pela Comissão Nacional de Geoinformação – Congeo; e
III) evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na obtenção de dados geoespaciais pelos órgãos da administração pública, por meio da divulgação dos metadados relativos a esses dados disponíveis nas entidades e nos órgãos públicos das esferas federal, estadual, distrital e municipal.

Para a efetivação dos objetivos estabelecidos no Decreto, visando à disponibilização, compartilhamento e acesso a dados e informações geoespaciais, foi implementado e mantido o Diretório Brasileiro de Dados Geoespaciais (DBDG). Esse diretório tem, no Portal Brasileiro de Dados Geoespaciais da INDE, sua principal plataforma de acesso aos dados, metadados e serviços relacionados.

A proposta tecnológica para a implementação do Diretório Brasileiro de Dados Geoespaciais (DBDG) contempla soluções abrangentes, adequadas tanto para organizações de elevada capacidade tecnológica quanto para aquelas com infraestrutura mais limitada. O objetivo central é viabilizar a integração eficiente entre sistemas de diferentes instituições, promovendo a interoperabilidade e a acessibilidade dos dados geoespaciais.

Integrar-se ao Diretório Brasileiro de Dados Geoespaciais (DBDG) como produtor ou provedor de dados geoespaciais constitui uma das formas mais eficazes de

contribuição para o desenvolvimento da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE). Todo produtor de dados geoespaciais do setor público poderá aderir à rede do DBDG, mediante a ativação de seu respectivo Nó, viabilizando a disponibilização de seus dados, metadados, produtos e serviços correlatos por meio do Geoportal da INDE.

Ressalta-se que o compartilhamento e disseminação dos dados geoespaciais e seus metadados é obrigatório para todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e voluntário para os órgãos e entidades dos Poderes Executivos estadual, distrital e municipal, assegurando a ampla acessibilidade e interoperabilidade dos dados geoespaciais. Apesar da referida obrigatoriedade, que consta no Art. 3º do Decreto nº 12.402, de 13 de março de 2025, nem todos os órgãos do Poder Executivo Federal produtores de dados geoespaciais disponibilizam as informações, através dos cadastros de seus "nós", na INDE. Isso representa uma lacuna, para o governo e para a sociedade, que precisará ser sanada contando com os trabalhos da Congeo.

Se pertinente, o Gestor do Diretório Brasileiro de Dados Geoespaciais (DBDG), no IBGE, oferece o treinamento necessário para capacitar a equipe técnica da entidade envolvida, de modo a viabilizar a realização das ações necessárias para a implantação de seu Nó no DBDG. O conteúdo do treinamento poderá abranger total ou parcialmente temas como infraestruturas de dados espaciais, metadados geoespaciais e a plataforma GeoNetwork, geosserviços e a ferramenta GeoServer, bem como o visualizador de dados da INDE.

Ator-chave no processo de reestruturação da Congeo, na gestão do DBDG e da INDE, o **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),** teve suas competências atualizadas com a edição do Decreto nº 12.402, de 13 de março de 2025, que revisa e aprimora a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE). Entre suas atribuições, o IBGE é responsável pelo apoio técnico e administrativo à Comissão Nacional de Geoinformação (Congeo), como também desempenha a função de Secretaria Executiva do Colegiado.

Nesse sentido, cabe à Instituição desenvolver, disponibilizar e operar o Portal Brasileiro de Dados Geoespaciais da INDE[1], além de exercer a gestão do Diretório Brasileiro de Dados Geoespaciais (DBDG), por meio do gerenciamento, manutenção e incorporação de novas funcionalidades ao portal. Adicionalmente, o IBGE deve divulgar os procedimentos para acesso eletrônico aos repositórios de dados e metadados distribuídos, bem como para a utilização dos serviços correspondentes, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Congeo.

A entidade também tem a responsabilidade de observar eventuais restrições impostas à publicação e acesso aos dados geoespaciais, conforme definidas pelos órgãos produtores. Além disso, deve garantir que o DBDG seja mantido em conformidade com os padrões de interoperabilidade do governo digital. Por fim, o IBGE deverá apresentar anualmente à Congeo um relatório detalhado sobre as atividades realizadas, garantindo transparência e promovendo o acompanhamento sistemático das ações desenvolvidas no âmbito do DBDG.

Como Gestor do Diretório Brasileiro de Dados Geoespaciais (DBDG), o IBGE promove treinamentos destinados à capacitação de gestores e técnicos de órgãos públicos interessados em integrar a INDE. O objetivo é preparar os participantes para compreender os fundamentos, objetivos e funcionamento da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), habilitando-os na execução dos procedimentos técnicos de adesão institucional. Atividade que historicamente tem sido mantida, mesmo durante a extinção da Concar.

Ainda no espectro dos principais atores, no âmbito do Governo Federal, que integram a estrutura da Congeo e atuaram no processo de criação da Congeo, tem-se a **Secretaria de Governo Digital (SGD/MGI).** A SGD em 2023, passou por uma reestruturação na governança da transformação digital, sendo estrategicamente reposicionada para o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Esse órgão foi criado com o objetivo de fortalecer a política de transformação digital do governo federal e ampliar a interação sobre o tema com todos os entes federativos. Entre suas atribuições, destaca-se o apoio à integração e ao desenvolvimento de plataformas de gestão de informações geoespaciais destinadas ao uso

1 O Visualizador da INDE disponibiliza aos produtores e usuários de informações geoespaciais ferramentas que facilitam a exploração dos catálogos de metadados e geoserviços armazenados em servidores de diversas organizações e instituições. A aplicação permite a criação de mapas e a realização de variadas funções de visualização e navegação.

em serviços e políticas públicas, bem como a responsabilidade de estabelecer a Infraestrutura Nacional de Dados (IND). Além disso, a secretaria promove a racionalização e o reuso de recursos e busca fortalecer a maturidade e a resiliência em privacidade e segurança da informação.

Conforme já mencionado, os **Produtores de Informações Geoespaciais** devem obrigatoriamente compartilhar e disseminar os dados e metadados geoespaciais, sendo essa exigência válida para todos os órgãos do Poder Executivo federal, enquanto é facultativa e segue caráter voluntário para as demais esferas governamentais. Dados geoespaciais oficiais são aqueles homologados pelos órgãos competentes da administração pública federal. No entanto, informações cujo sigilo é essencial para a segurança da sociedade e do Estado estão isentas dessa obrigatoriedade. Os dados disponibilizados no Banco de Dados Geoespaciais do Brasil (DBDG) devem ser acessados gratuitamente pelo Portal Brasileiro de Dados Geoespaciais da INDE, mediante identificação dos usuários.

Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal devem seguir os padrões da INDE e as normas de Cartografia Nacional ao produzirem ou adquirirem dados geoespaciais, seja de forma direta ou indireta. Além disso, na gestão e utilização desses dados, é imperativo o cumprimento das diretrizes da Política Nacional de Segurança da Informação, conforme o Decreto nº 9.637, de 26 de dezembro de 2018. Esses órgãos também devem implementar as estratégias definidas pela Política Nacional de Cibersegurança, instituída pelo Decreto nº 11.856, de 26 de dezembro de 2023.

Os **Consumidores de Informações Geoespaciais** devem empregar os instrumentos e mecanismos de governança e gestão de dados de maneira ética e segura, garantindo a qualidade das informações utilizadas. É essencial que a exploração e o uso dos dados sejam orientados pelos princípios de reuso e eficiência, permitindo a maximização de seu valor e a otimização dos recursos disponíveis. A adoção de boas práticas na utilização desses dados contribui para a tomada de decisões fundamentadas e para o desenvolvimento de soluções inovadoras em diversas áreas.

Além disso, é responsabilidade dos consumidores buscar capacitação adequada, aprimorando seus conhecimentos sobre a correta utilização e interpretação dos dados geoespaciais. Para isso, é recomendável que se aproximem do gestor do Banco de Dados Geoespaciais do Brasil (DBDG), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que oferece suporte técnico e treinamentos voltados à qualificação dos usuários. O investimento na capacitação permite um uso mais eficiente e assertivo dos dados, fortalecendo a governança e impulsionando avanços em diferentes setores da sociedade.

A **Controladoria-Geral da União (CGU)** desempenha um papel fundamental na promoção da transparência e no acesso à informação pública, garantindo que a sociedade possa consultar as bases de dados produzidas ou custodiadas pelo Poder Executivo Federal. A ampliação da oferta de dados de alto valor permite que cidadãos, pesquisadores e instituições utilizem essas informações para fomentar a inovação, a tomada de decisões e o desenvolvimento de políticas públicas eficazes.

Ademais, a CGU busca assegurar a qualidade dos dados abertos e incentivar sua reutilização, garantindo confiabilidade, integridade e atualidade. O estímulo ao reuso dessas informações favorece a geração de conhecimento, a melhoria dos serviços públicos e a eficiência na gestão governamental, fortalecendo a transparência, a participação social e o controle cidadão. Dessa forma, a CGU reafirma seu compromisso com a governança da informação e com a construção de uma administração pública mais aberta e acessível.

O **Tribunal de Contas da União (TCU)** desempenha um papel essencial no aprimoramento da Administração Pública, beneficiando a sociedade por meio de uma gestão efetiva, ética, ágil e responsável. Sua atuação garante a correta aplicação dos recursos públicos, assegurando transparência, eficiência e integridade nos processos administrativos.

Como órgão de controle externo, o TCU fiscaliza a administração pública federal, analisando a legalidade e conformidade dos atos governamentais e contribuindo para a implementação de boas práticas de governança. O Tribunal desempenha um papel estratégico na governança da geoinformação ao garantir que os dados geoespaciais sejam geridos com transparência, confiabilidade e acessibilidade, favorecendo sua utilização para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes e a promoção do bem-estar social.

Assim, tem-se uma visão geral da governança da geoinformação, que busca integrar esforços para

facilitar o acesso e o compartilhamento de dados geoespaciais em diferentes níveis governamentais, promovendo a harmonização e a qualidade dessas informações. Este processo exige a definição clara de padrões técnicos, papéis institucionais e ações estratégicas, assegurando que os atores envolvidos desempenhem suas responsabilidades de forma eficiente e alinhada às diretrizes nacionais de planejamento e transparência.

5. CONCLUSÃO

A Comissão Nacional de Geoinformação (Congeo) emerge como um ator estratégico na consolidação da governança da geoinformação no Brasil, especialmente em um contexto em que a produção, o compartilhamento e o uso de dados geoespaciais se tornam cada vez mais essenciais para a formulação de políticas públicas baseadas em evidências. Sua nova estrutura, estabelecida pela Portaria GM/MPO nº 32/2025, confere à comissão competências amplas e integradas: desde o estabelecimento de diretrizes e padrões técnicos até o fomento à cooperação interinstitucional em níveis nacional e internacional.

A elaboração da Política Nacional de Geoinformação (PNGEO) é uma prioridade central e exigirá intensa articulação entre os diversos órgãos produtores e usuários de dados geoespaciais, a fim de garantir alinhamento normativo, técnico e estratégico. Esse processo é fundamental para assegurar a interoperabilidade, a qualidade e a consistência das informações utilizadas na administração pública.

O fortalecimento da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), associado à integração com a recém-instituída Infraestrutura Nacional de Dados (IND), instituída pelo Decreto nº 12.198/2024, representa um avanço importante. A Congeo, agora incorporada como um dos eixos da IND, contribui para uma governança mais robusta dos dados públicos, articulando normas, padrões e ferramentas tecnológicas voltadas à descoberta, interoperabilidade, privacidade, segurança e uso estratégico das informações.

A IND reconhece a geoinformação como um ativo crítico, integrando imagens de satélite, dados geográficos, mapas temáticos e informações georreferenciadas. Esses dados são fundamentais para áreas como defesa, segurança, meio ambiente, infraestrutura, saúde e planejamento urbano. A combinação e integração desses diferentes tipos de dados, oriundos de múltiplas fontes, requer a superação de desafios técnicos e institucionais – papel que recai diretamente sobre a Congeo por meio da promoção de uma governança colaborativa e eficiente.

Além disso, a nova composição da Congeo amplia a diversidade de representação institucional, aproximando setores-chave como inovação, ciência e tecnologia, defesa, segurança pública, meio ambiente e infraestrutura. Esse arranjo favorece uma abordagem mais integrada e moderna, em sintonia com instrumentos de planejamento governamental como o Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 e a Estratégia Brasil 2050.

A Congeo deverá também observar as diretrizes da Política Nacional de Segurança da Informação e da Política Nacional de Cibersegurança (PNCiber), assegurando que a gestão dos dados ocorra de forma segura, ética e responsável. O alinhamento com essas políticas contribui para a confiança pública e para a estabilidade institucional no uso estratégico de dados.

Consolidar a Congeo como um verdadeiro fórum estratégico para a governança da geoinformação requer a implementação de ações coordenadas, investimentos em capacitação técnica, inovação institucional e articulação permanente com os diferentes níveis de governo e com o setor privado. Nesse sentido, a comissão assume papel central na construção de uma administração pública mais eficiente, transparente, digital e orientada por dados, capaz de responder aos desafios do presente e do futuro com base em inteligência territorial qualificada.

6. Referências

1. BRASIL. Decreto-Lei nº 243, de 28 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: Planalto.
2. ———. Constituição da República Federativa do Brasil – 1988. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: Planalto.
3. ———. Decreto (s/n), de 21 de junho de 1994. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 21 jun. 1994. Disponível em: Presidência.
4. ———. Decreto (s/n), de 10 de maio de 2000. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 10 maio 2000. Disponível em: Presidência.
5. ———. Decreto (s/n), de 1º de agosto de 2008. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1º ago. 2008. Disponível em: Presidência.
6. ———. Decreto nº 6.666, de 27 de novembro de 2008. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 27 nov. 2008. Disponível em: Planalto.
7. ———. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 11 abr. 2019. Disponível em: Planalto.
8. ———. Decreto nº 11.353, de 1º de janeiro de 2023. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1º jan. 2023. Disponível em: Planalto.
9. ———. Decreto nº 11.371, de 1º de janeiro de 2023. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1º jan. 2023. Disponível em: Planalto.
10. ———. Decreto nº 12.002, de 22 de abril de 2024. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 22 abr. 2024. Disponível em: Planalto.
11. ———. Decreto nº 12.198, de 24 de setembro de 2024. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 25 set. 2024. Seção 1, p. 13. Disponível em: Presidência.
12. ———. Portaria GM/MPO nº 32, de 14 de março de 2025. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 14 mar. 2025. Disponível em: Presidência.
13. ———. Decreto nº 12.402, de 13 de março de 2025. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 14 mar. 2025. Seção 1, p. 21. Disponível em: Presidência.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Conexões regionais: desafios e oportunidades das rotas de integração entre Brasil e Peru através do Acre

- **Maria Suzana Abreu da Silva**
  Secretaria de Estado de Planejamento – Acre, Brasil
  E-mail: mariasuzana@mx2.unisc.br
- **Francimar do Nascimento Cavalcante**
  Secretaria de Estado de Planejamento – Acre, Brasil
  E-mail: francimar.cavalcante@ac.gov.br

Resumo

Este estudo aborda os desafios e oportunidades a partir das Rotas de integração entre o Peru e o Brasil e as condições que podem impulsionar o desenvolvimento regional. Nessa perspectiva, o objetivo deste estudo foi compreender o potencial estratégico que as rotas de integração têm de contribuir para conectar o Brasil aos mercados do Pacífico. Para atingir tal propósito, utilizou-se de método qualitativo, com a finalidade exploratória e descritiva, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, fazendo uso de observações e análise de conteúdo. O estudo analisou as duas principais Rotas de Integração Acreanas: a Rota de Integração Sul-Americana Quadrante Rondon, que em parte liga Rio Branco (AC) a Assis Brasil (AC) por meio da BR-317 e se conecta à *Carretera Transoceânica* no Peru, facilitando o comércio internacional; e a Rota de Integração Rodoviária entre Cruzeiro do Sul (AC) e Ucayali (Pucallpa, Peru), cuja proposta em debate prevê a construção de um novo corredor logístico, reduzindo distâncias e custos operacionais. Os resultados evidenciaram que as Rotas de Integração entre o Brasil e o Peru através do Acre, representam uma alternativa estratégica para conectar o Brasil aos mercados do Pacífico, reduzindo a dependência dos portos do Atlântico e otimizando o escoamento da produção local.

Palavras-chave: Amazônia; Infraestrutura de Transporte; Rotas de Integração Sul-Americana; Desenvolvimento Regional; Acre.

1. INTRODUÇÃO

A infraestrutura de transporte desempenha um papel estratégico no desenvolvimento regional, impulsionando a economia, promovendo a conectividade e facilitando a integração entre países. No contexto amazônico, onde as distâncias são extensas e os desafios logísticos são significativos, a melhoria das redes de transporte representa uma oportunidade para fortalecer as relações comerciais e reduzir os custos operacionais das exportações e importações. O estado do Acre, situado na região Norte do Brasil, apresenta uma posição geopolítica privilegiada ao fazer fronteira com Peru e Bolívia, podendo atuar como um corredor logístico para mercados do Pacífico e da Ásia.

Nesse cenário, a Rota de Integração Sul-Americana Quadrante Rondon e a Rota de Integração Rodoviária entre Cruzeiro do Sul (Acre) e Ucayali (Pucallpa, Peru) surgem como alternativas viáveis

para otimizar o escoamento da produção nacional, reduzindo a dependência dos portos do Atlântico e ampliando a competitividade dos produtos locais. A construção e aprimoramento dessas infraestruturas podem gerar impactos positivos na economia regional, criando novas oportunidades de mercado e melhorando a mobilidade de pessoas e mercadorias.

Todavia, a concretização dessas rotas enfrenta desafios estruturais, ambientais e institucionais. A precariedade das estradas, a ausência de um Porto Seco para facilitar o desembaraço aduaneiro e a falta de investimentos em logística e tecnologia dificultam a efetivação plena dessas conexões. Além disso, a região de influência das duas rotas abriga ecossistemas sensíveis e importantes no contexto atual de extremos climáticos, como o Parque Nacional da Serra do Divisor, a Resex Chico Mendes e inúmeras Terras Indígenas, exigindo um planejamento que concilie desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

Este artigo tem como objetivo geral compreender o potencial estratégico das rotas de integração entre Brasil e Peru através do Acre, analisando os desafios e oportunidades que envolvem sua implementação. Para tanto, utiliza-se uma abordagem qualitativa, com caráter exploratório e descritivo, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental, e apoiada por análises de conteúdo de eventos institucionais recentes.

A relevância deste estudo reside na possibilidade de ampliar o entendimento sobre as condições necessárias para viabilizar a integração logística sul-americana a partir da região Norte do Brasil, contribuindo para o debate sobre o desenvolvimento regional sustentável. Ao considerar os aspectos logísticos, comerciais e ambientais das rotas de integração, busca-se oferecer subsídios à formulação de políticas públicas que favoreçam a articulação territorial e o fortalecimento das relações comerciais com os países andinos. Assim, o Acre não apenas se posiciona como fronteira geográfica, mas como plataforma logística e diplomática de integração regional.

2. OBJETIVOS

OBJETIVO GERAL

O objetivo deste estudo é compreender o potencial estratégico que as rotas de integração têm de contribuir para conectar o Brasil aos mercados do Pacífico e analisar os desafios e as oportunidades da integração entre o Brasil e o Peru através do Acre, considerando seus desafios e suas implicações na economia regional, na infraestrutura logística e nas relações comerciais entre os dois países.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

a) Compreender a Infraestrutura de Transporte e suas implicações no Desenvolvimento Regional;
b) Identificar o papel do Acre na Conexão Sul-Americana;
c) Identificar os desafios para consolidação das Rotas de integração entre o Brasil e o Peru através do Acre;
d) Compreender os potenciais benefícios da implementação dessas Rotas para o desenvolvimento socioeconômico da região, incluindo o comércio, a mobilidade e a conectividade territorial.

3. METODOLOGIA

A metodologia de desenvolvimento deste artigo utilizou uma abordagem qualitativa, com caráter exploratório e descritivo, visando compreender o potencial estratégico das rotas de integração entre o Brasil e o Peru por meio do estado do Acre. Para isso, foram realizadas análises bibliográficas e documentais, com base em fontes oficiais, planos setoriais governamentais, relatórios técnicos e estudos acadêmicos. A investigação concentrou-se na análise das duas principais rotas: a Rota de Integração Sul-Americana Quadrante Rondon e a Rota de Integração Rodoviária entre Cruzeiro do Sul (AC) e Ucayali (Pucallpa, Peru).

A pesquisa documental abrangeu estudos realizados por instituições como o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), a Secretaria de Estado de Planejamento do Acre (SEPLAN), e consultorias especializadas como a Macroconsult. Além disso, foram utilizados dados secundários, provenientes de relatórios técnicos, artigos científicos e documentos oficiais, os quais forneceram subsídios para a identificação dos desafios estruturais, logísticos, ambientais e institucionais que afetam a efetivação das rotas. A metodologia também incluiu a análise de conteúdo de eventos institucionais, como o Encontro de Integração Acre-Ucayali, permitindo uma compreensão ampliada das articulações políticas e econômicas em torno da integração regional.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTE

O desenvolvimento regional, segundo os estudos de Boisier (2000), é um processo de mudança estrutural localizado em uma área territorial chamada região. Esse processo está relacionado a um progresso contínuo da região, da comunidade ou sociedade que nela habita, bem como de cada indivíduo que integra esse espaço. A definição abrange três dimensões interconectadas: a espacial, a social e a individual.

Segundo Etges (2022), a relevância do território nos processos de desenvolvimento tem sido amplamente reconhecida por estudiosos de diversas disciplinas. Nas discussões sobre desenvolvimento regional, essa importância é ainda mais relevante devido à característica multiescalar do tema. Para compreender o papel do território no desenvolvimento, é necessário analisar os arranjos territoriais que resultam da interação entre diferentes escalas. Outro aspecto importante destacado pela autora, diz respeito a dimensão do particular como mediação entre o singular e o universal, o particular entendido como região, a mediação em uma região lida com interesses opostos. No regional está o local e o universal, confronto e síntese, produz particularidades cujas combinações são igualmente únicas. "isto é, uma mediação entre o universal (processos gerais advindos da globalização) e o singular (a especificação máxima do universal)". (Etges, 2022 p. 317)

No cenário brasileiro, Riedl (2021) salienta que a noção de desenvolvimento regional passou por alterações significativas ao longo do tempo. Essas mudanças foram diretamente influenciadas pela conscientização crescente sobre os desafios e obstáculos impostos pelas desigualdades regionais ao avanço econômico e social. A tomada de consciência sobre os impactos negativos dessas desigualdades e os obstáculos que representam o progresso do país resultaram em uma concepção inicial de desenvolvimento regional no Brasil vinculada à necessidade de superar as desigualdades sociais extremas, especialmente localizadas em determinadas regiões, buscando, então, soluções direcionadas para combater os desequilíbrios regionais e fomentar a inclusão social e econômica.

Partindo da premissa de que o território é um importante espaço de articulação, podemos afirmar que a infraestrutura desempenha um papel essencial, tanto na prestação de serviços públicos quanto no fomento ao desenvolvimento regional. Seu conceito está diretamente relacionado à satisfação das necessidades da sociedade e das empresas, uma vez que os serviços derivados da infraestrutura são incorporados como insumos nos processos produtivos. Dentre os diversos segmentos infraestruturais, os modais de transporte representam o principal suporte para as atividades logísticas. (Barat, 2009)

Segundo Barat (2009), o conceito de logística evoluiu para atender às demandas de escoamento de mercadorias voltadas à exportação, ao abastecimento do mercado interno e à segurança alimentar. Para esse autor, é fundamental o planejamento de alternativas e a busca pela redução de custos gerados por gargalos físicos, ineficiências operacionais e entraves institucionais, legais e burocráticos ao longo das etapas de escoamento e distribuição. Os gargalos na infraestrutura de transporte afetam diretamente a eficiência das cadeias logísticas.

Nesse mesmo sentido, Abreu *et al.* (2003), destacam que o sistema de transportes no Brasil apresenta uma série de ineficiências que impactam diretamente o desenvolvimento econômico e social do país. Os autores destacam a importância da infraestrutura de transportes para a economia nacional, ressaltando a necessidade de um planejamento coerente e de longo prazo para otimizar a logística e melhorar a mobilidade. Um dos principais problemas apontados é a predominância do modal rodoviário em detrimento de outros meios, como ferrovias, hidrovias e transporte aéreo. Essa concentração gera altos custos operacionais, desgastes na infraestrutura e impactos ambientais significativos.

A infraestrutura logística brasileira, segundo o Ministério do Planejamento e Orçamento, teve sua agenda estruturada em 2002, momento em que o comércio entre o Brasil e seus vizinhos era equivalente ao comércio com a Ásia. Naquele ano, as importações brasileiras da América do Sul totalizaram US$ 8,7 bilhões, enquanto as exportações da Ásia somaram US$ 8 bilhões. No mesmo período, as exportações para os países sul-americanos alcançaram US$ 7,4 bilhões, valor próximo aos US$ 8,8 bilhões destinados ao mercado asiático. Contudo, ao longo das décadas seguintes, as exportações para a Ásia cresceram exponencialmente, atingindo US$ 152,4 bilhões em 2023, enquanto os negócios com os vizinhos sul-americanos

avançaram de forma mais modesta, chegando a US$ 40 bilhões. Esses dados evidenciam o potencial de expansão do comércio regional e apontam a necessidade de novas rotas logísticas mais eficientes e menos onerosas. (Brasil, 2024b)

Assim, as decisões e escolhas relacionadas à infraestrutura da rede de transporte podem tanto impulsionar quanto restringir a ocupação de um determinado território. No caso do estado do Acre, as características geográficas e demográficas exigem uma análise cuidadosa das opções disponíveis e de seus possíveis impactos ambientais. A malha rodoviária, que historicamente tem sido um dos principais vetores de ocupação e circulação no Brasil, desempenha um papel crucial para o estado. Por meio dela, o Acre se conecta ao restante do território nacional e estabelece possibilidades de articulação internacional. (Jayme Jr., 2023)

Nesse contexto, a Rota de integração Sul-Americana Quadrante Rondon e a Rota de Integração Rodoviária que conecta o Acre (Cruzeiro Do Sul) a Ucayalli (Pucallpa) são rotas que têm como funções estratégicas fortalecer o comércio brasileiro com os países da América do Sul e, simultaneamente, reduzir o tempo e os custos de transporte de mercadorias, aumentando a competitividade brasileira nos mercados internacionais.

O ACRE E A CONEXÃO SUL-AMERICANA

O estado do Acre, com uma área geográfica de 164,2 km^2, está localizado no noroeste do Brasil, entre os estados do Amazonas e Rondônia, e faz fronteira com a Bolívia e o Peru. Essa posição estratégica favorece a integração do Brasil com esses dois países e, consequentemente, com mercados internacionais por meio da costa do Pacífico. O desenvolvimento do Acre está atrelado, entre outros fatores, a uma melhoria significativa em sua integração com a economia brasileira e sul-americana, especialmente com a Bolívia e o Peru. Esse fortalecimento das conexões amplia o acesso não apenas aos mercados brasileiro e sul-americano, mas também aos mercados da costa do Pacífico do continente americano e da Ásia. (Jayme Jr., 2023)

A infraestrutura é um fator essencial para o desenvolvimento econômico de um país, impactando tanto de forma direta e imediata quanto de maneira indireta, ao influenciar outros setores produtivos. Esse impacto pode ser ampliado para um contexto multinacional, uma vez que o compartilhamento de infraestrutura facilita o fluxo de mercadorias e pessoas, promovendo uma maior dinâmica econômica e incentivando a criação de cadeias de valor. Nesse sentido, a implementação de projetos estratégicos de integração pode impulsionar o crescimento regional e ampliar as oportunidades de desenvolvimento. (Souza, 2022)

Um exemplo significativo é a Rota Quadrante Rondon, um dos projetos mais relevantes para o desenvolvimento do Acre. Sua concepção tem como objetivo principal reduzir as barreiras geográficas que dificultam o acesso do Estado aos mercados internacionais, especialmente os da Ásia. Com a otimização das rotas de exportação e importação, espera-se não apenas a redução dos custos logísticos e do tempo de transporte, mas também um estímulo ao crescimento econômico das localidades inseridas no trajeto da rota.

Segundo estudo realizado pela MACROCONSULT (2020), o intercâmbio comercial entre Brasil e Peru apresentou crescimento consistente no período de 2015 a 2019. O volume total das trocas comerciais entre os dois países passou de USD 3,064 bilhões para USD 3,752 bilhões, representando um crescimento médio anual de 5,6%. As exportações brasileiras para o Peru cresceram de USD 1,815 bilhões em 2015 para USD 2,216 bilhões em 2019, enquanto as importações do Peru para o Brasil aumentaram de USD 1,249 bilhões para USD 1,536 bilhões no mesmo período, com taxas médias anuais de 5,3% e 6,6%, respectivamente. Como resultado, a balança comercial tem se mantido favorável ao Brasil, com superávit de USD 680 milhões registrado em 2019.

No cenário global, o Peru representa 0,93% do comércio total brasileiro de bens, sendo responsável por 0,98% das exportações e 0,87% das importações, ocupando o 25º lugar no ranking de parceiros comerciais do Brasil. Na América do Sul, o Peru responde por 6,75% do intercâmbio regional brasileiro, ocupando a 6ª posição entre os países do continente.

Dentre os principais produtos exportados pelo Brasil para o Peru, destacam-se veículos automotores e suas partes, produtos de ferro e aço, insumos petroquímicos, materiais para a indústria de papel e arroz. Em contrapartida, o Brasil importa principalmente hidrocarbonetos, minerais, vestuário e azeitonas. Esses dados evidenciam a importância crescente da relação comercial entre os dois países e apontam oportunidades para maior integração

econômica e diversificação da pauta comercial no âmbito sul-americano.

Nesse aspecto observa-se que, ao fortalecer as relações comerciais internacionais, a infraestrutura proporcionada por esse projeto gera benefícios locais e regionais, cria-se novas oportunidades econômicas e sociais. A implementação da Rota Quadrante Rondon não apenas melhora as condições logísticas para a exportação de produtos, como também favorece a mobilidade de pessoas e bens, contribuindo para a integração territorial e para a dinamização das economias locais. Dessa forma, além dos impactos diretos sobre a economia acreana, o projeto tem o potencial de fortalecer a infraestrutura regional e nacional, promovendo um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável ao longo de seu percurso.

No âmbito brasileiro, a relação entre infraestrutura e desenvolvimento regional é evidenciada pela capacidade das rotas de integração de incentivar e reforçar o comércio entre o Brasil e os países vizinhos da América do Sul, além de reduzir o tempo e o custo do transporte de mercadorias. Neste sentido, o estado do Acre tem o potencial de se tornar uma rota estratégica para o escoamento da produção de outros estados brasileiros. Com o aumento do fluxo de cargas pela "Estrada do Pacífico" e a superação das barreiras alfandegárias e regulatórias, espera-se uma maior viabilidade para o comércio intrarregional e para as exportações destinadas aos mercados da Ásia-Pacífico. (Brasil, 2023)

Nesses termos, o Ministério do Planejamento e Orçamento (Brasil, 2024b), destaca que antes da inauguração das pontes de Brasiléia (AC) com a Bolívia, em 2004, e de Assis Brasil (AC) com o Peru, em 2006, o Acre não possuía um fluxo regular de exportações para seus países vizinhos. No entanto, em 2023, 22% das exportações do estado já deixaram o país por Assis Brasil, demonstrando o impacto positivo da infraestrutura na inserção comercial regional. (Brasil, 2024b)

Por outro lado, a viabilização de uma rodovia internacional entre Cruzeiro do Sul, no Acre, e Pucallpa, na região de Ucayali, no Peru, representa uma estratégia fundamental para a integração dos mercados locais, regionais e globais. Essa conexão permitiria não apenas a ampliação do comércio bilateral, mas também a facilitação do escoamento da produção e a dinamização das economias envolvidas. Além disso, o projeto fortalece a infraestrutura logística da região amazônica, promovendo o desenvolvimento econômico e social por meio da maior conectividade terrestre. (Silva e Silva, 2020)

Segundo Silva e Silva (2020), a proposta de integração rodoviária entre Brasil e Peru não é recente, tendo sido inicialmente prevista no Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). Esse plano incluía uma série de investimentos em infraestrutura viária, especialmente para promover a integração da Amazônia ao restante do país. No contexto dessa estratégia, foi idealizada a BR-029, rodovia que posteriormente foi renomeada para BR-364. O projeto original previa a ligação entre São Paulo, Brasília e as regiões Centro-Oeste e Norte, abrangendo os estados de Mato Grosso, Rondônia e Acre. Essa conexão terrestre permitiria a intensificação das trocas comerciais entre os dois países, a redução de custos logísticos e a ampliação das oportunidades de desenvolvimento para a região amazônica, historicamente marcada por desafios de infraestrutura e acessibilidade.

Estudos realizados por Furtado e Brito (2023), apontam que o Acre possui um papel estratégico na integração econômica do Brasil com os mercados do Pacífico, especialmente para produtos agropecuários e da bioeconomia amazônica. A rota terrestre pelo Peru oferece uma alternativa mais curta e econômica em comparação aos portos do Atlântico, aumentando a competitividade de produtos como carne fresca e refrigerada, cujo valor de mercado é 20% superior ao da carne congelada. Por exemplo, o porto de Matarani, no Peru, está a apenas 1.164 km de Assis Brasil (AC), enquanto o porto de Santos está a 3.864 km.

Ainda segundo os autores, a proximidade com os portos do Pacífico também facilita as importações de insumos agrícolas, como fertilizantes canadenses, que poderiam desembarcar no Peru e seguir por vias pavimentadas até as regiões produtoras do Brasil, reduzindo custos e prazos. A integração com o Corredor Rodoviário Bioceânico e outras rotas interoceânicas é complementar, permitindo a divisão eficiente de cargas em diferentes portos da costa do Pacífico. (Furtado e Brito, 2023)

Assim, o Acre e estados vizinhos poderão se beneficiar de novas rotas logísticas, reduzindo a dependência dos portos do Atlântico e viabilizando alternativas para exportações intrarregionais e para mercados asiáticos. Atualmente, o Porto de Manaus responde por 30% das exportações acreanas, sendo

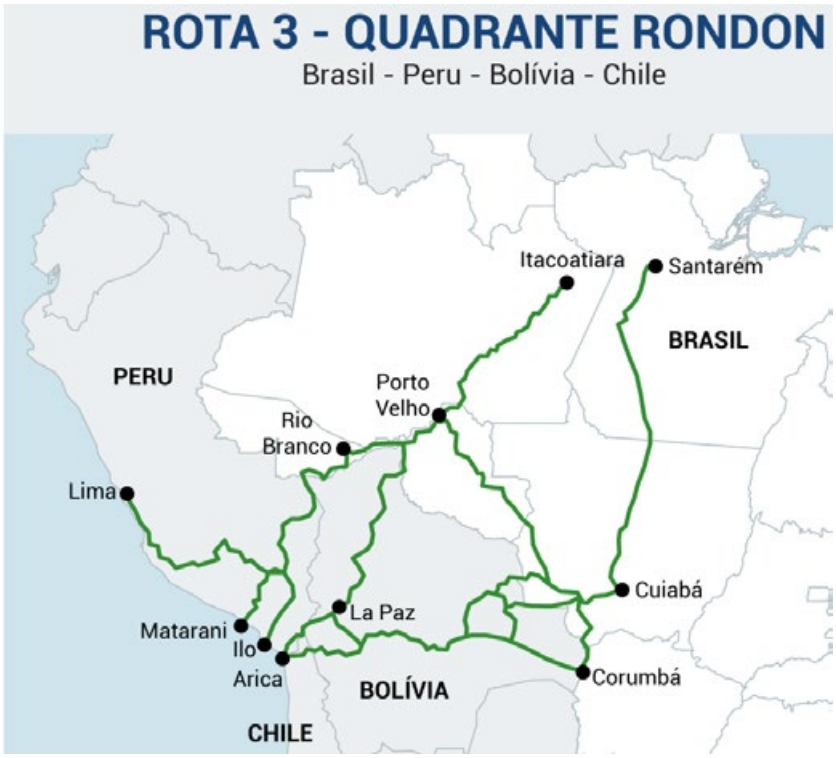
acessado via hidrovia do rio Madeira a partir de Porto Velho (RO). Em 2023, a soja se consolidou como o principal produto exportado pelo estado, representando mais de 40% do total das vendas externas, com 72% desse volume destinado à Europa. Esse cenário reforça a necessidade de novas infraestruturas logísticas para potencializar a competitividade da economia acreana e facilitar o escoamento da produção estadual para os mercados internacionais. (Brasil, 2024b)

Portanto, a Rota Quadrante Rondon, é um dos projetos de grande relevância para o desenvolvimento do Acre e, a concretização da rodovia internacional entre Cruzeiro do Sul, no Acre, e Pucallpa, na região de Ucayali, no Peru, representa a continuidade de um projeto estratégico de longa data, com potencial para impulsionar o crescimento econômico e social da Amazônia Ocidental. Além de fortalecer a ligação entre Brasil e Peru, a infraestrutura proposta viabiliza uma maior integração da Amazônia com os mercados globais, alinhando-se às necessidades contemporâneas de desenvolvimento regional sustentável.

ROTA DE INTEGRAÇÃO QUADRANTE RONDON

O projeto Rotas de Integração Sul-Americana do Ministério do Planejamento destaca cinco rotas principais que conectam diferentes regiões do Brasil aos países vizinhos. Essas rotas desempenham um papel crucial na promoção do desenvolvimento regional ao melhorar a logística, facilitar o comércio internacional e integrar economicamente as regiões envolvidas. Dentre as rotas de Integração Sul-Americanas, a Rota 3, denominada de Quadrante Rondon é um importante corredor logístico que abrange integralmente os estados do Acre e Rondônia, além de incluir parte do Amazonas, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Essa rota desempenha um papel estratégico na integração do Brasil com os países vizinhos, conectando-se ao Peru e à Bolívia por meio de uma rede de rodovias que facilita o escoamento de produtos e o comércio internacional. (Brasil, 2024)

Figura 1 – Rota 3 – Quadrante Rondon



Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024.

O Acre é o único estado brasileiro cuja conexão com o Oceano Pacífico requer a travessia de apenas um país, o Peru. O país vizinho tem recebido significativos investimentos chineses no megaporto de Chancay, que se apresenta como uma alternativa logística estratégica para as exportações e importações extrarregionais e

intrarregionais de estados como Acre, Rondônia, Amazonas e Mato Grosso. Esse novo corredor comercial pode fortalecer a competitividade da região, reduzindo custos e prazos no escoamento da produção para mercados internacionais. (Brasil, 2024b)

Segundo Silva e Silva (2020), no estado do Acre, a Rota de Integração Quadrante Rondon foi consolidada por meio da BR-317, que conecta a cidade de Rio Branco a Assis Brasil, no sul do estado. Esse trecho se integra à Carretera Transoceânicas na cidade de Iñapari, localizada na região de Madre de Dios, no Peru, permitindo a continuidade do trajeto até o Porto de Illo, no litoral sul peruano. Essa infraestrutura viária representa um importante eixo de escoamento para o comércio exterior, facilitando o acesso dos produtos brasileiros aos mercados do Pacífico e fortalecendo a integração econômica entre Brasil e Peru.

Assim, a saída por Assis Brasil-AC rumo ao Peru está consolidada pela Estrada do Pacífico, também chamada de Rodovia Interoceânica, composta pelas BR-364 e BR-317 no Brasil e pela IIRSA Sur no Peru. A ponte binacional, inaugurada em 2006, e a conclusão da via peruana em 2010 garantiram a conexão entre os dois países. A estrada segue por diferentes ramais, passando por cidades como Puerto Maldonado, Nazca e Arequipa até alcançar o litoral do Oceano Pacífico. (Brasil, 2024b)

Porém, um aspecto empírico importante mostra, segundo Furtado e Brito (2024), que o comércio exterior do Acre enfrenta diversos gargalos estruturais que limitam sua competitividade. Entre os principais desafios, destaca-se a inexistência de um Porto Seco ou Estação Aduaneira do Interior (EADI), o que dificulta o desembaraço aduaneiro. A ausência de voos internacionais entre Rio Branco e Lima e a falta de alfandegamento nos aeroportos acreanos também reduzem o potencial de intercâmbio comercial.

Outro problema crítico é a ausência de uma unidade da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) em Rio Branco, resultando em fretes elevados cobrados por transportadoras estrangeiras. O volume reduzido de transações comerciais é agravado pelo alto custo logístico, pela escassez de transportadoras internacionais, pelas longas inspeções nas aduanas e pelas más condições das rodovias brasileiras. Além disso, questões tributárias também impactam a viabilidade econômica das operações, como por exemplo, o regime de pagamento antecipado do ICMS. (Furtado e Brito, 2023)

E por fim, outros problemas apontados pelos autores é a escassez de mão de obra especializada em desembaraço aduaneiro, a existência de apenas uma empresa prestadora do serviço de fumigação de cereais e a ausência de um laboratório para emissão de laudos técnicos de produtos importados, como o trigo peruano, também dificultam o comércio exterior acreano. O fato de que essas análises precisam ser realizadas em Goiânia acarreta custos adicionais e atrasos nos processos logísticos. (Furtado e Brito, 2023)

Dito isso, observa-se que o desafio diante desse cenário está na necessidade de implementação de políticas que aprimorem a infraestrutura, reduzam custos operacionais e fortaleçam a inserção do Acre no mercado internacional.

ROTA DE INTEGRAÇÃO DE CRUZEIRO DO SUL A UCAYALI

Ao analisar as políticas de desenvolvimento Regional, no contexto da integração estratégica pela rodovia entre Cruzeiro do Sul (Acre) e Pucallpa (Ucayali), observa-se que a conectividade desempenha um papel estratégico na dinamização das relações econômicas e sociais entre Brasil e Peru que, apesar de separarem territórios nacionais, são marcadas por interações constantes e complementares, formando espaços de trocas e compartilhamento. (Silva e Silva, 2020)

Silva e Silva (2020) apontam ainda que, a rodovia permitiria a criação de um corredor intermodal, conectando grandes centros brasileiros aos portos peruanos e integrando modais de transporte terrestre e fluvial pelo meio dos rios Juruá e Ucayali até o rio Amazonas. Essa infraestrutura reduziria significativamente o tempo de deslocamento entre Cruzeiro do Sul e Lima, capital do Peru, permitindo percorrer aproximadamente 1.100 quilômetros via Pucallpa. Dessa forma, a construção desse novo eixo de integração fortalece as relações comerciais e logísticas entre Brasil e Peru, facilitando a circulação de mercadorias e ampliando as oportunidades de desenvolvimento econômico para ambas as nações. (Silva e Silva, 2020)

Figura 2 – Mapa Rota de integração Cruzeiro do Sul a Pucallpa

Fonte: Cavalcante 2022

Para esse autor, a integração binacional entre Cruzeiro do Sul (Acre) e Pucallpa (Ucayali) apresenta impactos positivos significativos para o desenvolvimento econômico da região, com destaque para o oeste acreano. A implementação dessa rodovia consolidada Cruzeiro do Sul como um ponto estratégico no extremo oeste brasileiro, fortalecendo sua posição como enclave central para fluxos comerciais e logísticos. (Silva e Silva, 2020)

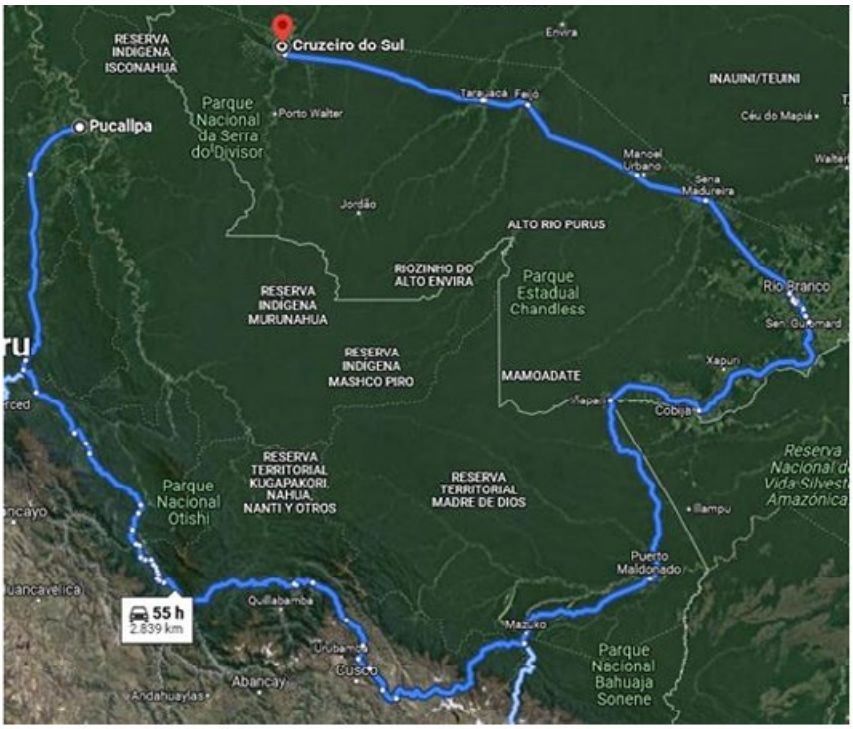
Do lado peruano, Pucallpa é uma das dez maiores cidades do Peru, com 326.400 habitantes em 2017 e uma densidade populacional elevada. A cidade apresenta um IDH de 0,56, com mais da metade da população tendo acesso à rede pública de saneamento e saúde, embora entre 4,5% e 7,9% sejam considerados extremamente pobres. Sua economia é baseada no comércio varejista e nas atividades agropecuárias, com renda média mensal de aproximadamente 266 dólares. E, do lado brasileiro, Cruzeiro do Sul, no Acre, tem uma população significativamente menor, estimada em 89.760 habitantes em 2021, com densidade populacional de 8,94 hab/km^2. A cidade possui um IDH de 0,66 e desafios estruturais, com apenas 12,7% dos domicílios com saneamento adequado e baixa urbanização das vias públicas. Além disso, 44,2% da população vive com até meio mínimo e 88,1% do PIB municipal depende de fontes externas. (Vilela *et al.,* 2022)

Tratando-se do contexto acreano, Cruzeiro do Sul e seus municípios limítrofes, como Rodrigues Alves, Mâncio Lima, Tarauacá, Feijó, Manuel Urbano e Sena Madureira, localizados ao longo da BR-364, enfrentam desafios relacionados ao desenvolvimento sustentável, à preservação ambiental e à melhoria das condições de vida nas áreas rurais. Entre as principais dificuldades, destacam-se a baixa qualidade da trafegabilidade dos ramais, o acesso limitado a tecnologias, a escassez de mão de obra qualificada e a restrição ao mercado consumidor. Além disso, os custos de produção na região são elevados, sendo o preço dos combustíveis para veículos automotores, barcos e pequenas aeronaves um dos fatores que encarecem a logística. O alto custo da energia elétrica e a baixa qualidade da internet também dificultam o desenvolvimento socioeconômico local. (Santos, 2024)

No âmbito ambiental, Santos (2024) destaca que a principal ameaça está na expansão do desmatamento, impulsionada pelo avanço de atividades econômicas como a pecuária, o cultivo de soja, a agricultura em geral e a exploração desordenada de recursos florestais, tanto madeireiros quanto não madeireiros, oriundos do extrativismo. Esses fatores evidenciam a necessidade de políticas públicas que conciliem crescimento econômico e conservação ambiental na região.

Atualmente, a única alternativa terrestre para conexão entre Cruzeiro do Sul e Ucayali se dá por um percurso de 2.839 km (figura 3), com tempo estimado de 55 horas, o que torna inviável seu uso tanto para deslocamento da população local quanto para o transporte de mercadorias, devido aos altos custos logísticos. A viabilização de uma nova rota rodoviária pode transformar a dinâmica econômica e social da região, diminuindo distâncias e fortalecendo a integração transfronteiriça. (Vilela et al., 2022)

Figura 3 – Atual Ligação entre Pucallpa e Cruzeiro do Sul



Fonte: Silva & Silva (2020)

Fonte: Silva e Silva (2020)

De acordo com Silva e Silva (2020), já existe os fluxos e as dinâmicas legais e ilegais na região de fronteira e estas desempenham um papel significativo na manutenção de sua atividade econômica e social. Essa característica evidencia o potencial da área para a consolidação de um sistema de transporte integrado, combinando modais fluviais e terrestres de forma complementar, o que pode impulsionar o crescimento econômico regional. Além disso, embora a fronteira binacional já funcione como um corredor logístico, mesmo que informalmente, a implementação de eixos rodoviários terrestres facilitará o acesso a portos marítimos tanto no Oceano Pacífico quanto no Atlântico.

O projeto de conexão rodoviária entre Cruzeiro do Sul (Brasil) e Pucallpa (Peru) prevê um traçado de 230 km que ligará a BR-364 às rodovias peruanas até os portos do Oceano Pacífico. No Brasil, a BR-364, que se estende por 640 km entre Rio Branco e Cruzeiro do Sul, é considerada uma das rodovias em pior estado de conservação no país. Além dos desafios estruturais, a proposta de integração terrestre atravessa o Parque Nacional da Serra do Divisor, um ecossistema altamente sensível, que abriga terras indígenas e unidades de conservação tanto no Brasil quanto no Peru. Dessa forma, o desenvolvimento do projeto deve considerar medidas para a proteção ambiental e a sustentabilidade da região. (Santos, 2024)

Figura 4 – Traçado Projetado da BR-364

Fonte: Cavalcante 2022

A rodovia que conecta Cruzeiro do Sul a Pucallpa representa uma oportunidade para a ampliação das redes de transporte e cooperação, promovendo o desenvolvimento sustentável. A integração não apenas facilita o comércio e a mobilidade, mas também fortalece as relações culturais e institucionais entre os territórios fronteiriços. No entanto, desafios como a fragmentação regional, a falta de investimentos em infraestrutura e a necessidade de maior governança ainda limitam o seu pleno potencial. (Silva e Silva, 2020)

Outro aspecto empírico importante foi o evento denominado Encontro de Integração Acre-Ucayali promovido pelo governo do Acre em julho de 2024. O evento foi realizado em Cruzeiro do Sul com objetivo de debater a integração do Acre com a província peruana de Ucayali. O evento, promovido pelo governo do Estado, teve como principal pauta a consolidação de uma rota comercial ligando o Acre ao Peru, com foco na integração e no desenvolvimento econômico regional. Durante as discussões, foram articuladas iniciativas como a criação de um voo regional entre Brasil e Peru e a retomada dos diálogos para a construção de uma rodovia conectando o Acre a Pucallpa. (Juruá Comunicação, 2024)

Durante o evento, representantes dos governos do Acre e de Ucayali assinaram a Carta Cruzeiro do Sul, um documento que registra avanços históricos na política de integração comercial entre os dois países. A carta estabelece diretrizes para a implementação de agendas voltadas à logística e ao transporte terrestre, a criação de voos entre as regiões, o fortalecimento do turismo e a instituição de um comitê de integração. O documento também determina a realização da primeira reunião desse comitê no prazo de 30 dias, reforçando o compromisso de ambas as partes com a efetivação das ações propostas. (Juruá Comunicação, 2024)

Dessa forma, a viabilização desses projetos representa uma estratégia concreta para fortalecer, de maneira legal e estruturada, o desenvolvimento regional e a integração econômica da região.

5. CONCLUSÃO

A análise das rotas de integração entre o Brasil e o Peru, por meio do estado do Acre, evidencia a relevância estratégica dessas conexões para o fortalecimento do desenvolvimento regional e para a inserção competitiva do Brasil nos mercados internacionais, especialmente na região da Ásia-Pacífico. A Rota de Integração Sul-Americana Quadrante Rondon e a proposta de ligação rodoviária entre Cruzeiro do Sul (AC) e Pucallpa (Peru) representam alternativas logísticas viáveis que podem

reduzir custos operacionais, dinamizar o escoamento da produção e diversificar os canais de exportação e importação do país.

A partir da abordagem qualitativa e da análise documental, o estudo destacou os benefícios econômicos, sociais e logísticos dessas rotas, reforçando a importância do Acre como elo de articulação entre o território brasileiro e os países vizinhos. A posição geográfica privilegiada do estado, somada à possibilidade de integração por meio de corredores logísticos mais curtos e eficientes, cria oportunidades para o incremento da competitividade regional e a geração de novos mercados.

Contudo, os desafios estruturais, ambientais e institucionais ainda se impõem como barreiras significativas para a consolidação desses projetos. A precariedade da infraestrutura viária, a ausência de equipamentos logísticos como portos secos e laboratórios técnicos, além da carência de mão de obra especializada e entraves regulatórios, demandam a formulação e implementação de políticas públicas consistentes e articuladas entre os entes federativos e os países envolvidos. Ademais, é imprescindível considerar os impactos socioambientais, sobretudo no que se refere à preservação de áreas sensíveis como o Parque Nacional da Serra do Divisor e territórios indígenas.

Portanto, a integração regional via rotas terrestres entre Brasil e Peru, passando pelo Acre, configura-se não apenas como uma estratégia logística, mas como um projeto de desenvolvimento regional sustentável, que requer planejamento multiescalar, cooperação internacional e investimentos estruturantes. A construção de uma infraestrutura moderna, aliada a políticas públicas orientadas pela sustentabilidade e pela equidade territorial, poderá transformar os atuais desafios em oportunidades concretas de crescimento econômico, inclusão social e fortalecimento das relações comerciais sul-americanas.

Nesse sentido, o sucesso dessas rotas depende da superação dos gargalos existentes e da valorização do papel do Acre como vetor estratégico da política de integração sul-americana, reforçando seu protagonismo nas agendas de infraestrutura, comércio exterior e desenvolvimento regional.

6. Referências

1. ABREU, A. P.; SCHERER, G.; BAZZO, W. A.; PEREIRA, L. T. V. Ineficiência do Sistema Brasileiro de Transportes: Discussão CTS e Desenvolvimento Nacional. UFSC. Florianópolis – SC. 2023. Disponível em: https://abenge.org.br/cobenge/legado/arquivos/16/artigos/EIT622.pdf. Acesso em 15 nov. 2024.
2. BARAT, J. Planejamento das infraestruturas de logística e transporte. Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior. Brasília, n. 1, abr. 2009, p. 10-13. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5228/1/Radar_n1_Planejamento.pdf. Acesso: 07 fev. 2025.
3. BOISIER, Sergio. Desarrollo (Local): De qué estamos hablando? In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. (org.). Desenvolvimento local-regional: determinantes e desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. v.1, p. 151-185.
4. BRASIL, Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO. Rotas de integração Sul-Americana. Relatório 2024. Secretaria de Articulação Institucional. – Brasília: Secretaria de Articulação Institucional/MPO, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/articulacao-institucional/rotas-de-integracao/relatorio-2024-rotas-de-integracao.pdf. Acesso em 05 fev. 2025.
5. _____, Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO. Rotas de Integração Sul-Americana focam na saída do Acre para o Pacífico:
6. Brasília, 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/conteudo-governanca/comite-ministerial-de-governanca/subcomite-de-integracao-e-desenvolvimento-sul-americano-1/releases-rotas-de-integracao-sul-americana/rotas-de-integracao-sul-americana-acre.pdf. Acesso: 08 nov. 2024.

7. _____. Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO. Subcomitê de Integração e Desenvolvimento Sul-Americano. Relatório de atividades (junho a setembro de 2023). MPO: Brasília, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/integracao-vai-reforcar-comercio-com-vizinhos-e-reduzir-tempo-e-custo-das-exportacoes-para-a-asia/relatorio-final-subcomite-do-mpo.pdf. Acesso: 25 nov. 2024.

8. CAVALCANTE, F. Integração Acre-Ucayalli. [S. l.]: PREZI,2022. Disponível em: https://prezi.com/view/2dUaps08D6aR6k3SfFLx/. Acesso em: 15 maio 2024.

9. ETGES, V. E. Desenvolvimento Regional – a região importa? Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional G&DR. V. 18, n. 1, p. 313-319, jan.-abr. 2022.

10. FURTADO, J. O. S.; BRITO, M. L. R. Nota Técnica Exportações do Acre 2019 a 2022. Secretaria de Estado de Planejamento – SEPLAN. Diretoria de Desenvolvimento Regional – DIRDR: Rio Branco – AC, 2023. [S.l.].

11. JAYME JR., F. G. (coord.). Diagnóstico Socioeconômico do Acre 60 Anos: passado, presente e futuro. Parte VI – Síntese: potencialidades, economia, demografia e instituições no Acre. Tribunal de Contas do Acre; Governo do Acre; CEDEPLAR – UFMG; ALEAC: Rio Branco, 2023. Disponível em: https://seplan.ac.gov.br/wp-content/uploads/2024/03/DIAGNOSTICO-SOCIOECONOMICO-ACRE-60 ANOS_Livro_4___Parte_VI-.pdf. Acesso: 07 nov. 2024.

12. JURUÁ COMUNICAÇÃO. Em Cruzeiro do Sul, estado promove encontro para debater criação de rota comercial entre Acre e Peru. Cruzeiro do Sul – AC 2024. Disponível em: https://juruacomunicacao.com.br/em-cruzeiro-do-sul-estado-promove-encontro-para-debater-criacao-de-rota-comercial-entre-acre-e-peru/ Acesso em 02 fev. 2025.

13. MACROCONSULT. *Guia: como exportar para o Peru*. Serviço de consultoria preparado para a Embaixada do Brasil em Lima. Lima: Macroconsult, abr. 2020. Disponível em: https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/invest-export-brasil/exportar/conheca-os-mercados/como_exportar_privado/como-exportar.pdf/peru2020.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.

14. RIEDL, M. Desenvolvimento Regional In: Organização: GRIEBELER, M. P. D. Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos. Versão Revisada e Ampliada Editora Conceito | 2ª edição | Uruguaiana | 202 2021.

15. SANTOS, L. V. Efeitos da via de integração Cruzeiro do Sul (AC) e Pucallpa (PE), no contexto atual e na ótica da geopolítica local: fronteira do Acre (Brasil) com Ucayali (Peru). Rio de Janeiro: ESG, 2024.

16. SILVA, E. G.; SILVA, S. S. BR-364 – Nos Confins da Fronteira Oeste do Brasil: Uma Via para a Integração Rodoviária do Acre (Cruzeiro do Sul) com Ucayalli (Pucallpa). Ciência Geográfica – Bauru – XXIV – Vol. XXIV – (2): janeiro/dezembro – 2020. Disponível em: https://www.agbbauru.org.br/publicacoes/revista/anoXXIV_2/agb_xxiv_2_web/agb_xxiv_2-06.pdf. Acesso em: 07 fev. 2025.

17. SOUZA, H, P. Integração da América do Sul: A Infraestrutura Como dm Catalisador da Integração. Revista Tempo do Mundo | rtm | n. 30 | dez. 2022, Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13280. Acesso em 20 de jan. 2025.

18. SIMÕES, A. J. F. Integração: sonho e realidade na América do Sul. Brasília: FUNAG, 2011.Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-62-integracao_sonho_e_realidade_na_america_do_sul. Acesso em 20 fev. 2025.

19. VILELA, T.; BAKKER, L.; GUIMARÃES, G.; ARAÚJO, V.; SILVA, C. Análise Custo-Benefício da Interligação Terrestre Pucallpa-Cruzeiro do Sul. Documento de Trabalho. Conservation Strategy Fund. 2022. Disponível em: https://www.conservation-strategy.org/sites/default/files/field-file/%28PORT%29%20ACB%20Pucallpa%20Cruzeiro%20do%20Sul%20OK.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Conferência das Cidades: estratégias da SEPLAN/SE para a mobilização dos municípios no sentido da construção de políticas públicas urbanas sustentáveis, inclusivas e democráticas

- **Raíssa Santana Quintiliano dos Santos**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe, Brasil
  E-mail: raissasantanaquintiliano@gmail.com
- **Danilla Costa de Andrade**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe, Brasil
  E-mail: danillacandrade@gmail.com
- **Adelmo Pelágio de Andrade Filho**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe, Brasil
  E-mail: adelmopelagio@gmail.com
- **Mylla Hayama Kamanda Moura Santos Santana**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe, Brasil
  E-mail: myllamouraahk@gmail.com

Resumo

A Conferência das Cidades é um instrumento de gestão democrática da política urbana e tem como objetivo geral a mobilização social por meio da interlocução entre os entes federativos e a sociedade civil, ou seja, um espaço de participação democrática e construção coletiva onde representantes da população, do poder público e de setores vinculados ao planejamento se reúnem para discutir, avaliar e planejar o desenvolvimento urbano dos municípios brasileiros. Em Sergipe, foram realizadas 5 Conferências Estaduais e nos dias 05, 06 e 07 de agosto de 2025 ocorrerá a sua 6ª edição com o mesmo tema da Conferência Nacional: "Construindo a política Nacional de Desenvolvimento Urbano: caminhos para cidades inclusivas, democráticas, sustentáveis e com justiça social. " que servirão como guia para o debate e a formulação das propostas.

Neste contexto, a primeira etapa acontece com a realização das conferências municipais, essenciais para que as demandas locais sejam ouvidas e reflitam nas etapas estadual e nacional. Desta forma, as etapas municipais são um pilar essencial para a efetiva participação da população na formulação de políticas públicas de médio e longo prazo. Sendo assim, este trabalho tem como objetivo geral relatar a mobilização da Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe

(SEPLAN) por meio da Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Gestão Metropolitana (SDR) nos 75 municípios que compõem o Estado de Sergipe por meio do fornecimento de todo o arcabouço teórico, metodológico e técnico necessário para a realização das suas respectivas etapas municipais.

Além disso, através dessa mobilização, cada município contribuirá para o fortalecimento de uma agenda de transformação urbana que promova cidades mais inclusivas, sustentáveis e preparadas para os desafios futuros já que, ao participar ativamente, os municípios sergipanos ajudam a construir políticas públicas que reflitam as especificidades e prioridades regionais, visando sempre o bem estar da população e desenvolvimento urbano e sustentável. Ademais, a realização da Conferência Estadual servirá como diagnóstico preliminar para a construção de um Plano Estadual de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PEDUS) com programas de duração continuadas voltadas ao desenvolvimento urbano e regional do Estado de Sergipe alinhados com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Palavras-chave: Conferência das Cidades; Mobilização municipal; Sergipe.

1. INTRODUÇÃO

Na obra "O Espaço Urbano", Corrêa (1999) conceitua os agentes modeladores do espaço urbano e os define como responsáveis pelo processo de reestruturação urbana. Para o autor, são cinco agentes modeladores do espaço urbano: grupos sociais excluídos, proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários e o Estado. Dentro desse contexto, o Estado detém o papel de atuar no ordenamento urbano por meio da promoção de infraestrutura urbana, em políticas habitacionais e na elaboração de leis que visam o controle do uso e ocupação do solo, em outras palavras, o Estado atua como mediador das relações e precisa encontrar o equilíbrio entre os interesses dos agentes modeladores.

Neste contexto e dentro da configuração política da gestão governamental mediante a, Lei nº 9.373, de 15 de janeiro de 2024, a Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe (SEPLAN) foi instituída como Órgão de administração pública direta incluída na atual estrutura organizacional do Estado de Sergipe. Sendo assim, a SEPLAN é estruturada da seguinte forma: Secretariado; Secretariado executivo; Assessoria especial de gestão estratégica; Assessoria de comunicação e 4 subsecretarias: Subsecretaria de Transformação Digital e Inovação (STDI), Subsecretaria de Planejamento e Monitoramento Estratégico (SPME), Subsecretaria de Programação Econômica e Orçamento (SPEO) e Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Gestão Metropolitana (SDR).

Neste cenário, a Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Gestão Metropolitana (SDR) está subdividida em 2 superintendências: a superintendência de desenvolvimento regional e territorial e superintendência de gestão metropolitana e aglomerações urbanas; 3 gerências: gerência de projetos territoriais, gerência de políticas desenvolvimento regional e ordenamento territorial e gerência de gestão e governança; e 5 Coordenadorias: coordenadoria dos limites territoriais, coordenadoria de planos de desenvolvimento regionais e sub-regionais; coordenadoria de acompanhamento de projetos e programas, coordenadoria de territórios de planejamentos e coordenadoria de geoprocessamento e informações territoriais.

Atualmente, a SDR trabalha em 7 frentes: Reestruturação da gestão e governança metropolitana; Revisitação dos territórios de planejamento e identidade; Atualização dos limites municipais, auxilia no zoneamento ecológico-econômico; Revitalização do centro de Aracaju, Atualização dos planos de desenvolvimento do territórios sergipanos e a coordenação da produção da 6ª Conferência Estadual das Cidades.

Sendo assim, a 6 ª Conferência Estadual das Cidades, configura-se como um importante instrumento de gestão participativa na produção da política urbana. Neste ínterim, as Conferências precisam ser realizadas nos três níveis federativos sendo a etapa municipal a que possibilita a participação direta da população, ou seja, as conferências municipais são, um pilar essencial para a efetiva participação dos municípios na formulação de políticas urbanas estaduais e nacionais.

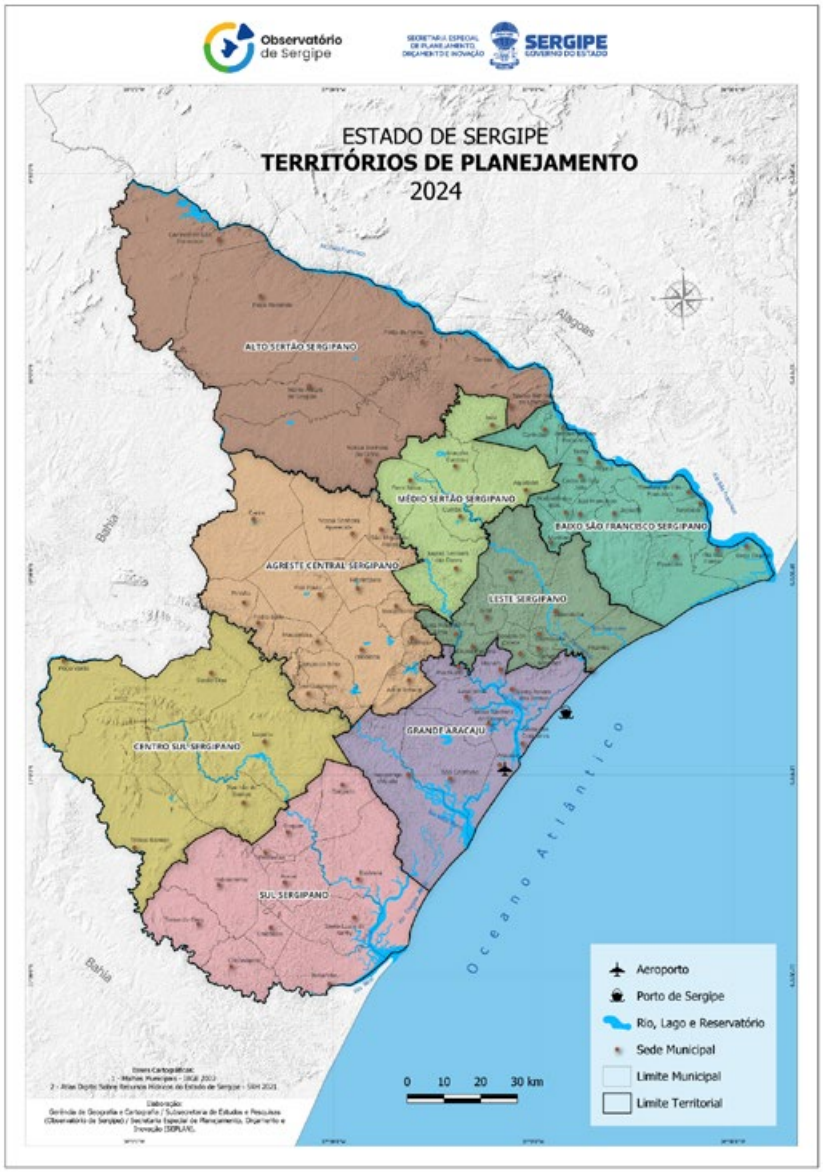
Deste modo, o Governo de Sergipe, através da SDR, iniciou uma estratégia de mobilização dos 75 (setenta e cinco) municípios sergipanos de modo a fornecer o arcabouço teórico e metodológico com o objetivo de viabilizar a participação ativa dos municípios nesta

importante política urbana e assim fomentar a etapa Estadual. Através dessa mobilização, cada cidade contribui para o fortalecimento de uma agenda de transformação urbana que promova cidades mais inclusivas, sustentáveis e preparadas para os desafios futuros. Ao participar ativamente, os municípios sergipanos ajudam a construir políticas públicas que reflitam as especificidades e prioridades locais, visando sempre o bem estar da população e o desenvolvimento urbano sustentável.

O processo de visitas realizadas, revelou-se essencial para o engajamento dos municípios na construção e efetivação do evento. Durante essas visitas, foi possível observar diferentes realidades e desafios, além de identificar as melhores estratégias para garantir a participação ativa das cidades na Conferência.

Assim, quanto aos aspectos físico-territoriais, o Estado de Sergipe está localizado no extremo leste do Brasil, fazendo divisa com os estados de Alagoas e Bahia. De acordo com o censo demográfico de 2022, Sergipe conta com mais de 2 milhões de habitantes, distribuídos em 75 municípios, distribuídos em 5 territórios de planejamento (mapa 01), são eles: Alto Sertão, Médio Sertão, Agreste Central, Centro Sul, Sul, Grande Aracaju e Baixo São Francisco.

Mapa 01 – Sergipe: divisão política e territórios de planejamento



Fonte: Observatório de Sergipe, 2024. Disponível em: https://observatorio.se.gov.br/mapas-e-cartogramas/

Dentro desse contexto, é importante destacar a diversidade entre municípios pode ser observada inicialmente no quantitativo da população residente, enquanto Aracaju (capital sergipana) possui mais de 600 mil habitantes, sendo o mais populoso do Estado, o município de Amparo do São Francisco possui apenas 2.170 habitantes (menos populoso). Além das diferenças populacionais, os municípios apresentam especificidades culturais, econômicas e sociais, requerendo cuidados e políticas públicas voltadas para a realidade daquele território.

2. OBJETIVOS

Objetivo Geral: Relatar a mobilização da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe (SEPLAN) por meio da Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Gestão Metropolitana (SDR) nos 75 (setenta e cinco) municípios que compõem o Estado por meio do fornecimento de todo o arcabouço teórico, metodológico e técnico necessário para a realização das suas respectivas etapas municipais.

Objetivos específicos

1) Estabelecer uma relação de governabilidade entres os entes federativos municipais e estadual.
2) Fornecer Arcabouço teórico, metodológico e técnico necessário para a realização das etapas municipais das Conferência das Cidades;
3) Capacitar os municípios em temas relacionados à políticas urbanas.

3. METODOLOGIA

Para atingir os objetivos, foram traçadas as seguintes metodologias:

Primeiro, foram realizadas reuniões com os prefeitos e/ou representantes dos 75 municípios que compõem o estado de Sergipe com a pauta de apresentação e convite para a realização da Conferência das Cidades além de introduzir a compreensão dos entendimentos dos anseios urbanísticos do município com o objetivo de estabelecer uma comunicação direta entre os entes federativos municipal e estadual;

Depois, foram apresentados os materiais necessários (figura 1) para a guiar a preparação das etapas municipais sendo eles:

- Cartilha explicativa da Conferência das Cidades
- Portaria Nacional do Ministério das Cidades Nº 175 de 28 de fevereiro de 2024;
- Decreto de convocação da Conferência estadual: Decreto Estadual Nº 713 de 04 de Junho de 2024;
- Portarias de constituição da Comissão organizadora: Portaria SEPLAN Nº 30 de 12 de abril de 2024 e portaria SEPLAN Nº 31 de 17 de abril de 2024;
- Portaria de Regimento Interno da Conferência Estadual: Portaria SEPLAN Nº 54 de 06 de Junho de 2024.
- Minutas para estabelecimento de Comissão organizadora,
- Minutas de decreto e convocação de conferência Municipal,
- Minutas de regimento interno municipal
- Modelo de ficha cadastral de delegados eleitos na etapa municipal para a a Estadual.

Figura 1 – Documentação entregue com o material necessário para a confecção da etapa municipal

Fonte: Autoral, 2025

Ademais, foram fornecimentos de canais diretos de comunicação em relação às conferências por meio de grupos na plataforma WhatsApp e realização de capacitações online para os pontos focais a respeito da temática. Por fim, serão realizados acompanhamentos da realização das etapas municipais da Conferência.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 CONVOCAÇÃO E COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO ORGANIZADORA ESTADUAL

O primeiro passo na mobilização aconteceu com a publicação do decreto de Convocação da Conferência Estadual de Sergipe mediante o Decreto nº 713 de 04 de Junho de 2024 que dentre outras diretrizes, definiu procedimentos para a elaboração da comissão organizadora estadual (portaria 30 de 12 de abril de 2024 e portaria 31 de 17 de abril de 2024) de para o regimento interno (portaria 54 de 06 de junho de 2024).

Em consonância com as normativas então descritas, a comissão organizadora foi definidas com a seguinte composição:

- 42,3% de gestores, administradores públicos e legislativos, totalizando 10 (dez) membros;
- 26,7% de movimentos populares, totalizando 07 (sete) membros;
- 9,9% de empresários relacionados à produção e financiamento do desenvolvimento urbano, totalizando 02 (dois) membros;
- 9,9% de Trabalhadores por entidades sindicais, totalizando 02 (dois) membros;
- 7% de entidades profissionais acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais, totalizando 02 (dois) membros;
- 4,2% de organizações não governamentais com atuação na área de desenvolvimento urbano totalizando 01 (um) membro.

Desta forma, a Comissão Organizadora Estadual ficou composta pelos seguintes participantes:

Segmento	Qnt.	Representação
Gestores, administradores públicos e legislativos	02	Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (SEPLAN)
	01	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEDURBI)
	01	Secretaria Estadual da Casa Civil (SECC)
	01	Secretaria de Estado da Assistência Técnica e Inclusão à Cidadania (SEASIC)
	01	Secretaria Estadual de Ações Climáticas (SEMAC)
	01	Secretaria Especial de Articulação entre os Municípios (SEAM)
	01	Federação dos Municípios do Estado de Sergipe (FAMES)
	01	Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe (ALESE)
Movimentos populares	01	Confederação Nacional da Associação de Moradores (CONAM)
	01	Movimento de Trabalhadores por Direitos (MTD)
	01	Central de Movimentos Populares (CMP)
	01	Movimento dos Trabalhadores Sem-teto (MTST)
	01	União Nacional por Moradia Popular (UNMP)
	01	Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB)
	01	Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM)
Trabalhadores representados por entidades sindicais	01	Central Única dos Trabalhadores (CUT)
	01	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB)
Empresários relacionados à produção e financiamento do desenvolvimento urbano	01	Associação dos Dirigentes de Empresas da Indústria Imobiliária de Sergipe (ADEMI)
	01	Associação Sergipana dos Empresários de Obras Públicas e Privadas (ASEOPP)
Entidades profissionais acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais	01	Universidade Federal de Sergipe (UFS)
	01	Ordem dos Advogados do Brasil/Sergipe (OAB/SE)
Organizações não governamentais com atuação na área de desenvolvimento urbano	01	Movimento Nacional dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (MNODS)

Nesse contexto, para melhor eficiência das atividades, a comissão organizadora foi subdividida em 04 frentes: Comissão de infraestrutura: responsável pelo espaço físico do evento estadual; Comissão de metodologia e relatoria: responsável pela sistematização e produção do caderno de propostas; Comissão de mobilização e articulação: responsável direto pela mobilização dos municípios e por fim, a comissão de validação e recursos: responsável por analisar todas as documentações posteriores às conferências e validá-las positivamente ou negativamente.

Também ficou definido a carga horária total das etapas municipais que devem ser de 12 (doze) horas para a capital Aracaju e 08 (oito) horas para os demais municípios, ambos excluindo a mesa de abertura para que não haja prejuízo dos debates. Quanto à quantidade de propostas enviadas por município, municípios com até 100 mil habitantes, enviam 4 propostas, enquanto municípios com mais de 100 mil habitantes (Lagarto, Itabaiana e Nossa Senhora do Socorro), enviam 8 propostas municípios com também também seguem uma proporcionalidade de acordo com a quantidade de habitantes. Aracaju, por ser a capital, é responsável pelo envio de 8 (oito) a 12 (doze) propostas.

A Comissão Organizadora Estadual reuniu-se periodicamente para a deliberação das pautas pertinentes à produção do evento (figura 2). Todas as reuniões tiveram quórum mínimo de 2/3 de componentes.

Figura 2 – Reunião da Comissão Organizadora.

Fonte: Autoral, 2024

No contexto do regimento interno, os participantes da Conferência Estadual serão distribuídos em 04 (quatro) categorias sendo elas: Delegados(as), natos, de base estadual e eleitos nas conferências municipais; observadores (as), convidados (as), expositores (as) e palestrantes. Sendo assim, o quantitativo de delegados foi estabelecido proporcionalmente ao número de habitantes estando dispostos da seguinte maneira:

- Municípios com 4 delegados: Rosário do Catete, Nossa Senhora Aparecida, Riachuelo, Ilha das Flores, Pirambu, brejo Grande, Siriri, Muribeca, Pedrinhas, Santana do São Francisco, Macambira, Nossa Senhora de Lourdes, Feira Nova, Graccho Cardoso, Pinhão, Cedro de São João, Itabi, Divina Pastora, Santa Rosa de Lima, Cumbe, Canhoba, Malhada dos Bois, São Miguel do Aleixo, Telha, São Francisco, General Maynard, Pedra Mole e Amparo do São Francisco.
- Municípios com 6 delegados: Carira, Riachão do Dantas, Campo do Brito, Areia Branca, cristinápolis, Ribeirópolis, Indiaroba, Neópolis, Japaratuba, Maruim, Frei Paulo, Monte Alegre de Sergipe, Carmópolis, Santa Luzia do Itanhy, Japoatã, Pacatuba, Tomar do Geru, Malhador, Gararu, Santo Amaro das Brotas, Moita bonita, São Domingos e Arauá
- Municípios com 10 delegados: Simão Dias, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora da Glória, Itabaianinha, Itaporanga d'A'juda, Poço Redondo, Capela, Canindé de São Francisco, Propriá, Porto da Folha, Nossa Senhora das Dores, Boquim, Laranjeiras, Umbaúba, Poço Verde, Salgado e Aquidabã;
- Municípios com 12 delegados: São Cristóvão, Estância e Tobias Barreto;
- Municípios com 16 delegados: Nossa Senhora do Socorro, Itabaiana e Lagarto;
- Municípios com 50 delegados: Aracaju.

4.2. IMPLEMENTAÇÃO DE METODOLOGIA

A metodologia a ser adotada na Conferência Estadual será realizada pelo núcleo Aracaju do Observatório das Metrópoles[1] e contará com 17 horas e carga horária total e acontecerá da seguinte forma:

a) O Caderno de propostas sistematizar as propostas para discussão nos grupos de trabalho – GT's
b) Cada grupo de trabalho terá um(a) coordenador), um(a) facilitador(a) e um(a) relator(a)

1 O Observatório das Metrópoles é um Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) que trabalha de forma sistemática e articulada sobre os desafios metropolitanos colocados ao desenvolvimento nacional, tendo como referência a compreensão das mudanças das relações entre sociedade, economia, Estado e os territórios conformados pelas grandes aglomerações urbanas brasileiras. Atualmente, a equipe do INCT Observatório das Metrópoles é composta por mais de 400 pesquisadores vinculados a instituições de ensino superior, distribuídos pelos 18 núcleos regionais da rede.

A metodologia de funcionamento dos grupos de trabalho – GT's envolverá:

1) leitura das propostas do caderno de propostas;
2) os delegados podem fazer destaques;
3) os destaques podem ser supressivos, aditivos ou modificativos;
4) Os facilitadores devem estar atentos às propostas eventualmente contraditórias.
5) o(a) coordenador(a) coloca em votação os destaques;
6) são levadas para a plenária final todas as propostas que receberem mais de 1/3 dos votos.
7) o relator (a) fará o relato por escrito do GT e marcará os destaques;

c) A estrutura dos debates deverá contemplar:

- Diretrizes para a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano de Sergipe em todos os temas de debate
- Propostas para o Texto Base Nacional: diretrizes e prioridades da PNDU nos diversos temas

Após os debates, as propostas serão sistematizadas e aprovadas na plenária final da Conferência Estadual.

4.3. MOBILIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO COM OS MUNICÍPIOS.

Para mobilização dos 75 municípios que compõem o Estado, foram necessários 3 (três) meses de visitas in loco (figura 3) com o objetivo de promover uma interlocução direta entre os entes federativos.

Figura 3 – Reunião da SDR com a prefeita do município de Gararu/SE

Fonte: Autoral, 2024

Com o propósito de promover essa sensibilização e a mobilização dos municípios sergipanos para a organização de suas respectivas conferências municipais da cidade, decidiu-se por visitar cada um deles; o que foi possível por conta da reduzida dimensão territorial do estado de Sergipe.

Preliminarmente, foi expedida um ofício circular para todos os municípios, informando sobre a

iminência da realização das Conferências Nacional e Estadual das Cidades, bem como sobre a importância da organização e execução das Conferências Municipais. Em seguida, passou-se à busca de interlocução com os gestores de cada município, por meio de mensagens eletrônicas e ligações telefônicas, para agendamento prévio de visita. E assim deflagrou-se o processo de interlocução presencial com os prefeitos e secretários de cada município.

A grande maioria das reuniões aconteceram na sede da prefeitura de cada município, quase sempre com a presença dos prefeitos. No entanto, excepcionalmente, alguns prefeitos preferiram se dirigir à sede da Subsecretaria de Desenvolvimento Territorial e Gestão Metropolitana da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Inovação (SDR/SEPLAN) para tratar da temática, aproveitando o ensejo de sua presença na Capital para a tratativa de diversos assuntos públicos.

A dificuldade de contato com alguns municípios demandou visita presencial não agendada, objetivando contato com servidores, normalmente secretários de administração ou planejamento, para expor o assunto e solicitar audiência com o prefeito. Tais iniciativas se revelaram bastante proveitosas, em algumas delas, tendo sido possível tratar com o prefeito no mesmo dia.

Durante as reuniões, foram expostas que a conferência das cidades será um grande evento de alcance nacional a se expressar nos três níveis federativos: municípios, estados (e distrito federal) e união. Seu clímax era a Conferência Nacional das Cidades, da qual serão extraídos os vetores propiciatórios da formação de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Foi explicado então que, de nada adiantaria a realização de uma Conferência Nacional sem a precedência das etapas preparatórias municipais e estaduais, uma vez que, somente dessa forma, a Conferência Nacional poderia condensar propostas fundamentadas num prévio, consistente e seguro olhar local e regional. Foi pontuado também que ninguém falava melhor de suas dores que aqueles que a sentem, de sorte que sonegar a voz do município do processo de escuta nacional, seria silenciar sua dor, obstaculizando a sua solução. Foi chamado a atenção para o fato de que não se tratava apenas da produção de uma política nacional, mas também de uma política estadual de desenvolvimento urbano, algo de interesse direto do município, sobretudo num estado territorialmente pequeno como Sergipe.

Também foi apontado que a conferência municipal era a mais importante, pois enquanto a estadual era constituída por delegados municipais e a federal era constituída por delegados estaduais, a municipal tinha as portas escancaradas para as pessoas do povo ingressarem e, respeitando-se os segmentos pertinentes e as respectivas proporções, submeterem seu nome a uma eleição de delegados. Em síntese: no município era onde aconteceria em sua forma mais pura, a democracia direta.

Após o discurso sobre os aspectos estratégicos e táticos da conferência, normalmente os gestores manifestaram seu entusiasmo com a meta, bem como sua decisão de adesão ao projeto. A partir disso, inicia-se a fase operacional da interlocução, solicitando a designação, por ofício subscrito pelo Chefe do Executivo, de dois pontos focais, um titular e um suplente, logo explicando que ponto focal seria a pessoa encarregada diretamente da organização do evento, da alimentação informativa e documental do site da Rede de Desenvolvimento Urbano Sustentável (REDUS), bem como de interação direta com os técnicos da SDR/SEPLAN sobre tudo que disse respeito ao tema em questão.

Cada reunião suscitou a lavratura de uma ata subscrita por todos os partícipes, da qual constava o registro sintético das informações transmitidas e dos documentos entregues, bem como a lembrança da necessidade de envio de ofício com a indicação dos pontos focais para e–mail da SDR/SEPLAN.

A etapa posterior do trabalho tem sido o acompanhamento dos trabalhos de organização das conferências desenvolvidos pelas equipes técnicas das prefeituras, mais precisamente, os pontos focais e seus colaboradores. Trata-se de um trabalho proativo, que se desenvolve com o propósito de evitar imperfeições que possam dar causa à invalidação das conferências que serão realizadas, o que implicaria desperdício de recursos públicos, bem como o empobrecimento da conferência como um todo.

Em verdade, haveria não apenas o empobrecimento das conferências estadual e nacional, mas das políticas estadual e nacional de desenvolvimento urbano que serão produzidas a partir delas.

Por fim, técnicos da SDR/SEPLAN estarão presentes em todas as conferências realizadas pelos municípios bem como ministrarão palestras nas conferências em que foram solicitadas esse apoio intelectual.

4.5. CAPACITAÇÃO DOS PONTOS FOCAIS.

Além das visitas de convocatória estadual, foram realizadas capacitações (figura 4) com os pontos focais dos municípios com o objetivo de guiá-los no passo a passo para a realização de suas respectivas etapas municipais.

Figura 4 – Capacitação com os pontos focais do município de Monte Alegre de Sergipe/SE

Fonte: Autoral, 2025

O processo de capacitação foi subdividido em 06 (seis) etapas descritas a seguir:

Etapa 01: Confirmação e cadastro da conferência municipal:

- Recebimento da convocatória estadual;
- Envio do ofício com os pontos focais;
- Cadastro do ponto focal na plataforma;

Etapa 02: Instituição da Comissão organizadora:

Feita pelo Conselho das cidades e em caso de inexistência, fica sob responsabilidade da Comissão organizadora

Formada por no mínimo 4 segmentos dos seguintes:

1) Gestores, administradores públicos e legislativos
2) Movimentos populares
3) Empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano
4) Trabalhadores (Entidades sindicais)
5) Entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais
6) Organizações não governamentais

Etapa 03: Convocação da Conferência:

- Convocação mediante decreto expedido no diário oficial do município;
- Ampla divulgação em veículo oficial;

Etapa 04: Realização da Conferência Municipal:

- Organizada pela comissão organizadora;
- carga horária mínima de 8 horas de duração excluído mesa de abertura;
- Indicação de propostas prioritárias;
- eleição dos delegados estaduais;

Etapa 05: Sistematização dos resultados da Conferência Municipal

- Relatório final com principais informações da Conferência e propostas municipais aprovadas a serem encaminhadas à etapa estadual no prazo de 5 dias corridos da realização da etapa municipal;
- Preenchimento do formulário eletrônico;
- Ficha cadastral dos delegados eleitos para a etapa estadual;

Etapa 06: Validação e recursos

- Submissão das documentação comprobatória na plataforma REDUS

4.6. TEXTO BASE ESTADUAL E GRUPOS TEMÁTICOS

Por fim, foi entregue aos municípios o texto base estadual com as diretrizes para realização das suas respectivas etapas municipais com as questões norteadoras de discussão bem como os grupos temáticos a serem debatidos. São eles:

- Diretrizes gerais para PNDU e para a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano Sustentável de Sergipe – PEDUS/SE
- Política de habitação e regularização fundiária
- Política de Saneamento Básico
- Política de meio ambiente de transição climática
- Política de Mobilidade Urbana
- Controle Social e gestão democrática das Cidades
- Gestão Estratégica e financiamento da pedus/se – Gestão Interfederativa, cooperação; consórcios e gestão das regiões metropolitanas
- Tecnologia, transformação digital e Segurança Pública

Também foram propostas 20 (vinte) questões norteadoras de discussão, elaboradas e aprovadas pela Comissão Organizadora Estadual e construídas baseadas no texto base nacional da Conferência das Cidades. São elas:

1) Quais são os principais problemas urbanos do seu município nas áreas de saneamento ambiental e mobilidade urbana?
2) Quais as potencialidades econômicas, sociais e culturais da sua cidade, seja na sede ou nos povoados?
3) O seu município apresenta espaços públicos de qualidade, acessíveis, próximos ao seu local de moradia?
4) Como promover espaços públicos que reúnam todas as condições necessárias para o pleno uso pelos diferentes grupos sociais?
5) Pensando na diversidade, quais são as formas de violência sofridas pelos mais pobres, pelas mulheres, pelas pessoas negras ou quilombolas, pelos povos originários, pela população LGBTQIAPN+ e o que pode ser feito para enfrentar essas formas de violência?
6) As habitações de interesse social (moradia popular) na sua cidade são bem localizadas? Elas estão próximas de equipamentos comunitários (educação, saúde, saneamento, lazer e transporte público) em bom funcionamento? Como melhorar essa questão?
7) O seu município tem áreas de risco ocupadas por moradias? Nos últimos anos, essas áreas têm sofrido mais eventos em função das mudanças climáticas? O que é possível fazer sobre esta questão?
8) O seu município conta com Conselho Municipal da Cidade? Caso não exista, qual o Conselho que decide sobre as questões urbanas? Ele está efetivamente funcionando? Tem caráter deliberativo? Suas deliberações são cumpridas?
9) Quais são os principais problemas urbanos do seu município nas áreas de regularização fundiária e habitação?
10) Quais mecanismos de participação social que existem na sua cidade? Tem algum tipo de orçamento participativo ou forma de envolver a comunidade nas suas tomadas de decisão na construção da política urbana?
11) A política urbana do seu município interage com a política urbana dos municípios vizinhos?
12) Quais devem ser as prioridades da política municipal de desenvolvimento urbano do seu município?
13) Quais são os principais problemas de segurança pública de sua cidade?

14) O trabalho desenvolvido pelas forças de segurança é satisfatório? Elas têm uma boa relação com a comunidade?
15) Em seu município existe guarda municipal? A guarda municipal é armada? Qual deve ser o papel da guarda municipal na segurança pública do seu município?
16) O sistema de distribuição de água do seu município funciona satisfatoriamente? A água é de boa qualidade?
17) O sistema de esgotamento sanitário do seu município atende a toda a população de maneira satisfatória? Existe tratamento de esgoto adequado?
18) Quais as contribuições que a tecnologia digital de informação pode prestar à população do seu município?
19) Quais os principais problemas ambientais existentes no seu município e que têm conexão direta com o espaço urbano?
20) Há algo em seu município que possa ser melhorado para prevenir ou mitigar os efeitos das mudanças climáticas?

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, um dos principais resultados alcançados com a mobilização de 100% do Estado foi o aumento da conscientização sobre a importância da realização da etapa municipal. Os gestores municipais, ao receberem informações detalhadas sobre os objetivos do evento e o impacto desta importante política urbana no desenvolvimento urbano e social, demonstraram um interesse crescente em organizar e participar das etapas preparatórias. A mobilização proporcionou, ainda, uma maior compreensão sobre os temas a serem debatidos, como o planejamento urbano, a inclusão social e a sustentabilidade, áreas de grande relevância para a melhoria da qualidade de vida da população.

As visitas também possibilitaram uma troca rica de experiências entre os técnicos responsáveis pela coordenação da Conferência e os representantes locais. Esse intercâmbio favoreceu a identificação de necessidades específicas de cada município. Durante as visitas foi fornecido todo material de apoio, proporcionando aos municípios modelos de documentos necessários para as etapas da Conferência, os quais podem ser adaptados às necessidades do município. Com isso, foi possível oferecer um suporte mais eficaz na execução das etapas da conferência, desde a mobilização até a organização de discussões e propostas de políticas públicas.

Entretanto, a mobilização não esteve isenta de desafios. Em alguns municípios, foram enfrentadas dificuldades na comunicação para agendamento de visitas, o qual se constituiu num significativo desafio a ser superado para a implementação das etapas previstas. Outro aspecto importante, foi que a diversidade de realidades entre as cidades demandou uma abordagem diferenciada para garantir que todos os municípios, independentemente de seu porte ou localização, fossem contemplados adequadamente no processo.

Em algumas localidades, observou-se um envolvimento mais expressivo para realização da conferência, enquanto em outras, a mobilização foi mais tímida, o que evidenciou a necessidade de estratégias mais eficazes para estimular a participação dos municípios.

Por fim, pode-se concluir que as visitas realizadas aos municípios de Sergipe para a mobilização da Conferência Municipal das Cidades cumpriram seu papel de estreitar a relação entre os gestores públicos e a coordenação estadual. A partir dessa experiência, é reforçado que a produção de eventos dessa magnitude é o resultado da articulação constante entre os diversos níveis de governo, e da atuação direta de movimentos populares, sindicatos de trabalhadores, empresários, entidades acadêmicas, conselhos de classe, organizações não governamentais e toda a sociedade civil na composição de estratégias de mobilização às características locais e, principalmente, do incentivo à participação ativa de todos os segmentos da sociedade. Essa iniciativa também reforçou a importância do diálogo contínuo e da escuta ativa como instrumentos essenciais para fortalecer a governança urbana, promovendo uma gestão mais democrática, colaborativa e sensível às necessidades reais da população.

6. Referências

1. BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria MCID nº 175, de 28 de fevereiro de 2024. Aprova o Regimento Interno e convoca a 6ª Conferência Nacional das Cidades. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01 mar. 2024. Edição 42, Seção 1, p. 4. Disponível em: [inserir link do DOU se desejar] ou arquivo interno. Acesso em:10/04/2025.
2. BRASIL. Ministério das Cidades. Texto-base: 6ª Conferência Nacional das Cidades – Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: caminhos para cidades inclusivas, democráticas, sustentáveis e com justiça social. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2024. Disponível em: Texto_Base_6_CNC_04.03.pdf. Acesso em: 10/04/2025.
3. CORRÊA, Roberto Lobato. O espaço urbano. 4° edição.Editora Ática, São Paulo. 1999
4. SERGIPE (Estado). Decreto nº 713, de 04 de junho de 2024. Convoca a 6ª Conferência Estadual das Cidades, define procedimentos para a composição da respectiva Comissão Organizadora Estadual, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de Sergipe, Aracaju, SE, 05 jun. 2024. Disponível em: https://legislacao.se.gov.br/. Acesso em: 10/04/2025.
5. SERGIPE (Estado). Regimento Interno da 6ª Conferência Estadual das Cidades. Aracaju, SE: Governo do Estado de Sergipe, 2024. Disponível em: https://iose.se.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/6069/. Acesso em: 10/04/2025.
6. SERGIPE (Estado). Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação. Portaria nº 30, de 2024. Institui a Comissão Organizadora da 6ª Conferência Estadual das Cidades. Aracaju, SE: SEPLAN, 2024. Disponível em: https://iose.se.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/5927/. Acesso em: 10/04/2025.
7. SERGIPE (Estado). Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação. Portaria nº 31, de 17 de abril de 2024. Retifica a Portaria SEPLAN nº 30/2024 que constitui a Comissão Organizadora da 6ª Conferência Estadual das Cidades, e dá providências correlatas. Aracaju, SE: SEPLAN, 2024. Disponível em: https://iose.se.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/5937/. Acesso em: 10/04/2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Corredores de sustentabilidade como ferramenta de implantação do plano de desenvolvimento sustentável

- **Daniel Mancebo**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: daniel.mancebo@prefeitura.rio
- **Aline Romeu Xavier**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: aline.xavier@prefeitura.rio
- **Brasiliano Vito Fico**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: brasiliano.fico@prefeitura.rio
- **Thais Renno de Andrade**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: thais.andrade@prefeitura.rio

Resumo

O plano de desenvolvimento sustentável para uma grande cidade brasileira adota a inovadora estratégia de Corredores de Sustentabilidade. Estes, em número de 45, são codificados por cores (verde, azul, marrom, laranja) representando prioridades como áreas verdes, água, infraestrutura urbana e equidade. A abordagem visa territorializar o plano, facilitando a compreensão pública e dando elementos concretos para sua implantação. A abordagem dos corredores busca transformar a cidade, tornando-a mais sustentável, resiliente e equitativa, onde a comunidade é um elemento central para o sucesso dessa empreitada. Os corredores são interconectados, gerando um efeito sinérgico onde ações em um corredor beneficiam outros. São flexíveis e servem como guias para investimentos no território. Os corredores verdes expandem espaços naturais e infraestruturas verdes diversas. Os corredores marrons focam na densificação urbana e desenvolvimento orientado ao transporte público (DOT). Os corredores azuis visam proteger e restaurar corpos d'água. Os corredores laranjas abordam ações sociais e econômicas, especialmente para os mais vulneráveis, utilizando o Índice de Progresso Social (IPS) para identificar áreas prioritárias. A cidade dispõe de uma experiência de implementação dos Corredores com uma metodologia estruturada em quatro fases. Essa abordagem envolve um diagnóstico local participativo, a definição de Rotas de Sustentabilidade prioritárias, o uso de um Catálogo de Soluções Sustentáveis e a participação ativa da comunidade e de diversos atores em todas as etapas. A experiência enfatiza a utilização de ferramentas participativas para engajar a população e o poder público no planejamento e implementação das ações.

Palavras-chave: corredores sustentáveis; equidade; resiliência

1. INTRODUÇÃO

Os Corredores de Sustentabilidade são os eixos de implementação do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS) (PREFEITURA, 2021, p.435). O Plano foi desenvolvido pela Prefeitura com visão de longo prazo embasado em compromissos internacionais junto à agenda de desenvolvimento sustentável mundial e com alinhamento ao Acordo de Paris de forma a promover o enfrentamento e adaptação da cidade à emergência climática, definindo estratégias para sua implementação. Mas o que vem a ser o PDS?

Para responder a esta pergunta é preciso voltar ao ano de 1992 e entender a razão da cidade ser tão ligada na pauta do desenvolvimento sustentável. O mundo se reuniu na cidade do Rio para a II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Rio-92 ou Cúpula da Terra, onde 108 chefes de Estado dos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) discutiram como alcançar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação e proteção dos ecossistemas da Terra, consagrando o conceito de desenvolvimento sustentável (CÂMARA, 2025).

Vinte anos mais tarde, em 2012, a cidade é anfitriã da Rio+20 Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável nela ocorreu o lançamento de processo intergovernamental para a criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Foro Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável e o fortalecimento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

Os ODS são incorporados à realidade nacional quando o Brasil é o primeiro país a aceitar a adequação deles em nível municipal. O país cria a Comissão Nacional para os ODS em 2016 e são, à época, em 17 que tratam desde questões de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis sustentabilidade; proteção,, recuperação e promoção do uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerindo de forma sustentável as florestas, de combate a desertificação, detenção e reversibilidade da degradação da terra e da perda de biodiversidade conservação e promoção do uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável preservação ambiental, acesso à água, energia limpa, perpassando por redução das desigualdades sociais, igualdade de gênero, educação acessível e inclusiva, trabalho decente e desenvolvimento econômico, vida saudável e bem-estar de todos, fome zero, segurança alimentar e melhoria da nutrição, promover a agricultura sustentável e promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionando o acesso à justiça para todos e construindo instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis e fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Assim o PDS congrega numa única "matriz de planejamento compromissos internacionais e instrumentos municipais para a construção de uma visão de longo prazo para a cidade, alinhada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU" (PREFEITURA, 2025).

Neste sentido, ao serem construídas as metas e ações da Agenda 2030 local no âmbito do PDS, buscou-se entender que eixos territoriais seriam os mais relevantes do ponto de vista do diagnóstico da cidade para endereçar os principais projetos e ações de forma intersetorial.

Logo, o conceito de desenvolvimento sustentável que desde as últimas décadas abraça as políticas sociais, econômicas e ambientais, foi o orientador para a identificação desses eixos prioritários de desenvolvimento.

Pressupõe-se, portanto, que diferentes realidades do município do Rio de Janeiro pudessem ser caracterizadas como mais relevantes e, para tanto, foram pensados 4 tipos de corredores definidos por cores que indicam a agenda prioritária de desenvolvimento.

Há corredores azuis, relacionados às águas (agenda de preservação e melhoria da qualidade das águas em rios, lagoas e litoral), verdes (conexões entre florestas e arborização urbana), marrons (para densificação e dotação de infraestrutura urbana) e laranjas (com foco no desenvolvimento social e econômico).

No entanto, tais classificações não são excludentes, tampouco estanques, e as tipologias se entrecruzam e há um conjunto de ações que abarcam a complexidade de todos os tipos de soluções necessárias por corredor.

Portanto, tais análises geraram 45 Corredores de Sustentabilidade que perpassam todas as regiões de planejamento da cidade do Rio de Janeiro e foram planejados e identificados territorialmente. Eles têm o objetivo de promover políticas públicas integradas

visando a redução das desigualdades sociais e territoriais segundo o lema "não deixar ninguém para trás" trazido pela Agenda 2030 (PREFEITURA, 2021, p.436).

Isso ocorre através da atuação de diferentes políticas públicas municipais que abarcam os aspectos sociais, econômicos e ambientais em todos os corredores simultaneamente e que resgatam o conceito clássico de desenvolvimento sustentável e se traduzem numa aplicação direta na vida das pessoas, por meio de ações no território que produzem impactos no bairro e na comunidade.

2. OBJETIVOS

Políticas públicas efetivas demandam a estruturação de uma governança adequada, definição de estratégias, instrumentos e mecanismos de liderança, implementação e controle, para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2021, p.12).

Sendo dever do município atribuído pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII) e considerando a implementação do PDS de forma territorializada através dos Corredores de Sustentabilidade, o desafio se constitui no desenvolvimento de uma metodologia estratégica que promova e facilite a escalabilidade desta implementação respeitando as características de cada lugar.

Como aplicar os recursos limitados para implementar diversos programas, projetos e ações nos diversos pontos do território sabendo que as realidades são distintas por questões históricas, sociais e econômicas?

Como proceder de forma territorializada e estruturada a atuação frente às principais vulnerabilidades e urgências sociais, ambientais e urbanas da cidade? (PREFEITURA, 2021, p.435).

A resposta para esta perguntas é respondida através da definição prévia de tipologias de Corredores que seriam implementados e que resultaram em macro diagnósticos temáticos e georreferenciados tomando-se como base dados e indicadores que fundamentaram a definição de áreas prioritárias de intervenção, portanto, estabelecendo os Corredores de Sustentabilidade.

Como desdobramento, foram levadas as ações específicas por Corredor e que constaram em capítulo específico do PDS, que posteriormente resultaram em propostas inovadoras de implementação de soluções piloto, que vem sendo testadas para sua replicabilidade em outras tipologias e em outras áreas para promover ações estruturantes e definitivas para a população, nas próximas fases.

Portanto, o objetivo geral deste trabalho é possibilitar que o planejamento de longo prazo possa ser apropriado por seus cidadãos através de ações concretas no território que impactam o dia-a-dia das pessoas, melhorando sua qualidade de vida.

Em resumo, os objetivos específicos dos Corredores de Sustentabilidade são:

- definir as tipologias prioritárias alinhadas aos principais desafios da agenda municipal nas diferentes regiões de planejamento;
- estabelecer territorialmente os eixos prioritários para intervenção municipal no período de 30 anos, a partir da análise de indicadores e dados georreferenciados;
- estabelecer as ações prioritárias por Corredor e considerando sua transversalidade e integração;
- promover ações piloto transformadoras e inovadoras, visando testar soluções que permitam a implementação destes eixos com foco no desenvolvimento sustentável dos bairros;
- implementar ações estruturantes e de longo prazo.

3. METODOLOGIA

As três etapas metodológicas perpassam: i) a definição de tipologias; ii) a identificação dos dados e indicadores territorializados que pudessem orientar a espacialização de Corredores; iii) plano de ação para implementação de Corredores de Sustentabilidade.

3.1 TIPOLOGIAS PARA CLASSIFICAÇÃO DOS CORREDORES DE SUSTENTABILIDADE

A etapa inicial de definição dos Corredores de Sustentabilidade partiu do estabelecimento de tipologias para definir as áreas prioritárias e eixos de intervenção previstas para os próximos 30 anos. **Foram definidos 4 tipos: verdes, azuis, marrons e laranjas.**

Os **corredores verdes** são áreas para ampliação de infraestruturas verdes por ações de reflorestamento,

arborização urbana, criação, proteção e conexão de unidades de conservação, estímulo à manutenção e ampliação de áreas agrícolas e de interesse paisagístico e histórico (PREFEITURA, 2021, p.436).

Eles são divididos em três eixos:

1) arborização urbana: "neste eixo foram selecionados bairros com maior tendência à formação de calor. Foram analisados mapas termais e identificados os bairros com maior média anual no período entre 2015 e 2019" (PREFEITURA, 2021, p.446). Utilizando de dados pelo site climatologia.com.br desenvolvido pelo Laboratório de Estudos da Dinâmica do Clima Urbano de Regiões Metropolitanas – DCLURME (Departamento de Geografia/UFRRJ) e o Laboratório de Análise de Satélites Ambientais – LASA (Departamento de Meteorologia/UFRJ). Além disso foram mapeadas as copas das árvores e avaliados os bairros de menor cobertura de sombras por árvores em áreas de logradouro público;
2) conexão entre fragmentos de vegetação nativa: neste eixo busca-se a preservação das funções ecológicas e socioambientais de áreas urbanas contando com a integração das demais esferas governamentais;
3) patrimônio cultural da humanidade: neste eixo "estão localizados os principais parques urbanos históricos e tombados, que além da relevância ambiental possuem o reconhecimento por seus atributos paisagísticos" (PREFEITURA, 2021, p.461).

Os **corredores marrons** são áreas prioritárias para o adensamento urbano, instalação ou ampliação de infraestrutura, revisão de padrões de uso e ocupação do solo, além do estímulo à concentração de empregos e moradias em linha aos princípios do DOT. (PREFEITURA, 2021, p.436).

Eles são divididos em quatro eixos:

- **M1 – Centro e arredores:** com traçado no centro da cidade e áreas próximas, cujos principais objetivos são a produção habitacional acessível, a aproximação do emprego com a moradia e a requalificação urbana" (PREFEITURA, 2021, p.463);
- **M2 – Corredores de Transporte:** "muitos desses espaços necessitam de programas de atração de investimentos, requalificação urbana e recuperação de áreas degradadas, melhoria da acessibilidade e conectividade aos sistemas de mobilidade que já existem (PREFEITURA, 2021, p.469);
- **M3 – corredores de controle e condicionamento:** "são áreas que dependem de intenso condicionamento para sua ocupação em função de fatores ambientais e infraestruturais (AP4),ou já apresentam alta densidade de ocupação e um nível de consolidação próximo à saturação (AP2 – Zona Sul)." (PREFEITURA, 2021, p.478).

Os **corredores azuis** são "áreas prioritárias para proteção e recuperação dos corpos hídricos". (PREFEITURA, 2021, p.436). Cuidando assim de rios, lagoas, baías, áreas úmidas de baixada e litoral oceânico.

Eles são divididos em quatro eixos:

- A1 – Urbano: voltado para recuperação de sub-bacias densamente ocupadas. Ações de recomposição da qualidade das águas dos corpos hídricos, revalorização e requalificação de seu entorno (PREFEITURA, 2021, p.486);
- A2 – Natural : voltado para sub-bacias de menores taxas de urbanização de sua superfície, porém que apresentaram um acentuado crescimento de sua malha urbana nos últimos 14 anos. (PREFEITURA, 2021, p.489);e
- A3 – Lagoas, baías e litoral oceânico: voltado e reunir ações de recuperação e revalorização das baías, lagoas e ecossistemas costeiros em geral (PREFEITURA, 2021, p.492). É o eixo que requer uma governança articulada com outros municípios que são integrantes tanto da Baía de Guanabara, quanto da Baía de Sepetiba.

Os **corredores laranjas** são áreas prioritárias "para a implementação das ações de caráter social, com ênfase nas famílias em situação de extrema pobreza, na redução de desigualdades sociais e na melhoria da infraestrutura de saúde, educação, cultura, esporte, lazer e assistência social. (PREFEITURA, 2021, p.486).

3.2 INDICADORES E ESCALA DE ANÁLISE DOS CORREDORES

Após o estabelecimento das tipologias, houve a indicação dos dados e indicadores necessários para o detalhamento territorial dos Corredores de Sustentabilidade.

Para avaliação de aspectos sociais e de infraestrutura foram considerados indicadores específicos que compõem o índice de Progresso Social (IPS) que mensura o desenvolvimento humano e tem sua elaboração feita a cada dois anos pelo Instituto Pereira Passos. O Índice de Progresso Social é a capacidade de atender as necessidades humanas básicas dos seus cidadãos e cidadãs, estabelecer as condições básicas dos munícipes e comunidades progredirem e criar as condições para que todos atinjam seu pleno potencial (PREFEITURA, 2021, p.436 e 437). Dentre os indicadores específicos do IPS foram considerados, por exemplo, os ligados a saneamento ambiental, transportes e saúde.

Além disso, foram considerados outros dados georreferenciados ligados a assistência social, presença de áreas verdes, qualidade de águas, tipos de ocupação urbana ao longo de margens dos rios municipais, indicadores de mobilidade e centralidade e vários outros específicos por tipologia de corredores, os quais, em sua composição, pudessem caracterizar as áreas prioritárias desse ciclo de planejamento de 30 anos do PDS e oriundos de diferentes bases de dados de órgãos municipais.

Para essa seleção foram levados em conta os conceitos norteadores explicitados no Plano Diretor da cidade, que já foi concebido à luz do PDS, quais sejam: i) reduzir as vulnerabilidades urbanas, ambientais e sociais (art. 62, I da LC nº 270 de 16/01/2024); ii) proteção e ampliação de áreas de interesse ambiental e cultural (art. 62, II da LC nº 270 de 16/01/2024), iii) introdução do conceito de desenvolvimento orientado ao transporte sustentável (DOTS) desestimulando o uso do automóvel orientando o desenvolvimento urbano para o entorno de eixos de transporte de média e alta capacidade (art. 62, III da LC nº 270 de 16/01/2024) e iv) planejamento orientado pela hierarquia de centros e subcentros da Cidade (art. 62, IV da LC nº 270 de 16/01/2024).

Ademais, para considerar a escala dos dados, partiu-se das definições do ordenamento territorial previsto ainda no Plano Diretor e que divide a cidade nas seguintes unidades: i) Áreas de Planejamento – AP, estabelecidas pela divisão do território municipal a partir de critérios de compartimentação ambiental, de características histórico-geográficas e de uso e ocupação do solo (art. 57, I da LC nº 270 de 16/01/2024); ii) Regiões de Planejamento – RP, estabelecidas pelo agrupamento de Regiões Administrativas e pela subdivisão das Áreas de Planejamento e segundo critérios de homogeneidade específicas, visando apoiar a organização das informações e a integração da ação descentralizada dos órgãos municipais na implementação de políticas públicas setoriais (art. 57, II da LC nº 270 de 16/01/2024); iii) Regiões Administrativas – RA, formadas por um ou mais bairros com fins administrativos (art. 57,III da LC nº 270 de 16/01/2024); iv) Bairros, porções do território demarcados oficialmente por limites culturalmente reconhecidos pela mesma denominação, sendo unidade territorial de referência na coleta de dados e informações produzidas pelos órgãos do Município e nas ações de planejamento urbano (art. 57, IV da LC nº 270 de 16/01/2024); e v) Bacias e sub-bacias hidrográficas, bacias aéreas e microbacias, para efeito do planejamento e da gestão dos recursos hídricos, da paisagem, do saneamento e do controle e monitoramento ambiental (art. 57, V da LC nº 270 de 16/01/2024).

Apesar dessas distintas unidades territoriais previstas no Plano Diretor, os dados e indicadores que subsidiaram a definição dos Corredores de Sustentabilidade partiram da escala mais detalhada possível que estivesse disponível para aquele dado, sendo a maior, a por poligonais intra bairro. Este foi o caso, por exemplo, do mapeamento de copas de árvores em áreas de logradouro público, elaborada pelo Escritório de Planejamento, e que contou com grande refinamento por rua, com foco na identificação de áreas de sombra para a população residente. Outras escalas abarcaram nível de quadrículas, bairros, ou mesmo Regiões Administrativas, considerando as unidades territoriais do Plano Diretor.

3.3 PLANO DE AÇÃO PARA IMPLEMENTAÇÃO DOS CORREDORES DE SUSTENTABILIDADE NO PROJETO PILOTO DE OSWALDO CRUZ

Ciente da importância da implementação dos Corredores na Cidade avançando em soluções inovadoras e efetivas alinhadas com a agenda climática e com as especificidades territoriais da Cidade, a equipe do Escritório de Planejamento, submete a proposta ao Programa Cidades Verdes e Saudáveis da Rede C-40, obtendo aprovação e o apoio técnico do programa. Já como parte do Programa, foi possível a obtenção do suporte técnico e financeiro do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). A partir desses

apoios, foram desenvolvidos, sob a coordenação do EPL, o projeto piloto, caderno de soluções e o guia metodológico para implementação dos Corredores de Sustentabilidade.

O plano é composto por cinco fases descritas a seguir.

- A primeira fase é o diagnóstico local que consiste em compreender o contexto local e alinhar-se aos Corredores de Sustentabilidade do PDS e é composta de duas etapas: i) levantamento preliminar (coleta de dados históricos, socioeconômicos, ambientais e de infraestrutura; mapeamento dos corredores de sustentabilidade [verde, azul, marrom, laranja] da área e identificação de projetos em andamentos e atores locai (públicos, privados e comunitários); ii) ensaios de rotas potenciais (definição de trajetos que conectem corredores, equipamentos públicos e centralidades).
- A segunda fase é a definição da rota de sustentabilidade e diagnóstico rápido participativo que tem por objetivo validar a rota prioritária e engajar a comunidade no diagnóstico e é composta por duas etapas: i) oficina de lançamento (validação da rota proposta e criação de grupo de trabalho local [GTL]; ferramentas de mapeamento técnico-afetivo, world café, matriz de stakeholders); ii) diagnóstico rápido participativo (atividades de entrevistas semiestruturadas, questionários online, visitas de campo; eventos; oficinas comunitárias, quiosques urbanos, ferramentas).
- A terceira etapa é uma visão urbana e estratégia urbana que tem por objetivo consolidar uma visão coletiva e definir soluções alinhadas ao PDS e é composta por três etapas: i) validação do diagnóstico (apresentação dos resultados à comunidade e ajuste finais); ii) construção da visão (oficina da visão compartilhada e ferramentas [visão compartilhada e quadro lógico]); e iii) estratégia urbana (elaboração de um mapa estratégico de soluções priorizando ações de curto, médio e longo prazo e alinhamento ao catálogo de soluções do PDS).
- A fase quatro é de desenho e implementação que tem por objetivo priorizar e executar intervenções táticas com a comunidade e possui três etapas: i) cocriação de soluções (quiosques urbanos de desenho e ferramentas como a matriz de priorização que tem os critérios custo, impacto e prazo); ii) implementação imediata (ações de urbanismo tático e parcerias locais); e iii) evento de ativação (dia de intervenções comunitárias).
- A fase cinco é a de avaliação e sustentabilidade que tem por objetivo garantir a continuidade e a replicabilidade e é composta de três etapas: i) avaliação participativa (pesquisas online e oficinas de avaliação com feedbacks da comunidade e comitê e ferramentas); ii) compromissos institucionais (formalização de acordos com órgãos públicos para ações de médio e longo prazo); e iii) documentação e replicação (sistematização das lições aprendidas em relatório e adaptação do guia metodológico para novas áreas).

Para a implantação do projeto piloto definiu-se como bairro prioritário Oswaldo Cruz, localizado na Zona Norte do Rio, A localidade fora vista como um local estratégico para intervenção, tendo em vista que está entrecortado por tipologias distintas de corredores, a saber: marrons, azuis e verdes. As ações serão detalhadas na próxima seção.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 CORREDORES DE SUSTENTABILIDADE:ASPECTOS GERAIS

Com base nas métricas e conceitos das tipologias definidas e os dados e indicadores específicos utilizados, o Escritório de Planejamento definiu os 45 Corredores de Sustentabilidade prioritários divididos em seus 4 tipos, sendo: i) dez corredores azuis com vistas à proteção das águas e buscando soluções baseadas na natureza; ii) doze corredores verdes com vistas à ampliação de infraestrutura verde, ações de reflorestamento, unidades de conservação e formação de corredores agroecológicos; iii) onze corredores marrons em áreas de adensamento urbano, buscando uma instalação de um infraestrutura condizente e com foco na requalificação urbana; e iv) doze corredores laranjas com vistas a implementar políticas públicas com objetivo de reduzir vulnerabilidades sociais.

Os Corredores abrangem todos as regiões de planejamento e se distribuem da seguinte maneira:

Fonte: Escritório de Planejamento (EPL)

Após o estabelecimento dos eixos e poligonais prioritários, foram iniciados os levantamentos de todas as ações prioritárias para serem implementadas por eixo. Elas constam no capítulo específico de Corredores de Sustentabilidade do PDS (Capítulo 7) e consideraram toda a inteligência de planejamento municipal através da identificação do histórico de ações territorializadas constante na base de projetos municipais ainda não implementadas e outras ações previstas em planos da cidade com aplicabilidade naquele bairro ou região abrangida pelo Corredor analisado.

4.2 IMPLANTAÇÃO DO PROJETO PILOTO NO BAIRRO DE OSWALDO CRUZ

Como mencionado inicialmente, o projeto piloto ocorreu no bairro de Oswaldo Cruz, selecionado para testar soluções e embasar a construção da metodologia de implementação dos Corredores de Sustentabilidade na Cidade. Pelo bairro cruzam corredores marrons, verdes e azuis, configurando áreas com grande demanda de soluções ligadas à sustentabilidade em busca de melhorias urbanas e ambientais e com grande potencial de envolvimento e participação da comunidade local.

O bairro está localizado na Zona Norte do Rio, também considerada um subúrbio residencial de classe média baixa. Ademais, encontra-se numa área servida pelo sistema de transporte ferroviário que historicamente foi o eixo alavancador de seu desenvolvimento e que ainda hoje é relevante para o bairro no que tange à sua configuração urbana. Ao longo desta linha férrea e de vias importantes que cruzam o bairro, há centros de comércio e serviço.

Além disso, o bairro possui proximidade com a maior centralidade da zona Norte do Rio de Janeiro, o bairro de Madureira. Também possui equipamentos urbanos importantes nas cercanias, como o Parque de Madureira que se transformou na principal área de lazer da região, sendo um polo de atração para famílias de vários bairros da Área de Planejamento 3. O bairro ainda é uma referência do ponto de vista das manifestações culturais e tem a presença de diversos equipamentos culturais como, por exemplo, a escola de samba Portela.

O projeto piloto foi iniciado no ano de 2023 com a escolha da área e sua aplicação à chamada internacional junto ao BID e à rede de cidades C-40. Depois da fase diagnóstica onde mais dados locais foram

levantados para a caracterização do bairro e da região, foram espacializados todos os Corredores de Sustentabilidade locais, com o levantamento de todas as ações previstas no PDS por corredor. Além de terem sido definidas rotas potenciais que pudessem ser objeto do projeto piloto da intervenção.

Após essa etapa, foram realizadas atividades e workshops com o Comitê de Planejamento, estrutura que congrega mais de 50 órgãos municipais, e outros especialistas de órgãos municipais parceiros, nas quais foram levantadas mais informações sobre a área de abrangência que subsidiaram o aprimoramento das rotas potenciais e a escolha da rota prioritária de intervenção.

Também foram realizadas inúmeras atividades com a população da área de influência da intervenção com ênfase na discussão do diagnóstico local, mas também na discussão de soluções co-criadas que pudessem atender aos anseios locais para a rota de sustentabilidade escolhida. Dentre as diversas atividades realizadas com a população, foram realizados encontros na escola municipal da região e em outros equipamentos locais.

Após essa etapa foram construídas as propostas de intervenção coordenadas pelo Escritório de Planejamento junto com as instituições parceiras, BID e C-40, que contaram com ações de urbanismo tático, temporárias, e outras que tiveram sua execução lideradas por diferentes órgãos municipais. Essas ações foram discutidas em reuniões técnicas com as áreas envolvidas, para alinhar procedimentos, datas de implantação, escopos possíveis dentre outras atividades. Os projetos precisavam ser validados pelos órgãos envolvidos na ação, visto que algumas ações, mesmo sendo temporárias, requereriam desvios de tráfego local, orientação para motoristas, e conscientização da comunidade.

Houve ainda a discussão das propostas com a Subprefeitura da Zona Norte, órgão responsável pela articulação com a população e validação final das propostas a serem implementadas.

Dentre as diferentes ações a serem implementadas pelos parceiros BID e C-40, através da Superwien, escritório contratado para essas intervenções, foram consideradas, por exemplo, pinturas temporárias convidativas para o pedestre e atividades em áreas originalmente de faixas de rolamento por meio de ações de urbanismo tático no entorno da Praça Paulo da Portela. Com isso, avaliou-se a possibilidade de expansão da área da praça pelos cidadãos em futuras intervenções. Foi feita também ação para valorizar o Corredor Azul presente na região, com pintura destacando o Rio das Pedras em interseção do rio com a área de entorno da avenida paralela a linha férrea. Outra ação de destaque foram os grafites feitos por artistas em muros de áreas anteriormente degradadas.

As ações implementadas pelos órgãos municipais foram bastante amplas e de grande impacto na qualidade de vida das pessoas e tiveram caráter permanente em sua maioria. Tivemos quase 10 órgãos municipais envolvidos e dentre estas ações elencamos as de:

- CET-Rio – Companhia de Engenharia de Tráfego: implementação do programa a Caminho da Escola, com revisão do desenho viário da região com implantação de travessias seguras; ações participativas junto à escola municipal;
- Fundação Parques e Jardins: com o plantio de mudas de árvores em trechos prioritários;
- Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC: ações de educação ambiental, doação de mudas e atividades de plantio de hortas e jardins;
- RioLuz: reforço nos pontos de iluminação pública em áreas estratégicas como o entorno da Praça Paulo da Portela e o entorno do Rio das Pedras;
- Secretaria Municipal de Conservação – SECONSERVA: abertura de golas para plantio de árvores, construção de canteiros para implantação de jardins
- Secretaria Municipal de Educação – SME: envolveu diferentes turmas e mobilizou para a ação local no dia da intervenção;
- Comlurb: doação do composto para utilização nos novos jardins implementados, também desenvolveu ações de conscientização quanto ao descarte correto de resíduos e ações de reciclagem no dia da implantação piloto.

Por fim, foram ainda elaboradas pesquisas para avaliar os impactos das atividades realizadas bem como foram desenvolvidos: i)o guia metodológico para implementação de Corredores de Sustentabilidade com foco na implantação futura de novos eixos e ii) o caderno de soluções que congrega práticas exitosas de intervenção com diferentes níveis de complexidade e custos e são aderentes ao preceitos e inovações estabelecidos no Plano de Desenvolvimento Sustentável

e Ação Climática. Com isso, busca-se poder replicar esse processo de trabalho em várias áreas da cidade e, assim, promover novas soluções tanto temporárias quanto permanentes nos Corredores.

5. CONCLUSÃO

Os Corredores de Sustentabilidade buscam uma cidade equitativa, inclusiva com menos desigualdades socioespaciais e socioeconômicas e que também esteja preparada para as mudanças climáticas seguindo o lema "não deixar ninguém para trás", previsto na Agenda 2030.

Outra conclusão relevante é a prioridade de intervenções em áreas que sejam mais vulneráveis socialmente e que tenham, portanto, maiores desafios quando da análise de indicadores sociais e econômicos. Ou até mesmo, que conjuguem desafios intersetoriais, no caso do Rio de Janeiro, conjugados a partir da presença de várias tipologias de Corredores de Sustentabilidade.

Dentre os desafios relacionados:

- nem sempre há indicadores ou dados territorializados em escala detalhada que permita aos tomadores de decisão especificar com clareza as áreas prioritárias;
- os órgãos municipais por vezes não têm ações integradas pelo território, o que pode resultar em sobreposições ou conflitos.

Portanto, torna-se fundamental territorializar políticas públicas de forma a dar concretude aos planos e torná-los mais próximos dos cidadãos. Ao perceber como as ações afetam seu bairro, sua rua ou sua região, esse cidadão pode se apropriar do planejamento, ajudar na sua implementação ou mesmo tomar decisões de vida com base nos planos. Grandes cidades com forte cultura de planejamento se baseiam nessa territorialização.

Além disso, ao implementar soluções piloto, com suporte de inúmeros órgãos municipais de forma transversal, com a liderança e coordenação do Escritório de Planejamento, buscou-se uma sinergia de ações com foco no cidadão. Portanto, este vem sendo o grande êxito deste projeto que visa integrar políticas públicas setoriais de órgãos distintos dando relevância ao território, de maneira inovadora e com foco na promoção de estratégias que visem alcançar o desenvolvimento sustentável.

A tarefa não é simples, porém é possível desde que a municipalidade e sua população estejam engajadas nesse processo de construção coletiva que demanda não só um planejamento contínuo, mas que permita ajustes às dinâmicas da cidade e promova a inovação frente aos desafios que se imporão no processo de implementação das soluções paradigmáticas.

6. Referências

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 05/10/1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 15/04/2025.
2. BRASIL. Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10/07/2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 15/04/2025
3. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Rio-92 – Cúpula da Terra difundiu o conceito de desenvolvimento sustentável. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/arquivo/sites-tematicos/rio20/eco-92 Acesso em:17/04/2025.
4. INSTITUTO PEREIRA PASSOS. Metodologia do Índice de Progresso Social da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: https://ips-rio-pcrj.hub.arcgis.com/pages/metodologia2 Acesso em: 17/04/2025
5. PAINEL RIO. Unidades Territoriais. Disponível em: https://pds-pcrj.hub.arcgis.com/pages/unidades Acesso em: 15/04/2025.
6. PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática da Cidade do Rio de Janeiro. [2021] Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/web/planejamento/pds Acesso em: 15/04/2025.
7. PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024. [2024] Disponível em: https://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/LC270M.PDF Acesso em 15/04/2024
8. PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Rio Plano de Desenvolvimento Sustentável. [2025,b] Disponível em: https://pds-pcrj.hub.arcgis.com/ Acesso em: 15/04/2025.
9. SUPERWIEN ARCHITECTURE URBANISM. Guia Metodológico Rio de Janeiro I Viena, Áustria Setembro 2024 para Implementação dos Corredores de Sustentabilidade. Desenvolvimento do Projeto Piloto de Corredores de Sustentabilidade no Bairro de Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro. [2024] Viena, Áustria I Rio de Janeiro, Brasil. 70 p.
10. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Dez passos para a boa governança. Edição 2 – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado, 2021. 44 p.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Desafios e avanços na implementação de Orçamentos Sensíveis a Gênero e Raça nos estados brasileiros

- **Pedro de Lima Marin**
  EACH-USP, Brasil
  E-mail: pedromarin@outlook.com
- **Beatriz Rodrigues Sanchez**
  USP / Cebrap, Brasil
  E-mail: beatriz.rodrigues.sanchez@gmail.com
- **Caroline Perissini Blasque**
  Secretaria da Mulher – Câmara dos Deputados, Brasil
  E-mail: caroline.blasque@camara.leg.br

Resumo

A incorporação das perspectivas de gênero e raça no planejamento e execução orçamentária representa um avanço na busca por equidade nas políticas públicas uma vez que contribui para uma melhor utilização dos recursos públicos tendo em vista a redução das desigualdades sociais. No Brasil, a implementação do Orçamento Sensível a Gênero e Raça (OSGR) enfrenta desafios relacionados à institucionalização, capacidade técnica e resistência política, mas também apresenta avanços importantes em algumas unidades subnacionais. Este trabalho analisa os principais entraves e boas práticas na adoção do OSGR em estados brasileiros, destacando o papel das agendas transversais na integração dessas diretrizes às políticas setoriais. Metodologicamente, o artigo baseia-se em estudos de caso de experiências subnacionais que implementaram iniciativas de OSGR, examinando sua formulação, os mecanismos de monitoramento e os impactos na alocação de recursos públicos. A coleta dos dados foi realizada a partir de oficinas de capacitação e de eventos realizados no âmbito da Rede Orçamento Mulher, composta por gestores públicos, pesquisadores e organizações da sociedade civil. A análise considera fatores como a estrutura institucional e o engajamento de atores governamentais e da sociedade civil durante o processo de implementação do OSGR. Os resultados preliminares indicam que a transversalidade do OSGR é um fator estratégico, mas também um desafio, devido à fragmentação entre setores e à necessidade de articulação interinstitucional. Além disso, experiências exitosas demonstram que marcos normativos, capacitação contínua e o uso de indicadores desagregados por raça e gênero são fundamentais para consolidar o OSGR como ferramenta de planejamento governamental.

Palavras-chave: agendas transversais; orçamento sensível a gênero e raça; equidade.

1. INTRODUÇÃO

Os Orçamentos Sensíveis a Gênero e Raça (OSGR) são instrumentos fundamentais no enfrentamento das desigualdades estruturais. Essa abordagem propõe a incorporação das dimensões de gênero e raça em todas as fases do ciclo orçamentário, desde o planejamento até a execução e avaliação do orçamento público. A implementação dos OSGRs pode ocorrer por diferentes caminhos — da adoção de marcadores orçamentários específicos até a consolidação da transversalidade dessas dimensões em todas as etapas das políticas públicas.

No Brasil, o debate sobre OSGR tem avançado de forma significativa nos últimos anos. Organizações da sociedade civil, como o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), desempenharam um papel decisivo ao pressionar o Estado brasileiro, desde o início dos anos 2000, a incorporar a perspectiva da igualdade de gênero na elaboração orçamentária. Mais recentemente, a publicação anual dos relatórios "A Mulher no Orçamento" pelo governo federal, a partir de 2021, como previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), representou um marco relevante para o aprimoramento metodológico e para a institucionalização do tema no âmbito federal.

A atuação de organismos internacionais, como a ONU Mulheres e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), também tem sido decisiva para a consolidação dos OSGRs no Brasil e em outros países. Essas instituições vêm apoiando técnica e politicamente governos nacionais no desenvolvimento de metodologias, na capacitação de equipes e na criação de marcos normativos que assegurem a institucionalização da perspectiva de gênero e raça nos orçamentos públicos. Além disso, têm promovido o intercâmbio de boas práticas internacionais, contribuindo para a criação de referenciais globais que orientam a implementação e o monitoramento dos OSGRs em diferentes contextos.

No campo acadêmico, cresce o número de pesquisas que incorporam a perspectiva de gênero nas análises orçamentárias, como exemplifica o artigo "Análise da sensibilidade ao gênero do orçamento do município de Belo Horizonte", de Camila Coutinho e Letícia Souza, publicado em 2024 na *Revista de Administração Pública*. No entanto, ainda são escassos os estudos comparativos sobre experiências de implementação de OSGRs em diferentes contextos subnacionais e que adotem uma perspectiva interseccional, ou seja, que considerem as interações entre o gênero e outras formas de discriminação.

Apesar da maior consolidação do tema na gestão pública federal, na sociedade civil organizada e na produção acadêmica, a adoção de OSGRs em estados brasileiros ainda se encontra em fase incipiente. No âmbito das ações da Rede Orçamento Mulher — composta por pesquisadoras, parlamentares, gestoras públicas e organizações da sociedade civil — têm sido estabelecidas parcerias com governos subnacionais para promover o avanço dessa agenda. Destacam-se, neste sentido, as colaborações com os governos estaduais do Acre, Rio de Janeiro, Paraná e Ceará, que vêm se destacando como pioneiros na implementação de OSGRs por meio de diferentes instrumentos, e que, por isso, foram selecionados como estudos de caso para este artigo.

É importante ressaltar que a análise integrada das desigualdades de gênero e de raça é essencial para compreender a complexidade das exclusões sociais no Brasil. O entrelaçamento dessas dimensões marca de forma profunda a realidade vivida por mulheres negras, periféricas, indígenas e de outras populações historicamente marginalizadas, exigindo abordagens interseccionais na formulação, execução e avaliação das políticas públicas. A adoção de OSGRs não pode, portanto, se limitar a um recorte único de desigualdade, sob risco de invisibilizar justamente os grupos mais afetados pela combinação de opressões de gênero e de raça.

2. OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é analisar os principais entraves e as boas práticas na adoção do Orçamento Sensível a Gênero e Raça em estados brasileiros.

Os objetivos específicos do trabalho são:

a) Identificar os estados que adotaram algum tipo de metodologia OSGR.
b) Construir uma régua de maturidade para a comparação entre os casos estaduais.
c) Analisar quais foram os instrumentos mais eficazes para a implementação do OSGR nos estados.

3. METODOLOGIA

Para atingir os objetivos propostos, o artigo baseia-se em estudos de caso de experiências subnacionais que

implementaram iniciativas de OSGR, examinando sua formulação, os mecanismos de monitoramento e os impactos na alocação de recursos públicos. A coleta dos dados foi realizada a partir de oficinas de capacitação e de eventos realizados no âmbito da Rede Orçamento Mulher, composta por gestores públicos, pesquisadores e organizações da sociedade civil. A análise considera fatores como a estrutura institucional e o engajamento de atores governamentais e da sociedade civil durante o processo de implementação do OSGR.

Faremos a comparação entre os casos a partir da construção de uma régua de maturidade que possibilite identificar o quanto avançamos na implementação do OSGR em estados brasileiros e quais são os próximos passos para a construção dessa agenda em nosso país. Os itens analisados foram baseados nas seis estratégias apresentadas na Cartilha para Incorporação de Pautas Transversais nos PPAs Municipais – 2026-2029, elaborada pela Rede Orçamento Mulher, quais sejam:

1 – Reconhecer os problemas
2 – Definir uma carteira de programas e ações
3 – Etiquetar os instrumentos de planejamento e orçamento
4 – Fortalecer a gestão para a transversalidade
5 – Monitorar a execução
6 – Avaliar e transversalizar

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4. 1. A IMPLEMENTAÇÃO DO OSGR: EM BUSCA DA TRANSVERSALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Orçamentos não são simples peças contábeis neutras. São, de fato, instrumentos políticos que refletem prioridades nas políticas públicas e, consequentemente, na alocação de recursos. Isso permite que sejam amplamente utilizados para avançar compromissos com a equidade (HOFBAUER e VINAY, 2012; FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL e A TENDA, 2022).

Nesse contexto, há diferentes ferramentas disponíveis para incorporar a perspectiva de gênero e raça ao processo orçamentário. Elas se diferenciam em níveis de complexidade e de maturidade, mas são componentes essenciais de uma completa e efetiva transversalização, na qual as questões de gênero e raça são consideradas e incorporadas durante todo o ciclo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas (FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL e A TENDA, 2022).

A Jornada OSGR proposta pela Fundação Tide Setubal ilustra bem esse ponto ao afirmar que "as várias abordagens aqui apresentadas podem ser entendidas como graus diferentes em uma escala de evolução" (FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL e A TENDA, 2022, p. 32). Essa trajetória pode passar pelas seguintes estratégias, comuns aos esforços internacionais de construção do Orçamento Sensível a Gênero: etiquetagem de gastos; relatórios de monitoramento e avaliação; indicadores com recorte de raça e gênero; novos marcadores orçamentários e, finalmente, transversalização (FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL e A TENDA, 2022, p. 33).

Primeiramente, a etiquetagem de despesas é, geralmente, um esforço inicial para identificar quais despesas orçamentárias são voltadas a atender meninas e mulheres e pessoas negras, de forma a diminuir iniquidades (OCDE, 2024, p. 22; FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL e A TENDA, 2022, p. 46). Já os relatórios de monitoramento e avaliação visam acompanhar e entender o impacto dos gastos etiquetados. Importante exemplo é o relatório anual "A Mulher no Orçamento", documento mencionado anteriormente e elaborado pelo Executivo em razão de uma demanda iniciada pela Bancada Feminina do Congresso Nacional em 2020, quando, pela primeira vez, incluiu-se dispositivo na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2021 para exigir a publicação desse documento (BRASIL, 2024a, p. 9).

No caso dos indicadores, devem-se criar, dentro da estrutura funcional-programática, indicadores que incorporem as dimensões de gênero e raça, pois esse "pode ser um instrumento poderoso para planejar e acompanhar como as políticas em questão estão impactando essas populações" (FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL e A TENDA, 2022, p. 43). Para um indicador de resultado em um programa sobre acesso à educação superior, por exemplo, pode-se aferir, com os dados consolidados, a porcentagem de mulheres com diploma de graduação e, nesse grupo, considerar especificamente também a proporção de mulheres negras.

Ademais, o advento de novos marcadores orçamentários é importante por permitir detalhar, de forma desagregada, despesas com base em critérios relacionados ao combate das desigualdades de gênero e raça. Assim, existem marcadores legais, determinados em

lei, e gerenciais, elaborados pelo Executivo para acompanhar o planejamento e a execução. Um exemplo de marcador pode ser a identificação da despesa dentro de um território para entender se o gasto atende às necessidades de grupos vulneráveis mais prevalentes em determinada localização geográfica (FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL e A TENDA, 2022).

Como descrito anteriormente, todos esses esforços são parte da estratégia para se chegar a políticas públicas transversais. Elas devem ser capazes de considerar efetivamente as temáticas de gênero e raça, de integrá-las em todas as fases e níveis de gestão e de oferecer soluções para problemas complexos, de forma a combater desigualdades e a garantir direitos (BRASIL, 2024b; SECRETARIA DA MULHER, 2025). Essa incorporação precisa envolver os instrumentos de planejamento e orçamento, uma vez que eles são essenciais na construção das políticas públicas. Segundo o guia sobre transversalidade lançado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO),

"Sem um plano e orçamentos adequados, o planejamento das políticas públicas é apenas uma promessa sem efeitos práticos. Sem políticas públicas e plano, o orçamento é apenas uma peça contábil, sem direcionamento estratégico. Por isso, políticas públicas, plano e orçamento público são inseparáveis, seja para executar as prioridades de governo, de maneira geral, seja para a concretização das Agendas Transversais, em particular" (BRASIL, 2024b, p. 55).

Portanto, após esclarecer a importância de se utilizar o OSGR como ferramenta para construir uma sociedade mais justa, pode-se voltar ao exame dos obstáculos enfrentados nessa trajetória e aos ganhos associados a ela.

4.2. DESAFIOS E BENEFÍCIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO OSGR

A Secretaria da Mulher da Câmara dos Deputados, em parceria com a Fundação Tide Setubal, lançou, em março de 2025, uma cartilha com estratégias e ações para a incorporação das pautas transversais aos Planos Plurianuais (PPAs) municipais (SECRETARIA DA MULHER et al., 2025). Para propor estratégias destinadas a superar os obstáculos existentes à implementação do OSGR, a "Cartilha para Incorporação de Pautas Transversais nos PPAs Municipais – 2026-2029" sistematiza e detalha, de forma abrangente, quais são esses desafios. As dificuldades são inúmeras e vão desde falta de alinhamento conceitual (inclusive no que diz respeito à resistência política ao uso da palavra "gênero"), fragilidade na articulação de atores e na cooperação entre instituições, problemas de governança, carência de recursos e falhas na institucionalização e na regulamentação do tema (SECRETARIA DA MULHER et al., 2025, p. 9-11).

No entanto, apesar dos desafios, há ganhos evidentes (e necessários) na implementação do OSGR. Conforme relatório publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o Orçamento Sensível a Gênero no Brasil no ano de 2024, combater a desigualdade de gênero no país por meio do OSG é fundamental para garantir uma sociedade mais equitativa e garantir um desenvolvimento econômico sustentável. Além disso, a análise reforça que, com base na estrutura federativa brasileira e a consequente repartição constitucional de competências, é necessário pensar esse processo com a participação coordenada de todos os níveis de governo, liderados pela esfera federal (OCDE, 2024).

COMO MENSURAR O NÍVEL DE MATURIDADE DAS INICIATIVAS DE OSGR?

Ainda que a cartilha mencionada tenha se dedicado a examinar a incorporação do OSGR aplicado a uma peça orçamentária específica (devido ao momento oportuno de elaboração dos PPAs locais), essa proposta pode também ser usada em um contexto mais amplo do processo orçamentário para englobar perspectivas de gênero e raça. Para guiar de forma prática a transversalização das políticas públicas pelas peças orçamentárias, as etapas mapeadas na cartilha incorporam e expandem a Jornada OSGR proposta acima para desenhar um processo mais completo e didático de incorporação de pautas transversais. Dessa forma, mostra também como é possível medir o nível de maturidade de uma iniciativa.

Após apresentar os desafios, são propostas na cartilha seis estratégias-chave para enfrentá-los:

"1. Reconhecer os problemas que afetam as mulheres; 2. Definir uma carteira de programas e ações; 3. Etiquetar os instrumentos de planejamento e orçamento; 4. Fortalecer a gestão para transversalidade; 5. Monitorar a execução; 6. Avaliar e transversalizar" (SECRETARIA DA MULHER et al., 2025, p. 13).

Cada uma dessas estratégias é subdividida em ações, desenhadas especificamente para alcançar os objetivos propostos nas respectivas etapas. Deve-se

salientar que as estratégias não foram concebidas para serem executadas de maneira isolada ou linear, mas, sim, para serem implementadas em conjunto, de modo a se complementarem e a potencializarem seus efeitos. Para compreendê-las e aplicá-las a fim de mensurar o nível de maturidade das iniciativas analisadas neste artigo, elas serão apresentadas e estudadas nesta seção.

Primeiramente, deve-se entender quais são os problemas que precisam ser enfrentados. A utilização de dados desagregados é necessária para permitir um diagnóstico mais preciso das desigualdades existentes. As ações que podem guiar esse processo são: a coleta e a análise de dados desagregados; a identificação de que população compõe o público-alvo e quais devem ser as áreas consideradas prioritárias; o diagnóstico dos problemas que impactam esses indivíduos; a ampla pactuação, baseada em contextos locais, relativa a quais dessas questões são centrais e a busca por parcerias e por inovações que possam apoiar a iniciativa (SECRETARIA DA MULHER et al., 2025).

Em segundo lugar, tendo como parâmetro o diagnóstico realizado anteriormente, é crucial estabelecer os programas e ações que precisam ser desenvolvidos para enfrentar os problemas identificados. Para isso, sugere-se agir por meio de: uso de dados que permitam traçar e acompanhar objetivos definidos e os investimentos necessários; identificação do que já está sendo feito para combater essas desigualdades e o que pode ser melhorado ou reformulado; desenho dos programas dedicados a esse fim; regionalização e territorialização dos investimentos, levando em consideração necessidades específicas de recursos dentro do território para obter maior efetividade do gasto (SECRETARIA DA MULHER et al., 2025).

Em seguida, deve ser realizada a etiquetagem, ferramenta importante detalhada anteriormente neste artigo. Como mencionado, ela possibilita identificar e acompanhar quais gastos são relevantes para avançar na luta pela equidade de gênero e de raça. A partir dela, sabe-se o montante dos recursos investidos e se os objetivos estabelecidos para essas políticas foram alcançados ou não (SECRETARIA DA MULHER et al., 2025). A etiquetagem pode envolver tanto ações exclusivas (ou seja, totalmente direcionadas às mulheres, como no caso da construção de Casas da Mulher Brasileira para vítimas de violência doméstica) quanto políticas universais, como o Sistema Único de Saúde (SUS), que também têm impacto nas necessidades desses grupos específicos (FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL E A TENDA, 2022).

Para que essa etapa seja concluída, as ações propostas são: o desenvolvimento de critérios para realizar a etiquetagem de despesas; a análise dos programas e ações que possam contribuir para os direitos de mulheres e pessoas negras; no caso das políticas universais, a utilização de pesos e proporcionalidades para determinar o impacto estimado nesses grupos; a definição de palavras-chave e categorias analíticas que possibilitem os esforços de etiquetagem (SECRETARIA DA MULHER et al., 2025).

Já a quarta estratégia consiste em melhorar a capacidade para a gestão de pautas transversais. Esse é um trabalho complexo, que exige diversas ações. A cartilha propõe trabalhar na capacitação dos servidores e gestores, na comunicação de aprendizados, de experiências e de informações sobre iniciativas de OSGR, além de fomentar a participação da sociedade civil e de órgãos de controle nesses esforços. Ademais, deve-se buscar consolidá-los como políticas permanentes, de Estado, com marcos legais claros e sólidos. É também importante estabelecer, na estrutura da gestão pública, pastas (como Secretarias Municipais) e comitês decisórios dedicados a políticas de equidade de gênero e de raça. Por fim, torna-se essencial promover a sensibilização dos *stakeholders* em relação à relevância das pautas transversais e a ampla articulação entre eles para que essa incorporação seja duradoura e efetiva (SECRETARIA DA MULHER et al., 2025).

A quinta etapa é o monitoramento da execução, de modo a acompanhar se o que foi programado está, de fato, sendo feito e se há problemas ou não nesse processo. As ações correspondentes incluem, portanto, a criação e a utilização de sistemas e ferramentas capazes de acompanhar as ações relevantes e os investimentos realizados, a padronização de práticas voltadas à implementação do OSGR e a publicação de relatórios sobre os esforços de execução de um orçamento sensível a tais pautas (SECRETARIA DA MULHER, 2025).

Por fim, a última estratégia dispõe sobre a avaliação e a transversalização, o que significa que é preciso avaliar para entender se os resultados pretendidos foram alcançados, ainda tendo-se em conta uma perspectiva transversal das políticas. Caso isso não tenha acontecido, pode-se aprimorar o processo

a partir dessa constatação. Ações possíveis nesse contexto envolvem aferir e analisar o impacto das políticas em mulheres e em pessoas negras, instituir grupos de trabalho sobre o tema e alterar aquilo que se mostre necessário à consecução dos objetivos propostos (SECRETARIA DA MULHER et al., 2025).

Portanto, ao desenhar didaticamente a trajetória completa de incorporação de pautas transversais, a cartilha permite mensurar a maturidade das iniciativas existentes atualmente nos estados brasileiros. Para entender essa questão, abordam-se os casos específicos na próxima seção.

4.3. CONSTRUINDO UMA RÉGUA DE MATURIDADE PARA COMPARAR CASOS SUBNACIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO DE OSGR NO BRASIL

Este trabalho tem como um de seus objetivos a comparação de casos de implementação de OSGR no nível estadual buscando identificar quais as diferentes estratégias mobilizadas por governos estaduais e quão avançada se encontra a implementação em cada estado. Para tanto, as estratégias e atividades descritas na seção anterior foram utilizadas como representação de um mapa de implementação de OSGR que permite a construção de uma régua de maturidade que permita comparar casos buscando uma avaliação qualitativa sobre os avanços e desafios enfrentados pelos estados.

Uma régua de maturidade (ou *matriz de maturidade*) é uma ferramenta de avaliação que mede o estágio de desenvolvimento de uma política, programa ou prática com base em critérios predefinidos. Ela geralmente é dividida em níveis (ex.: inicial, intermediário, avançado) que refletem a evolução de uma iniciativa em direção a melhores padrões de eficácia.

O uso da régua de maturidade oferece uma série de vantagens significativas para a avaliação e o aprimoramento de políticas públicas, como o OSGR. Em primeiro lugar, ela proporciona uma padronização metodológica, permitindo que diferentes iniciativas sejam comparadas de forma objetiva, mesmo em contextos diversos. Isso é especialmente útil para governos e organizações da sociedade civil que buscam identificar avanços e desafios em relação a metas comuns. Além disso, a régua facilita um diagnóstico estruturado, já que seus critérios pré-definidos ajudam a mapear lacunas e pontos fortes de maneira sistemática, direcionando esforços para onde são mais necessários. Por fim, a régua também funciona como um instrumento de aprendizagem, já que a comparação entre casos distintos revela boas práticas que podem ser adaptadas e replicadas, acelerando o aprimoramento de políticas de equidade. Dessa forma, ela não apenas mede a maturidade, mas também impulsiona a evolução contínua das iniciativas avaliadas.

A régua de maturidade pode ser um instrumento valioso para mensurar diferentes dimensões do OSGR, incluindo seu impacto concreto na redução das desigualdades de gênero e raça. No entanto, considerando o estágio ainda preliminar da maioria das iniciativas de OSGR nos estados brasileiros, a escassez de dados robustos limita, por enquanto, uma análise aprofundada de resultados. Diante dessa realidade, a proposta desta régua foca-se em avaliar o grau de institucionalização do OSGR, verificando em que medida as estratégias e atividades previstas na Cartilha (SECRETARIA DA MULHER et al., 2025) estão de fato incorporadas às rotinas da gestão pública. Essa abordagem permite mapear avanços estruturais, como a existência de marcos normativos, mecanismos de transparência e capacitação de gestores, mesmo que os efeitos práticos ainda não possam ser mensurados em larga escala.

Na construção da régua de maturidade, cada estratégia proposta pela Cartilha foi transformada em uma dimensão de análise específica. Para operacionalizar essa avaliação, desenvolveu-se um sistema de pontuação baseado na verificação da implementação das atividades previstas: cada dimensão contempla uma pergunta-chave que busca identificar evidências concretas da execução por parte do ente avaliado. A atribuição de pontos segue uma escala tripartida: resposta afirmativa (‹sim›) corresponde a 1 ponto; resposta ‹parcialmente› equivale a 0,5 ponto; e resposta negativa (‹não›) recebe 0 ponto.

A pontuação foi atribuída a partir de evidências encontradas na análise documental e das apresentações realizadas pelos estados no ‘Encontro de estados e municípios para troca de experiências sobre a implementação do Orçamento Sensível a Gênero (OSG)’, promovido pela Rede Orçamento Mulher em novembro de 2024. É importante ressaltar que os resultados são preliminares, e uma nova etapa de validação das respostas com os gestores é necessária para garantir a fidedignidade dos dados. Esta etapa será desenvolvida antes da publicação final deste trabalho.

Os casos analisados foram os estados do Acre, Rio de Janeiro, Paraná e Ceará, todos estados que contaram com apoio da Rede Orçamento Mulher na construção de seus modelos de OSGR. Acre e Rio de Janeiro são estados pioneiros na aprovação de leis instituindo a obrigatoriedade de relatórios de prestação de contas com foco em gênero. Já Paraná e Ceará têm avanços significativos na marcação da agenda transversal de gênero no PPA 2024-2027.

A tabela 1 mostra os resultados da aplicação da régua de maturidade nos casos analisados:

Tabela 1 – Régua de maturidade comparando os casos analisados

	Dimensão/Atividades	AC	CE	RJ	PR	Média
1	**Reconhecer os problemas**	**0,0**	**0,8**	**0,3**	**0,7**	**0,4**
1.1	É possível identificar um documento ou repositório consolidado de indicadores desagregados por gênero?	0	0,5	0	1	0,4
1.2	Documento com diagnóstico da situação das mulheres, identificando quais os principais problemas e necessidades	0	1	0	1	0,5
1.3	Processos do OSG tem envolvimento de outros atores além do Executivo (Tribunais de Contas, Legislativo, Sociedade Civil)?	0,5	0,5	1	0	0,5
2	**Definir uma carteira de programas e ações**	**0,67**	**1,00**	**0,33**	**1,00**	**0,**7
2.1	Possui Plano de Política para as Mulheres ou outro instrumento de planejamento de médio prazo vigente e com objetivos pactuados para as mulheres?	0,5	1	0	1	0,6
2.2	Pactuação envolveu o conselho da mulher ou algum processo participativo?	0,5	1	0	1	0,6
2.3	Possui programa específico para mulheres no PPA e LOA?	1	1	1	1	1
3	**Etiquetar os instrumentos de planejamento e orçamento**	**0,83**	**0,33**	**0,50**	**0,33**	**0,5**
3.1	Ações e programas estão etiquetados no PPA?	0,5	1	0	1	0,6
3.2	Ações e programas estão etiquetados na LOA, diretamente ou por meio de algum relatório complementar?	1	0	1	0	0,5
3.3	Critérios de etiquetagem estão claros e transparentes?	1	0	0,5	0	0,4
4	**Fortalecer a gestão para a transversalidade**	**1,00**	**0,50**	**1,00**	**0,75**	**0,8**
4.1	Possui uma estrutura dedicada às questões das mulheres (secretaria, coordenadoria, etc)?	1	1	1	1	1
4.1	OSG tem marcos legais específicos?	1	0	1	0,5	0,6
4.2	Promove capacitações para servidores sobre o OSG?	1	1	1	1	1
5	**Monitorar a execução**	**0,83**	**0,33**	**0,67**	**0**	**0,5**
5.1	Produz relatórios de acompanhamento da execução orçamentária das ações etiquetadas?	1	0	1	0	0,5
5.2	Sistemas de gestão orçamentário-financeiro incorporam os marcadores de gênero?	0,5	1	0,5	0	0,5
5.3	Possui critérios de apropriação detalhados para os gastos ampliados/não exclusivos?	1	0	0,5	0	0,4
6	**Avaliar e transversalizar**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
5.1	Existem evidências de esforços no sentido de quantificar e mensurar os impactos após a implementação das políticas?	0	0	0	0	0
5.2	Aspectos de gênero são levados em conta na avaliação de políticas públicas universais de forma sistemática?	0	0	0	0	0
	RESULTADO FINAL	**0,56**	**0,49**	**0,47**	**0,46**	**0,49**

A análise de cada dimensão da tabela revela tendências relevantes. O eixo "Fortalecer a gestão para a transversalidade" apresenta os melhores resultados médios (0,8), refletindo a presença generalizada de estruturas institucionais dedicadas às agendas transversais, marcos legais e práticas de capacitação. Essa

dimensão parece ser a porta de entrada mais consolidada nos processos de OSGR, indicando que o compromisso político-institucional é um passo fundamental, ainda que não suficiente, para a implementação plena do OSGR.

Em contrapartida, a dimensão "Avaliar e transversalizar" é a que apresenta maior fragilidade, com pontuação nula em todos os estados. Isso evidencia uma lacuna crítica: mesmo onde há iniciativas de etiquetagem ou monitoramento, não há evidências de mecanismos sistemáticos de avaliação dos impactos das políticas públicas sob a ótica de gênero e raça, nem de integração transversal dessa perspectiva nos processos avaliativos das políticas.

A dimensão "Monitorar a execução", com média de 0,5, também revela desafios importantes. Embora haja casos em que são produzidos relatórios de execução (como no Acre e no Rio de Janeiro), a incorporação de marcadores de gênero nos sistemas orçamentários e a definição clara de critérios de apropriação dos gastos ainda são inconsistentes. A ausência de ferramentas de monitoramento integradas compromete o uso estratégico da informação para ajustes e tomada de decisão.

Já o eixo "Etiquetar os instrumentos de planejamento e orçamento", com média de 0,5, reflete esforços ainda parciais e pouco padronizados. Estados como Acre e Rio de Janeiro demonstram avanços em práticas de etiquetagem. No entanto, a falta de padronização de critérios de etiquetagem pode dificultar a institucionalização dessas práticas e a comparabilidade entre contextos subnacionais.

A dimensão "Definir uma carteira de programas e ações" apresenta um desempenho relativamente mais elevado (0,7), puxado pela existência de programas específicos para mulheres nos quatro estados. No entanto, a ausência de um Plano Estadual de Políticas para as Mulheres em alguns estados e a ausência de participação da sociedade civil em outros prejudicou a pontuação nesse quesito.

Por fim, a dimensão "Reconhecer os problemas" tem média de 0,4, revelando que o ponto de partida dos OSGRs – o diagnóstico da realidade vivida pelas mulheres e pessoas negras – ainda é incipiente. A ausência de documentos consolidados, de indicadores desagregados por gênero e raça e a baixa articulação com atores externos ao Executivo limitam a compreensão dos problemas e a construção de respostas eficazes.

5. CONCLUSÃO

A análise da régua de maturidade revela um cenário de diversos desafios para a efetivação do OSG nos estados brasileiros. Nenhum estado alcançou graus elevados de maturidade, com as notas variando entre 0,46 e 0,56, o que indica níveis de desenvolvimento institucional muito próximos e ainda distantes do ideal. O Acre foi o estado que apresentou maior pontuação na régua de maturidade, seguido do Ceará, Rio de Janeiro e Paraná. A média das notas foi de 0,49, o que revela que ainda há um caminho considerável a ser percorrido para a consolidação dos OSGRs nos estados brasileiros.

A dimensão de fortalecimento de gestão, em especial as atividades relacionadas à existência de estruturas e marcos normativos e capacitação técnica tendem a apresentar melhores resultados, enquanto as dimensões de diagnóstico, monitoramento e avaliação têm resultados piores, com nota média abaixo de 0,50. Destacamos o fato de que nenhum dos estados analisados pontuou nos itens relacionados à avaliação e transversalização do OSGR.

O caso do Acre, pioneiro na temática, sugere que a institucionalização por meio de leis específicas (como a Lei Estadual nº 4.168/2023) é um fator determinante para o avanço nas demais dimensões. Além disso, a institucionalização do OSGR pode promover uma maior durabilidade da pauta, evitando que ela fique sujeita a mudanças de governo e possa prosperar mesmo em contextos adversos.

De forma geral, a régua de maturidade confirma que os esforços para implementação de OSGRs nos estados brasileiros ainda se concentram nas dimensões formais e institucionais, enquanto os instrumentos mais estratégicos – como diagnóstico, monitoramento e avaliação – permanecem frágeis. A ausência de pontuação na dimensão de avaliação sinaliza uma necessidade urgente de investir em capacidades técnicas e metodológicas para medir impactos.

Assim, recomendamos, a partir da análise realizada, que os estados com menor maturidade priorizem: (1) a criação de arcabouços legais; (2) a consolidação de um diagnóstico dos problemas enfrentados pelas mulheres, considerando as interseccionalidades; (3) a estruturação de sistemas de monitoramento; e (4) a ampliação dos mecanismos de controle social e avaliação, visando garantir que os avanços formais se traduzam em impactos concretos na redução das desigualdades de gênero e raça no Brasil.

6. Referências

1. BRASIL. *A mulher e o orçamento 2023*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/2024_05_16-_a_mulher_orcamento_2023.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.
2. BRASIL. *Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento*. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/guia1-geral-web.pdf. Acesso em: 13 abr. 2025.
3. COUTINHO, C. M. DA C. G.; SOUZA, L. G. DE. Análise da sensibilidade ao gênero do orçamento do município de Belo Horizonte. Revista de Administração Pública, v. 58, n. 6, p. e2024–0038, 2024.
4. FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL; A TENDA DAS CANDIDATAS. *Orçamentos sensíveis a gênero e raça: um guia prático para estados e municípios*. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2022. Disponível em: https://www.fundacaotidesetubal.org.br. Acesso em: 15 abr. 2025.
5. HOFBAUER, Helena; VINAY, Claudia. *Orçamentos Sensíveis a Gênero: conceitos*. ONU Mulheres, 2012. Disponível em: https://onumulheres.org.br/wp-content/themes/vibecom_onu/pdfs/orcamentos-conceitos.pdf. Acesso em: 8 abr. 2025.
6. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Gender budgeting in Brazil*. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/12/gender-budgeting-in-brazil_3dab2c98/fa31b226-en.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.
7. SECRETARIA DA MULHER; FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL; REDE ORÇAMENTO MULHER; CENTRO DE ESTUDOS SOBRE DESIGUALDADES GLOBAIS. *Cartilha para incorporação de pautas transversais nos PPAs*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/secretarias/secretaria-da-mulher/cartilha-para-incorporacao-de-pautas-transversais-nos-ppas. Acesso em: 16 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Desafios e Oportunidades para a Implantação do Orçamento Sensível ao Gênero no Governo do Estado do Acre, na Região Amazônica Brasileira

- **Denyscley Oliveira Bandeira**
  Mestre em Administração Pública – PROFIAP/UNIR/RO
  Secretaria de Estado de Planejamento do Estado do Acre, Brasil
  E-mail: denyscley.bandeira@gmail.com
- **Marlene Valério dos Santos Arenas**
  Doutora em Administração/PPGA/UFRGS
  Universidade Federal de Rondônia/UNIR/RO, Brasil
  E-mail: marlenearenas@unir.br

Resumo

O estudo aborda os desafios e oportunidades para a implantação do orçamento sensível ao gênero no Governo do Estado do Acre, destacando a importância de políticas públicas igualitárias para promover a equidade de gênero. O conceito de orçamento sensível ao gênero é apresentado como uma ferramenta para analisar e responder às disparidades de gênero no processo orçamentário, visando melhorar a participação das mulheres na tomada de decisões e ampliar a inclusão social. O Estado do Acre enfrenta desigualdades de gênero significativas, como desigualdade salarial, na distribuição de renda e na participação política, expondo mulheres e meninas a altas taxas de pobreza, violência e discriminação social. A pesquisa visou analisar como a implantação do OSG pode contribuir para a redução das desigualdades de gênero âmbito do Estado do Acre, especialmente no que tange às políticas públicas destinadas à promoção da igualdade de gênero, sugerindo soluções práticas para superar os desafios identificados. Sugere-se o compromisso político, a capacitação técnica e a participação da sociedade civil como formas de superar a falta de dados desagregados por gênero e a resistência institucional. A análise de experiências internacionais permite identificar boas práticas que podem ser aplicadas no Acre. O orçamento sensível ao gênero é apresentado como uma solução viável para alcançar a igualdade de gênero, promovendo uma alocação equitativa dos recursos, reduzindo a pobreza feminina, e fortalecendo os direitos das mulheres.

Palavras-chave: Orçamento sensível ao gênero; políticas públicas; equidade; inclusão.

Abstract

The study addresses the challenges and opportunities for implementing gender-responsive budgeting in the Government of the State of Acre, highlighting the importance of egalitarian public policies to promote gender equity. The concept of gender-responsive budgeting is presented as a tool to analyze and respond to gender disparities in the budgeting process, aiming to improve women's participation

in decision-making and expand social inclusion. The State of Acre faces significant gender inequalities, such as inequality in wages, income distribution and political participation, exposing women and girls to high rates of poverty, violence and social discrimination. The research aims to analyze how the implementation of gender-responsive budgeting can contribute to reducing these inequalities, suggesting practical solutions to overcome the identified challenges. The main objectives include analyzing the challenges and opportunities for implementing gender-responsive budgeting and presenting solutions to overcome them. Political commitment, technical training and civil society participation are suggested as ways to overcome the lack of gender-disaggregated data and institutional resistance. The analysis of international experiences allows us to identify good practices that can be applied in Acre. Gender-responsive budgeting is presented as a viable solution to achieve gender equality, promoting an equitable allocation of resources, reducing female poverty, and strengthening women's rights.

Keywords: Gender sensitive budget; public policies; equity; social inclusion

1. INTRODUÇÃO

A igualdade de gênero é um princípio fundamental para o desenvolvimento sustentável e para a promoção dos direitos humanos. No entanto, persistem desafios que afetam o gênero feminino, como a discriminação e as desigualdades em diversas esferas, incluindo educação, saúde, trabalho, renda, participação política e segurança. Essas desigualdades também são evidentes na forma como os recursos públicos são alocados, o que limita as oportunidades e agrava as necessidades das mulheres em comparação aos homens.

O debate sobre a igualdade de gênero tem ganhado destaque global, sendo reconhecido como uma meta essencial para a sociedade contemporânea. A igualdade entre homens e mulheres não é apenas uma questão de justiça social, mas também um fator crucial para alcançar o desenvolvimento sustentável e o progresso de uma nação na totalidade (ONU, 2022).

Nesse contexto, surge o conceito de orçamento sensível a gênero (OSG), que envolve a análise sistemática e a avaliação do impacto das decisões orçamentárias e dos gastos públicos sobre mulheres e homens, considerando suas diferentes necessidades, prioridades e realidades. Essa abordagem busca garantir que os recursos públicos contribuam para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres, além de melhorar as condições de vida de toda a população (Xavier; Rodrigues, 2022).

As iniciativas de OSG foram implementadas inicialmente nos anos 1980 e 1990, em resposta às pressões de organizações feministas e movimentos de mulheres. Desde então, essa abordagem tem sido adotada por diversos países, incluindo Austrália, África do Sul e Canadá, que desenvolveram sistemas para integrar a perspectiva de gênero em seus processos orçamentários (Elson, 2005; Xavier; Rodrigues, 2022). Essas experiências demonstram que a igualdade de gênero não pode ser alcançada apenas por meio de políticas setoriais isoladas, mas exige uma análise integrada das políticas públicas (Jácome; Villela, 2012).

O pesquisador, servidor efetivo do cargo de Políticas Públicas do Estado do Acre, optou por investigar a temática do Orçamento Sensível ao Gênero devido à relevância crescente da igualdade de gênero no contexto estadual e ao preocupante cenário de violência contra as mulheres, refletido nos índices elevados de feminicídio na região. O Acre, infelizmente, apresenta desigualdades de gênero em seu contexto socioeconômico, especialmente nas disparidades salariais, na distribuição de renda e na participação política. Essas circunstâncias colocam mulheres e meninas em situação de maior vulnerabilidade, com níveis mais elevados de pobreza, falta de oportunidades, violência e discriminação social (Benigno; Vieira; Oliveira, 2021). Assim, surge a seguinte indagação: Quais os desafios e as oportunidades para a implantação do Orçamento Sensível ao Gênero no Governo do Estado do Acre?

A análise dos desafios e oportunidades para a implantação do OSG no Governo do Estado do Acre, na região amazônica brasileira, se justifica pela relevância do tema para o desenvolvimento de políticas públicas eficientes e igualitárias. Ao alinhar-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente aos ODS 5 (Igualdade de Gênero) e 10

(Redução das Desigualdades), oferece subsídios teóricos e práticos para a formulação de políticas públicas mais assertivas e inclusivas (Brasil, 2022).

No entanto, este estudo pode ser utilizado como referência e contribuir para a elaboração de propostas concretas visando a aplicação deste modelo em entidades estatais, paraestatais e organizações não governamentais. Assim, esta temática apresenta um caráter acadêmico, pois aprofunda o conhecimento sobre o tema e oferece subsídios para a formulação de políticas públicas mais assertivas ao desenvolvimento paritário da sociedade. Por fim, a estrutura do trabalho foi elaborada para garantir uma análise coerente e detalhada, abordando as dimensões relevantes do tema proposto.

2. OBJETIVOS

O presente estudo teve como objetivo principal analisar como a implantação do OSG pode contribuir para a redução das desigualdades de gênero âmbito do Estado do Acre, especialmente no que tange às políticas públicas destinadas à promoção da igualdade de gênero.

Na busca pelos resultados a pesquisa adotou como guia os seguintes objetivos específicos: a) Identificar políticas públicas existentes no Estado do Acre que contribuem para a redução das desigualdades de gênero; b) Analisar os principais desafios e oportunidades para a implementação de um orçamento sensível ao gênero no Estado do Acre; c) Estudar as oportunidades de financiamento para a implementação do orçamento sensível ao gênero no Estado do Acre; d) Sugerir soluções para superar os desafios e aproveitar as oportunidades para a implementação de um orçamento sensível ao gênero no Estado do Acre; e) Apresentar a implementação do OSG como uma solução prática e viável para superar os desafios identificados.

Em síntese, a implementação do Orçamento Sensível ao Gênero (OSG) no Estado do Acre apresenta-se como uma estratégia para mitigar as desigualdades de gênero. Através da identificação de políticas públicas existentes, da análise dos desafios e oportunidades, do estudo das possibilidades de financiamento e da proposição de soluções práticas, este estudo visou fornecer um arcabouço teórico e prático para a promoção da igualdade de gênero e propiciar um ambiente social mais justo e inclusivo.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

O orçamento sensível ao gênero (OSG) é uma abordagem inovadora que visa integrar a perspectiva de gênero no processo orçamentário, garantindo que as necessidades e prioridades de mulheres e homens sejam igualmente consideradas. Essa abordagem surgiu como resposta às desigualdades de gênero persistentes nas políticas públicas e na alocação de recursos, buscando promover a equidade e a justiça social (Elson, 2005).

A literatura sobre OSG destaca a importância de uma análise crítica das políticas orçamentárias tradicionais, que perpetuam muitas vezes as desigualdades de gênero ao ignorar as diferentes realidades e necessidades de mulheres e homens. Segundo Xavier e Rodrigues (2022), o OSG envolve a avaliação sistemática do impacto das decisões orçamentárias sobre os diferentes gêneros, promovendo uma alocação mais equitativa dos recursos públicos.

O referencial teórico fundamentou-se em três pilares principais: governança pública, orçamento público transformador e demandas sociais em transformação, com enfoque nas questões de igualdade de gênero. Esses conceitos estão intrinsecamente relacionados à implementação do orçamento sensível ao gênero (OSG) como ferramenta para promover equidade e inclusão social. A governança pública é compreendida como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle que busca otimizar a gestão pública para atender às demandas da sociedade. Esse modelo enfatiza princípios como transparência, responsabilidade e participação social (Brasil, 2014). A governança eficaz alinha-se com as necessidades emergentes e diversificadas da população, promovendo soluções integradas para problemas complexos, como desigualdades de gênero e acesso desigual a recursos.

O orçamento público transformador transcende o papel tradicional de alocação de recursos e emerge como um instrumento de mudança social. Essa abordagem propõe a incorporação de princípios de justiça social e equidade, assegurando que as decisões orçamentárias reflitam as necessidades específicas de diferentes grupos populacionais (Xavier; Rodrigues, 2022). O orçamento público, quando sensível às demandas de gênero, torna-se um mecanismo poderoso para corrigir disparidades históricas e estruturais. Apesar de não ter sido possível extrair citações

diretas do referencial teórico analisado por questões técnicas, as observações sobre governança pública e as teorias relacionadas ao orçamento transformador oferecem um quadro conceitual que pode ser aplicado ao entendimento do orçamento público transformador, demonstrado no quadro 1.

Quadro 1 – Fontes da teoria da análise do orçamento público transformador

Fonte	Relação com o orçamento transformador
Direito financeiro	– Analisa o papel do capital financeiro na produção e na reprodução das desigualdades sociais.
Democracia participativa	– Critica os limites da democracia representativa para garantir a participação cidadã nas decisões públicas e propõe modelos alternativos de democracia participativa, deliberativa ou radical.
Economia feminista	– Questiona os pressupostos androcêntricos, ocidentais e neoliberais da economia convencional.
Educação popular	– Defende uma concepção emancipatória da educação como um processo dialógico, problematizador e transformador da realidade social
Teoria do Subdesenvolvimento	– Argumenta que as estruturas econômicas e sociais da América Latina foram moldadas de forma a perpetuar a dependência econômica e a desigualdade.

Fonte: Elaborado pelo auto com base em Pereira *et al.* (2010) e Furtado (1990)

O Nesse sentido, as demandas sociais em transformação alinhadas a igualdade de gênero estão no centro das demandas sociais em acelerada transformação, impulsionadas por movimentos sociais, organizações internacionais e agendas políticas globais. A interseccionalidade é um conceito chave, destacando como fatores como gênero, classe e etnia interagem para moldar experiências individuais e coletivas. Essa abordagem amplia a compreensão das desigualdades e reforça a necessidade de políticas inclusivas (Hirata, 2014).

Desse modo, a mudança social é uma força dinâmica que gera novas demandas sociais incitando a remodelagem das estruturas organizacionais, movimento que reflete a capacidade das sociedades de se adaptarem e se reinventarem diante de novos paradigmas, desafios e oportunidades. A compreensão dessa dinâmica é necessária para a análise sociológica, pois ajuda o entendimento de como as estruturas sociais evoluem e como as demandas por justiça, equidade e sustentabilidade se tornam centrais na agenda social (Sen, 2018). O reconhecimento da mudança como prerrogativa da organização social é, portanto, um quesito para a promoção de sociedades mais justas, resilientes e inclusivas, capazes de responder de forma eficaz às complexidades do mundo contemporâneo (Sen, 2018).

A meta é garantir que os recursos públicos sejam alocados de maneira a beneficiar igualmente homens e mulheres, levando em consideração suas necessidades específicas. Isso inclui desde a provisão de serviços de saúde e educação até o apoio a programas que visam aumentar a participação econômica das mulheres.

Um orçamento sensível ao gênero não só promove a equidade, mas também contribui para o crescimento econômico inclusivo e o desenvolvimento social, garantindo que todas as partes da população possam contribuir para e se beneficiar do progresso econômico (Santos, 2022).

O Orçamento Sensível ao Gênero (OSG) representa uma evolução na gestão orçamentária, incorporando uma perspectiva de gênero em todas as etapas do ciclo orçamentário, delineado nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal de 1988: o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Orçamento Anual (LOA). Cada um desses instrumentos instituídos por lei específica, obedecendo rito legislativo de elaboração (Brasil, 2022).

Dessa forma, incorporando além da busca de atender às necessidades específicas de homens e mulheres, identificar e corrigir as desigualdades de gênero por meio de análises criteriosas e distribuições equitativas de recursos (Elson, 2005; Xavier; Rodrigues, 2022). Exemplos globais, como Austrália e África do Sul, demonstram que a implementação eficaz do OSG tem o poder de promover transformações significativas no contexto social.

A análise das experiências internacionais e das boas práticas na implementação do OSG oferece importantes lições para o contexto brasileiro. A integração da perspectiva de gênero no processo orçamentário pode contribuir para a construção de uma sociedade mais

justa e igualitária, onde mulheres e homens tenham as mesmas oportunidades e direitos (ONU, 2022).

No contexto brasileiro, a adoção do OSG enfrenta desafios como a falta de dados desagregados por gênero e a resistência institucional. Muitas vezes, há uma falta de compreensão ou aceitação da importância de integrar a perspectiva de gênero na formulação de políticas públicas e na alocação de recursos (Abramo, 2004).

No entanto, a capacitação técnica, o compromisso político e a participação da sociedade civil são elementos importantes para superar essas barreiras e garantir a implementação eficaz do OSG (Fundação Tide Setubal, 2021).

O Estado do Acre não difere da realidade do cenário global, carecendo igualmente de dados desagregados por gênero e enfrentando resistência cultural às mudanças institucionais. Contudo, as oportunidades residem na alavancagem de instrumentos como o OSG para promover uma sociedade mais igualitária, alinhando-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente os ODS 5 e 10.

Este referencial teórico estabeleceu a base conceitual e metodológica para analisar as implicações do OSG no Estado do Acre, buscando fornecer subsídios para a formulação de políticas públicas mais inclusivas e eficazes.

4. METODOLOGIA

A pesquisa teve como objetivo principal analisar como a implantação do OSG pode contribuir para a redução das desigualdades de gênero no âmbito do Estado do Acre. Para isso, adotou-se um delineamento metodológico que combinou uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, com características de pesquisa aplicada e pesquisa-ação. Esta última, caracterizada pela estreita colaboração entre pesquisador e participantes no processo investigativo, que visou à transformação da realidade por meio da ação reflexiva. Foram utilizadas técnicas como revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso, de modo a não apenas compreender a realidade estudada, mas também propor intervenções práticas voltadas à resolução de problemas identificados no contexto analisado.

A pesquisa qualitativa foi escolhida por proporcionar uma compreensão profunda sobre as experiências vivenciadas e os fenômenos sociais relacionados à desigualdade de gênero. De acordo com Gil (2019), essa abordagem permite analisar os aspectos subjetivos e contextuais do objeto de estudo, complementando os dados quantitativos coletados.

A pesquisa também apresenta um caráter aplicado, que buscou gerar soluções práticas para os desafios identificados no âmbito da gestão pública e orçamentária. Segundo Gil (2019), pesquisas aplicadas buscam resolver problemas concretos, o que está alinhado à proposta de implementar o OSG como uma ferramenta de promoção da equidade.

A revisão bibliográfica e documental da literatura incluiu a busca e análise de estudos publicados nos últimos 10 anos em bases como Scopus, SciELO e Google Scholar. Também, foram analisados documentos oficiais, como leis, decretos e relatórios governamentais do Estado do Acre relacionados às políticas de gênero.

A análise de estudos de casos de experiências bem-sucedidas na aplicação do OSG em outros países e estados brasileiros foram investigados para identificar boas práticas e desafios enfrentados.

Para o mapeamento de políticas públicas foi realizado um levantamento das políticas públicas vigentes no Estado do Acre, abrangendo áreas como saúde, educação, participação econômica, empoderamento político e segurança. Os dados foram extraídos do banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Atlas do desenvolvimento humano no Brasil, das secretarias estaduais e registros governamentais.

A análise orçamentária concentrou os estudos no Plano Plurianual (PPA) quadriênio 2024-2027, Lei Estadual nº 4.282, de 27 de dezembro de 2023, e na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024, Lei nº 4.281 de 27 de dezembro de 2023, utilizando palavras-chave relacionadas a gênero para identificar dotações específicas ou potenciais para a promoção da igualdade de gênero.

A metodologia utilizada para análise das dotações orçamentárias voltadas para políticas de gênero foi detalhada em três categorias principais, conforme ilustrado no quadro 2. A Categoria 1 abrange dotações exclusivamente direcionadas a políticas para mulheres, integradas ou não às entregas estratégicas do governo, com valor de apropriação total de 100%. A Categoria 2 inclui dotações genéricas que, embora não exclusivamente destinadas a mulheres,

envolvem entregas estratégicas previstas no PPA ou outro instrumento de planejamento, analisadas individualmente. Por fim, a Categoria 3 refere-se a dotações genéricas que incluem aspectos relacionados às mulheres, mas não classificadas como estratégicas, com valor de apropriação determinado pelo percentual demográfico de mulheres, divulgado pelo IBGE (2022).

Quadro 2 – Critérios de filtragem e apuração

Categoria	Dotação voltada ao financiamento exclusivo de políticas para as mulheres?	Dotação inclui entregas estratégicas para as mulheres? (previstas no PPA ou outro instrumento de planejamento)	Critério de apuração
Categoria 1	Sim	Sim ou não	100% apropriada
Categoria 2	Não	Sim	Caso a caso (apropria – se o valor estimado para financiamento da entrega para as mulheres)
Categoria 3	Não	Não	50% apropriada

Fonte: Elaborado pelo autor com base no guia da Fundação Tide Setubal (2021)

Essas categorias foram analisadas com base em metodologias adaptadas do Relatório Global de Diferença de Gênero (Global Gender Gap Report GGGR 2023), as respectivas variáveis utilizadas para o cálculo foram ajustadas para a realidade estadual, com apoio da metodologia proposta pela Fundação Tide Setubal.

A pesquisa-ação contemplou o envolvimento direto do pesquisador e dos stakeholders na identificação de desafios e soluções. Este método permitiu uma abordagem colaborativa, em que os participantes contribuíram ativamente na formulação de propostas, como o Projeto de Lei nº 133/2023, aprovado pela Assembleia Legislativa do Acre e sancionado como Lei Estadual nº 4.168/2023.

A análise dos dados utilizou ferramentas estatísticas para identificar padrões e lacunas, complementadas por técnicas qualitativas para interpretar experiências e impactos sociais.

A combinação de métodos qualitativos e quantitativos garantiu uma análise abrangente e integrada do contexto acreano, fornecendo bases sólidas para a formulação de propostas para a implementação do OSG. A metodologia aplicada reflete o compromisso com a promoção de uma sociedade mais justa e igualitária, consolidando o papel do planejamento orçamentário como ferramenta de inclusão social.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, apresentam-se os principais resultados obtidos na pesquisa, bem como sua análise detalhada em diálogo com o referencial teórico previamente elaborado. A pesquisa concentrou-se na implantação do Orçamento Sensível ao Gênero (OSG) no Estado do Acre e suas contribuições para a redução das desigualdades de gênero. O enfoque está na análise de políticas públicas, dotações orçamentárias e desafios institucionais, com base em dados empíricos e evidências documentais.

A pesquisa revelou que o Estado do Acre possui um conjunto de políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade de gênero, incluindo iniciativas como a Agenda Acre 10 anos, o Plano Plurianual (PPA 2024-2027) e a Lei Orçamentária Anual (LOA 2024). Contudo, identificou-se que muitas dessas políticas sofrem limitações devido à escassez de recursos e à falta de mecanismos eficazes de monitoramento e avaliação (Sen, 2018; Santos, 2022).

Visando o caminhar na direção de uma sociedade mais igualitária e inclusiva. Alinhando-se à metodologia de pesquisa-ação proposta por Gil (2021), a pesquisa não apenas identificou problemas estruturais, mas também envolveu ativamente os diversos stakeholders na formulação de soluções colaborativas. A pesquisa-ação foi o instrumento que permitiu, por meio da participação direta dos envolvidos, a elaboração de propostas que buscam atender de forma mais efetiva às demandas sociais.

Nesse contexto, foram categorizadas as dotações orçamentárias em três grupos principais, conforme a metodologia descrita e quantificada no quadro 3:

Quadro 3 – Quantidade de programações orçamentárias classificadas

Categoria	Descrição	Programações	Valor
Categoria 1	Dotações voltadas ao financiamento exclusivo de políticas para as mulheres	8	R$ 6.495.456,21
Categoria 2	Dotações genéricas (não-exclusivas) que incluem entregas estratégicas para as mulheres previstas no PPA ou outro instrumento de planejamento	7	R$ 43.006.161,91
Categoria 3	Dotações genéricas (não-exclusivas) que incluem entregas para as mulheres não classificadas como estratégicas (não estão previstas no PPA ou outro instrumento de planejamento de forma explícita)	15	R$ 48.368.781,24
Total de dotações identificadas sensíveis ao gênero na LOA 2024: **30**			**R$ 97.870.399,36**

Fonte: Elaborado pelo autor (2024) com base na Lei PPA n. 4.282/2023 e LOA/2024 n. 4.281/2023

O total das dotações sensíveis ao gênero alcançou R$ 97.870.399,36, com predominância de gastos genéricos, o que reforça a necessidade de aprimorar a marcação orçamentária (Brasil, 2024).

Apesar dos avanços legislativos, como a aprovação da Lei Estadual nº 4.168/2023 e a criação do Comitê de Apuração do Orçamento Sensível ao Gênero (COSG), persistem desafios para a implementação eficaz do OSG no Acre. Entre os principais entraves estão:

- **Falta de Dados Desagregados:** A escassez de informações detalhadas por gênero dificulta a avaliação do impacto das políticas públicas (Abramo, 2004; Elson, 2005).
- **Resistência Política e Cultural:** A incorporação da perspectiva de gênero enfrenta barreiras institucionais e culturais, que demandam maior sensibilização dos gestores e da sociedade (Fundação Tide Setubal, 2021).
- **Capacitação de Gestores:** Identificou-se a necessidade de treinamentos específicos para à implementação e monitoramento do OSG, além da promoção de parcerias intersetoriais (ONU Brasil, 2022).

Com base nos resultados obtidos, algumas soluções foram sugeridas para superar os desafios identificados:

- **Fortalecimento Institucional:** Ampliar a infraestrutura do COSG, com apoio técnico e financeiro de parceiros como o Banco Mundial e a ONU Brasil, para monitorar e avaliar as políticas de gênero.
- **Melhoria da Marcação Orçamentária:** Aprimoramento da metodologia para possibilitar à identificação dos gastos relacionados às mulheres, incluindo políticas universais.
- **Capacitação e Sensibilização:** Realizar campanhas de conscientização e capacitar os gestores para implementar o OSG de forma eficaz.
- **Promoção de Parcerias:** Estabelecer acordos com organizações não governamentais e organismos internacionais para fortalecer o suporte técnico e financeiro.

Os resultados demonstram que o OSG é uma ferramenta promissora para reduzir desigualdades de gênero, mas sua implementação no Acre ainda enfrenta desafios significativos. A integração de soluções propostas, aliada a um compromisso político e institucional, é essencial para consolidar o OSG como instrumento de transformação social e equidade no estado.

6. CONCLUSÃO

A implementação do Orçamento Sensível a Gênero (OSG) no Estado do Acre destaca-se como uma iniciativa relevante no cenário brasileiro, colocando a igualdade de gênero no centro das políticas públicas e da alocação orçamentária. O OSG reconhece as diferentes realidades vividas por homens e mulheres, buscando corrigir assimetrias por meio de uma abordagem inclusiva e equitativa na gestão pública. Esse compromisso reflete a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, fortalecendo a cidadania feminina.

A estruturação institucional do OSG no Acre, formalizada pela Lei Estadual nº 4.168/2023 e pelo

Decreto Estadual nº 11.394/2024, alinha-se às diretrizes do planejamento de longo prazo "Acre 10 anos" e aos instrumentos orçamentários, como o PPA 2024-2027 e a LOA 2024. A criação do Comitê de Apuração do Orçamento Sensível ao Gênero (COSG) representa um marco no monitoramento das políticas orçamentárias, permitindo uma análise crítica e ajustada da execução dessas iniciativas.

Entretanto, o processo de implementação enfrenta desafios importantes. Destaca-se a necessidade de aprimorar os registros orçamentários para identificar de forma precisa os recursos alocados às mulheres. Atualmente, muitas dotações genéricas não especificam o público-alvo, dificultando a avaliação do impacto das políticas. Além disso, a falta de dados desagregados por gênero e outros recortes, como raça e classe, limita a capacidade de diagnóstico e intervenção nas áreas de maior vulnerabilidade, como as que envolvem mulheres negras e pobres.

Uma das dificuldades metodológicas identificadas foi a apuração de dotações não exclusivas. Determinar a proporção de recursos destinados às mulheres em programas que também incluem outros grupos, é um desafio que exige o desenvolvimento de critérios de ponderação mais refinados. Essa questão também se aplica às políticas universais, em que é necessário quantificar o impacto real sobre o público feminino para garantir uma avaliação justa e equitativa dos recursos.

Apesar desses desafios, as experiências internacionais demonstram que a implementação de orçamentos sensíveis a gênero requer tempo, ajustes metodológicos e, acima de tudo, vontade política. No Acre, a fase inicial de implantação do OSG aponta para uma governança mais inclusiva e atenta às demandas de gênero. Espera-se que, com o amadurecimento das metodologias e o fortalecimento do diálogo entre governo, sociedade civil e academia, o impacto positivo do OSG na vida das mulheres seja cada vez mais evidente.

Em síntese, o OSG é uma ferramenta importante para o enfrentamento das desigualdades de gênero no Estado do Acre. Sua plena efetividade dependerá de ajustes técnicos, como o aprimoramento da coleta de dados desagregados e da apuração de gastos não exclusivos, e também do fortalecimento da articulação política e institucional. A implementação do OSG deve ser vista como parte de um processo maior de transformação social, em que a igualdade de gênero se torna um princípio orientador da administração pública e da distribuição de recursos.

7. Referências

1. ABRAMO, Laís. Perspectiva de gênero e raça nas políticas públicas. 2004. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5244/1/bmt_n.25_perspectiva.pdf. Acesso em: 5 mar. 2024.
2. ACRE. Agenda (2023). Agenda Acre 10 anos. Acre, AC: Governo do Acre, 2023. Disponível em: https://seplan.ac.gov.br/wp-content/uploads/2023/05/Agenda-Acre-10-anos.pdf. Acesso em: 27 jan.2024.
3. ACRE. Plano Estratégico de Governo. Acre, AC: Governo do Acre, 2023. Disponível em: https://seplan.ac.gov.br/wp-content/uploads/2023/09/Plano-Estrategico-de-Governo-web.pdf. Acesso em: 24 jan.2024.
4. ACRE. Plano Plurianual 2024-2027, Anexo I – cenário socioeconômico e ambiental do Estado do Acre, AC: Governo do Acre, 2023. Disponível em: https://seplan.ac.gov.br/ppa-participativo/. Acesso em: 24 jan.2024.
5. ACRE. Lei nº 4.168, de 06 de setembro de 2023. Dispõe sobre o Dispõe sobre o Orçamento Sensível ao Gênero – OSG. Disponível em: https://legis.ac.gov.br/detalhar/5737.
6. Acesso em: 10 jan. 2024.
7. ACRE. Decreto nº 11.394, de 05 de janeiro de 2024. Dispõe sobre o Comitê de Apuração do Orçamento Sensível ao Gênero – COSG. Disponível em: https://legis.ac.gov.br/detalhar/5943.
8. Acesso em: 10 jan. 2024.

9. ACRE. Portal da Transparência do Governo do Acre. Disponível em: https://transparencia.ac.gov.br/. Acesso em: 09 jul. 2024.

10. BENIGNO, Gabriel Oliveira Loiola; VIEIRA, Diego Mota; OLIVEIRA, Jessica Eloísa de. Desigualdade de gênero nos estados brasileiros e análise dos stakeholders do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Revista de Administração Pública, v. 55, p. 483-501, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/xkJn9DbJmFbXnMVvmcYdyFG/?format=pdf&lang=pt.

11. Acesso em: 28 jun. 2024.

12. BRASIL, Atlas. Consulta. (2022). Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil: PNUD, 2022. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/uf/12. Acesso em: 24 jun. 2024.

13. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 27 jun.2023.

14. BRASIL, IBGE. Censo Demográfico 2022: população e domicílios, primeiros resultados. IBGE, Coordenação Técnica do Censo Demográfico. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102011.pdf. Acesso em: 27 jan. 2024.

15. BRASIL, IBGE. Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil. 3ª Edição. Estudos e Pesquisas-Informações Demográficas e Socioeconômicas, v. 38, 2024. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/233142822.pdf. Acesso em: 27 jan. 2024.

16. BRASIL, IBGE. Censo Demográfico 2022: população e domicílios, primeiros resultados. IBGE, Panorama Censo 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102066_informativo.pdf. Acesso em: 24 jun. 2024.

17. BRASIL, IBGE. Censo Demográfico 2022: população e domicílios, primeiros resultados. IBGE, População por idade e sexo Resultados do Universo Acre. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3102/cd_2022_populacao_idade_sexo_ac.pdf. Acesso em: 24 jun. 2024.

18. BRASIL, IBGE. Pesquisa nacional de saúde: 2019: orientação sexual autoidentificada da população adulta. IBGE, Coordenação de Pesquisas por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: liv101934.pdf (ibge.gov.br). Acesso em: 27 jan. 2024.

19. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/FA/B6/EA/85/1CD467.102.3455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_2_edicao.PDF. Acesso em: 27 jan. 2024.

20. ELSON, Diane Iniciativas orçamentárias sensíveis ao gênero: dimensões chave e exemplos práticos. Revista do Serviço Público, p. 161--178, 2005. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/223/228. Acesso em: 28 jun.2023.

21. FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. Orçamentos sensíveis a gênero e raça: um guia prático para estados e municípios. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2021. Disponível em: https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/. Acesso em: 28 jun.2023.

22. FURTADO, Celso. Entre inconformismo e reformismo. Estudos Avançados, v. 4, p. 166-187, 1990. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/Xgzq8LC8sRB9B8tVQbyyv5d/?lang=pt&format=html. Acesso em: 28 fev.2024.

23. GIL, Antonio C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7. ed. Editora Grupo GEN, 2019.

24. GIL, Antonio C. Como Fazer Pesquisa Qualitativa. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021.

25. HIRATA, Helena. Globalização, trabalho e gênero. Revista de Políticas Públicas, v. 9, n. 1, p. 111-128, 2005. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/233142822.pdf. Acesso em: 27 jan. 2024.

26. HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. Tempo social, v. 26, p. 61-73, 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ts/a/LhNLNH6YJB5HVJ6vnGpLgHz/. Acesso em: 27 jan. 2024.

27. JÁCOME, Márcia Larangeira; VILLELA, Shirley. Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos. Brasília: ONU Mulheres, 2012.

28. ONU, Brasil. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Brasil: ONU, 2022. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/5. Acesso em: 27 jun.2023.

29. PEREIRA, Rosângela S.; RAMBLA, Xavier; SILVA, Kamila P.; CIRIACO, Cássia. Transversalidade de gênero e políticas sociais no orçamento do estado de Mato Grosso. Revista Estudos Feministas, v. 18, n. 02, p. 425-450, 2010. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/pdf/ref/v18n02/v18n02a08.pdf. Acesso em: 28 jun.2023.

30. PNUD. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. 2022. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/uf/12. Acesso em: 14 ago. 2023.

31. PNUD. Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. Relatório do Desenvolvimento Humano 2021/2022: Tempos incertos, vidas instáveis: Construir o futuro num mundo em transformação. Nova Iorque: PNUD, 2022. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/201433-artigo-tempos-incertos-tempos--de-escolha. Acesso em: 28 jun.2023.

32. SANTOS, Rita de C.L.F. dos. A mulher no orçamento: evidências sobre transparência, materialidade, transversalidade e desempenho do orçamento sensível a gênero no governo federal no período de 2019 a 2023. Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-47-2022-a-mulher-no-orcamento-evidencias-sobre-transparencia-materialidade-transversalidade-e-desempenho-do-orcamento-sensivel-a-genero-no-governo-federal-no-periodo-de-2019-a-2023/view. Acesso em: 17 jun. 2023.

33. SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Editora Companhia das letras, 2018. Disponível em: http://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/19539/mod_resource/content/2/CHY%20-%20Sen%20-%20Aula%208.pdf. Acesso em: 28 fev.2024.

34. XAVIER, Elaine de M.; RODRIGUES, Júlia A. M. Orçamento Mulher: possibilidades e limites do orçamento sensível ao gênero no Brasil. Revista INTERFACE-UFRN/CCSA ISSN Eletrônico 2237-7506, p. 202--230, 2022. Disponível em: https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/1241. Acesso em: 26 jun.2023.

35. WORLD ECONOMIC FORUM. [Global Gender Gap Report 2024]. Geneva: World Economic Forum, 2024. Disponível em: Relatório Global sobre a Desigualdade de Gênero 2024 | Fórum Econômico Mundial (weforum.org) Acesso em: 30/07/2024.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Do Planejamento à Avaliação: A trajetória do alinhamento entre o Plano Plurianual do Governo do Estado do Pará e o Plano Estadual Amazônia Agora

- **Mariana Nascimento Oliveira**
  Secretaria de Planejamento e Administração do Estado do Pará, Brasil
  E-mail: marianaoliveira.2@gmail.com
- **Maria do Perpetuo do Socorro Garcia Castro**
  Secretaria de Planejamento e Administração do Estado do Pará, Brasil
  E-mail: castrosocorro326@gmail.com

Resumo

Este artigo tem como base a experiência da Secretaria de Estado de Planejamento e Administração do Estado do Pará (SEPLAD) no alinhamento entre o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 do Governo do Estado do Pará e o Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA), que representou um avanço significativo na integração das políticas ambientais e climáticas ao planejamento governamental. Inicialmente, a compatibilização das diretrizes do PEAA com o PPA permitiu maior coerência estratégica e transparência na alocação de recursos. No entanto, ao longo de 2024, o processo avançou para os instrumentos orçamentários – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – consolidando critérios para priorização de investimentos e aprimorando o monitoramento dos recursos alocados em ações ambientais. Alcançando todo o ciclo do planejamento, foi realizado um ensaio avaliativo da política ambiental à luz do PPA, permitindo uma análise sobre a efetividade das ações implementadas. O trabalho discute a importância da integração entre instrumentos de planejamento e orçamento para fortalecer políticas públicas setoriais, garantindo maior previsibilidade, transparência e capacidade de adaptação às demandas ambientais. Os resultados apontam que a institucionalização desse alinhamento, além de reforçar o compromisso com a sustentabilidade, abre caminho para uma gestão pública mais eficiente e estratégica, alinhada às metas de desenvolvimento de baixo carbono. Contudo, também evidencia desafios e oportunidades de aprimoramento no processo de integração e monitoramento dessas políticas.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico Governamental; Avaliação de Políticas Públicas; Plano Plurianual; PEAA.

1. INTRODUÇÃO

O estado do Pará, ao longo dos últimos anos, tem orientado sua estratégia de desenvolvimento a partir de uma perspectiva sustentável, consolidando-se como protagonista na agenda ambiental e climática da Amazônia. Este posicionamento não apenas reflete compromissos assumidos em fóruns e conferências nacionais e internacionais, mas também responde a demandas históricas da sociedade paraense por um modelo de crescimento econômico compatível com a conservação ambiental e a redução das desigualdades sociais e territoriais. No atual contexto, o estado atravessa um momento singular de inflexão, caracterizado por transformações estruturais em sua dinâmica produtiva e social. Diante desse cenário, o planejamento governamental assume papel estratégico na condução dessas mudanças, atuando como ferramenta de coordenação, articulação de recursos e direcionamento de esforços institucionais, a fim de assegurar a implementação de projetos compatíveis com a estratégia de desenvolvimento sustentável estabelecida.

Nesse sentido, o Plano Plurianual (PPA) configura-se como o principal instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública, ao estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da ação governamental para um período de quatro anos. Sua função estruturante é potencializada pela capacidade de organizar e orientar a atuação do Estado, alinhando os programas e ações governamentais às prioridades estratégicas estabelecidas. Complementarmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) desempenham papéis fundamentais na execução e no detalhamento desse planejamento.

A LDO, elaborada anualmente, é o instrumento responsável por orientar a elaboração da LOA, definindo as prioridades para o exercício financeiro subsequente, em consonância com as diretrizes e metas estabelecidas no PPA. Além de estabelecer metas fiscais e limites para despesas, a LDO promove a compatibilização entre o planejamento de médio prazo e a programação orçamentária de curto prazo, servindo como elo entre o PPA (estratégico) e a LOA (operacional). É a partir da LDO que se definem as prioridades e critérios para alocação dos recursos públicos, garantindo coerência na destinação dos investimentos e despesas do Estado.

A LOA, por sua vez, materializa para cada exercício financeiro, a programação das receitas e despesas autorizadas, discriminando os recursos destinados a cada programa, projeto e atividade previstos no PPA e priorizados pela LDO. Dessa forma, o orçamento anual traduz em termos financeiros e operacionais as diretrizes estratégicas de governo, sendo o principal instrumento de execução do planejamento estadual. A LOA, portanto, expressa, de maneira objetiva, a capacidade do Estado de implementar suas políticas públicas, concretizando as escolhas políticas e as prioridades estabelecidas no ciclo de planejamento.

Assim, PPA, LDO e LOA formam um sistema articulado de planejamento e orçamento, previsto constitucionalmente, que visa assegurar a efetividade das políticas públicas, a previsibilidade na alocação dos recursos e a transparência na gestão orçamentária. Essa integração não apenas racionaliza a aplicação dos recursos públicos, mas também fortalece a governança e a capacidade do Estado de responder de maneira coordenada aos desafios econômicos, sociais e ambientais. No contexto paraense, a necessidade de aperfeiçoar esse sistema de planejamento se intensifica diante da emergência climática e dos compromissos de desenvolvimento sustentável assumidos pelo Estado. A articulação entre o Plano Plurianual do Governo do Estado do Pará e o Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA) ilustra a importância de integrar agendas setoriais e ambientais às estruturas formais do planejamento e orçamento públicos, mobilizando os instrumentos disponíveis — PPA, LDO e LOA — em torno de um projeto estratégico comum.

A implementação do PEAA[1], em agosto de 2020, constituiu um marco relevante na trajetória de planejamento ambiental do Pará, ao introduzir inovações no planejamento setorial para o meio ambiente. O plano estabeleceu uma meta audaciosa de descarbonização do setor de uso da terra, mudanças no uso da terra e florestas (LULUCF) até 2036, além de diversificar as estratégias de combate ao desmatamento. Entre elas, destaca-se a criação de um componente específico voltado para o desenvolvimento de uma economia de baixas emissões de gases de efeito estufa, sendo o Pará, inclusive, pioneiro na formulação de um Plano Estadual de Bioeconomia (PlanBio), além dos componentes de Fiscalização, Licenciamento e

1 Vide Decreto Nº 941/2020. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/normas/view/192188.

Monitoramento; e Ordenamento Territorial, Fundiário e Ambiental. Soma-se a isso a instituição do Fundo Amazônia Oriental (FAO), um fundo arrojado, destinado à captação de recursos para o desenvolvimento sustentável no estado. Esse fundo integra-se aos esforços de diversos mecanismos já existentes, fortalecendo a autonomia do Pará no financiamento de suas políticas ambientais e ampliando sua capacidade de alcançar a neutralidade de carbono antes do prazo globalmente estabelecido, 2050. Também vale citar que o PEAA tem buscado o aperfeiçoamento dos canais de governança e prezado pela ativa participação social na construção de seus instrumentos executores.

Para Rogério Caiuby (2011, p. 145), "o alinhamento organizacional é um dos fatores críticos para o sucesso de gestão e execução da estratégia", podendo ser desenvolvido por diversas técnicas. Nessa experiência, em particular, destaca-se o alinhamento entre o planejamento setorial e o de governo, representados, respectivamente, pelo PEAA e o PPA do estado do Pará e sua integração com o orçamento público. Assim, compreender a trajetória de aproximação e compatibilização entre esses dois instrumentos e seu desdobramento na LDO e LOA, torna-se fundamental para avaliar a capacidade do Estado na estruturação, operacionalização e monitoramento de políticas públicas compatíveis com os desafios socioambientais contemporâneos. Cabe ressaltar que a Constituição Federal e a Constituição do Estado do Pará são claras quanto ao papel central que o PPA exerce na organização da ação governamental, devendo os planos setoriais manterem consonância com seu conteúdo e as leis orçamentárias guardarem compatibilidade com suas diretrizes e prioridades.

Muitos autores concentram suas críticas às limitações do PPA, defendendo que sua concepção está ostensivamente associada ao caráter coordenador das despesas públicas, como herança de uma visão economicista e normativa, centrada no controle orçamentário, sem incorporar avanços do planejamento estratégico moderno (GARCIA, 2012). Paulo (2010) esclarece que o legislador constituinte criou o PPA para atuar como instrumento de planejamento e gestão estratégica, integrando o planejamento à execução de políticas públicas. No entanto, em geral, gestores, pesquisadores e parlamentares encontram resistência em reconhecer seu caráter estratégico.

Para Pares e Valle (2006), o PPA federal 2000-2003 representa um marco para a retomada do planejamento governamental ao introduzir a perspectiva gerencial baseada em resultados na gestão pública. Essa abordagem, conhecida como Gestão por Resultados (GpR), busca alinhar as ações do governo com objetivos estratégicos claros, focando na entrega de resultados concretos à sociedade. A partir dessa inovação, o PPA deixa de ser um catálogo de despesas e passa a se configurar como um plano de mudanças, vinculando recursos a objetivos mensuráveis. Ademais, ao articular o PPA com visões de futuro, por meio do planejamento com horizonte de longo-prazo, o Estado passa atuar como indutor do desenvolvimento, sinalizando ao setor privado onde e como investir e reduzindo as incertezas, isto é, assumindo seu potencial estratégico para melhorar a qualidade do gasto e a efetividade das políticas públicas.

A expressão do estratégico no PPA também se manifesta pela priorização das despesas, uma vez que, a rigor, o plano plurianual busca abranger todas as ações governamentais em suas diversas áreas. Quirós (2006) complementa que a ausência de instrumentos eficazes para alinhar prioridades e recursos, torna a gestão refém da burocracia e da inércia, tratando as ações ordinárias no mesmo escopo das estruturantes. Quando o planejamento não orienta o orçamento, a avaliação dos resultados e de desempenho torna-se incapaz de mensurar o impacto real das intervenções, reduzindo-se a uma formalidade procedimental. Isso denota a necessidade de o PPA avançar para um instrumento mais seletivo e direcionador, que possibilite um controle mais efetivo sobre os investimentos voltados à transformação de territórios e realidades.

Em meio a esse debate, a Secretaria de Planejamento e Administração do Estado do Pará (SEPLAD), por meio da Diretoria de Planejamento Estratégico (DPE), setor responsável pela coordenação e gestão do planejamento estadual, tem buscado contribuir de forma mais objetiva para a orientação e a operacionalização da ação governamental, desenvolvendo uma série de iniciativas a partir dos dois PPAs mais recentes (PPA 2020-2023 e 2024-2027).

Entre essas iniciativas, destacam-se a adoção, ainda que incipiente, do modelo de gestão de resultados no planejamento estadual; o alinhamento do planejamento e da gestão estadual à Agenda 2030 das Nações Unidas, com o intuito de garantir políticas

públicas mais eficazes, integradas e coerentes com as necessidades globais e locais; a identificação e priorização de agendas ambientais, climáticas e de desenvolvimento na estrutura formal do planejamento e orçamento público, experiência que, inclusive, tem aprimorado a integração entre PPA, LDO e LOA nas atividades de rotina da Secretaria; e por fim, a elaboração de um Planejamento Estratégico de Longo Prazo do Estado – PARÁ 2050[2] – , atualmente em fase final de concepção, com o objetivo de consolidar um portfólio mais abrangente de intervenções estruturantes para a superação dos macrodesafios históricos do estado e influenciar os futuros planos plurianuais. Embora essas ações estejam interligadas, o foco central deste trabalho é compartilhar a prática e aprendizados desta SEPLAD no processo de integração entre o Plano Plurianual e o PEAA, destacando as estratégias adotadas e os desafios enfrentados nesse percurso.

Essa necessidade emergiu a partir do amadurecimento do PEAA e de seus instrumentos executores, que possuem como característica central a atuação integrada, mas que ao longo do tempo exigiram o desenvolvimento de mecanismos capazes de ampliar o controle sobre sua execução e seus impactos. Destacam-se, nesse contexto, a Força Estadual de Combate ao Desmatamento, composta por oito órgãos; o Programa de Atuação Integrada Territórios Sustentáveis (PTS), também com a participação direta de oito órgãos estaduais; e o PlanBio, que reúne dezoito instituições, responsáveis pelo desenvolvimento das noventa e duas ações nele previstas.

Se, por um lado, a natureza transversal dessas iniciativas fortalece o impacto das políticas socioeconômicas e ambientais nos territórios, por outro, impõe desafios significativos à coordenação e à avaliação de seus resultados. À medida que esses planos e programas foram sendo implementados, a estrutura do PPA 2020-2023 revelou limitações em representar de forma adequada as atividades desenvolvidas pelo estado. Diante do protagonismo e da influência assumidos pelo PEAA no planejamento governamental, a compatibilização entre o PEAA e o novo PPA 2024-2027 passou a ser compreendida como uma oportunidade estratégica para aprimorar a gestão pública estadual e gerar resultados satisfatórios e de encontro com os interesses sociais.

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO GERAL:

Analisar a experiência da SEPLAD no processo de integração entre o PPA 2024-2027 e o Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA), destacando suas estratégias, desafios e contribuições para o fortalecimento da agenda de desenvolvimento sustentável no estado.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

a) Descrever o processo de alinhamento institucional realizado entre o PEAA e o PPA 2024-2027, evidenciando os mecanismos e instrumentos adotados.
b) Identificar os desafios enfrentados pela SEPLAD na integração das agendas ambiental, climática e de desenvolvimento no ciclo de planejamento e orçamento estadual.
c) Apresentar as estratégias desenvolvidas pela Diretoria de Planejamento Estratégico para compatibilizar as diretrizes do PEAA aos instrumentos orçamentários, especialmente a LDO e a LOA.
d) Avaliar os resultados preliminares dessa integração, com foco na melhoria da articulação intersetorial, na previsibilidade orçamentária e na capacidade de monitoramento das políticas ambientais.
e) Refletir sobre as lições aprendidas e as perspectivas futuras para o aprimoramento do alinhamento estratégico no planejamento governamental paraense.

3. METODOLOGIA

A metodologia adotada baseia-se em um estudo de caso institucional, com abordagem qualitativa, ancorado na análise documental e na sistematização da experiência da Diretoria de Planejamento Estratégico, estrutura integrante da SEPLAD, na construção participativa do PPA 2024-2027 e na incorporação transversal do PEAA neste instrumento.

O processo envolveu o exercício das atividades do ciclo de gestão dos programas, aplicando o PDCA (Planejar-Fazer-Checar-Agir) para identificar oportunidades de melhorias. A etapa metodológica também incluiu a revisitação de práticas anteriores, adotadas no planejamento governamental e consultas

2 Para conhecer mais sobre o Plano de Longo Prazo do Estado do Pará, acesse: https://para2050.seplad.pa.gov.br/.

em referenciais técnicos e orientadores, a seleção e análise de documentos relacionados ao PEAA, PPA, LDO e LOA, além de normativos internos da SEPLAD e relatórios técnicos que documentam as etapas do alinhamento. Adicionalmente, foi elaborado um ensaio avaliativo não apenas para acompanhar a performance da execução orçamentária das ações associadas ao PEAA, mas também para vinculá-las às entregas e indicadores específicos da área na estrutura do PPA.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dada a característica transversal e complementar das ações vinculadas ao PEAA, o primeiro passo no processo de alinhamento estratégico foi dado com o propósito de otimizar o controle das despesas e de avaliar os custos relacionados à mitigação das mudanças climáticas. Para isso, em 2023, a SEPLAD elaborou uma Nota Técnica (NT)[3] com a proposta de diretrizes para classificação orçamentária das ações relacionadas ao PEAA, considerando práticas de priorização orçamentária já adotadas no estado. Segundo o Manual Técnico do Orçamento (2024), a classificação orçamentária permite organizar o orçamento sob critérios que facilitam sua compreensão, além de produzir informações relevantes para a gestão pública e para a tomada de decisões.

Para além da classificação elementar da despesa, a Nota Técnica destaca que, em determinadas situações, é necessário detalhar o gasto público em níveis mais específicos do que aqueles pré-estabelecidos pela estrutura funcional programática. Isso é possível por meio da utilização do Plano Interno (PI), metodologia aplicada em alguns estados brasileiros para organizar o orçamento em códigos, compostos por onze caracteres alfanuméricos, e assim possibilitar o acompanhamento detalhado e regular de um projeto. No caso do orçamento paraense, em geral, o uso do PI está associado ao acompanhamento específico de obras e projetos prioritários de governo. Vale destacar que a classificação de "projetos prioritários" constitui outro mecanismo de gestão estratégica e priorização de recursos e de acompanhamento de despesa utilizado pelo estado do Pará, com gerentes destacados para o acompanhamento e repasse periódico de informações em sistema próprio, e com liberação de recursos condicionada à autorização direta do governador. Compõe a estrutura de código do PI, a referência ao diretriz e eixo de governo vinculado ao projeto/obra, possibilitando assim, a conexão entre a abordagem estratégica do PPA à execução orçamentária definida na LOA.

O estudo realizado a partir dessa Nota Técnica permitiu concluir que os classificadores orçamentários atuam como instrumentos relevantes para a mensuração do desempenho da despesa pública e de seu impacto social. Se, tradicionalmente, essa mensuração era realizada considerando apenas a estrutura estratégica do PPA (diretrizes, eixos, objetivos), a análise evidenciou a viabilidade de estender essa lógica a estrutura estratégica dos planos setoriais (no caso do PEAA, diretrizes, componentes e instrumentos) com forte influência sobre o planejamento governamental. Doravante, a ligação entre o nível estratégico e tático do planejamento setorial e o orçamento público passa a se concretizar de maneira mais estruturada.

Como desdobramento, a proposta de diretrizes para o uso de classificadores orçamentários relacionados às ações do PEAA resultou na publicação de uma Instrução Normativa (IN)[4], adotada para guiar a elaboração do Plano Plurianual do Pará para o período de 2024 a 2027. A referida instrução estabeleceu que toda despesa orçamentária vinculada ao PEAA deve ser associada a um Pl, cadastrado pela SEPLAD, contendo códigos específicos que identifiquem as ações por componente e instrumentos executores do PEAA. À Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) coube a responsabilidade de atualizar os instrumentos de cada componente do PEAA utilizados na classificação orçamentária, enquanto a SEPLAD ficou incumbida de publicizar, em seus instrumentos de planejamento, a priorização orçamentária daquelas ações do PPA 2024-2027 que possuíssem aderência ao PEAA.

Paralelamente à elaboração da Instrução Normativa, a SEPLAD iniciou o processo de sensibilização e orientação dos técnicos representantes dos órgãos e entidades da administração estadual, quanto à metodologia a ser utilizada na formulação

3 Disponível em: https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/05/Relatorio-GDG-4o-Quadrimestre-2022.pdf.

4 Conferir em: https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/05/2023.05.15.DOE_removed.pdf

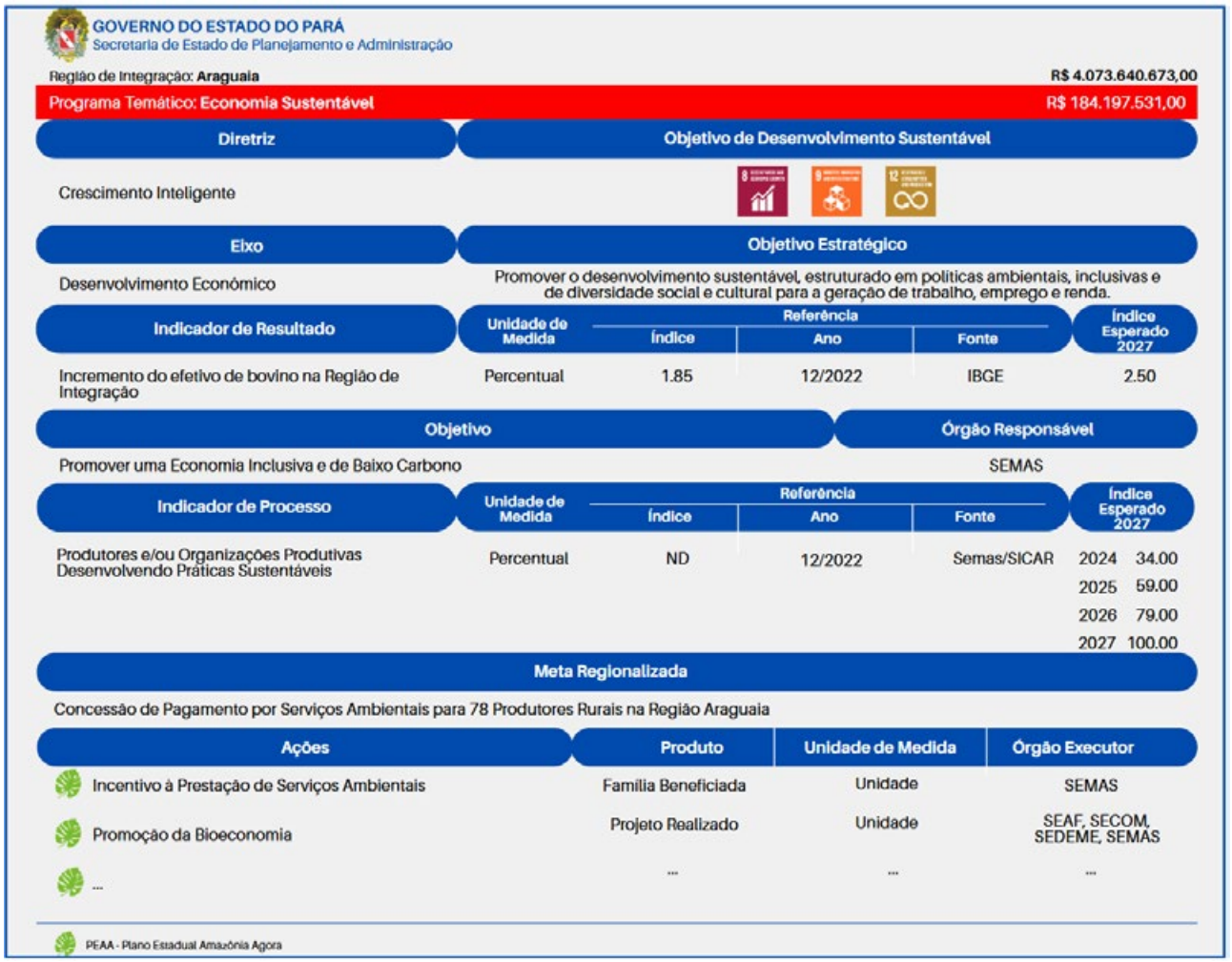
do PPA 2024-2027. A capacitação dessa rede de planejamento ocorreu por meio de workshop e pela disponibilização do Manual de Elaboração do PPA 2024-2027 (2023), que, além de destacar a importância do diálogo entre o PPA e os planos setoriais para a integração do planejamento entre as organizações estaduais, recomendou o PEAA como base estratégica para a construção das metas e ações. Esse manual também incluiu, em seu apêndice, uma Nota Técnica contendo o estudo de alinhamento das diretrizes do PEAA com o novo Plano Plurianual.

Com a normativa de alinhamento publicada e difundida, e o corpo técnico de planejamento do Estado capacitado na metodologia de elaboração do PPA, a SEPLAD pôde avançar para a etapa de construção do planejamento estratégico do próximo quadriênio com o desafio destacado de comunicar as ações de governo que contribuem para a descarbonização, realizada em oficinas de trabalho que reuniu todas as instituições envolvidas na construção dos programas do PPA 2024-2027. Durante essas oficinas e também na fase de definição da programação física e financeira, as instituições estaduais foram orientadas a identificar, no Sistema Integrado de Planejamento (SigPLAN) — canal oficial de integração e gerenciamento das informações de planejamento —, as ações compatíveis com os objetivos e metas do PEAA. Essa etapa foi fundamental para assegurar a coerência programática e a adequada vinculação das ações estratégicas setoriais aos compromissos estabelecidos no âmbito do Plano Estadual Amazônia Agora.

Destaca-se que as oficinas também se configuraram como espaço de discussão aprofundada sobre o papel institucional das entidades participantes no enfrentamento das mudanças climáticas, o que se refletiu em alterações expressivas na estrutura dos programas temáticos do novo PPA. Enquanto no PPA anterior os segmentos da atividade econômica estavam organizados em programas específicos, no PPA 2024-2027 essas ações foram incorporadas ao Programa Temático "Economia Sustentável", estruturado em cinco objetivos específicos, organizados por setores econômicos. Entre esses, destaca-se um objetivo representativo da ambição do Estado em desenvolver uma economia inclusiva e de baixo carbono, contemplando, inclusive, órgãos que antes atuavam exclusivamente em políticas ambientais e que, agora, assumem uma atuação mais ampla, transversal e integrada no âmbito do desenvolvimento sustentável, extrapolando influência para mais outros 5 programas.

Para expressar de forma objetiva o alinhamento institucional, o anexo do PPA 2024-2027 identificou as ações coerentes com os objetivos do PEAA por meio de uma sinalização gráfica, conforme ilustrado na Figura 1. Esse marcador visual, representado por um símbolo verde ao lado da ação, indica sua compatibilidade com a estratégia de descarbonização do estado, além de reforçar sua priorização no plano plurianual e a corresponsabilização dos órgãos pelo alcance dos resultados. Adicionalmente, possibilita a associação regionalizada dessas ações com todos os outros atributos estruturantes do PPA – diretrizes, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), objetivos estratégicos e de programa, indicadores e metas regionalizadas – simplificando o processo de avaliação da contribuição dessas ações para o objetivo do programa temático.

Figura 1 – Identificação gráfica das ações de PPA compatíveis com o PEAA.



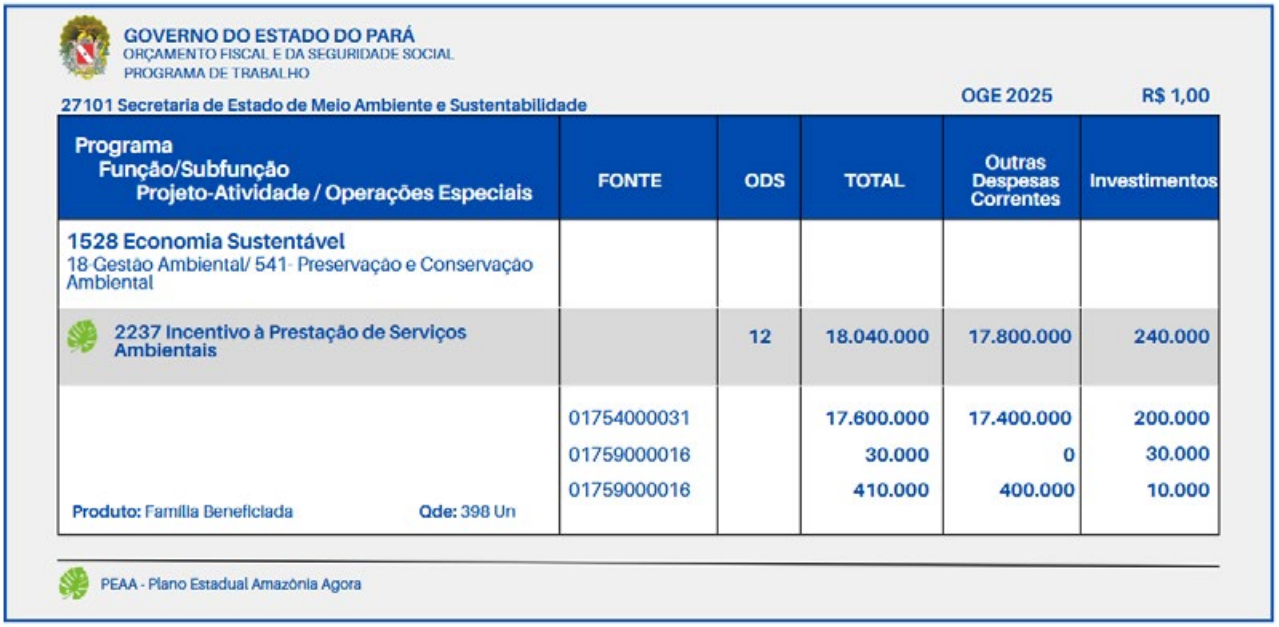
Fonte: SigPLAN. Elaboração do autor.

Sob a perspectiva orçamentária, o alinhamento se materializou com a publicação da LDO[5], que incluiu o PEAA como critério de priorização na alocação dos recursos disponíveis para o exercício de 2025. A LOA[6], por sua vez, também referencia, em seu anexo, por meio do marcador visual, as ações vinculadas ao PEAA, possibilitando o acompanhamento da programação física e financeira dessas ações para o exercício planejado (ver Figura 2). O desdobramento da sinalização gráfica do PPA para a LOA reforça a integração necessária entre esses instrumentos, além de qualificar a comunicação estratégica dos interesses do Estado para o período, impactando positivamente a transparência, o controle social e a previsibilidade das políticas públicas ambientais e climáticas.

5 Conferir em: https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/LDO-2025.pdf.

6 Conferir em: https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2025/01/Volume-I-completo.pdf.

Figura 2 – Identificação gráfica das ações de PPA compatíveis com o PEAA na LOA 2025.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
PROGRAMA DE TRABALHO

27101 Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade — OGE 2025 — R$ 1,00

Programa Função/Subfunção Projeto-Atividade / Operações Especiais	FONTE	ODS	TOTAL	Outras Despesas Correntes	Investimentos
1528 Economia Sustentável 18 Gestão Ambiental/ 541 Preservação e Conservação Ambiental					
2237 Incentivo à Prestação de Serviços Ambientais		12	18.040.000	17.800.000	240.000
	01754000031		17.600.000	17.400.000	200.000
	01759000016		30.000	0	30.000
	01759000016		410.000	400.000	10.000
Produto: Família Beneficiada — Qde: 398 Un					

PEAA - Plano Estadual Amazônia Agora

Fonte: SigPLAN (2024). Elaboração do autor.

Em conformidade com a Instrução Normativa nº 001/2023 – GABS/SEPLAD, o Manual Técnico do Orçamento do Estado do Pará (2024) divulgou as orientações para a criação de um Plano Interno específico para as despesas associadas ao PEAA (Conferir Figura 3). De acordo com o documento de referência, o PI deve identificar, obrigatoriamente, o mnemônico "PEA", seguido pelo código do componente do PEAA impactado pela ação (um dígito), do instrumento executor do plano (dois dígitos), da ação orçamentária (projeto ou atividade) e pela identificação do grupo de despesa — C para Custeio, E para Equipamento e um mnemônico específico para Obras.

Figura 3 – Representação do Plano Interno do Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA)

MNEMÔNICO	COMPONENTE ESTRUTURANTE DO PEAA		INSTRUMENTO EXECUTOR DO PEAA		PROJETO /ATIVIDADE	GRUPO DE DESPESA
Iniciais que identificam o Plano	(01 dígito)		(02 dígitos)		(04 dígitos)	(01 dígito)
PEA	Desenvolvimento Socioeconômico de Baixo Carbono	1	01	Programa Territórios Sustentáveis - PTS	2237 - Incentivo à Prestação de Serviços Ambientais	C - Custeio
		1	02	Plano Estadual de Bioeconomia - PlanBio		
		1	03	Banpará-Bio		
		1	04	Sistema Jurisdicional de REDD+		
		1	05	Pagamento por Serviços Ambientais - PSA		
		1	06	Plano de Recuperação da Vegetação Nativa - PRVN		
	Financiamento Ambiental de Longo Alcance	2	07	Fundo Amazônia Oriental - FAO		
		2	08	Outros Fundos Ambientais		
	Ordenamento Fundiário, Territorial e Ambiental	3	09	Programa Regulariza Pará		
	Fiscalização, Licenciamento e Monitoramento	4	10	Força Estadual de Combate ao Desmatamento		

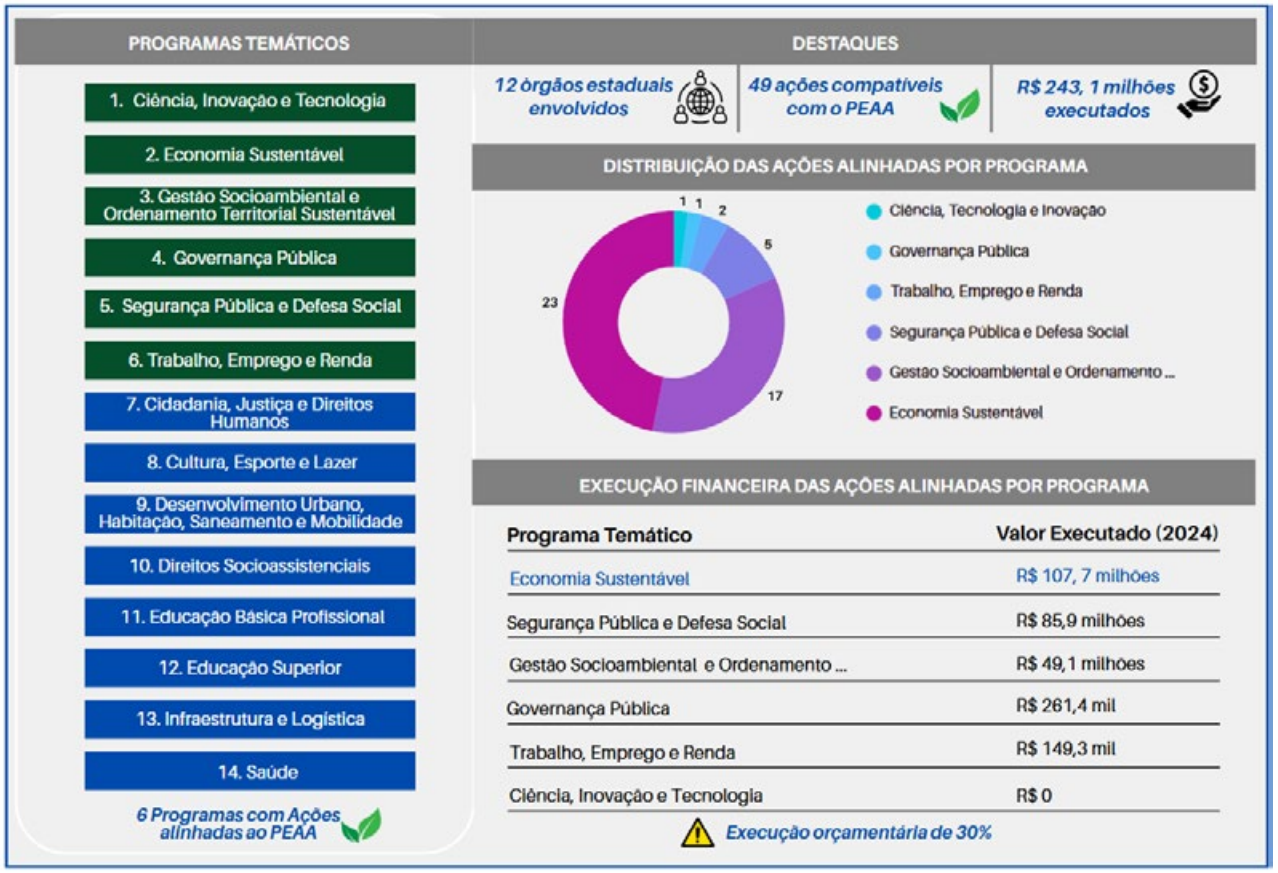
Exemplo de código do Plano: PEA101237C

Fonte: Manual Técnico do Orçamento do Estado do Pará (2024). Elaboração do autor.

O acompanhamento detalhado viabilizado pela utilização do PI permite que os instrumentos de planejamento e gestão do governo integrem de forma estruturada os elementos estratégicos dos planos setoriais. No caso específico do PEAA, essa sistemática possibilita que o gestor identifique, com precisão, o volume de recursos executados por cada órgão em programas e projetos vinculados ao plano, considerando a transversalidade como característica marcante de grande parte dessas ações. Dessa forma, torna-se possível avaliar a distribuição da execução orçamentária por instrumento e componente estruturante do PEAA, subsidiando a tomada de decisões ainda no decorrer do exercício e facilitando a apuração detalhada dos gastos ao final do ano. Esse mecanismo, desde que corretamente utilizado e reportado pelos órgãos e entidades executoras, contribui significativamente para tornar o processo de avaliação e prestação de contas mais eficiente, qualificado e aderente às diretrizes estratégicas do planejamento estadual.

Assimilando o compromisso de alinhamento em todo o ciclo do planejamento estratégico, a SEPLAD dedicou um capítulo específico no Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2024-2027 (2024) para realizar um ensaio avaliativo da política ambiental e climática do Pará, no âmbito do processo de articulação entre o PPA e o PEAA. Pela Figura 4 é possível acompanhar um compilado dos principais resultados dessa análise, nas perspectivas de configuração dessas ações nos programas temáticos do PPA e de seu desempenho financeiro. Uma análise mais detalhada pode ser realizada em seções específicas dos programas do relatório, disponível no sítio oficial da SEPLAD.

Figura 4 – Síntese da Execução do PPA 2024-2027 e Alinhamento com o PEAA



Fonte: SigPLAN/SIAFE. Elaboração do autor.

A primeira repercussão perceptível do alinhamento está na própria estruturação dos programas temáticos do PPA 2024-2027. Sob a influência da transversalidade, as ações relacionadas ao PEAA estão distribuídas em 6 dos 14 programas temáticos, prevendo a atuação do estado com políticas de mitigação e

de desenvolvimento nas áreas de meio ambiente, economia, segurança pública, assistência social, ciência, inovação e tecnologia (CI&T) e governança.

Do total de 356 ações previstas no PPA, 49 contribuem diretamente para a estratégia de descarbonização estabelecida no PEAA, com a participação de 12 instituições da administração estadual. No que se refere à composição institucional, destaca-se a divergência entre o número de órgãos executores habilitados no PPA e o total de órgãos declarados como executores no PEAA (atualmente 17 instituições, conforme atualizado pela Lei nº 10.750/2024[7], que institucionaliza o plano). Essa discrepância evidencia a necessidade de reforçar, junto à rede estadual de planejamento, especialmente na oportunidade de revisão do PPA, a importância de garantir a aderência institucional ao alinhamento estratégico entre esses instrumentos, assegurando maior coerência dos resultados nas futuras avaliações.

No que se refere à avaliação da execução orçamentária, observou-se que o uso do PI ainda requer maior engajamento e domínio da ferramenta e do conteúdo estratégico do plano pelos técnicos responsáveis pela alimentação do orçamento. Notou-se também que um dos maiores desafios enfrentados pela agenda de desenvolvimento ambiental e climática do Pará reside na capacidade de captação e efetivação de financiamento. Em 2024, apenas 30% da programação financeira prevista para as ações vinculadas ao PEAA foi efetivamente realizada. Esse resultado é, em grande parte, explicado pela não concretização das operações de crédito estimadas para o exercício.

Apesar do esforço do Estado do Pará em diversificar suas fontes de financiamento — incluindo iniciativas como a venda de créditos de carbono via concessão florestal e projetos REDD+, a emissão de *green bonds*, a captação de recursos junto ao FAO e outros fundos integrantes do ecossistema, além de empréstimos reembolsáveis e não reembolsáveis — a morosidade inerente à efetivação desses recursos compromete o ritmo de execução das ações e, consequentemente, a entrega de resultados. A lentidão nos trâmites de negociação, aprovação e liberação dos financiamentos, entre outros entraves técnicos e conjunturais, revela-se como um fator crítico que limita a capacidade do Estado de implementar, no tempo previsto, as políticas públicas planejadas para promover a transição para uma economia de baixo carbono.

A Figura 5 apresenta os principais resultados conquistados pelo Pará desde a implantação do PEAA, em meados de 2020. Ainda que considerando todos os desafios institucionais, limitações financeiras e pressões sobre o território, o Pará tem conseguido reduzir de forma consistente o desmatamento. Os dados evidenciam que a política de comando e controle segue exercendo um papel fundamental no enfrentamento dos ilícitos ambientais, sendo o programa temático responsável pela segunda maior execução orçamentária das ações alinhadas ao PEAA. No entanto, a continuidade e a sustentabilidade desses avanços dependem diretamente do fortalecimento do ordenamento ambiental e territorial, e da promoção de alternativas econômicas que dialoguem com a conservação e valorização dos recursos naturais.

7 Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/572993.pdf.

Figura 5 – Resultados do Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA) — 2020 a 2024

Fonte: Ideflor-BIO/SEMAS/SigPLAN (2024). Elaboração do autor.

De modo geral, essa experiência de alinhamento estratégico foi importante para a identificação de pontos críticos que, no cotidiano da gestão, acabaram interferindo na qualidade dos resultados, como o engajamento ainda modesto dos órgãos executores do PEAA e a dificuldade de mobilização de recursos financeiros para o financiamento dessas políticas. A análise comparativa entre os documentos normativos relacionados ao PEAA e a programação do PPA, permite inferir que o PEAA tem uma influência muito maior do que foi reportada no PPA 2024-2027, apontando para a necessidade da reafirmação do papel que os órgãos estaduais desempenham na agenda de clima.

Por outro lado, a simples caracterização das ações do PEAA no PPA e sua identificação pelas ferramentas orçamentárias, refletem um ganho para a eficiência e qualidade da avaliação de políticas públicas, gerando informações relevantes para o controle e prestação de contas. Ressalta-se, ainda, o fortalecimento do PPA, LDO e LOA enquanto instrumentos que desempenham função estratégica no planejamento e na gestão pública, ao consolidar informações importantes para a tomada de decisão dos gestores e para a adaptação das políticas diante de cenários dinâmicos e desafios emergentes.

5. CONCLUSÃO

A experiência de integração entre o Plano Plurianual 2024-2027 e o Plano Estadual Amazônia Agora reafirma o potencial do PPA como instrumento estratégico de planejamento governamental, capaz de orientar políticas públicas setoriais, direcionar investimentos de médio prazo e promover o desenvolvimento sustentável. O caso do Pará demonstra que, quando utilizado de forma articulada e orientada a resultados, o PPA transcende sua função tradicional de controle orçamentário e

passa, como efetivo instrumento de planejamento e gestão estratégica, ao induzir transformações estruturantes na gestão pública.

O avanço dessa agenda, contudo, requer o fortalecimento do modelo de gestão por resultados no estado, a partir da criação de um ambiente político-institucional comprometido, de uma rede de planejamento articulada e de sistemas de monitoramento integrados e eficientes. A articulação entre o estratégico (diretrizes e metas) e o operacional (execução orçamentária) permanece como um desafio, especialmente diante da rigidez e generalidade das ações orçamentárias.

Outro ponto essencial evidenciado no processo é a necessidade de qualificar o monitoramento da execução orçamentária e dos indicadores de efetividade do PEAA, especialmente no que se refere aos custos para mitigação dos problemas ambientais e aos impactos reais dos recursos investidos. O fortalecimento da cultura de responsabilização dos órgãos não apenas pelas ações sob sua execução, mas também pelos resultados globais pactuados, é condição indispensável para consolidar a gestão pública orientada a resultados.

O exercício avaliativo realizado aponta ganhos importantes, sobretudo na melhoria da estrutura programática, na institucionalização da priorização ambiental, na sinalização gráfica de ações e na criação de mecanismos de gestão orçamentária associados às estratégias de desenvolvimento sustentável. Todavia, desafios permanecem, como a ampliação da participação institucional, a regularidade do financiamento e a consolidação de instrumentos de avaliação mais precisos e consistentes.

A revisão do PPA do Estado do Pará para o biênio 2026-2027, configurará como um momento propício para aperfeiçoar esse experimento institucional e realizar os ajustes necessários. Em complemento a avaliação anual dos programas de governo conduzida pela SEPLAD, estão sendo desenvolvidos canais específicos para o acompanhamento dos planos e projetos integrantes do PEAA. Atualmente, o Programa Territórios Sustentáveis e o Plano Estadual de Bioeconomia já contam com plataformas digitais disponíveis para consulta pública, acessíveis nos endereços: https://www.plataformats.org.br/ e https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNDE1NTFjOWItMjA5NS00ZGQwLTgyYmItNTg3M2YzN2E1MmRjIiwidCI6ImJiOWRkMWUwLTgzYmEtNGZmYS1hY2Q3LTQyNzJhZGY4ZGIyNSJ9.

O fortalecimento da transparência dos resultados e da divulgação sistemática de informações qualificadas, constituem em uma oportunidade para atrair novos parceiros institucionais, técnicos e financeiros, sensíveis e comprometidos com essa agenda. Além disso, contribuem para a captação de recursos, financeiros ou não, especialmente diante dos limites orçamentários e institucionais que restringem a atuação estatal.

Certamente a iniciativa aqui relatada contribuiu para o amadurecimento do planejamento público paraense. Além disso, apresenta potencial para fortalecer a agenda climática no âmbito governamental e sinalizar caminhos possíveis para outros estados e entes federativos interessados em alinhar suas políticas de governo a compromissos socioambientais e às demandas contemporâneas por responsabilidade ambiental, transparência e efetividade na gestão pública.

6. Referências

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: abr. 2025.
2. CAIUBY, Rogério. Gestão estratégica para resultados: a busca pela maior efetividade na utilização dos serviços públicos. São Paulo: Exterior Editora, 2011.
3. GARCIA, Ronaldo. Coutinho. O PPA: o que não é e o que pode ser. Políticas sociais: acompanhamento e análise, n. 20. Brasília: IPEA, 2012.
4. PARÁ. Constituição do Estado do Pará. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em: https://www.pge.pa.gov.br/sites/default/files/legislacao/Constituicao_Estadual_atualizada_EC88.pdf. Acesso em: abr. 2025.
5. _____. Manual de Elaboração da Lei Orçamentária Anual 2025 do Governo do Estado do Pará. 32 ed. Diretoria de Programação e Orçamento. Belém: SEPLAD, 2024. Disponível em: https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2024/09/Manual-do-Orcamento-MTO-Para.pdf. Acesso em: abr. 2025.
6. _____. Manual de Elaboração do Plano Plurianual: PPA 2024-2027. Diretoria de Planejamento Estratégico. Belém: SEPLAD, 2022. Disponível em: https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/Manual-de-Elaboracao-PPA-2024-2027.pdf. Acesso em: abr. 2025.
7. _____. Plano Plurianual 2024-2027 do Governo do Estado do Pará. Diretoria de Planejamento Estratégico. Belém: SEPLAD, 2023. Disponível em: https://www.seplad.pa.gov.br/plano-plurianual-ppa-2/#167.992.1793817-197f16aa-9da9. Acesso em: abr. 2025.
8. PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James e PAGNUSSAT, José Luiz. (Orgs.) Planejamento e orçamento governamental. Coletânea – v. 1. Brasília: ENAP, 2006.
9. PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, v. 61, n. 2, abr-jun 2010, p. 171-187.
10. QUIRÓS, M.M. Responsabilização pelo controle de resultados. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; GRAU, N.C. Responsabilização na Administração Pública. São Paulo: CLAD; Fundap, 2006. p. 165-216.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Estimativas da população diretamente atingida pelos desastres naturais de 2024, no Rio Grande do Sul: metodologia do Mapa Único do Plano Rio Grande e aplicação aos agregados por setores censitários do Censo Demográfico de 2022

- **Tomás Pinheiro Fiori**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: tomas-fiori@spgg.rs.gov.br
- **Mariana Lisboa Pessoa**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: mariana-pessoa@spgg.rs.gov.br
- **Danielle Santos de Souza Calazans**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: gabinete@spgg.rs.gov.br

Resumo

O artigo apresenta a metodologia de estimativa da população diretamente atingida pelos desastres naturais ocorridos no Rio Grande do Sul entre abril e maio de 2024, a partir do Mapa Único do Plano Rio Grande (MUP-RS). Utilizando dados georreferenciados do Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE) e os agregados do Censo Demográfico de 2022, o estudo detalha os procedimentos de imputação e triangulação estatística e espacial adotados para estimar a população residente em áreas afetadas. Também discute os desafios de alocação dos dados à malha definitiva do Censo e propõe soluções para lidar com omissões decorrentes da política de sigilo estatístico. Os resultados mostram que cerca de 9% da população do estado residia em domicílios localizados nas áreas diretamente atingidas, com variações importantes entre faixas etárias, sexo, cor ou raça e regiões. A metodologia contribui para qualificar o planejamento estatal em resposta a desastres e para a produção de evidências sobre vulnerabilidades sociais em contextos de crise climática.

Palavras-chave: Desastres naturais; Estimativa populacional; Censo 2022; Georreferenciamento; Planejamento estadual.

Abstract

This article presents the methodology for estimating the population directly affected by natural disasters that occurred in the state of Rio Grande do Sul, Brazil, between April and May 2024, based on the Mapa Único do Plano Rio Grande (MUP-RS). Using georeferenced data from the Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE) and the 2022 Census aggregates, the study details the statistical and spatial triangulation and imputation procedures applied to estimate the population living in affected areas. It also addresses challenges related to aligning data with the definitive census sector boundaries and proposes solutions to handle omissions arising from statistical confidentiality policies. Results indicate that approximately 9% of the state's population lived in households located in directly affected areas, with relevant variations by age group, sex, race or color, and region. The methodology contributes to enhancing state-level disaster response planning and generating evidence on social vulnerabilities in the context of climate crises.

Keywords: Natural disasters; Population estimates; 2022 Census; Georeferencing; State planning.

1. INTRODUÇÃO

Entre os dias 27 de abril e 5 de maio de 2024, o Rio Grande do Sul enfrentou chuvas intensas, com volumes que, em algumas regiões, chegaram a quase 250mm em um único dia. Em menos de uma semana, observou-se um acúmulo equivalente à metade da média histórica anual de precipitação do estado. Entre seus 497 municípios, 478 foram afetados de alguma forma, resultando em 183 mortes confirmadas e cerca de 9% da população total vivendo em domicílios localizados em áreas diretamente atingidas (Rio Grande do Sul, 2024). A gravidade e a rapidez do desastre de 2024 também evidenciaram algumas fragilidades estruturais ao provocar o colapso de parte dos serviços públicos. Na capital Porto Alegre, locais estratégicos ficaram interditados, como a sede da Prefeitura, o Centro Administrativo Fernando Ferrari (CAFF) e o Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado (Procergs), este com toda a infraestrutura de dados e sistemas que mantêm a operação cotidiana da administração estadual.

Logo nas primeiras semanas da tragédia, as equipes de pesquisadores e técnicos dos departamentos de Economia e Estatística (DEE) e de Planejamento Governamental (Deplan) da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) do Rio Grande do Sul iniciaram o trabalho de mapeamento da Área Diretamente Atingida (ADA) pelos diferentes fenômenos meteorológicos, principalmente a partir de imagens de satélite de alta resolução, posteriormente acrescidas de outros insumos complementares, como a verificação em campo por parceiros, a autodeclaração de polígonos não detectáveis por imagens, etc (Mieres *et al.,* 2024). A magnitude dos eventos impôs um esforço de grandes proporções para orientar e focalizar os recursos humanos e materiais disponíveis para o atendimento a populações ainda em perigo iminente. Desse trabalho, cujos resultados preliminares foram disponibilizados ainda durante o mês de maio de 2024, surgiu o Mapa Único do Plano Rio Grande (Pessoa *et al.*, 2024; Mieres *et al.*, 2024), fruto do cruzamento de dados e estimação de impactos a partir de diferentes bases de informações, entre elas a de resultados preliminares do Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2024).

O objetivo principal deste trabalho é replicar as estimativas produzidas a partir dos agregados preliminares para os novos dados do universo do Censo de 2022, divulgados no dia 21 de novembro de 2024, explorando de forma inédita algumas estratificações que permitam conhecer em maior profundidade as características das populações vitimadas pelo desastre. Para tanto, primeiramente será apresentada em detalhes a metodologia empregada nas estimativas preliminares, a partir dos agregados divulgados em março de 2024. Será necessário também explorar o potencial dos microdados do Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatístico (CNEFE), que contempla endereços georreferenciados de todo o país e cuja divulgação, antecipada para 21 de maio de 2024 em virtude das enchentes, abriu um grande horizonte de possibilidades para a triangulações de informações relevantes.

A seguir, para viabilizar a replicação dos cálculos, será abordado o problema da alocação dos endereços do CNEFE preliminar na nova malha definitiva dos

setores censitários, cujo esforço demandou uma combinação de métodos geográficos e estatísticos. Por fim, ainda no campo metodológico, será enfrentado o problema das estatísticas estratificadas "mascaradas" nos agregados do universo do Censo em razão da política de proteção de dados dos indivíduos recenseados. Nesse sentido, são apresentadas as escolhas que resultaram na imputação de populações nessas lacunas, mantendo a convergência de estimativas totais por setores, municípios e total do Estado do Rio Grande do Sul.

Ao ilustrar as escolhas metodológicas realizadas, é importante destacar que existem algumas limitações, parte delas transitórias. No que se refere às estimativas divulgadas como preliminares, a primeira limitação foi a da incorporação gradativa de insumos na delimitação da ADA. Atualmente, a versão oficial divulgada da Área Diretamente Atingida é datada de 03 de setembro de 2024, mas uma atualização está em avaliação, já que novas informações permitem qualificar constantemente a identificação e delimitação dessas áreas, podendo modificar as estimativas vigentes ao longo do tempo. Entre 16 de maio e 3 de setembro de 2024 foram produzidas atualizações semanais da ADA, totalizando 12 versões no período, implicando também em estimativas de domicílios e estabelecimentos impactados em constante expansão. Ainda no que se refere ao mapeamento do território atingido, fenômenos com pouco ou nenhum vestígio identificável por imagens de satélite dependem dos registros de campo, por sua vez também sujeitos a imperfeições, configurando uma limitação estrutural para que a ADA represente perfeitamente todo o território impactado. Algumas subestimações, especialmente nos dados de maior granulidade, irão ocorrer.

Além do registro geoespacial dos eventos climáticos, informações estatísticas relativas ao Censo de 2022 ainda estão em processo de validação e divulgação. Como referido anteriormente, as primeiras estimativas utilizaram os agregados preliminares divulgados em março de 2024, bem como os endereços georreferenciados divulgados em maio do mesmo ano. Após a divulgação dos agregados e da malha definitiva dos setores do Censo, no entanto, o IBGE não disponibilizou ao público os microdados atualizados do CNEFE, de forma que os endereços contidos nesse cadastro ainda estão associados aos setores censitários da malha preliminar. Como se verá a seguir, essa informação é essencial para a produção de estimativas definitivas na metodologia empregada pelo DEE e utilizada no planejamento das políticas estaduais em curso.

Por outro lado, é natural que as margens da ADA não coincidam com as fronteiras dos setores censitários, exigindo um procedimento de estimação, que também será detalhado a seguir. Nesse aspecto a limitação decorre da indisponibilidade dos dados identificados por endereço único, informação sensível e protegida por sigilo da operação do IBGE, que divulga dados do universo do Censo com granulidade mínima de setores censitários. O manuseio secundário desses dados ensejou a imputação com base em parâmetros extraídos do que está disponível ao público. Essa limitação se sobrepõe aos procedimentos realizados para a superação dos limites que a própria coleta primária experimenta em campo, pelas equipes de recenseadores.

A próxima seção irá apresentar os principais elementos da metodologia adotada nas estimativas preliminares divulgadas no MUPRS e suas adequações aos dados definitivos e estratificações disponíveis nos dados do universo. A seguir, a seção quatro explora algumas características sociodemográficas identificáveis no território gaúcho a partir do método apresentado, qualificando a compreensão do impacto humano do desastre. Por fim, são feitas algumas considerações sobre o que se alcançou no escopo deste artigo e alguns caminhos que estão sendo pavimentados na produção de evidências para o planejamento estadual de longo prazo no RS.

3. MÉTODO DE ESTIMAÇÃO PRELIMINAR E AJUSTE AOS AGREGADOS DA MALHA DEFINITIVA

A seguir são apresentados os princípios que nortearam a estimação de impactos humanos durante a elaboração do Mapa Único do Plano Rio Grande, seus principais limites e ajustes necessários para aplicação aos agregados do universo do Censo Demográfico de 2022 em algumas estratificações simples.

3.1 PROCEDIMENTOS ADOTADOS COM OS DADOS PRELIMINARES

Para a elaboração do Mapa Único do Plano Rio Grande, as estimativas de população, domicílios e estabelecimentos diretamente atingidos foram produzidas a partir de três fontes de dados principais:

I) A área diretamente atingida (ADA);
II) O Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE);
III) Os agregados preliminares por setor censitário do Censo Demográfico de 2022.

A área diretamente atingida pelos diferentes fenômenos ocorridos no período é constituída por polígonos gerados a partir de diferentes insumos. Inicialmente e na fase mais crítica da calamidade, o trabalho foi executado inteiramente a partir de imagens de satélite. Gradativamente, parceiros regionais, especialmente as universidades, foram sendo integrados como colaboradores nas validações em campo, trabalho que finalmente evoluiu para a integração de áreas autodeclaradas pela Defesa Civil e administrações municipais[1]. A partir disso, o cruzamento espacial desses polígonos com as coordenadas geográficas contidas em cada endereço do Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos viabiliza a marcação dos domicílios ou estabelecimentos diretamente afetados, informação a partir da qual as estimativas começam a ser produzidas.

Os microdados preliminares do CNEFE, disponibilizados em maio de 2024, pelo IBGE, possuem, além das coordenadas dos endereços, algumas variáveis de interesse específico para as estimativas referidas. O Quadro 1 apresenta essas variáveis selecionadas conforme disponibilizadas no dicionário da base de dados.

Quadro 1 – Variáveis selecionadas no dicionário do Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos

Variável	Descrição	Categorias
COD_UNICO_ENDERECO	Código único do endereço	-
COD_UF	Código da UF	-
COD_MUNICIPIO	Código do município	-
COD_SETOR	Código do setor	-
LATITUDE	Latitude do Endereço	-
LONGITUDE	Longitude do Endereço	-
COD_ESPECIE	Espécie de endereço	1=Domicílio particular 2=Domicílio coletivo 3=Estabelecimento agropecuário 4=Estabelecimento de ensino 5=Estabelecimento de saúde 6=Estabelecimento de outras finalidades 7=Edificação em construção ou reforma 8=Estabelecimento religioso

Fonte: IBGE (2024)

O código do setor censitário e a espécie de endereço foram as variáveis de pareamento com as estatísticas agregadas preliminares do Censo de 2022, também do IBGE. Mais especificamente, a estimativa inicial que se buscou produzir foi a da população residente em domicílios diretamente atingidos, o que exigiu a opção pelo uso apenas de espécies de endereço classificados como **domicílios particulares**. O Quadro 2 mostra as variáveis disponibilizadas na base de agregados preliminares, necessárias para o pareamento e produção das estatísticas.

1 Um maior detalhamento dos procedimentos técnicos desenvolvidos pela equipe de geografia da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul pode ser encontrado em Mieres *et al.* (2024), não sendo o objeto deste artigo.

Quadro 2 – Variáveis selecionadas no dicionário dos agregados preliminares por setores censitários do Censo de 2022

VARIÁVEL	TIPO	TAMANHO	DESCRIÇÃO
CD_SETOR	texto	16	Geocódigo de Setor Censitário
V0003	numérico		Total de Domicílios Particulares
V0005	numérico		Média de moradores em Domicílios Particulares Ocupados
V0007	numérico		Total de Domicílios Particulares Ocupados

Fonte: IBGE (2024)

A compatibilização restrita aos **domicílios particulares** foi uma opção para que se pudesse contemplar as taxas de ocupação desses endereços em cada setor censitário, calculada a partir das variáveis v0007 e v0003. A exclusão dos **domicílios coletivos** do procedimento de estimação se justifica por demandar uma etapa preliminar de estimação da média dos moradores dessas espécies endereços, uma vez que a variável não é especificada nos dados, como no caso dos particulares, em v0005. Além disso, os endereços classificados como **domicílios coletivos** representam 0,13% do total de domicílios do CNEFE do Rio Grande do Sul[2], proporção muito pequena quando comparada às margens de erro das estimativas de população.

O primeiro procedimento, como referido anteriormente, foi o cruzamento das coordenadas geográficas dos 6.456.747 endereços do Rio Grande do Sul, registrados no CNEFE, com os polígonos da Área Diretamente Atingida. Na ADA de 3 de setembro de 2024, 550.999 endereços (9,3%) foram geolocalizados dentro dos polígonos diretamente atingidos, sendo 465.024 deles classificados como domicílios particulares (DPs).

Tabela 1 – Distribuição de endereços, por espécie, total e diretamente atingidos, no Rio Grande do Sul.

ESPÉCIE DE ENDEREÇO	TOTAL	ADA	%ADA
Domicílio coletivo	6.922	498	7,2%
Domicílio particular	5.321.610	465.024	8,7%
Edificação em construção	112.064	9.224	8,2%
Estabelecimento agropecuário	347.724	9.837	2,8%
Estabelecimento de ensino	13.695	1.032	7,5%
Estabelecimento de outras finalidades	611.965	61.720	10,1%
Estabelecimento de saúde	16.467	1.405	8,5%
Estabelecimento religioso	26.300	2.259	8,6%
Total	**6.456.747**	**550.999**	**8,5%**

Fonte: IBGE (2024). Rio Grande do Sul (2024).

Entre os 25.065 setores censitários da **malha preliminar** do Censo Demográfico de 2022, 5.016 possuíam pelo menos um endereço dentro da ADA, sendo que em 3.755 deles também existiam endereços não atingidos. Isso significa que em 74,9% das unidades territoriais para as quais o IBGE divulga estatísticas censitárias – os setores – se faz necessário estimar que proporção desses domicílios, estabelecimentos e pessoas foi, de fato, atingida.

Para lidar com esse problema, foram adotados dois pressupostos no procedimento de cálculo:

a) Em qualquer fração do território de um setor censitário, assume-se que a taxa de domicílios particulares ocupados é a mesma que a média do setor em que está situada;
b) Em qualquer fração do território de um setor censitário, assume-se que a média de moradores

2 Esses 0,13% equivalem a 6.922 domicílios coletivos, nos quais, segundo os agregados divulgados, residiam 60.414 pessoas, ou 0,55% da população do Rio Grande do Sul. Dentre os 6.922 domicílios coletivos do CNEFE, apenas 498 foram identificados dentro da área diretamente atingida pelos eventos de 2024.

em domicílios particulares ocupados é a mesma que a de todo o setor em que está situada.

Dessa forma, $v0003_j$ é o total de domicílios particulares, $v0007_j$ é o total de domicílios particulares ocupados, $v0005_j$ é a média de moradores em domicílios particulares ocupados (DPOs) do **setor j**. Considerando $v0003_j^{ada}$ o total de domicílios particulares, do setor j, identificados na ADA a partir do cruzamento espacial dos endereços de espécie 1 do CNEFE, com os polígonos que demarcam os territórios diretamente afetado pela catástrofe. A população residente em domicílios particulares e diretamente atingida, no mesmo setor, foi então estimada como segue:

$$\mathrm{Pop}_j^{\mathrm{ada}} = \frac{V0007_j}{V0003_j} \times V0003_j^{\mathrm{ada}} \times V0005_j \qquad \text{(Equação 1)}$$

Na última estimativa preliminar do MUP-RS, a população diretamente atingida pelas enchentes de maio de 2024 foi estimada em 970.788 moradores em domicílios permanentes ocupados. Tendo em vista o erro potencial decorrente dos pressupostos "a" e "b", algumas avaliações complementares são necessárias, antes de proceder com outras análises derivadas do método.

Primeiramente, é possível afirmar que, quanto menor for a proporção de domicílios permanentes de um setor que estejam sido localizados dentro da área diretamente atingida, maior será a potencial erro de imputar a taxa de ocupação e pela média do setor inteiro. Inversamente, quanto maior a parcela do setor que tenha sido atingida, mais determinante ela será da própria média dos indicadores do setor censitário, tornando a imputação mais confiável. Essa constatação, no entanto, também indica que o erro potencial de estimação é mais significativo nas áreas muito pequenas, impactando menos no cálculo da estimativa total.

A partir disso, são analisadas as estimativas estratificadas de moradores, de acordo com a proporção dos DPs atingidos. Na Tabela 2, observa-se que 68,2% da população atingida estimada residia em setores censitários nos quais ao menos 90% dos domicílios permanentes foram atingidos. Se considerados setores com pelo menos 60% dos domicílios permanentes diretamente impactados, a cifra chega a quase 81% da população residente em áreas atingidas no estado.

Tabela 2 – População atingida estimada por grupo de setores censitários, conforme proporção dos domicílios permanentes atingidos do setor, no Rio Grande do Sul

PROP. DPs ATINGIDOS NO SETOR	POP. ATINGIDA	%TOTAL
Até 30%	92.720	9,6
Entre 30% e 60%	94.283	9,7
Entre 60% e 90%	121.424	12,5
Acima de 90%	662.360	68,2

Fonte: IBGE (2024). Rio Grande do Sul (2024).

Os dados resultantes da estratificação sugerem, como antecipado, que os setores censitários com menor proporção de domicílios particulares atingidos representam uma parcela pequena nas estimativas totais produzidas. Além dos erros potenciais de estimação, é importante ter em conta outras duas restrições inerentes aos dados utilizados. Em primeiro lugar, ressalta-se que os dados utilizados referem-se à coleta censitária do período entre agosto de 2022 e fevereiro de 2023. Alguma recomposição demográfica pode ter ocorrido nessas regiões, em particular naquelas mais atingidas por eventos climáticos extremos que ocorreram entre junho e dezembro de 2023, no Rio Grande do Sul, como é o caso do Vale do Taquari. Nesse sentido, é possível que menos pessoas já estivessem residindo em alguns dos territórios mapeados.

Por outro lado, estimativas populacionais complementares ao Censo Demográfico indicam que a

população do levantamento de 2022, de 10.882.965 pessoas no Rio Grande do Sul, estava subestimada. A revisão das estimativas censitárias é comum e particularmente importante nas condições complexas em que o último levantamento foi realizado, após cortes orçamentários profundos e o adiamento pela pandemia da COVID-19. No segundo semestre de 2024, a série revisada das Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação: 2000-2070 (IBGE, 2024b) apresentou uma estimativa, para o mesmo ano de 2022, de 11.220.506 habitantes no RS, uma diferença total de 3,1%, discutida nas notas metodológicas 01/2024 das Projeções.

3.2 AJUSTE METODOLÓGICO PARA OS DADOS DO UNIVERSO PARA A MALHA DEFINITIVA

Em 21 de novembro de 2024, o IBGE divulgou os ajustes finas da malha de setores censitários de 2022 e os primeiros agregados definitivos para a nova malha, em diversos estratos populacionais, seja por características dos indivíduos ou dos seus domicílios. A nova divulgação abriu um grande leque de possibilidades de caracterização da população diretamente atingida, mas também um novo conjunto de limitações metodológicas, por se tratarem de dados agregados em recortes territoriais.

Na malha preliminar do Censo Demográfico de 2022, o Rio Grande do Sul possuía 25.065 setores censitários, com moradores registrados em 24.799 deles. Após a revisão final, a malha definitiva chegou a 25.569 – um acréscimo de 504 a partir do ajuste e fragmentação da malha anterior. Com o novo mapa, 25.300 setores tiveram moradores registrados, também marcando um acréscimo importante. A mudança provocou a realocação também dos endereços do CNEFE preliminar, inicialmente associados aos códigos dos setores da malha preliminar. Essa nova vinculação, no entanto, não foi divulgada oficialmente pelo IBGE, cabendo aos técnicos e pesquisadores interessados a realização do cruzamento espacial entre as coordenadas disponibilizadas pelo CNEFE e malha final publicada.

Embora o cruzamento espacial pareça um procedimento direto e objetivo, o resultado é mais complexo do que parece à primeira vista. Não está claro quais os insumos utilizados pelo IBGE na alocação final dos endereços do Censo na malha de setores, podendo ser coordenadas geográficas mais precisas e/ou revisadas, por exemplo. As coordenadas divulgadas podem menos dígitos do que o registro original utilizado pelo IBGE no processo de alocação, mas também importante também considerar que o nível de geocodificação dos endereços do CNEFE pode ser de seis tipos: coordenada original; modificada (para apartamentos no mesmo logradouro); estimada (quando ausente ou inválida); face de quadra; localidade; ou do próprio setor censitário. No caso dos domicílios particulares, no entanto, 91,6% das coordenadas são do primeiro tipo, originais do Censo de 2022.

O primeiro teste foi realizado com a alocação direta das coordenadas do CNEFE preliminar na malha definitiva do Censo, por meio do cruzamento espacial com o *software* ArcGIS. Após essa etapa, os endereços com código de espécie correspondente aos domicílios particulares foram agrupados por código de setor de alocação na malha definitiva, para então serem comparados com os agregados divulgados pelo IBGE como variável v0003 (total de domicílios particulares). A Tabela 3, divide os setores de acordo com a precisão dos resultados do cruzamento experimental em relação ao divulgado pelo IBGE.

Tabela 3 – Setores censitários de 2022 por faixa de diferença entre o cruzamento experimental e os agregados divulgados do Censo Demográfico de 2022.

DIFERENÇA DE DPs	SETORES	%TOTAL
Idêntico	4.442	17,6%
Entre 0 e 10%	17.255	68,2%
Entre 10 e 20%	1.967	7,8%
Mais de 20%	1.636	6,5%
TOTAL	25.300	

Fonte: IBGE (2024). Rio Grande do Sul (2024).

Entre os 25.300 setores da malha final que, segundo os dados oficiais do IBGE, possuíam algum domicílio particular, apenas 4.442 foram perfeitamente alocados no cruzamento experimental com as coordenadas do CNEFE preliminar. Em outras palavras, para 82,4% dos setores os resultados encontrados divergem dos dados oficiais. Em 68,2% deles essa divergência ficou entre 0 e 10% do total de domicílios permanentes do setor; enquanto em 7,8% ela foi maior que 10% e menor que 20%; e para outros 6,5% essa diferença extrapolou os 20%.

Os resultados da abordagem inicial não foram considerados satisfatórios, o que levou à adoção de um caminho metodológico alternativo. A estratégia iniciou com a comparação entre as malhas preliminar e definitiva, quando constatou-se que, em cerca de 90% dos setores (22.819), foram mantidos os mesmos códigos, a mesma área e o mesmo número de domicílios particulares em ambas as divulgações[3]. Essa estratégia traz o benefício de concentrar os esforços de alocação dos endereços sobre os 10% dos setores remanescentes, os quais novamente passaram pelo cruzamento espacial, como na estratégia anterior.

Ao final do cruzamento, outros 708 setores foram "completados", ou seja, foram alocados com número total de domicílios particulares idêntico que divulgado pelo IBGE nos agregados finais do Censo de 2022. Portanto, foi possível alocar, de forma idêntica à divulgação oficial, aproximadamente 93% da malha de setores, dos domicílios e da população de moradores – enquanto o método anterior havia alocado apenas 17,6% dos setores com essa precisão. Com isso, o número de endereços de domicílios pendentes de alocação foi reduzido para 7%, restando definir o melhor caminho para analisar essa montante residual.

Cabe recapitular que a finalidade dessa alocação de endereços em setores censitários é a utilização dessa informação, em conjunto com a identificação dos endereços diretamente atingidos, para encontrar as proporções de cada setor censitário que serão utilizadas como referência para as estimativas estratificadas, a partir dos demais agregados divulgados. Não sendo possível chegar a uma proporção confiável a partir dos endereços geocodificados, aos 7% dos setores remanescentes foram atribuídas **proporções territoriais** atingidas, o que equivale a supor uma distribuição espacial uniforme dos domicílios nesses territórios. A Tabela 4 resume os procedimentos utilizados para a atribuição das proporções utilizadas nas estimativas apresentadas a partir da próxima seção.

Tabela 4 – Métodos de cálculo de proporção de atingidos por setor censitário, em setores com pelo menos um domicílio localizado em área diretamente atingida.

MÉTODO ALOCAÇÃO	SETORES ADA	%TOTAL	DOMICÍLIOS ADA	%TOTAL	MORADORES ADA	%TOTAL
Alocação original do IBGE	4.430	85,0%	423.905	90,6%	879.544	89,4%
Alocação por coordenadas	124	2,4%	5.449	1,2%	10.863	1,1%
Estimação por área	660	12,7%	38.746	8,3%	92.910	9,4%
TOTAL	5.214		468.100		983.317	

Fonte: IBGE (2024). Rio Grande do Sul (2024).

Observa-se que 91,8% dos endereços de domicílios atingidos foram alocados utilizando as informações originais do IBGE ou o cruzamento espacial (este apenas residual), com 8,3% de domicílios estimados por área de sobreposição entre o setor censitário e a ADA. Esse método produziu uma estimativa φ^{j}_{dp} que representa a proporção de domicílios atingidos em cada setor j e uma estimativa φ^{j}_{pop} que representa a proporção da população

3 Para a adoção dessa estratégia, os autores agradecem aos comentários e inestimável contribuição do professores Denise Britz e Pedro Luís do Nascimento Silva, com quem mantiveram conversas sobre os instrumentos de pesquisa e as bases de informações censitárias do IBGE durante a produção das estimativas e análises deste artigo.

de moradores atingidos, também no setor j. Com isso, casa estratificação foi produzida, a partir dos agregados divulgados, conforme segue:

$$\mathrm{Pop}_{i,k}^{\mathrm{ada}} = \sum_{j \in i} \phi_{\mathrm{pop}}^{j} \times \mathrm{pop}_{i,k} \qquad \text{(Equação 2)}$$

Na Equação 2, a população atingida (ada), no município i, com a característica k (e.g. faixa etária, raça/cor ou sexo), é igual ao somatório, em cada setor j pertencente ao mesmo município, da multiplicação entre sua proporção φ^{j}_{pop} e a população total, da mesma categoria k, neste setor.

3.3 TRATAMENTO DOS DADOS OCULTOS NOS AGREGADOS DIVULGADOS DO CENSO DE 2022

A produção de agregados estratificados para a população diretamente atingida requer mais um ajuste, decorrente da ausência de informações entre os dados divulgados pelo IBGE. Essas omissões ocorrem com bastante frequência quando se trata de estratos geográficos e populacionais muito específicos e sua principal justificativa é a proteção da privacidade e o sigilo estatístico. Por exemplo, entre os 25.300 setores censitários com moradores, no Rio Grande do Sul, 6.375 tiveram omitido o número de pessoas da cor ou raça preta, entre 0 e 14 anos de idade. Em outros 9.113 setores o IBGE informa não haver pessoas com essas características, enquanto em apenas 9.812 foram divulgadas as estatísticas de pessoas pretas de 0 a 14 anos. Dadas as características demográficas da população gaúcha, o número de observações desse tipo, em cada, setor é tão pequeno que os dados acabam sendo omitidos em 40% desses territórios.

Apesar de, nesses casos, não haver a informação desejada de forma direta, outras indiretas podem ser observas. Para todo o setor censitário, por exemplo, é divulgada uma estatística de moradores totais nos agregados básicos (v0001). Em estratificações simples da população total, como no caso de cor e raça de todas as idades, é possível obter o número de **moradores não classificados** por exclusão. Supondo que, em determinado setor j, os quantitativos de amarelos e indígenas foram omitidos, é possível calcular essa **diferença**, que é igual a v0001 menos o número de brancos, pretos e pardos.

Assim, para lidar com o problema, adotou-se um método simples de imputação pela diferença, proporcionalmente à estrutura demográfica do município do setor. Portanto, primeiro foram calculados os pesos de todas as categorias disponíveis (cores ou raças, neste exemplo) sobre o total de moradores em cada município, para, então, imputar os dados faltantes dos setores pela distribuição final do saldo da diferença, conforme o peso relativo normalizado para as categorias omitidas. O procedimento é representado matematicamente como segue:

$$\hat{r}_{j,k} = \begin{cases} \dfrac{p_{i,k}}{\sum_{k' \in K_X} p_{i,k'}} \cdot \left(\mathrm{pop}_j - \sum_{k'' \in K \setminus K_X} r_{j,k''} \right), & \text{se } k \in K_X \\ r_{j,k}, & \text{se } k \notin K_X \end{cases} \qquad \text{(Equação 3)}$$

Na equação acima, pop_j é a população de moradores do setor censitário j, divulgada nos agregados básicos como variável v0001. K é o conjunto de todas as categorias da estratificação que está sendo estimada (todas as cores ou raças, no exemplo); K_X é o subconjunto de K que contém as categorias em que os dados foram omitidos (divulgados com a letra X) em um setor específico; e k é qualquer categoria específica pertencente a K. Sendo $p_{i,k}$ a proporção da categoria k na sobre a população de todo o município e $r_{j,k}$ o número de pessoas dessa mesma categoria k no setor j, a equação indica o cálculo de imputação sempre que $r_{j,k}$ pertencer ao subconjunto de categorias com dados faltantes K_X, permanecendo em seu valor original quando disponibilizado.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção, alguns resultados produzidos a partir dos métodos descritos acima serão apresentados de forma inédita, uma vez que essas estrsatificações ainda não eram possíveis quando da construção e publicização do Mapa Único do Plano Rio Grande. Inicialmente, são apresentados os resultados agregados do estado. Na subseção seguinte, alguns resultados regionalizados são destacados dentro dos mesmos cortes, sem a pretensão de exaurir as possibilidades de análises resultantes dos procedimentos de estimação utilizados.

4.1 RESULTADOS AGREGADOS PARA O RIO GRANDE DO SUL

Para este trabalho, os resultados apresentados são relativos apenas ao perfil da população por estratificação simples. Ou seja, os dados da população diretamente atingida foram estimados para cor ou raça **ou** faixas etárias **ou** sexo, não sobrepondo dois ou mais desses cortes, o que dificultaria o procedimento de imputação descrito anteriormente, inclusive inviabilizando alguns casos. A Tabela 5 apresenta os quantitativos e proporções estimadas para o Rio Grande do Sul.

Tabela 5 – Estimativa de população atingida total, por sexo, faixa etária e raça/cor

	TOTAL	ATINGIDOS	%TOTAL
População	10.882.965	983.317	9,0%
Masculino	5.247.955	511.320	9,7%
Feminino	5.635.010	471.998	8,4%
0 a 4 anos	609.791	56.514	9,3%
5 a 9 anos	665.885	62.958	9,5%
10 a 14 anos	630.834	59.985	9,5%
15 a 19 anos	669.068	63.934	9,6%
20 a 24 anos	755.646	72.009	9,5%
25 a 29 anos	783.222	72.779	9,3%
30 a 39 anos	1.615.622	146.099	9,0%
40 a 49 anos	1.532.295	137.726	9,0%
50 a 59 anos	1.427.186	124.839	8,7%
60 a 69 anos	1.204.482	104.082	8,6%
70 anos ou mais	988.934	82.369	8,3%
Brancos	8.534.229	755.826	8,9%
Pretos e pardos	2.306.194	225.546	9,8%
Amarelos	8.158	705	8,6%
Indígenas	34.184	1.217	3,6%

Fonte: Elaboração própria.

O que se pode observar é que as diferenças entre os estratos de atingidos não são muito expressivas, embora alguns padrões sejam notáveis. Por exemplo, a população indígena do Rio Grande do Sul foi a que sofreu menor impacto direto, com apenas 3,6% de moradores em áreas diretamente atingidas, quando comparado com os demais estratos de cor ou raça[4]. No outro extremo, entre pessoas autodeclaradas pretas ou partas, o percentual diretamente atingido é superior ao da população geral, chegando a 9,8%, sendo o maior índice entre os estratos estudados agregadamente no estado. No caso da estratificação por sexo, chama a atenção uma estimativa de 9,7% das pessoas do sexo masculino impactadas, o segundo maior índice entre os estratos analisados, ao passo em que apenas 8,4% das mulheres gaúchas eram residentes na ADA,

4 Esta é uma análise meramente quantitativa. É importante ponderar que as condições de habitabilidade nas localidades indígenas tendem a ser muito mais precárias do que em bairros residenciais urbanos, mesmo que sejam de áreas mais pobres. Dessa forma, é provável que as localidades indígenas tenham sofrido danos intensos decorrentes das chuvas, ainda que fora das áreas diretamente afetadas pelas inundações, alagamentos, enxurradas ou deslocamentos de massa, não sendo esse o escopo do mapeamento e nem desta análise.

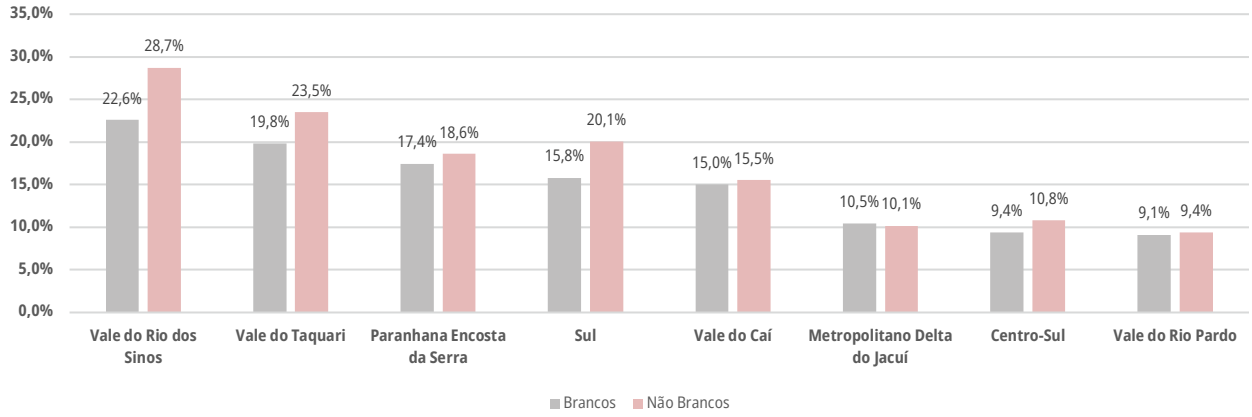
segundo índice mais baixo, atrás apenas das pessoas com mais de 70 anos de idade.

O grupo etário com maior número de pessoas atingidas pelos eventos de 2024 é o de pessoas entre 30 e 39 anos, com estimativa de 146.099 pessoas, sendo também o grupo mais expressivo no contexto geral da população. Ainda dentro das características do padrão de pirâmide etária do Rio Grande do Sul, o grupo etário com menor número absoluto de atingidos é o de pessoas entre 0 e 4 anos de idade, que somou 56.514 crianças vivendo em áreas diretamente afetadas. Quando os dados por faixa de idade são cotejados coma participação na população geral, é possível observar um impacto relativamente maior entre os grupos de pessoas de 0 até 29 anos de idade, enquanto os grupos relativamente menos impactados são os de mais de 50 anos de idade

4.2 RESULTADOS REGIONALIZADOS PARA OS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO (COREDES. E MUNICÍPIOS MAIS ATINGIDOS

Quando os dados são observados de forma desagregada, alguns padrões ficam mais evidenciados, como é o caso da estratificação de atingidos por cor ou raça para os Conselhos Regionais de Desenvolvimento[5]. O Gráfico 1 apresenta o percentual de atingidos entre pessoas declaradas brancas e pessoas não brancas, nas oito regiões mais afetadas, que apresentaram índice médio superior ao total do RS – ou sejam, mais de 9% da população residindo em áreas atingidas.

Gráfico 1 – Proporção da população total branca e não branca atingida, em Coredes selecionados, no Rio Grande do Sul



Fonte: Elaboração própria.

Os dados de raça/cor apresentados no Gráfico 1 foram agregados nas categorias de pretos, amarelos, pardos e indígenas para melhor compreensão. Isso se justifica porque as populações de amarelos e indígenas são muito pequenas – 0,2% da população total dos oito Coredes em destaque. No Vale do Rio dos Sinos, por exemplo, são apenas 228 amarelos e 332 indígenas que se estimou viverem nas áreas diretamente atingidas. A análise desses casos deve ser feita de forma isolada, já que a ocorrência de *outliers* compromete a comparabilidade dessas proporções com as de grupos mais frequentes, como os brancos, os pretos e os pardos.

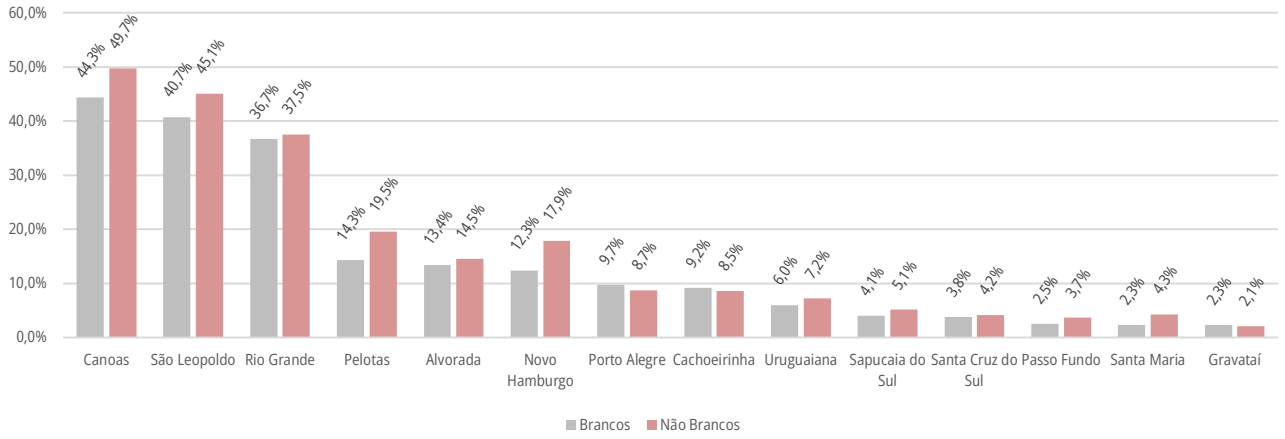
Observando então a região do Vale do Rio dos Sinos, no entorno metropolitano de Porto Alegre e região mais afetada tanto em termos absolutos quanto relativos, destaca-se um diferencial importante de atingidos não brancos, que chegam a 28,7% da população de mesma classificação. Em contraste, a população de brancos da região teve 6,1 pontos percentuais a menos de estimativa de impactados, denotando um aspecto importante dos efeitos do desastre. Vale ressaltar que 81% da população do Vale dos Sinos é autodeclarada branca. O mesmo padrão se observa, ainda que com menor intensidade, nos demais Coredes selecionado, com exceção do Metropolitano Delta

5 Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) foram instituídos pela Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de promover a descentralização do planejamento governamental e incentivar a participação da sociedade civil na definição de prioridades regionais. Os Coredes representam recortes territoriais que agrupam municípios com características socioeconômicas e culturais semelhantes, organizando-se como instâncias consultivas e propositivas do governo estadual.

do Jacuí. Nessa região alguns municípios de grande expressão tiveram maior proporção da população de brancos atingidos, com especial destaque para Porto Alegre, Cachoeirinha e Gravataí, que são densamente povoados.

Para avançar olha um pouco mais de perto o tema, ainda evitando regiões sujeitas a casos indicadores extremos que exigem um olhar mais cauteloso, foram analisados os 14 municípios do RS com mais de 100mil habitantes e, ao mesmo tempo, pelo menos 5mil pessoas residentes em áreas atingidas. No total, esses municípios representam 62% de toda a população atingida nos desastres e foram representados no Gráfico 2 estratificados entre brancos e não brancos.

Gráfico 2 – Proporção da população branca e não branca atingida, nos municípios com mais de 100mil habitantes e 5mil atingidos, no Rio Grande do Sul



Fonte: Elaboração própria.

A observação de Porto Alegre, Cachoeirinha e Gravataí, inicialmente, poderia dar a impressão de que a diferença entre as cores ou raças dos atingidos, em municípios de grande porte, seria desprezível. No entanto, em todos os demais 11 municípios analisados pelos critérios de porte e vítimas, é possível observar um diferencial sobre a população de não brancos atingida, que em Canoas foi de 5,4 pontos percentuais a mais do que a população de brancos, 4,4 em São Leopoldo e 5,2 em Pelotas, onde essa diferença é muito expressiva quando considerado o patamar total de população atingida no município. Sob o mesmo ponto de vista, considerando que apenas 2,3% da população de brancos de Santa Maria foi atingida pelos eventos de 2024, é muito expressivo que o índice seja quase duas vezes meio entre os não brancos, com 4,3%.

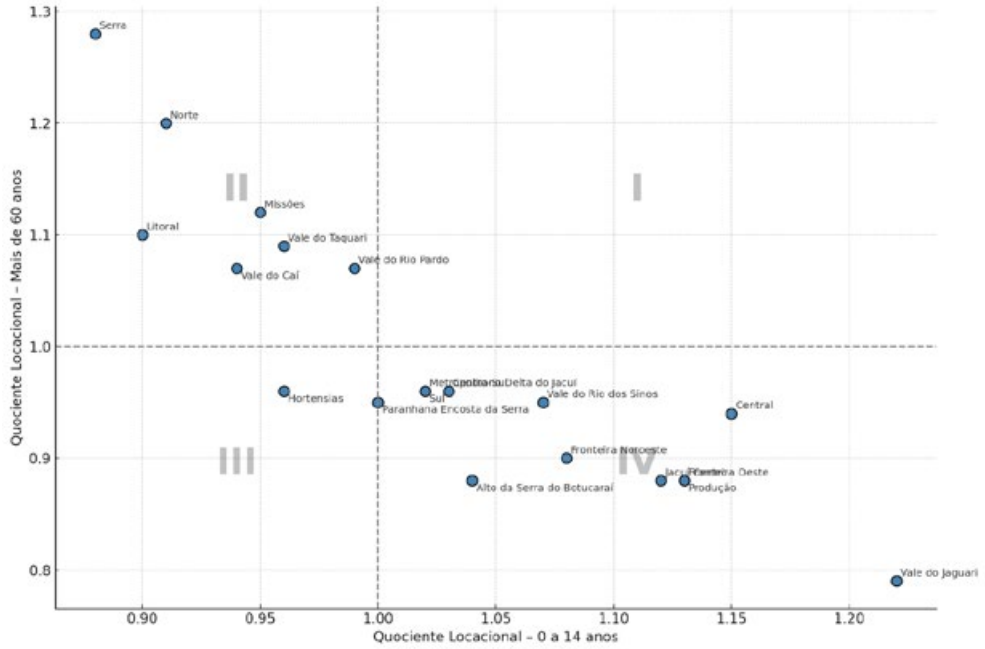
No que se refere à população indígena atingida, estimada em 1.217 pessoas, alguns casos parecem mais dramáticos. No município de Charqueadas, estima-se que 72,3% da população indígena residia em áreas atingidas, índice que alcança 47,5% em Canoas. Além desses, Porto Alegre, São Leopoldo e Rio Grande concentram o maior número absoluto de indígenas afetados.

Voltando o olhar para os grupos etários atingidos, os padrões regionais são similares aos do estado em seu conjunto. Para observar mais claramente a concentração de algumas regiões, foram agregadas faixas etárias de 0 a 14 anos e acima de 60 anos de idade e analisados apenas os Coredes mais atingidos – pelo menos mil pessoas vivendo em áreas diretamente afetadas. A medida utilizada, também para facilitar a análise e visualização, foi o quociente locacional (QL), um índice de concentração que compara a proporção de atingidos de um determinado grupo etário com a sua participação na população geral de cada região.

$$QL_{k,i}^{ada} = \frac{Pop_{k,i}^{ada}}{Pop_i^{ada}} \times \left(\frac{Pop_{k,i}}{Pop_i}\right)^{-1} \quad \text{(Equação 4)}$$

O QL, por tanto, é a razão entre a participação da população atingida do grupo etário k na região i $(Pop_{k,i}^{ada})$ sobre na população atingida da mesma região i (Pop_i^{ada}) e a participação do total do mesmo grupo etário k na região i $(Pop_{k,i})$ sobre a população total dessa região (Pop_i). Índices maiores que 1 indicam que o grupo etário foi relativamente mais atingido, enquanto os índices menores que 1 indicam o inverso.

Gráfico 3 – Diagrama de dispersão do QL dos grupos etários e 0 a 14 anos e de maiores de 60 anos, em Coredes mais atingidos, no Rio Grande do Sul



Fonte: Elaboração própria.

No Gráfico 3, o quadrante I representaria os Coredes em que ambos os grupos etários foram mais do que proporcionalmente atingidos. No quadrante II estão os Coredes em que os idosos foram relativamente mais atingidos ao mesmo tempo em que os jovens de 0 a 14 anos foram relativamente menos atingidos, como ocorre principalmente na Serra, Norte, Missões, entre outros. O quadrante IV representa o inverso do anterior, de forma que Coredes neste quadrante tiveram maior impacto relativo entre jovens e menor entre os idosos, como é o caso em destaque do Vale do Jaguari, Produção, Jacuí Centro, Fronteira Oeste, entre outros. No quadrante III, apenas Hortências teve jovens e idosos relativamente menos atingidos, o que se reflete em maior impacto nos grupos etários entre 15 e 59 anos, não representados aqui.

Essas são apenas algumas análises possíveis para obter um quadro geral dos impactos dos desastres de 2024, que buscam ilustrar alguns caminhos possíveis para contornar as grandes limitações de informação em um contexto de emergência climática como aquele. Mesmo com todas as ressalves técnicas já mencionadas, o método exposto viabilizou e segue orientando o dimensionamento de diversas ações e políticas públicas no Rio Grande do Sul.

5. CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como principal objetivo replicar e aprimorar as estimativas da população diretamente afetada pelos desastres naturais no Rio Grande do Sul entre abril e maio de 2024, a partir dos agregados definitivos do Censo Demográfico de 2022. Inicialmente, descreveu-se a metodologia empregada no Mapa

Único do Plano Rio Grande, que cruzou os polígonos da Área Diretamente Atingida com os endereços do CNEFE e os agregados preliminares do Censo, destacando as suposições adotadas para lidar com omissões de sigilo e a uniformidade espacial em setores censitários. Em seguida, apresentou-se o ajuste à malha setorial definitiva, combinando a alocação original do IBGE com cruzamentos espaciais e estimativas por área para reduzir discrepâncias em setores remanescentes. Foi também implementado um método de imputação para estratos cujos dados foram omitidos, redistribuindo as diferenças de forma proporcional à estrutura municipal, o que permitiu preencher lacunas em estratificações de cor, sexo e faixa etária.

As análises resultantes para faixas etárias de 0 a14 anos e de 60 anos ou mais, bem como comparações entre populações branca e não branca em Coredes e municípios, revelaram alguns padrões de concentração diferenciados. Dentre as limitações, foram identificadas algumas incertezas na delimitação da ADA, na granularidade mínima dos dados censitários e na falta de acesso a microdados georreferenciados do Censo Demográfico.

Como próximos passos, o projeto do Mapa Único do Plano Rio Grande buscará aprimorar o processo de coleta e consolidação de insumos para a delimitação de áreas diretamente atingidas por eventos climáticos extremos e a automatização do fluxo de trabalho na integração de bases de dados e registros administrativos estaduais, de forma a produzir, em tempo real, o máximo de informações sociodemográficas. Embora as estimativas sempre sejam imperfeitas, fornecem subsídios essenciais para o planejamento emergencial e a tomada de decisões baseadas em evidências, reforçando a importância de integrar ciência de dados e políticas públicas em situações de crise.

6. Referências

1. FIORI, T.P. Resposta emergencial com dados limitados: capacidades e necessidades do planejamento estadual em face dos desastres naturais de 2024 no Rio Grande do Sul. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, Brasília, nº 33 (dez. 2024).
2. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html. Acesso em: 01 dez. 2024.
3. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação: 2000-2070. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html. Acesso em: 01 fev. 2025.
4. MIERES, L. da S; PESSOA, M.L.; LIMA E SILVA, L de, MORAES, F.D. de, CUNHA, L.F. Área Diretamente Atingida (ADA) pelos desastres naturais ocorridos no Rio Grande do Sul em abril e maio de 2024. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), 03 de setembro de 2024. (Nota Técnica). Disponível em: https://www.muprs.gov.br/. Acesso em: 01 dez. 2024.
5. PESSOA, M.L.; FIORI, T.P.; PAIM, B.; ZUANAZZI, P.T.; FEIX, R.; CRUZ, F.I.L. da; CORREA, E de O. Elaboração do Mapa Único do Plano Rio Grande (MUP). Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), 03 de setembro de 2024. (Nota Técnica). Disponível em: https://www.muprs.gov.br/. Acesso em: 01 dez. 2024.
6. RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, 18 out. 1994. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.asp?Hid_IDNorma=12666. Acesso em: 10 mar. 2025.
7. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão (SPGG). Departamento de Economia e Estatística (DEE). Mapa Único do Plano Rio Grande (MUPRS). Disponível em: https://www.muprs.gov.br/. Acesso em: 01 dez. 2024.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Garantindo a sobrevivência das micro e pequenas empresas: um estudo de caso a nível municipal

- **Gabriel Sousa Nunes**
  Agência São Paulo de Desenvolvimento, Brasil
  E-mail: gabriel.nunes@adesampa.com.br
- **Guilherme de Souza Alencar Vieira**
  Agência São Paulo de Desenvolvimento, Brasil
  E-mail: guilherme.vieira@adesampa.com.br
- **Daniel Brito da Silva**
  Agência São Paulo de Desenvolvimento, Brasil
  E-mail: daniel.brito@adesampa.com.br
- **Roberta Ramos Tena**
  Agência São Paulo de Desenvolvimento, Brasil
  E-mail: roberta.tena@adesampa.com.br

Resumo

A ausência de patrimônio e a inexistência de um avalista, são um óbice no acesso ao crédito dos micro e pequenos empreendedores (MPEs). As instituições financeiras apresentam resistência a concederem crédito aos MPEs, por considerar enfrentarem uma situação de assimetria de informações junto ao público. Este fator, somado à falta de garantias reais e fidejussórias, elevam o risco das operações em seus motores de crédito. Como consequência, os micro e pequenos empreendedores defrontam-se com a rejeição na análise de crédito ou com a aprovação de financiamentos com condições desfavoráveis. Tendo em vista a necessidade de capital para a viabilidade de um empreendimento, e a centralidade dos micro e pequenos empreendimentos para desenvolvimento econômico de um território, torna-se ponto basilar ao poder público, planejar programas que busquem facilitar o acesso deste grupo ao sistema financeiro nacional. Este artigo objetiva analisar o desenho do Programa de Crédito e Apoio ao Empreendedor – PMAE, a partir dos parâmetros de escolha das instituições parceiras e credenciadas ao programa, recorte do público-alvo e suas necessidades, mobilização da burocracia, construção da legislação e regulamentação e a escolha de canais digitais para acesso ao programa e gestão de beneficiários. Serão apresentados os desafios para desenho da política pública, tendo em vista a necessidade de equilibrar os interesses dos empreendedores e instituições financeiras a partir dos critérios estabelecidos para concessão do crédito, a incipiente regulamentação e lastro sobre as políticas de fundo de aval, às medidas de segurança da informação para proteção dos dados que fortalecerão a análise do crédito e às definição dos mecanismos de controle da inadimplência e sustentabilidade do programa. A pesquisa tem um caráter qualitativo descritivo no que tange a apresentação do caso, com a análise de relatos de

experiência, e bibliográfica com relação a seus aspectos técnicos e formação da agenda, contando com um marco lógico para avaliação e monitoramento de sua implementação.

Palavras-chave: Acesso ao crédito; Fundo de aval; Micro e pequeno empreendedores; Desenvolvimento econômico

1. INTRODUÇÃO

O acesso ao crédito é um desafio histórico no Brasil. O mercado de crédito brasileiro apresentou um crescimento de 2000 a 2021, em que o total de crédito concedido pelo sistema financeiro ao setor privado em relação ao PIB, praticamente dobrou o montante de recursos disponibilizados, passando de 27,3% para 53,9%. Contudo, esses números de crescimento nas duas últimas décadas são diminutos em comparação ao nível de mercado de crédito que países de renda média-alta e alta apresentam: cerca de 140% em relação ao PIB (CAVALCANTI & SANTOS, 2022).

Este acesso ao crédito é especialmente difícil aos micro e pequenos empreendedores (MPEs). Segundo pesquisa efetuada pelo SEBRAE (2022), 84% dos empreendedores entrevistados afirmaram ter dificuldades na busca por financiamento. Como boa parte do empreendedorismo no país é motivado pelo desemprego, no que se convencionou chamar de empreendedorismo por necessidade (NASSIF *et al., 2011),* esse público tende a apresentar pouca capacidade de gestão financeira, o que leva a apresentação de frágeis declarações de faturamento junto a instituições financeiras, diminuindo as chances de aprovação de seus financiamentos.

Com esta fragilidade na análise de crédito, as instituições financeiras voltariam-se às garantias fidejussórias e patrimoniais para diminuir o risco das operações. Entretanto, a mesma pesquisa aponta que a falta de patrimônio a ser apresentado e a falta de avalista/fiador são, respectivamente, o primeiro e terceiro maior motivo de dificuldade na solicitação de um empréstimo novo por parte dos MPEs. Neste sentido, os micro e pequenos empreendedores se defrontam com uma situação paradoxal: necessitam do crédito para seu crescimento econômico e aquisição de patrimônio, mas têm seus financiamentos negados porque necessitam apresentar bens móveis e/ou imóveis como garantia das operações.

O cenário se mostra ainda mais desfavorável se considerarmos que o cenário de oferta de crédito para os Micro e Pequenos Empreendedores (MPEs) já apresentava uma demanda reprimida antes mesmo da pandemia que se intensificou com a crise sanitária e econômica (GONZALEZ, BARREIRA, RIDOLFO, 2021).

Entre os anos de 2014 e 2019, a participação das Micro e Pequenas Empresas na carteira ativa dos três principais bancos públicos (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) teve uma queda de R$ 124 bilhões, valor que não foi absorvido pela carteira dos principais bancos privados (Santander, Itaú e Bradesco).

Mesmo com a oferta em queda, a demanda por crédito começou a aumentar a partir de 2020, como resultado da redução do faturamento das empresas causada pelo contexto pandêmico global. Estimativas apontam que existiria uma demanda reprimida de R$ 202 bilhões em 2019.

Figura 1 – Demanda potencial por crédito entre as MMPEs em 2019

Fonte: GONZALEZ, Lauro; BARREIRA, Bruno; RIDOLFO, Arthur. CRÉDITO PARA OS PEQUENOS EM TEMPOS DE PANDEMIA. FGV – Centro de Estudos de Microfinanças e Inclusão Financeira, São Paulo, 2020.

Este cenário de racionamento do crédito brasileiro, à primeira vista, estaria na contramão do que pressuponha a Lei da Oferta e Demanda, pois assumiria-se que os bancos poderiam cobrar taxas de juros mais altas o suficiente para cobrir toda a demanda de crédito. Stiglitz e Weiss (1981) trazem uma das respostas à questão ao apontarem a existência de um fator adicional calculado pelas instituições financeiras: o risco do empréstimo. A taxa de juros influencia o risco conjunto de empréstimos devido ao efeito de seleção adversa, onde uma elevação da taxa de juros tenderiam a atrair empreendedores que têm pouco compromisso com a adimplência, pois os mesmos tomariam o empréstimo já esperando não pagar. Este efeito, naturalmente, reduziria o lucro dos bancos. Adicionalmente, os autores apontam que a partir do efeito de incentivo, taxas de juros mais altas induziriam os tomadores a recorrerem a projetos com menores probabilidades de sucesso mas maiores recompensas quando bem-sucedidos.

O racionamento de crédito torna-se um problema a ser incorporado na agenda dos governos ao ser considerada a importância do crédito no crescimento econômico. O crescimento médio anual de países emergentes com crédito privado maior que 60% do seu PIB era o dobro da média de crescimento dos países emergentes com crédito privado menor que 60% (BECK, DEMİRGÜÇ-KUNT, MAKSIMOVIC, 2001).

Somado a isto, o crédito combinado com a ideia são fatores essenciais para a sobrevivência e evolução de um negócio, e os indicadores brasileiros são negativos neste aspecto, especialmente aos MPEs. Segundo o SEBRAE (2023), os MEIs têm a maior taxa de mortalidade entre os Pequenos Negócios, com 29% fechando após 5 anos de atividade, seguidos pelas Microempresas com 21,6% e as Empresas de Pequeno Porte com 17%. Haase (2023), analisando o Cadastro Central de Empresas – CEMPRE do IBGE, aponta que menos de 25% das empresas iniciadas em 2009 tinham sobrevivido até 2019, com mais de um terço falindo até o segundo ano e 58,4% nos primeiros cinco anos.

Ademais, ressalta-se a relevância dos micro e pequenos empreendedores na geração de emprego e renda, tendo este público movimentado cerca de R$ 420 bilhões em 2022 e gerado oito em cada dez empregos diretos criados em 2022 (SEBRAE, 2022).

As altas taxas de juros também são consideráveis sinais da imperfeição do mercado de crédito brasileiro. Em janeiro de 2025, a taxa SELIC alcançou o patamar de 13,25% ao ano, sendo o maior valor de taxa de juro real do mundo. Os 9,18% ao ano, descontada a inflação, superam a taxa de juros reais da Rússia, em conflito militar com a Ucrânia desde 2022[1]. Além disto, o spread médio entre as taxas de captação e de empréstimo (de curto e médio prazo) que em países de renda média baixa são de 6,7%, e em países de renda média alta é de 4,9% a.a, são praticadas pelos bancos no Brasil por 26,8% ao ano (CAVALCANTI & SANTOS, 2022).

Entre as políticas públicas construídas pelo poder público, destaca-se as que estão voltadas à lógica garantidora. Estas tendem a ter mais efetividade pois podem não apenas permitir o acesso ao crédito, mas também melhorar a condição com a qual estes são fornecidos. A título de exemplo do impacto que a garantia pode ter nas condições de crédito a serem apresentadas, Cavalcanti e Santos (2022) apontam que no começo de 2022, os empréstimos consignados de trabalhadores do setor público – com considerável estabilidade salarial – estavam na casa dos 20,4% ao ano, enquanto os empréstimos pessoais não consignados giravam em torno de 83,4% ao ano, um aumento de cerca de 309%. Em vista disso, o Governo Federal inaugurou o Programa Crédito do Trabalhador através da Medida Provisória nº 1.292/2025, que permite ao trabalhador tomar empréstimos consignados utilizando seu FGTS como garantia em operações.

Na esteira deste processo, surge o Programa de Crédito e Apoio ao Empreendedorismo – PMAE no município de São Paulo. O PMAE foi instituído pela Seção VII da Lei Municipal nº 18.064/2023 e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 63.745/2024, através da destinação de R$ 20 milhões a um fundo de aval que será utilizado como garantia em operações de crédito a micro e pequeno empreendedores. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDET) foi apontada como gestora do programa, que será operacionalizado pela Agência São Paulo de Desenvolvimento – ADE SAMPA. A operadora do programa em sua rede de atendimento conta com 54 unidades de atendimento presenciais distribuídas entre Centros de Apoio ao Trabalho e

1 Veja mais em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/ckgydwy73xjo. Acesso em 02 abr. 2025

Empreendedorismo (CATEs), Subprefeituras e Espaços de Trabalho Colaborativo. Além disso, também conta com analistas de atendimento remoto e de atendimento de campo que oferecem multicanais para o empreendedor que busca orientação.

O Programa de Crédito e Apoio ao Empreendedorismo contará com dois *stakeholders* importantes para a operacionalização da política. O primeiro serão as Sociedades Garantidoras de Crédito, previstas no art. 33-C da Lei Municipal nº 18.064/2023, são associações sem fins lucrativos que atuarão como "guardiãs do patrimônio", efetuando uma primeira análise de crédito que fará triagem(*screening)* aos empreendedores solicitantes, e na etapa de pós-crédito com o controle da inadimplência. A segunda, trata-se das instituições financeiras, previstas no art. 33-D da Lei supracitada, que passarão por uma fase de credenciamento para atenderem determinados critérios para uso do fundo, como a limitação das taxas de juros nas operações.

Em caso de inadimplência dos empreendedores que receberam cartas de garantias lastreadas pelo fundo de aval do PMAE, as instituições financeiras após terem esgotadas as etapas de cobrança administrativas e extrajudiciais, poderão acionar a SGC após 60 dias de atraso.

Inspirado em iniciativas locais, o PMAE traz inovações nas políticas de garantia e fundo de aval, que serão expostas. A primeira, consiste na criação de plataforma digital para acesso e gestão dos beneficiários da política. O autoacesso a plataforma será combinado com a atuação de uma equipe de atendimento para acesso a política, visando fornecer agilidade, sem desamparar o público que pode vir a ter dificuldade no acesso a ferramentas digitais (ALMEIDA *et al., 2005)*.

A combinação de canais digitais e físicos também foi desenhada para a promoção da educação financeira, tendo sido definidos como critérios de acesso ao programa a realização de cursos disponíveis na plataforma, e o engajamento no Ciclo de Orientação ao Empreendedor (COE), programa operado pela equipe de campo da ADE SAMPA. A busca por fatores de sucesso em ações similares identificou a necessidade de incremento da gestão financeira dos beneficiários da política, visando o bom uso do recurso tomado e o controle da inadimplência.

Por fim, destaca-se a estratégia proposta pelo Programa de Crédito e Apoio ao Empreendedorismo para superar as dificuldades com as análises de crédito tradicionais dos micro e pequeno empreendedores. O engajamento no COE já citado, será combinado com outras informações comportamentais que são reunidas pela ADE SAMPA, para fortalecer a análise de crédito das instituições financeiras credenciadas. A presença em cursos, palestras, workshops que são promovidos pela agência, participação em acelerações, entre outras ações que denotem um compromisso com o crescimento do negócio, serão compartilhados com os bancos e cooperativas de crédito credenciadas para os fins da política, visando diminuir a assimetria de informações que este público tende a apresentar.

2. OBJETIVOS

O presente artigo visa aprofundar a análise do processo de formulação do PMAE, à luz do estágio atual de conclusão das etapas pré-implementação de políticas públicas que são propostas por Frey (2002) abrangerem: percepção e definição de problemas, *agenda-setting*, elaboração de programas e tomada de decisão.

Sem desconsiderar o impacto que a discricionariedade dos atores responsáveis pela implementação da política possam ter no resultado final, amplamente debatida na literatura (LOTTA, 2019; ARRETCHE, 2001), a análise do desenho da política pública é fundamental para avaliar e monitorar sua consecução.

Será aprofundada a escolha pela inclusão de uma Sociedade Garantidora de Crédito na execução da política, tendo em vista outras políticas de fundo de aval não utilizarem essa instituição como parceira, como os casos do Fundo de Aval para as Micro e Pequenas Empresas (FAMPE) e Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (PRONAMPE). Soma-se a isto, a análise dos critérios estabelecidos para a escolha dessa instituição e dos bancos, cooperativas de crédito e *fintechs* que serão credenciadas ao programa.

Além da lupa sobre os atores envolvidos na política, a definição do público-alvo será explorada, considerando a escassez dos recursos e patamares definidos para controle da inadimplência da política, visando evitar a situação de *default* do fundo de aval. As necessidades deste público ao solicitarem o crédito também serão exploradas, a partir dos patamares de valor máximo de financiamento a serem garantidos, e da

não necessidade de comprovação do uso do recurso na etapa pós-crédito.

O envolvimento da administração pública direta na política também será detalhado, considerando secretarias que foram atribuídas como integrantes do Comitê Gestor do PMAE[2], e os pareceres da Procuradoria Geral do Município (PGM) para a viabilidade do programa, em razão do período eleitoral e da incipiente regulamentação e lastro sobre as políticas de fundo de aval.

Por fim, será explorado o fluxo de informações definido pelo programa, que são essenciais para a eficácia da política. Entre os fatores observados, foi considerado central, o processo de análise de crédito, pela proposta de contar com uma visão holística do empreendedor solicitante disponibilizada pela plataforma, superando a visão financeira e contábil tradicional. Ademais, será observado o monitoramento dos *SLAs*[3] e do índice de *stop-loss,* e dos controles da situação de inadimplência que são profundamente impactantes na continuidade do programa.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa de caráter descritivo para analisar o processo de formulação e implementação do Programa de Crédito e Apoio ao Empreendedor, articulando perspectivas teóricas e empíricas. A investigação apoia-se em três eixos principais de análise: documental, experiencial e teórico-metodológico.

No plano documental, examina-se minuciosamente o processo administrativo eletrônico nº 6064.2024/0000287-0 registrado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da Prefeitura Municipal de São Paulo, que registra a tramitação interna e os diálogos institucionais entre as burocracias envolvidas. Complementa-se essa análise com o estudo da legislação instituidora do programa e seu decreto regulamentador aludidos, bem como dos editais de chamamento da Sociedade Garantidora de Crédito e de credenciamento das instituições financeiras participantes. Por último, também foi analisado o Edital de Concorrência nº 004/2024 da Agência São Paulo de Desenvolvimento, que estabeleceu parâmetros de construção da plataforma que será hospedada o acesso e gestão dos beneficiários do PMAE.

A dimensão experiencial incorpora relatos qualificados de atores-chave envolvidos na formulação e operacionalização do PMAE, incluindo representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (gestora da política) e da Agência São Paulo de Desenvolvimento (responsável pela execução).

Teoricamente, o trabalho desenvolve uma análise bibliográfica em relação a seus aspectos técnicos, além de um marco lógico, que permitirá avaliar e monitorar os resultados do programa em relação aos objetivos originais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

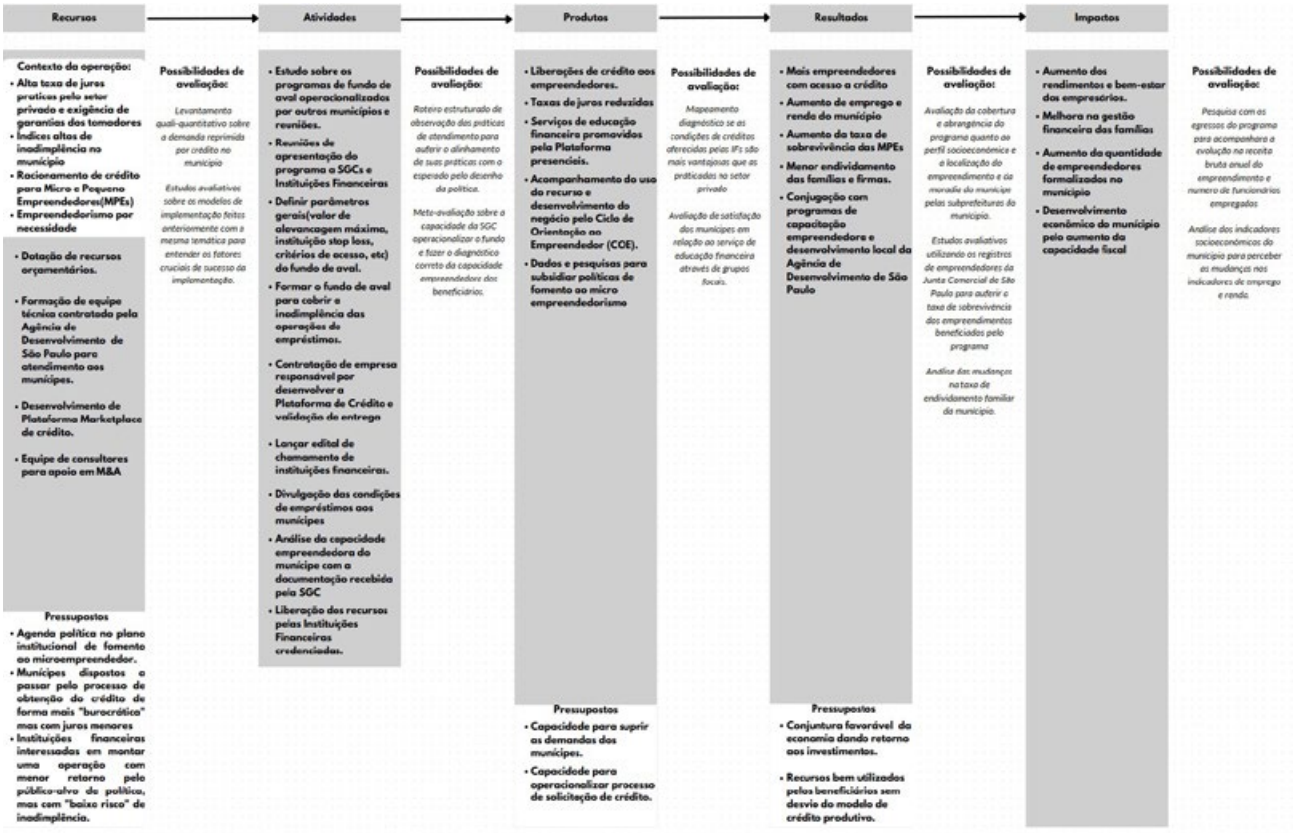
Os resultados da pesquisa apresentaram de forma nítida a especial atenção na formulação da política em buscar equilibrar interesses das instituições financeiras (oferta) com o interesse dos munícipes (demanda). A análise de experiências de fundo de aval (SEBRAE, 2015) ressaltou que os formuladores consideram que o sucesso da política dependerá de uma forte concorrência entre instituições financeiras para que as condições de crédito ofertadas ao munícipe sejam vantajosas em relação às taxas de balcão.

A Figura 2 aponta um panorama sobre o desenho da política e as possibilidades de avaliação que cada etapa possibilita.

2 Art. 6º do Decreto nº 63.745, de 12 de setembro de 2024

3 Por SLA, compreende-se como *service level agreement*, o tempo de resposta de ação dos parceiros envolvidos na política pública.

Figura 2 – Mapa de Processos e Resultados do PMAE.



Fonte: Elaboração própria.

Ao citar instituições financeiras, destaque especial deve ser feito às cooperativas de crédito. Os princípios cooperativistas de busca do crescimento da cooperativa e seus cooperados de forma mútua, historicamente alinha os programas de fundos de avais às cooperativas de crédito. Tendo isso em vista, ocorreram reuniões com as principais cooperativas de crédito operando no município de São Paulo visando garantir sua adesão ao programa e o acordo do fluxo de informações necessárias, especialmente, ao processo de pós-crédito.

Por este motivo, devemos salientar o fato do instrumento utilizado na política, ser o do credenciamento de instituições financeiras, eliminando a possibilidade de formação de monopólio na atuação de qualquer instituição. Ademais, o edital de credenciamento apesar de apresentar prazos para a solicitação de honra de garantia, não define uma regra de cobrança padrão a todas as instituições financeiras. As instituições financeiras podem utilizar suas práticas já estabelecidas de cobrança (dias de atraso que levam a notificações e canais de comunicação que serão utilizados), sem necessidade de adaptação a um modelo exógeno definido pelo PMAE.

Contudo, o programa tem o entendimento, de que, o fundo de aval em sua essência, consiste em um programa extremamente atrativo às instituições financeiras. Logo, os parâmetros primordiais da política girariam em estabelecer medidas mais restritivas às IFs para garantir que os beneficiários do programa tenham boas condições de crédito.

A primeira medida consiste em, após a aprovação do empreendedor por parte da SGC e concessão da sua carta de garantia, um fluxo de operação (figura 3) foi desenhado para que o munícipe entre em um ambiente concorrencial entre as instituições financeiras. As cooperativas de crédito receberão os dados fornecidos e terão prazos para fornecimento de uma proposta de acordo com o perfil apresentado. Em caso de apresentar condições de crédito desvantajosas, a instituição financeira em questão correrá o risco de perder *market share* para suas concorrentes, aos moldes do que é aplicado em *marketplaces* como a *Booking, Trivago ou Decolar.com*.

Figura 3 – Mockup da plataforma de crédito do PMAE[4]

Fonte: Edital de concorrência nº 004/2024 – ADE SAMPA.

A segunda, trata-se da busca por vantagem econômica nas operações. Como obrigações apresentadas no Edital de Credenciamento, as instituições financeiras que se credenciarem ao PMAE, devem apresentar um limite no custo efetivo total (CET) das suas operações de ser 2 vezes a taxa de juros básica da economia brasileira (SELIC). O valor limite para as taxas de juros representa aproximadamente um corte no segundo quartil da base de dados da média nacional das taxas de juros em operações do tipo capital de giro com prazo superior a 365 dias – pré-fixado para pessoas jurídicas[5]. No edital, também foi identificado margem para estabelecimento de taxas de juros pré-fixadas por parte do Comitê Gestor do PMAE, que estaria abaixo do limite supracitado, onde espera-se uma taxa de juros de cerca de 45% menor que as taxas de balcão praticadas pelos bancos e cooperativas credenciadas.

Deve ser salientado a opção de estabelecer um valor máximo no CET das operações, e não apenas à taxa de juros. Deste modo, limita-se a possibilidade das instituições financeiras buscarem contornar seu *spread* na cobrança de tributos, taxas de abertura de crédito efetiva e às tarifas bancárias ao empreendedor, cobrindo todo o montante da operação.

Por último, vale ressaltar a exigência às IFs de que exista ao menos uma linha que utilize exclusivamente as cartas de garantias lastreadas pelo PMAE como garantia nas operações, dispensando patrimônios e avalistas, assegurando que o programa possa atuar sob seu problema motivador.

Dando continuidade a análise dos editais relacionados ao PMAE, a pesquisa aponta a centralidade que a atuação da Sociedade Garantidora de Crédito terá na implementação do programa. Na fase de pré-crédito, foi destacado nos relatos, a expectativa de que a SGC atue como "guardiã do patrimônio". A ADE SAMPA, apesar de apresentar expertise como intermediadora de operações de crédito desde 2020 no âmbito da

4 Para mais informações sobre o fluxo de operações, consulte a notação BPM: <https://drive.google.com/file/d/1CgfJSdLFGP1DrBIwwGQwJ2m9PT-5cuEgV/view>.

5 Consulte em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/reporttxjuros/?codigoSegmento=2&codigoModalidade=211101&historicotaxajurosdiario_atual_page=2&tipoModalidade=D&InicioPeriodo=2024-02-27>.

divulgação e orientação, nunca atuou diretamente no processo de análise de crédito. Neste sentido, a SGC efetuará um crucial processo de triagem anterior às IFs, com o objetivo de evitar que elas apresentem critérios frágeis para aprovação, considerando que terão apenas 20% do risco assumido das operações. Este fator permitirá aumentar o potencial de adimplência dos empreendedores beneficiados pelo PMAE, contribuindo para sua continuidade.

Na etapa de pós-crédito, a Sociedade Garantidora de Crédito também terá papel essencial, pois assumirá um apoio basilar em controlar a exposição total do Fundo de Aval de acordo com grau de alavancagem e o percentual de stop-loss pré-definidos. O edital de chamamento da SGC aponta que a conveniada terá responsabilidade de fornecer relatórios sobre a situação de adimplência dos beneficiários do PMAE, além de centralizar o processo de gestão do pagamento, transferindo valores referentes às honras de garantias aos agentes financeiros, e retornar ao fundo os valores de empreendedores obtidos em renegociação.

Adicionalmente às tarefas de pós-crédito, salienta-se a responsabilidade por efetuar a cobrança extrajudicial e administrativa aos munícipes em situação de inadimplência será feita pela SGC, atribuída a ser desenvolvida de forma complementar às instituições financeiras. Além disso, a SGC também contará com obrigação exclusiva para realizar cobrança judicial aos empreendedores que ultrapassarem 135 dias de atraso no pagamento das parcelas.

Para atuação no programa, a Sociedade Garantidora de Crédito, estará autorizada a cobrar uma taxa de associação e para a concessão das cartas de garantia aos munícipes solicitantes, que os estudos dos formuladores do programa apontam que tende a apresentar um valor mais baixo que a redução na taxa de juros que a carta de garantia concede. Se a SGC cobrar taxas adicionais de 0,15% ao mês sobre o custo da operação, esse acréscimo será compensado pela redução na taxa de juros proporcionada pela carta de garantia – que oferece condições melhores do que as disponíveis diretamente no balcão.

Como critérios de seleção da SGC, a vantagem econômica supracitada nas medidas das instituições financeiras se mantém. O critério com maior peso na pontuação e o segundo critério de desempate consiste no menor valor da taxa de concessão de garantia e da taxa de associação. Ademais, temos como critérios relevantes para seleção da SGC:

a) Informações sobre ações a serem executadas e indicadores que aferirão o cumprimento das metas e prazos para a execução das ações descritas no objeto previsto;
b) Proteção do saldo do fundo e controle do índice de inadimplência;
c) Capacidade de cobertura vigente no município de São Paulo, presencial ou remotamente, comprovada mediante a apresentação de termos de ajustes com agentes financeiros;
d) Experiência em programas de garantia de crédito em parceria com o Poder Público em âmbito municipal e estadual.

A mencionada atribuição de cobrança à SGC dos empreendedores que tiveram suas cartas honradas pelo PMAE abre espaço para apresentação das discussões sobre o aspecto jurídico do programa. O Decreto nº 63.745, de 12 de setembro de 2024, que regulamentou o PMAE, tramitou antes da sua publicação entre as secretarias elencadas para compor o Comitê Gestor do programa[6]. Neste decurso de tramitação, duas características do programa foram referendadas.

A primeira, consiste no índice de alavancagem do programa. Os programas de fundo de aval se diferenciam dos programas de crédito direto, por maximizar o uso dos recursos públicos. Um programa de crédito direto terá seu montante total de operações efetuadas extremamente limitada à dotação orçamentária feita para sua execução. Distintamente, os programas de fundo de aval apresentam um certo grau de escalabilidade de operações efetuadas, pois com uma boa gestão, a quantidade de cartas de garantias lastreadas pelo fundo pode ser muitas vezes maior que o patrimônio do fundo.

6 Art. 6º do Decreto Municipal nº 63.745/2024:
I – Casa Civil;
II – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho;
III – Secretaria Municipal da Fazenda;
IV – Secretaria de Governo Municipal;
V – Agência São Paulo de Desenvolvimento – ADE SAMPA.

Isto explica-se pois, com o devido controle, a probabilidade de ocorrer uma situação de 100% de inadimplência simultânea do programa é baixa, e, com um índice de *stop loss* para que novas operações sejam paralisadas caso um determinado % de empreendedores entre em situação de inadimplência seja bem definido, a relação entre inadimplência e montante do fundo de aval pode ser bem controlada. Esta escalabilidade, que se convencionou chamar de razão de alavancagem, permite que mais recursos circulem na economia que o empenhado pela administração pública, trazendo maior dinamismo e impacto sobre a geração de emprego e renda.

Neste ponto, é válido um destaque a respeito do índice de stop loss e razão de alavancagem definidos no PMAE. Em geral, programas de Fundo de Aval, como o Programa Recomeça do Munícipio de Campinas[7] ou o Fundo de Aval do Município de Curitiba[8], apresentam uma razão de alavancagem de 10 vezes o valor original do fundo e um índice de stop loss de 7%. Estes valores, exigem um controle ainda mais rígido do controle de inadimplência do fundo, mas, permitem um maior valor de cartas de garantias concedidas. Os resultados da pesquisa apontaram que o PMAE apresentou uma abordagem mais conservadora para seu primeiro ano, tomando em consideração a complexidade do perfil empreendedor paulistano e a maior ocorrência de fraudes[9] em comparação a outras regiões. Por este motivo, a razão de alavancagem será de 4 vezes e o índice de stop loss de cerca de 25%.

Diante disso, uma sugestão da Secretaria da Fazenda para a redação final do Decreto que limitaria o total de cartas de garantia concedidas, foi abdicada, de modo a manter o potencial de desenvolvimento econômico que a política apresenta:

> *"Art. 27. Fica* ***vedada a concessão de garantia pela Agência São Paulo de Desenvolvimento – ADE SAMPA em montante superior aos recursos repassados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho****, fixados conforme deliberação prévia da Junta Orçamentário-Financeira – JOF."*
> ***(Informação SF/SUPOM Nº 100021586. Grifo Nosso)***

O segundo elemento, trata-se da consulta à Procuradoria Geral do Município (PGM) sobre o art. 24 do Decreto, que atribuia responsabilidade de cobrança do crédito honrado pelo fundo à SGC selecionada em edital. A PGM é responsável pelo posicionamento técnico-jurídico do Município, desempenhando as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. Dentro do processo SEI do PMAE, foi sinalizada uma preocupação que o artigo 24 poderia infringir a competência privativa da PGM para a inscrição e cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa prevista no artigo 87 da Lei Orgânica do Município e no artigo 2º da Lei nº 10.182/86, recentemente alterado pela Lei nº 18.038/23. Uma possível alteração ou remoção deste artigo, poderia desvirtuar o desenho proposto a política de colaboração da SGC no processo de pós-crédito do PMAE.

Pelo entendimento da PGM, não seria identificado óbice à atribuição da SGC para recuperação judicial e extrajudicial, pois o valor recuperado não se configura como dívida pública, mantendo a proposta dos formuladores. Parte da resposta da PGM apontou que:

> *"Observe-se que os valores que vierem a ser recuperados pelas SGC's não constituirão receita pública originária – como são os recursos obtidos na execução da dívida ativa municipal –, uma vez que eles deverão, obrigatoriamente, retornar ao fundo de risco do PMAE, nos termos do inciso IV do artigo 24 da minuta de decreto."*
> ***(Informação nº 665/2024-PGM.AJC)***

O parecer da PGM se mostrou especialmente relevante para legitimidade da execução da política pública. As políticas de fundo de aval com participação de SGCs, são em geral recentes e destacadas como inovadoras, mas o fluxo de recurso público transitando entre cidadão, instituições financeiras, SGC e administração pública gera questionamentos aos poderes municipais que desejam iniciá-la sobre sua legalidade, especialmente pela ausência de marcos legais e jurisprudência.

O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, apontava em seu art. 60-B que: "Os fundos garantidores de risco de crédito empresarial

7 Instituído pela Lei Municipal nº 16.117, de 27 de setembro de 2021.

8 Instituído pela Lei Municipal nº 15.676, de 25 de agosto de 2020.

9 Veja mais em: https://www.capitalnews.com.br/nacional/sao-paulo-e-a-uf-com-mais-registros-de-golpes-ciberneticos-confira-ranking-entre-estados/410497

que possuam participação da União na composição do seu capital atenderão, sempre que possível, as operações de crédito que envolvam microempresas e empresas de pequeno porte". Alguns marcos regulatórios buscaram fortalecer legalmente os programas de garantia, como o Decreto 10.780/2021 que versa sobre o artigo 60-A do Estatuto supracitado, que instituiu o Sistema Nacional de Garantia de Crédito, além da Medida Provisória nº 1.114, de 20 de abril de 2022 que aumenta a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas.

Somado a estas leis, os relatos apontaram que pareceres positivos de tribunais de conta sobre a legalidade de outros programas de fundo de aval, como o Acórdão nº 472.12 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e do Parecer MPC/1888/2021 do Ministério Público de Contas de Santa Catarina, fortaleceram a compreensão da legalidade do PMAE.

Contudo, a ausência de pareceres do Tribunal de Contas do Estado ou Tribunal de Contas do Município de São Paulo, permeavam as discussões dos tomadores de decisão, especialmente pela proximidade do período eleitoral que o PMAE apresentava com o passar do tempo.

O avanço no entendimento da PGM, estimulou o processo de produção legislatória e regulamentadora do PMAE, que consequentemente apresentou maior segurança aos atores envolvidos no PMAE citados anteriormente, caso da SGC e IFs. Com a publicação da Lei e Decreto, aumentou-se a segurança jurídica desses parceiros do programa de que as cartas de garantia serão de fato honradas, e o programa apresentaria continuidade que extrapolaria o mandato do governante de ocasião.

Superadas as ponderações sobre o aspecto jurídico do PMAE, passa-se agora à análise dos recortes do público-alvo e de suas necessidades específicas pelos formuladores. O PMAE adotou um modelo diferenciado para definição do público beneficiário, buscando equilibrar inclusão e responsabilidade fiscal. Como critérios de acesso, foi postulado aos empreendedores não apresentarem dívidas ativas junto ao poder municipal, regularidade junto a órgãos de restrição de crédito, tanto os sócios quanto a pessoa jurídica, receber visita de constatação da capacidade empreendedora, além do CNPJ apresentar ao menos um ano de constituição. Os requisitos foram apontados como basilares para mitigar um possível efeito de solicitações de crédito fraudulentas que tendem a ocorrer em São Paulo, que poderiam levar a uma interrupção prematura do PMAE.

Contudo, de forma distinta a outros programas de crédito, o PMAE apresenta flexibilidade nos valores máximos de financiamento para cada porte e na dispensa de comprovação de uso do recurso após a liberação. O estudo aponta que além do valor máximo de financiamento de R$ 150.000,00 por CNPJ mantido e definido pelo decreto, existiam diretrizes iniciais para valores máximo de financiamento aos microempreendedores individuais, microempresa e empresa de pequeno porte. Esses limites por porte foram descartados após conversas com as instituições financeiras previamente interessadas no programa, visando atender possíveis investimentos que exijam maior valor de crédito. A exigência de apresentação de um orçamento prévio e/ou notas fiscais após o recebimento do recurso também foi dispensada, considerando as demandas imprevisíveis desse público e a necessidade de empreendedores — em especial, MEIs — de utilizarem os valores como capital de giro.

As exposições dos *policy maker*s apontaram que o cuidado no uso adequado do crédito por parte dos empreendedores, não seria definido pelos comprovantes de uso dos recursos, e sim pela trilha de capacitação e orientação empreendedora desenhada pelo PMAE. Como requisito adicional de solicitação das cartas de garantia lastreadas pelo fundo de aval, foi definido que o empreendedor solicitante efetue ao menos a etapa de diagnóstico do Ciclo de Orientação Empresarial (COE). O COE consiste em visitas *in loco* por analistas de negócio contratados pela ADE SAMPA, para averiguar a real necessidade de crédito dos empreendedores e construir planos de ação para a capacitação empreendedora e desenvolvimento do negócio. Após o recebimento do crédito, estes analistas seguirão acompanhando os empreendedores solicitantes para acompanhar o cumprimento dos planos de ação, visando transformar o patamar daquele empreendimento e consequentemente promover crescimento econômico ao município.

Além do atendimento presencial efetuado com o COE, o PMAE contará com uma trilha de capacitação empreendedora na plataforma de cerca de 12 horas, que contará com uma avaliação final. O crédito será liberado apenas após o empreendedor apresentar 70%

de aproveitamento na avaliação. Somada ao curso de capacitação empreendedora, a plataforma contará com conteúdos de educação financeira de parceiros da operadora do programa, como o caso da plataforma gratuita de educação financeira Meu Bolso em Dia, promovida pela Federação Brasileira de Bancos e com conteúdo validado pelo Banco Central do Brasil.

Como principal achado desta pesquisa, destacáveis como os elementos de maior inovação do PMAE, temos o fluxo de informações entre a ADE SAMPA, Sociedade Garantidora de Crédito, instituições financeiras credenciadas e munícipes e a digitalização projetada ao programa. Para operacionalização, está sendo desenvolvido[10] um portal unificado aos empreendedores na plataforma *Azure*, que permitirá o auto acesso do empreendedor. O empreendedor com facilidade no acesso a ferramentas digitais poderá efetuar a trilha de forma autônoma, passando apenas por um processo presencial de recebimento de visita ao seu empreendimento, que constatará a veracidade das informações inseridas no sistema. Adicionalmente, existe um ambiente de gestão interno que está desenvolvido em plataforma *Dynamics 365*.

A expectativa dos formuladores é de que a plataforma evite possíveis gargalos nas solicitações, pois permitirá que as informações e documentos fornecidos pelos empreendedores solicitantes sejam devidamente armazenadas e encaminhadas às análises de crédito. Além disto, o atendimento às expectativas e ansiedades de usuários está intimamente dependente dos cumprimentos de prazos de análises das solicitações por parte dos parceiros e dos analistas de negócio que farão o trabalho de campo. Estes *SLA*s de prazo foram relatados estar sendo foco de atenção especial no desenvolvimento da plataforma, especialmente por meio de alertas automatizados aos parceiros.

Todavia, a digitalização não renegou a importância do desenho da política buscar diminuir os óbices que empreendedores com baixo letramento digital se defrontam com canais de solicitação puramente digitais. A plataforma fornecerá perfis de acesso aos *burocratas de nível de rua*, que será incorporado pela equipe de atendimento, para complementar informações nas solicitações de crédito, com a devida anuência do munícipe.

Ressalta-se ainda o art. 46 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)[11], que determina que a Administração Pública, ao prestar diversos serviços que tratam dados pessoais à sociedade, deve adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito dos dados que estão sob sua custódia. O processo de digitalização torna-se basilar para o tráfego de dados sensíveis que transitarão entre o público e o privado, sendo previstos pelos formuladores testes de intrusão entre outras medidas de segurança da informação para cumprimento da legislação.

Os fluxos de informação conforme apontado anteriormente, são elementos cruciais elencados pelos *policy makers*, pois permitirão que a dita "análise comportamental" seja tomada em consideração pelos parceiros, elemento redigido nos editais de seleção e credenciamento supracitados. Com análise comportamental, a pesquisa apontou que elementos como a busca por *workshops*, oficinas, cursos, participação em programas de aceleração, serão tomadas em consideração, atrelando a busca por desenvolvimento do negócio com maior propensão a adimplência ao empreendedor. Este engajamento do empreendedor, invisibilizado nas solicitações de crédito tradicionais, serão compartilhadas com objetivo de fortalecer a probabilidade de aprovação do crédito por parte dos MPEs.

Este fator está fortemente alinhado com os princípios de alto nível propostos pelo G20 (2023) para a inclusão financeira digital:

> *"A coordenação entre todos os atores do ecossistema digital é necessária. Esta coordenação e alinhamento devem abranger os setores financeiro e não financeiro. Deve incluir entidades públicas e privadas e organizações sem fins lucrativos. As autoridades públicas e as agências reguladoras com funções complementares ou sobrepostas devem estar ativamente envolvidas nesses esforços de coordenação."*
> *[.] O monitoramento do progresso da inclusão financeira precisa ir além dos indicadores que medem apenas o acesso financeiro. É necessário colocar uma ênfase*

10 Veja mais no Edital de Concorrência nº 004/2024. Disponível em: https://adesampa.com.br/adeeditais/wp-content/uploads/2024/05/EDITAL_DE_CONCORRENCIA_no-004_2024_Plataformas-Digitais.docx-1.pdf

11 Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018

maior no acompanhamento e monitoramento do uso e da qualidade (incluindo a proteção do consumidor financeiro, capacidade financeira e resiliência financeira) dos serviços financeiros. Além disso, é vital coletar dados para medir os resultados de desenvolvimento das medidas de inclusão financeira.

5. CONCLUSÃO

O estudo reforça a importância crítica de políticas públicas de fundo de aval como mecanismo para conciliar democratização do crédito e sustentabilidade financeira, especialmente em metrópoles como São Paulo, onde a complexidade socioeconômica exige soluções inovadoras. Conforme apontado por Silva, Pontual e Brito (2023, p. 19), o PMAE e os sistemas de oferta de garantias são essenciais para permitir que os micro e pequeno empreendedores possam construir seu histórico de crédito e acessar novas linhas de financiamento, sendo uma política pública com potencial de alcance maior neste público do que um programa de *funding* de crédito.

O PMAE destaca-se por três avanços estruturais: a completa digitalização dos fluxos – via plataformas Azure e Dynamics 365 – que agiliza processos sem marginalizar empreendedores com menor familiaridade digital, mantendo canais presenciais; a incorporação pioneira de análise comportamental, que considera histórico de capacitação e engajamento como indicadores de adimplência; e a integração obrigatória com educação financeira através de parcerias como o programa Meu Bolso em Dia, vinculando acesso a crédito com desenvolvimento de competências gerenciais.

Superando desafios jurídicos – como a questão da cobrança pela SGC, validada pelo parecer da PGM –, o programa estabelece um modelo híbrido que combina concorrência entre instituições financeiras (com limites de CET atrelados à Selic) e governança robusta (alavancagem conservadora de 4x e stop loss de 25%).

Essa arquitetura, inspirada em experiências do sul do país mas adaptada à escala paulistana, demonstra como políticas de garantia podem ser tanto instrumentos econômicos quanto ferramentas de inclusão produtiva. Machado *et al.* (2022) apontaram os efeitos positivos que o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac), vinculado ao Fundo Garantidor de Investimentos (FGI) do BNDES (FGI-Peac), ativo entre junho e dezembro de 2020 foi eficiente no contexto de crise econômica gerado pela Covid-19, na sobrevivência das empresas e manutenção de seus funcionários.

A ênfase em dados comportamentais e o desenho de fluxos digitais seguros (em conformidade com a LGPD) apontam um caminho para futuras políticas públicas: tecnologias não como fim, mas como meio para ampliar capacidades humanas e reduzir assimetrias. O PMAE consolida-se, assim, não apenas como mecanismo de crédito, mas como plataforma multidimensional de desenvolvimento territorial.

6. Referências

1. ALMEIDA, Lília; PAULA, Luiza; CARELLI, Flávio; OSÓRIO, Tito; GENESTRA, Marcelo. O retrato da exclusão digital na sociedade brasileira. JISTEM – Journal of Information Systems and Technology Management, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 55-67, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/jistm/a/7BZxyCX73JT9tJbBmsbfZ8w/. Acesso em: 13 abr. 2025.
2. ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. do C. B. de (org.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: PUC/SP, 2001. p. 45-56.
3. BECK, Thorsten; DEMİRGÜÇ-KUNT, Asli; MAKSIMOVIC, Vojislav. Finance for Growth. Washington, DC: The World Bank, 2001. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/47c72e8d-db53-586d-826f-ac98a3c72705/content. Acesso em: 12 fev. 2024.
4. CAVALCANTI, Marco A. F. H.; SANTOS, Francisco E. de L. A. *Nota técnica – Medidas recentes de política econômica e seus impactos potenciais.* Brasília, DF: IPEA, maio 2022. (Carta de Conjuntura, n. 55). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12131/10/CC_n55_nota_10_medidas_recentes.pdf. Acesso em: 31 mar. 2025.
5. FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-59, 2000.
6. G20. PROGRESS REPORT ON THE IMPLEMENTATION OF THE G20 HIGH-LEVEL PRINCIPLES FOR DIGITAL FINANCIAL INCLUSION, p. 34. 2023.
7. GONZALEZ, Lauro; BARREIRA, Bruno; RIDOLFO, Arthur. CRÉDITO PARA OS PEQUENOS EM TEMPOS DE PANDEMIA. FGV – Centro de Estudos de Microfinanças e Inclusão Financeira, São Paulo, 2020.
8. HAASE, Mariana Aparecida de Oliveira. Boletim do Instituto de Finanças – BIF. n. 519, p. 31-40, dez. 2023. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE. Disponível em: https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif519-31-40.pdf. Acesso em 31. mar. 2025.
9. LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela (Org.). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: ENAP, 2019. p. 11-39.
10. MACHADO, Luciano. *et al.* Crédito e garantia: uma análise de custo-efetividade da atuação anticíclica do BNDES na crise da covid-19. Relatório de avaliação de efetividade, v. 4, n. 12, 2022. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/22464. Acesso em 14 abr. 2025.
11. NASSIF, V. M. J.; GHOBRIL, A. N.; DO AMARAL, D. J. Empreendedorismo por Necessidade: O Desemprego como Impulsionador da Criação de Novos Negócios no Brasil. Pensamento & Realidade, *[S. l.]*, v. 24, n. 1, 2011. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/7075. Acesso em: 1 abr. 2025.
12. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). *Financiamento dos pequenos negócios no Brasil: 2022.* 9. ed. Brasília, DF: SEBRAE, 2022. Disponível em: https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2022/12/Relatorio-Financiamento-_2022_FINAL-COMPLETO-exclusive--recortes-especiais-1.pdf. Acesso em: 13. out. 2023.
13. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). Renda gerada pelos pequenos negócios é de R$ 420 bilhões por ano. Agência Sebrae de Notícias, [S. l.], 2024. Disponível em: https://agenciasebrae.com.br/economia-e-politica/renda-gerada-pelos-pequenos-negocios-e-de-r-420-bilhoes-por-ano/. Acesso em: 21 out. 23.

14. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). A taxa de sobrevivência das empresas no Brasil. Portal Sebrae, [S. l.], 2023. Disponível em: https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/a-taxa-de-sobrevivencia-das-empresas-no-brasil,d5147a3a415f5810VgnVCM1000001b00320aRCRD. Acesso em: 25 out. 2024.

15. SEBRAE PARANÁ. Apoio Municipal para Sociedades de Garantia de Crédito. Paraná, 2015. Disponível em: https://www1.cml.pr.gov.br/projetos/2020/PL000552020.pdf. Acesso em: 19 set. 2023. (Cartilha a partir da p. 29).

16. SÃO PAULO (Município). Decreto nº 63.745, de 12 de setembro de 2024. Dispõe sobre sobre o Programa de Crédito e Apoio ao Empreendedorismo – PMAE no Município de São Paulo. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, 12 set. 2024. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-63745-de-12-de-setembro-de-2024#.

17. SÃO PAULO (Município). Lei nº 18.064, de 28 de dezembro de 2023. Institui o Programa de Apoio e Crédito ao Empreendedor e altera a Lei nº 15.838, de 2013. Diário Oficial do Município de São Paulo, São Paulo, 28 dez. 2023. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-18064-de-28-de-dezembro-de-2023.

18. SILVA, Napoleão; PONTUAL, Eduardo; BRITO, Ricardo. Mercado de crédito: propostas para reduzir custo e ampliar o acesso de financiamento às empresas brasileiras. In: SILVA FILHO, E. B.; OLIVEIRA, J. M.; ARAÚJO, B. C. P. O. (org.). Eficiência produtiva: análise e proposições para aumentar a produtividade no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. p. 19. Disponível em: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-061-5/capitulo4. Acesso em: 15 abr. 2024

19. STIGLITZ, Joseph E.; WEISS, Andrew. Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. The American Economic Review, v. 71, n. 3, p. 393-410, jun. 1981

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Incorporando a criação de Valor Público a gestão de secretarias de atuação instrumental: análise do caso do planejamento estratégico setorial participativo da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão

- **Luiza da Silva Nakamura**
  Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Governo do Maranhão, Brasil
  E-mail: luiza.silva@seplan.ma.gov.br
- **Marília Valporto Fernandes**
  Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Governo do Maranhão, Brasil
  E-mail: marilia.fernandes@seplan.ma.gov.br
- **Aline Ribeiro Duailibe Barros**
  Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Governo do Maranhão, Brasil
  E-mail: aline.ribeiro@seplan.ma.gov.br

Resumo

A introdução do paradigma de Valor Público na Administração pública surge como uma perspectiva alternativa à "Nova Gestão Pública" na busca da compreensão das atividades de gestão governamental. O presente artigo busca contribuir para a literatura de Planejamento e Orçamento e de criação de Valor Público, uma vez que os estudos sobre a criação de Valor Público tendem a se concentrar na atuação de Secretarias Finalísticas. O artigo tem por objetivo explorar as potencialidades da incorporação da ideia de criação de valor público na definição da Missão Institucional e na composição da Visão de Futuro do setor de Planejamento e Orçamento. Parte-se do processo de construção conceitual do primeiro Planejamento Estratégico participativo de uma Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. As Oficinas de construção do Plano contaram com a participação de 156 servidores, envolvendo equipes técnicas e gestores de todas as áreas, correspondendo a 53,98% do total de servidores da Secretaria. As autoras atuaram como Coordenadoras do processo, acompanhando todas suas etapas e coletando dados quantitativos e qualitativos quanto a percepção dos servidores sobre o papel institucional e o valor público gerado pela SEPLAN. A metodologia adotada neste artigo é o estudo de caso exploratório, com coleta de dados primários a partir da observação participante. De acordo com Moore (1995), o Valor Público pode ser definido como o sucesso na administração pública em iniciar e remodelar programas e políticas de

forma a criar valor percebido pelos cidadãos. Nas Oficinas de capacitação e cocriação do Plano Estratégico, os servidores da SEPLAN indicaram dificuldade em perceber a atuação da Secretaria na criação de valor público, dada a visão de sua atuação como meramente instrumental. Entretanto, foram capazes de identificar o fomento à participação popular, monitoramento e avaliação de políticas públicas, promoção da transparência e subsídios para o controle social, entre outros, como valores públicos criados na atuação e nos produtos entregues pela Secretaria. Observou-se, a partir dos dados coletados, o papel crucial da inserção do conceito de Valor Público na geração de identificação e valorização do papel desempenhado pela SEPLAN, apesar de sua atribuição meio, entre os servidores, assim como na publicização de seus resultados e estratégias de comunicação com a população.

Palavras-chave: Valor Público; Planejamento e Orçamento; Planejamento Estratégico.

1. INTRODUÇÃO

1.1. PERFIL INSTITUCIONAL DA SEPLAN – MARANHÃO

A Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN) é um órgão da administração direta do Governo do Estado do Maranhão e está inserida no Núcleo Institucional Estratégico de Gestão Instrumental e Desenvolvimento Institucional, conforme a estrutura organizacional definida pela Lei n.º 10.213/2015.

A SEPLAN é responsável pela elaboração, acompanhamento e controle da programação orçamentária dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, bem como pela gestão do Tesouro Estadual, supervisão da dívida pública e serviços de contadoria. Além disso, desempenha um papel essencial na formulação e implementação de políticas públicas, no apoio a estudos e pesquisas socioeconômicas e geográficas de interesse para o planejamento governamental, e na captação de recursos e parcerias estratégicas. Também atua na manutenção de sistemas corporativos informatizados relacionados à sua área de competência, assegurando maior eficiência na execução orçamentária e financeira da Administração Pública estadual.

Assim, destaca-se que o planejamento governamental no Estado do Maranhão é coordenado pela SEPLAN, em articulação com as demais Secretarias responsáveis pela formulação de políticas públicas setoriais. Esse processo ocorre de forma integrada e participativa, garantindo que a sociedade civil contribua ativamente para a definição das prioridades governamentais (MTO, 2024).

Nesse contexto, as audiências públicas coordenadas pela SEPLAN desempenham um papel fundamental na construção dos principais instrumentos de planejamento orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos são essenciais para assegurar a transparência na gestão fiscal, fortalecer o controle social sobre os gastos públicos e promover o desenvolvimento equilibrado do Estado (MTO, 2024).

Assim, a SEPLAN desempenha um papel estratégico, assegurando que o orçamento do estado seja conduzido de forma técnica e alinhada às diretrizes do governo, garantindo que os recursos públicos sejam alocados de maneira eficiente e que as políticas implementadas resultem em impactos positivos para a sociedade, conforme os anseios expostos pela própria população. A atuação da SEPLAN permite não apenas a estruturação do orçamento estadual, mas também o monitoramento das políticas públicas, contribuindo para um modelo de gestão mais moderno, transparente e comprometido com o desenvolvimento sustentável do Maranhão.

Já adentrando nas atividades relacionadas a execução das despesas públicas, que é quando "as decisões e as escolhas expressas na lei orçamentária assumem natureza financeira na forma de fluxos de recursos que entram e saem do Tesouro" (GIACOMONI, 2010, p. 295), pontua-se que a atuação da SEPLAN tem sido em um alinhamento de observar, principalmente, a Lei Complementar nº 101/2020, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, que estabelece a necessidade de equilíbrio numérico entre receitas e despesas, para afastar o déficit ou superávit, o que representa o princípio do equilíbrio orçamentário (PISCITELLI, 2011).

Para assegurar a execução dessas atividades, atualmente a SEPLAN conta com um quadro composto de 304 servidores efetivos, comissionados, trainees

e estagiários e durante a construção do Planejamento Estratégico

1.2. A CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

A construção participativa do Planejamento Estratégico Institucional da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN) para o período de 2025-2028 representou um marco fundamental para a organização institucional, indo além da simples definição de metas e indicadores. Este planejamento se constituiu como o reflexo de uma visão coletiva, sendo edificado com a participação ativa dos servidores, gestores e demais partes interessadas, consolidando um planejamento orientado para resultados, eficiência e compromisso com o desenvolvimento organizacional da Secretaria.

A adoção de uma metodologia integrada, transparente e essencialmente participativa foi motivada pela centralidade da SEPLAN nas esferas orçamentária, financeira e contábil do estado, tornando imperativo um plano que traduzisse necessidades em ações práticas e mensuráveis, promovendo uma governança eficaz.

O processo metodológico adotado foi cuidadosamente estruturado e participativo, assentando-se em uma análise detalhada da situação da SEPLAN, no mapeamento de seus desafios e oportunidades, na identificação das principais demandas e expectativas dos servidores e na subsequente validação das estratégias propostas junto à alta gestão.

Um aspecto notável foi o extenso engajamento dos colaboradores da SEPLAN, evidenciado em mais de 55 encontros dedicados à discussão e elaboração conjunta do plano. Todo o trabalho foi realizado internamente pelos servidores da Secretaria, utilizando recursos próprios e demonstrando o comprometimento coletivo e o apoio da alta gestão. A Assessoria de Gestão Estratégica (AS-GES) desempenhou um papel crucial na coordenação do planejamento estratégico, sendo responsável pelo desenvolvimento da metodologia de trabalho e pela definição do cronograma de execução.

A metodologia desenvolvida pela AS-GES foi própria e adaptada à realidade da SEPLAN, incorporando elementos de diversos modelos e ferramentas de gestão ágil e focada em resultados, inspirando-se em experiências bem-sucedidas de planejamentos participativos estruturados de forma *bottom-up*. O processo compreendeu as seguintes etapas principais: Preparação e Aprovação do Método, Diagnóstico Institucional (com levantamento de documentos, entrevistas com gestores e oficinas de Matriz SWOT), Elaboração de Direcionadores Estratégicos (com oficinas participativas para definir Missão, Visão, Valores e Valor Público, utilizando gamificação, e um *workshop* de validação), Construção de Objetivos Estratégicos e Indicadores de Performance (com designação e capacitação de pontos focais e adaptação da metodologia do Balanced Scorecard – BSC para seis pilares: Partes Interessadas, Planejamento, Processos, Recursos, Financeiro e Resultados), e Elaboração de Planos de Ação (utilizando as metodologias dos 5 Porquês e 5W2H).

A ampla participação em todas as etapas é notória, com 156 servidores no Diagnóstico Institucional, 124 respondendo à pesquisa online, 83 nas oficinas de direcionadores e 13 pontos focais nos *workshops*. Essa abrangência garantiu um diálogo rico em experiências e perspectivas, fomentando o engajamento e a integração.

A metodologia se caracterizou pela combinação e adaptação de ferramentas consagradas de Planejamento Estratégico para a realidade específica da SEPLAN-MA. A incorporação do conceito de Valor Público aos direcionadores estratégicos assegurou que as discussões se mantivessem focadas na geração de valor para a sociedade maranhense. A definição de direcionadores estratégicos claros e compartilhados visa impactar a compreensão do propósito essencial da atuação de cada um, o entendimento das prioridades e a coordenação das ações.

1.3. VALOR PÚBLICO NA LITERATURA

Valor Público pode ser definido em termos diretos como o valor que as organizações públicas criam para a sociedade, concepção análoga à geração de valor para os acionistas no setor privado. Desenvolvido por Mark Moore (1995), o conceito enfatiza o papel fundamental dos governos na produção de valor para os cidadãos e no reforço da confiabilidade e legitimidade das decisões públicas. Segundo Moore (1995), o valor público é gerado quando os resultados das políticas públicas estão de acordo com os interesses públicos. Ele também o define como os resultados que o poder público declara como meta a ser alcançada utilizando os recursos das organizações.

Para Moore (1995), os programas governamentais devem buscar três elementos fundamentais: a produção de algo substancialmente valioso (valor público), a conformidade com ações legítimas e politicamente sustentáveis, e a viabilidade operacional e administrativa. A partir disso, propõe um triângulo estratégico da gestão pública com três eixos para criar valor público: serviços de alta qualidade, resultados desejáveis e confiança entre cidadãos e governo. Moore também destaca valores públicos específicos como eficiência, eficácia, resultados socialmente desejados e justiça processual, abrangendo assim as dimensões de entrada, processo, saída e impacto das políticas públicas.

Perspectivas contemporâneas sobre valor público reconhecem que sua criação transcende a atuação isolada de organizações governamentais, estando intrinsecamente ligada à governança em rede colaborativa, que envolve múltiplos atores dos setores público, privado e do terceiro setor. Stoker (2006) propôs a "gestão do valor público" como um paradigma mais adequado para essa nova realidade de governança em rede, contrastando com a tradicional administração pública e a Nova Gestão Pública (NPM). Essa abordagem enfatiza que o valor público é construído coletivamente através do diálogo e da troca entre partes interessadas, incluindo gestores públicos eleitos e nomeados, cidadãos e outras partes interessadas.

A literatura mais recente sobre valor público vincula sua geração à governança de rede colaborativa, onde a construção de relacionamentos bem-sucedidos é fundamental. Essa mudança de foco reconhece que a complexidade do ambiente público atual exige colaboração intersetorial para o alcance de propósitos públicos.

No contexto do Novo Serviço Público (NPS), a ênfase no valor público, conforme destacado por Janet e Robert Denhardt (2015), representa uma mudança fundamental em relação a abordagens anteriores de gestão pública, especialmente a NPM. Enquanto a NPM muitas vezes prioriza a eficiência e a lógica de mercado, inspirando-se no setor privado, o NPS coloca no centro a criação de valor para a sociedade e o fortalecimento da democracia e da cidadania.

A ênfase no valor público no NPS implica que o papel do governo vai além de simplesmente prestar serviços de forma eficiente; ele tem uma responsabilidade especial como garantidor dos valores públicos. Isso significa que as organizações públicas devem se preocupar não apenas com a economia e a eficácia, mas também com valores como equidade, justiça social, transparência, e o bem-estar da comunidade.

Denhardt (2015) argumenta que as decisões e ações dos administradores públicos devem ser guiadas por uma busca por um entendimento compartilhado do interesse público, construído através de um diálogo aberto e inclusivo. Essa perspectiva reconhece que os valores públicos podem ser diversos e, por vezes, conflitantes, exigindo um processo contínuo de deliberação.

Um aspecto crucial da ênfase no valor público no NPS é a centralidade da cidadania e da governança democrática e colaborativa. Em vez de tratar os cidadãos como meros clientes, o NPS os considera participantes ativos na definição e produção de valor público. Isso envolve promover o engajamento cívico, a deliberação pública e a colaboração entre diferentes setores – governo, organizações sem fins lucrativos, setor privado e cidadãos – para abordar problemas complexos e criar resultados que beneficiem a coletividade. Como apontam Bryson, Crosby e Bloomberg (2014), a criação de valor público emerge de um diálogo e deliberação amplamente inclusivos, reconhecendo que os valores públicos não são de domínio exclusivo do governo.

A abordagem do NPS retoma e aprofunda a concepção de gestão estratégica voltada para o valor público proposta por Moore (1995), ao operacionalizar a ideia de que a administração pública deve compreender o que o público valoriza e buscar resultados socialmente desejáveis, de forma legítima e viável. Ao enfatizar a participação cidadã e o diálogo democrático, o NPS apresenta-se como uma resposta crítica às limitações da NPM e como um caminho promissor para o fortalecimento do compromisso público com os valores da democracia.

2. OBJETIVOS

O presente artigo tem por objetivo fornecer insumos para responder às seguintes perguntas de pesquisa:

1) É possível a criação de valor público em políticas públicas de Gestão do Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas?
2) Qual o impacto da incorporação do conceito de Valor Público ao Planejamento Estratégico de uma Secretaria Estadual de Planejamento e Orçamento?

As perguntas levantadas partem da observação empírica da pouca familiaridade entre os servidores e demais atores engajados no processo de construção participativa do primeiro Planejamento Estratégico participativo da SEPLAN – MA com o conceito de criação de Valor Público e da dificuldade em se reconhecer que exista valor agregado gerado em sua atuação, que é, em grande parte, percebida como meramente instrumental e administrativa.

Através do compartilhamento de insights obtidos a partir do estudo de caso da implementação do Planejamento Estratégico 2025-2028 da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Governo do Maranhão, busca-se contribuir para a literatura de Valor Público no âmbito da Gestão de Políticas Públicas e de Administração Pública no Brasil.

O presente estudo de caso torna-se ainda mais relevante para o avanço da discussão sobre criação de valor público e para a diversidade de análises existentes, ao apresentar a aplicação do conceito de valor público no âmbito de uma Secretaria de Estado de atuação meio ou instrumental, uma vez que a grande maioria dos estudos disponíveis tende a se concentrar na criação de valor público através de políticas de atuação finalística, com destaque para áreas como saúde, educação e Assistência Social.

Olhar para a atuação da Gestão do Planejamento, Orçamento e Finanças e para seu Planejamento Estratégico para além de uma lógica de eficiência da máquina pública, meramente focada na economicidade ou agilidade de fornecimento de serviços, a partir de uma perspectiva de Valor Público nos permite explorar de forma mais ampla e estratégica o papel imprescindível dessas políticas na coordenação e construção de políticas públicas mais eficazes para os cidadãos.

Dessa forma, o estudo pretende não somente preencher uma lacuna na literatura quanto a criação de valor público no Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas, como também, destacar os impactos positivos observados na observação participante, da incorporação do Valor Público para a definição clara de atribuições, identificação e senso de pertecimento dos servidores, assim como construção de legitimidade das ações setoriais de Planejamento e Orçamento governamental.

3. METODOLOGIA

O estudo está embasado no estudo de caso da experiência de construção participativa do Planejamento Estratégico 2025-2028 da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Governo do Maranhão e de sua aplicação do conceito de valor público.

Por tratar-se de campo de pesquisa ainda pouco explorado e com limitada literatura disponível no que concerne tanto a instituição em questão, quanto a aplicação da perspectiva de valor público a Gestão do Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas, destaca-se a natureza ainda exploratória da pesquisa realizada.

O estudo de caso exploratório é uma abordagem metodológica qualitativa voltada à investigação inicial de fenômenos ainda pouco compreendidos, permitindo que o pesquisador compreenda profundamente o contexto e os elementos envolvidos. Trata-se de uma estratégia apropriada quando o objeto de estudo é pouco conhecido, ou quando se deseja explorar novas perspectivas teóricas ou práticas. De acordo com Yin (2005), esse tipo de estudo visa gerar hipóteses e entendimentos preliminares, sendo essencial em etapas iniciais de pesquisa, pois proporciona uma base para investigações posteriores mais robustas.

No estudo de caso exploratório, a ênfase não recai na generalização estatística, mas na riqueza interpretativa e no aprofundamento da análise contextual. A coleta de dados é geralmente feita por meio de múltiplas fontes, como entrevistas, documentos, observações e registros, com o objetivo de construir um panorama abrangente do fenômeno estudado. Alves-Mazzotti (2006) observa que, por seu caráter investigativo, essa abordagem é especialmente útil em campos nos quais o conhecimento ainda está em construção, sendo capaz de revelar aspectos ocultos ou negligenciados pelas metodologias quantitativas tradicionais.

A sua força reside na flexibilidade, na profundidade e na sensibilidade ao contexto, características que o tornam uma ferramenta valiosa para pesquisadores interessados em compreender a complexidade dos fenômenos sociais.

3.1. COLETA DE DADOS

A coleta de dados para a pesquisa se deu através de fontes primárias e secundárias, que combinadas

conferiram maior clareza e robustez a análise teórica proposta.

Os dados secundários foram obtidos a partir de levantamento de legislação e documentação relevante disponíveis na instituição, através de resgate documental e de sua memória institucional. Ademais, realizou-se revisão bibliográfica abarcando as grandes áreas de Planejamento Estratégico e Valor Público na literatura de Gestão de Políticas Públicas e Administração Pública.

Já os dados primários foram coletados a partir de uma combinação de métodos de pesquisa qualitativos e quantitativos que buscaram aferir a percepção dos servidores envolvidos no processo, assim como demais atores relevantes, sobre o papel desempenhado pela Secretaria, as expectativas com relação a sua atuação assim como identificação de quais seriam os principais produtos gerados a partir de seus insumos e serviços.

As autoras estiveram diretamente envolvidas no processo de elaboração do Planejamento Estratégico em questão, na construção de sua metodologia, conceitualização, assim como coordenação e mobilização dos atores, capacitação de pontos focais e mediação de todas as Oficinas realizadas. Esse envolvimento permitiu a aplicação do método da observação participante, a partir do qual foram obtidas informações privilegiadas e uma visão holística e macro das percepções dos servidores quanto a geração de valor público em sua atuação.

Foi aplicado ainda questionário online com os colaboradores, através de formulário do google forms.

A aplicação deste formulário teve como objetivo obter insumos para as Oficinas de Direcionadores Estratégicos e gerou dados para elaboração de painel de *Business Intelligence – BI* com o retrato do perfil dos servidores da Secretaria.

Dentre as informações obtidas, destaca-se que em relação ao vínculo de trabalho, 82,26% dos servidores ocupam cargos comissionados e somente 12,9% do quadro é composto de efetivos. Já em relação ao tempo de trabalho, 33% dos colaboradores estão na SEPLAN até dois anos, 20,96% estão entre dois a seis anos e 33,87% estão a mais de dez anos na Secretaria. Em relação ao perfil de gênero, predomina o feminino no percentual de 56,45% e 43,54% do masculino.

A introdução do conceito de Valor Público no processo de planejamento estratégico da SEPLAN foi fundamental para gerar identificação e valorização organizacional, assim como senso de pertencimento entre os servidores. O Plano Estratégico demonstra a incorporação consciente da perspectiva do Valor Público aos seus direcionadores estratégicos.

No contexto do planejamento estratégico da SEPLAN, entende-se como Valor Público a oferta de respostas efetivas às demandas coletivas que são socialmente desejadas e articuladas a partir da representação política, e cujos resultados implicam em transformações na vida dos cidadãos e impactos reais e valorizados pela sociedade.

A SEPLAN, apesar de ser uma secretaria de atuação instrumental, desempenha um papel primordial na criação de valor público para a população maranhense. Ao incorporar a perspectiva do Valor Público no seu processo de planejamento estratégico, a SEPLAN visa garantir o foco nos produtos e resultados finais sob a ótica dos cidadãos, fortalecendo a legitimidade de suas ações. Os produtos gerados pela SEPLAN, como planos estratégicos, prestação de contas, fomento à participação popular, monitoramento e avaliação de políticas públicas e instruções normativas, têm um impacto direto na formulação de políticas públicas mais efetivas, representando o Valor Público criado pela Secretaria.

Ao tornar o Valor Público um elemento central do planejamento estratégico e ao envolver ativamente os servidores nesse processo, a SEPLAN buscou construir rotinas de trabalho mais sustentáveis, com qualidade de entregas e espaço para o crescimento e desenvolvimento de capacidades. Esse engajamento e a clara articulação do valor que o trabalho da SEPLAN gera para a sociedade podem fortalecer o senso de pertencimento e a valorização do papel de cada servidor na organização. A comunicação clara da razão de ser do órgão e de sua estratégia, tanto para o público interno quanto externo, também promove o clima organizacional e a atuação coordenada, além de aumentar a transparência e a *accountability*.

O processo de construção do Planejamento Estratégico da SEPLAN para 2025-2028 iniciou-se em Setembro de 2024 e contou com mais de 55 encontros dedicados à sua discussão e elaboração conjunta. Realizado por servidores da casa, com recursos próprios e sem o apoio ou contratação de Consultoria Externa, este resultado é fruto de esforço coletivo de todos os colaboradores da Secretaria e patrocínio da Alta Gestão do órgão.

Na terceira etapa do Planejamento Estratégico da SEPLAN, foi realizada mais uma rodada de Oficinas

participativas para cada área da Secretaria, desta vez com a presença de Gestores e Equipes Técnicas. Nesta rodada, foram introduzidos os conceitos de Missão, Visão, Valores e Valor Público e consolidado o entendimento através de gamificação. Em processo colaborativo e democrático, cada área construiu os enunciados de seus direcionadores estratégicos.

Cabe, aqui, destacar a opção metodológica de incorporar o conceito de Valor Público aos direcionadores estratégicos elaborados. O Valor Público, apesar de constituir aspecto mais desafiador durante a realização das Oficinas, garantiu que as discussões e o foco na concepção dos demais direcionadores tivesse sempre a geração de valor para a sociedade maranhense e a entrega de produtos finais em mente.

Em conclusão a esta etapa, foi realizado Workshop de Validação da Matriz SWOT e definição dos direcionadores Estratégicos da SEPLAN, desta vez reunindo Alta Gestão, gestores, pontos focais, lideranças e participantes ativos do Planejamento de todas as áreas na Marandu – Agência de Inovação e Empreendedorismo da UEMA. Na ocasião, foram debatidos e validados em processo de brainstorming participativo e estrutura em dinâmicas de design thinking, a Matriz SWOT e Missão, Visão, Valores e Valor Público da Secretaria como um todo.

A organização e dinâmica das Oficinas até aqui se baseou nos princípios de facilitação de processos conversacionais, dinâmicas de grupo e propostas de questionários compartilhadas no Guia Metodológico do Planejamento Estratégico Participativo do Ministério da Cidadania (2020).

Destaca-se que, concomitante a realização das etapas acima mencionadas, foi feito ainda trabalho de mapeamento de demandas de parceiros e stakeholders relevantes, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, em sua Metodologia de Avaliação da Gestão Fiscal: MD-GEFIS e de Identificação de Riscos externos relevantes para a atuação da Secretaria.

Em resumo, as Oficinas contaram com a participação de 156 servidores, entre efetivos, servidores com cargo em comissão, trainees, estagiários, cedidos e colaboradores terceirizados, envolvendo equipes técnicas e gestores de todas as Secretarias Adjuntas, Coordenações, Gabinete e Assessorias. O que corresponde a 53.98% do total de servidores da Secretaria. Desse total, 156 estiveram presentes na Etapa de Diagnóstico Institucional, 124 responderam a pesquisa online para os colaboradores, 83 participaram das Oficinas da Etapa de Elaboração de Direcionadores Estratégicos e 13 pontos focais e substitutos compareceram aos Workshops de Desenvolvimento de Estratégias e foram realizadas 14 reuniões para elaboração e validação dos Planos de Ação.

Observa-se, assim, que o Planejamento Estratégico conseguiu ter ampla abrangência e adesão entre os servidores de todos os níveis hierárquicos da Secretaria, garantindo não só o diálogo com experiências e perspectivas diversas, como um processo de engajamento e integração entre pessoas e setores.

Vale ressaltar, que apesar da adaptação de ferramentas já consagradas de Planejamento Estratégico como a Matriz SWOT e o BSC e de se basear em técnicas de facilitação de Oficinas consolidadas, a metodologia utilizada não se restringe a um único método ou ferramenta específica. Constatou-se a necessidade de combinação e constante readequação destas ferramentas para desenvolvimento de método próprio desenhado para a realidade da SEPLAN-MA.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A distinção entre políticas públicas meio e finalísticas é fundamental para a compreensão da lógica organizacional do Estado e a análise da atuação de secretarias de caráter instrumental, como é o caso da SEPLAN. As políticas finalísticas são aquelas que se direcionam diretamente ao atendimento das necessidades sociais, realizando os fins do Estado por meio da oferta de bens e serviços à população em áreas como saúde, educação, segurança e assistência social. Tais políticas são responsáveis pela materialização dos direitos fundamentais e da cidadania substantiva (Bucci, 2015).

Por outro lado, as políticas meio são aquelas voltadas ao suporte e à viabilização da ação pública, oferecendo condições para que as políticas finalísticas sejam devidamente planejadas, implementadas e avaliadas. Elas envolvem funções administrativas como planejamento, orçamento, gestão de pessoas, logística e tecnologia da informação, sendo muitas vezes invisíveis ao cidadão, mas absolutamente essenciais para o funcionamento do aparelho estatal (Bergue, 2013).

Enquanto as políticas finalísticas têm impacto direto e perceptível na sociedade, as políticas meio atuam nos bastidores da gestão pública, promovendo

coordenação, estruturação e controle das ações governamentais. Segundo Bitencourt e Reck (2021), essa distinção é crucial para o desenho institucional das políticas e para a delimitação das competências das unidades administrativas, evitando sobreposições e lacunas na ação estatal. Bergue (2013) reforça que a gestão estratégica da administração pública deve reconhecer essas diferenças para garantir a alocação eficaz de recursos e assegurar a coerência entre meios e fins.

No campo do planejamento governamental, a política meio desempenha um papel estratégico, articulando os objetivos gerais do governo às capacidades institucionais existentes. Capella (2018) observa que a formulação de políticas públicas exige um entendimento claro das instâncias que operam como meios e daquelas que entregam os fins, para que se possa planejar adequadamente a intervenção estatal. Isso é particularmente relevante quando se adota uma abordagem voltada à criação de valor público, na qual mesmo as ações instrumentais — como o planejamento participativo ou a formulação orçamentária — podem gerar impactos significativos sobre a eficiência, a legitimidade e a capacidade de resposta do Estado às demandas sociais.

Nesse sentido, a partir das oficinas e demais procedimentos realizados no âmbito das Secretarias Adjuntas da SEPLAN, foi possível obter os seguintes enunciados de valor público:

4.1. SECRETARIA ADJUNTA DE CONTABILIDADE – SAC

MISSÃO

Coordenar e consolidar a execução orçamentária-financeira para a elaboração do Balanço do Estado visando fornecer informações fidedignas e tempestivas para tomada de decisões dos gestores no controle social, cumprindo, assim, o dever constitucional de dar transparência às suas ações.

VALOR PÚBLICO

Gerar informações através de relatórios contábeis, para a gestão, em apoio ao processo de tomada de decisões estratégicas e planejamento, permitindo o controle social.

ENTREGAS

1) Relatório resumido de execução orçamentária;
2) Relatório de gestão fiscal;
3) Matriz de saldos contábeis;
4) Declaração de contas anuais;
5) Prestação de contas anual do Governador;
6) Apresentação da situação fiscal do Estado em audiências públicas;
7) Emissão de relatórios de gestão que auxiliam nas tomadas de decisões;
8) Gerar informações para gestão para subsidiar a tomada de decisões estratégicas e de planejamento.

4.2. SECRETARIA ADJUNTA DO TESOURO E DA DÍVIDA – SATED

MISSÃO

Promover a gestão das finanças públicas com responsabilidade, celeridade, transparência e com instrumentos de controle efetivos, a fim de possibilitar o desenvolvimento socioeconômico do Maranhão.

VALOR PÚBLICO

1) Promover informações de forma transparente, com linguagem simples e acessível;
2) Planejamento fiscal e financeiro;
3) Controle de documentações essenciais (certidões);
4) Gestão dos recursos financeiros (calendário de desembolso);
5) Viabilização dos recursos de forma transparente e célere aos órgãos para execução das políticas públicas e demais demandas governamentais.

ENTREGAS

1) Elaboração do Anexo de Metas e Riscos Fiscais da LDO;
2) Projeção e lançamento das receitas orçamentárias, projeção das despesas com Pessoal, consolidação dos tetos orçamentários;
3) Boletim de Finanças Públicas;
4) Diligência com Agências de Risco;
5) Projeção das receitas e elaboração do cenário macroeconômico do PPA e das revisões anuais;
6) Cenário macroeconômico e fiscal da mensagem anual à Assembleia Legislativa;
7) Renovação da Certidão de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida da União;
8) Acompanhamento das pendências do CAUC;
9) Gestão dos Contratos da Dívida Interna e Externa;

10) Acompanhamento do Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (CADIN);
11) Demonstrativos diários da posição financeira dos recursos do Estado;
12) Controle das contas bancárias do Governo do Estado, gerenciadas pela Central Financeira;
13) Gerenciamento, análise, liberação e registro contábil da movimentação dos repasses das cotas financeiras para todos os órgãos do poder público.

4.3. SECRETARIA ADJUNTA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – SPLAN

MISSÃO

Coordenar e orientar o planejamento e orçamento das políticas públicas, monitorando e avaliando os resultados para promover a qualidade do gasto público e bem-estar da sociedade maranhense.

VALOR PÚBLICO

1) Fortalecimento da visão de longo prazo na superação dos desafios estaduais;
2) Promoção da participação popular nas decisões do orçamento público;
3) Direcionamento das políticas públicas às necessidades da sociedade maranhense;
4) Planejamento integrado à execução orçamentária;
5) Monitoramento e avaliação, além de promover melhorias nas políticas públicas.

ENTREGAS

1) Plano Anual de Metas (PAM);
2) Plano Plurianual (PPA);
3) Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO);
4) Lei Orçamentária Anual (LOA);
5) Mensagem do Governador;
6) Avaliação sintética, impacto, gestão e desenho do PPA;
7) Planejamento estratégico de longo prazo (MA 2050);
8) Orçamento participativo, decretos (execução orçamentária), acordos de resultados;
9) Manual Técnico Orçamentário (MTO);
10) Instruções normativas;
11) Panorama orçamentário e financeiro;
12) Trilhas de aprendizagem;
13) Pró Municípios;
14) Relatórios de monitoramento;
15) SIMMA

4.4. SECRETARIA ADJUNTA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS – SAAF

MISSÃO

Promover o bom uso dos recursos administrativos, financeiros, humanos e tecnológicos para apoiar a estruturação e execução das atividades finalísticas da SEPLAN.

VALOR PÚBLICO

1) Plano anual de compras;
2) Apoio na organização do orçamento participativo;
3) Transparência dos dados financeiros;
4) Apoio nas entregas do PPA – LOA – LDO – Maranhão 2050;
5) Operacionalização dos sistemas de gestão financeira e orçamentária(Gestão do SIGEF);

4.5. UNIDADE GESTORA E DE APOIO A PROGRAMAS ESPECIAIS – UGP

MISSÃO

Gerir o portfólio de projetos estratégicos do estado do Maranhão, disseminando boas práticas de gestão de projetos e garantindo a entrega no prazo estabelecido e com qualidade à população.

VALOR PÚBLICO

- Matriz de risco dos projetos acompanhados;
- Monitoramento e avaliação dos projetos geridos, por meio da emissão de relatórios periódicos a serem publicados como medida de transparência;
- Prestação de contas aos agentes financiadores;
- Elaboração de documentos requeridos pelos agentes financiadores.

4.6. SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Apesar de caracterizar-se como uma Secretaria de atuação instrumental ou meio, por atuar na coordenação do Planejamento e na Gestão Orçamentária, Fiscal e Contábil do Estado, e de muitas vezes ser percebida por seus parceiros institucionais apenas como o "Orçamento" do Estado, a SEPLAN presta papel primordial na criação de valor público para a população maranhense. Visando garantir esse foco nos produtos

e resultados-finais sob o olhar dos cidadãos e trabalhar a legitimidade de suas ações, a perspectiva do Valor Público foi incorporada ao processo de construção do Planejamento Estratégico 2025-2028.

Neste esforço, servidores e lideranças, a partir de sua ampla experiência de trabalho e conhecimento das entregas da Secretaria, traçaram uma relação entre os produtos gerados a partir dos esforços da SEPLAN e seu impacto direto na formulação de políticas públicas mais efetivas. Esse Valor Público criado está enumerado abaixo:

- Planos estratégicos e diretrizes de governo (planos de médio e longo prazo) PPA, LDO, LOA, Maranhão 2050;
- Prestação de contas;
- Fomento à participação popular;
- Monitoramento e avaliação de políticas públicas;
- Instruções normativas que norteiam o planejamento, orçamento, contabilidade e finanças públicas.

5. CONCLUSÃO

O presente artigo demonstrou que é não apenas possível, mas desejável e necessário incorporar a perspectiva de Valor Público à atuação de secretarias de natureza instrumental, como a Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão (SEPLAN-MA). Por meio do estudo de caso da construção participativa do Planejamento Estratégico 2025–2028, observou-se que a inserção consciente do conceito de Valor Público nos direcionadores estratégicos da SEPLAN foi fundamental para ressignificar sua atuação, tradicionalmente percebida como meramente técnica e de suporte, e evidenciar seu papel central na produção de resultados que impactam diretamente a vida dos cidadãos.

A experiência relatada contribui para suprir uma lacuna na literatura, ao analisar a criação de valor público em áreas comumente excluídas desse debate, como o planejamento, orçamento e finanças públicas. A aplicação de uma metodologia participativa e adaptada à realidade institucional possibilitou não apenas o engajamento de mais da metade do corpo funcional da Secretaria, mas também o fortalecimento do clima organizacional, do senso de pertencimento e da clareza sobre a missão coletiva da organização.

A análise qualitativa das percepções dos servidores revelou, inicialmente, um desconhecimento sobre a noção de Valor Público e uma dificuldade em enxergar como sua atuação contribuía para a geração de valor à sociedade. No entanto, à medida que o processo se desenvolveu, emergiram compreensões mais robustas e articuladas sobre as entregas institucionais como instrumentos de transparência, coordenação, avaliação e promoção do controle social. A participação ativa dos servidores na definição da Missão, Visão, Valores e Valor Público da SEPLAN reafirmou o potencial transformador de processos que reconhecem e integram o saber organizacional distribuído.

Portanto, a experiência da SEPLAN-MA evidencia que as políticas públicas de caráter meio, embora frequentemente invisibilizadas, são essenciais para a entrega de bens e serviços públicos de qualidade e para a consolidação de um Estado responsivo, eficiente e legítimo. Incorporar o Valor Público como eixo estratégico de gestão, inclusive em secretarias de atuação instrumental, é um passo significativo na direção de uma governança democrática, colaborativa e orientada a resultados socialmente relevantes.

6. Referências

1. ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos dos estudos de caso. Cadernos de Pesquisa, v. 36, n. 129, p. 637–651, 2006.
2. BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão estratégica e políticas públicas: aproximações conceituais possíveis e distanciamentos necessários. Revista Contabilidade, Gestão e Governança, v. 16, n. 3, 2013.
3. BITENCOURT, Cláudio Marcelo; RECK, Jeferson da Rosa. Políticas públicas de governo e de Estado: uma distinção pouco complexa. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, 2021.

4. Bryson, J. M.; Crosby, B. C.; Bloomberg, L. (2014). Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management. Public Administration Review, 74(6), 629–634.
5. BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. O direito na fronteira das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2015.
6. CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. Formulação de políticas públicas. Brasília: ENAP, 2018.
7. Conti, J. M. (2020, July). Planejamento Setorial: O Planejamento Orçamentário e as Políticas Públicas. In *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil* (No. 1, pp. 318-417). Blucher Open Access.
8. Denhardt, J. V.; Denhardt, R. B. (2015). The new public service revisited. Public Administration Review, 75(5), 664–672.
9. Machado, D. P.; Quiraque, E. H. (2023). Maturidade de governança e criação de valor público em instituições públicas de ensino superior: o caso das universidades brasileiras. Revista de Administração Pública, 57(1), e20220138.
10. Moore, M. H. (1995). Creating public value: strategic management in government. Harvard University Press.
11. Moore, M. H. (1997). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.
12. Moore, M. H. (2014). Public value accounting: establishing the philosophical basis. Public Administration Review, 74(4), 465–477.
13. Mulas, A. S. (2015). Vinculação entre planejamento e orçamento na América Latina.
14. Osborne, S. P. (2022). Value Creation in the Public Service Ecosystem: An Integrative Framework. Public Administration Review, 82(4), 693–705.
15. Osborne, S.P., Powell, M., Cui, T. and Strokosch, K. (2022), Value Creation in the Public Service Ecosystem: An Integrative Framework. Public Admin Rev, 82: 634-645. https://doi.org/10.1111/puar.13474
16. Stoker, G. (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? The American Review of Public Administration, 36(1), 41–57.
17. YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Mapeamento de público-alvo para o Programa Primeira Infância Melhor no Rio Grande do Sul a partir dos microdados do CadÚnico e índice sintético de vulnerabilidade da primeira infância municipal

• **Tomás Pinheiro Fiori**
Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil
E-mail: tomas-fiori@spgg.rs.gov.br

Resumo

O estudo apresenta a metodologia de mapeamento e priorização do público-alvo utilizada no programa Primeira Infância Melhor (PIM), do Rio Grande do Sul, que é referência em visitação domiciliar voltada para o desenvolvimento integral na primeira infância. A metodologia baseia-se na utilização dos microdados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), permitindo um retrato tempestivo da população infantil em condições de pobreza e extrema pobreza. O estudo substitui uma abordagem anterior, baseada nos microdados do Censo Demográfico de 2010, oferecendo um método mais dinâmico e responsivo em conjunturas de grande volatilidade social e territorial, como foi o caso da pandemia da COVID-19. A estratégia adotada partiu da contagem de indivíduos conforme múltiplas dimensões observadas nos dados do CadÚnico. Foram definidos cenários para o mapeamento, variando conforme os critérios de elegibilidade utilizados. O cenário priorizado neste estudo considera crianças cujas famílias se enquadram nas faixas de renda do principal programa de transferência de renda do país, na época de sua elaboração denominado Auxílio Brasil. Outros cenários incluíram faixas adicionais de baixa renda e estimativas de gestantes. Além do mapeamento do público-alvo, foi proposto um Índice de Vulnerabilidade da Primeira Infância Municipal (IVPIM), que combinou a proporção de crianças vulneráveis sobre a população infantil total com um escore de severidade das condições enfrentadas, calculado a partir de outras variáveis que também caracterizam a composição familiar e as condições de vida das famílias do cadastro. O índice permitiu uma comparação mais qualificada entre municípios e a focalização do programa. Os resultados foram utilizados para a elaboração do edital de adesão municipal ao programa em 2023, contribuindo na ampliação do programa que, em 2022, contava com 237 municípios e, em 2024, chegou a 489 cidades do RS.

Palavras-chave: Primeira Infância; visitação domiciliar; Cadastro Único; focalização de políticas públicas

1. INTRODUÇÃO

Este artigo é resultado de um estudo do Departamento de Economia e Estatística (DEE) da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) do Rio Grande do Sul, sob encomenda e com a colaboração da Secretaria Estadual da Saúde (SES), em particular da equipe coordenadora do Programa Primeira Infância Melhor (PIM), com o objetivo de aprimorar as metas de pactuação dos municípios participantes e ampliar a adesão ao programa. O PIM é uma política pioneira no país, instituída no RS pela Lei nº 12.544, de 3 de julho de 2006, com o objetivo de promover o desenvolvimento integral das crianças, desde a gestação até os 6 anos (incompletos) de idade. Um dos principais desafios do programa é o dimensionamento do público-alvo nos municípios do estado, de forma a dimensionar os escassos recursos de atendimento da forma mais eficiente possível.

No ano de 2015, a extinta Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE) produziu o primeiro estudo de dimensionamento do público-alvo do programa nos municípios do estado, partindo de um conjunto de 14 indicadores, agrupados em cinco dimensões de vulnerabilidade da população até 6 anos de idade (FEE, 2015). Os grupos e indicadores, que traduzem aspectos da pobreza multidimensional, foram construídos a partir dos microdados do Censo Demográfico de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Após mais de uma década daquele levantamento censitário, é razoável supor que a estrutura socioeconômica de muitas regiões do Rio Grande do Sul foi modificada, seja pelos vários anos de crise econômica severa, pela mobilidade da população entre regiões ou mesmo pela atuação da própria política pública nesse período.

O objetivo estabelecido para este trabalho, portanto, foi o de encontrar uma alternativa metodológica para o mapeamento do público-alvo prioritário e, com isso, oferecer um denominador para as iniciativas de monitoramento das políticas e ações públicas para a primeira infância no RS. O resultado do que se encontra neste estudo foi incorporado na orientação de metas para o edital de adesão do PIM em 2023, bem como nos indicadores de cobertura do programa que fazem parte do *Dashboard* da Primeira Infância RS (RIO GRANDE DO SUL, 2024) e do Plano Estadual Decenal para a Primeira Infância (PEPI), em fase final de elaboração.

A solução adotada partiu da utilização dos microdados Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) que, em fevereiro de 2023, possuía o registro de quase de 3,5 milhões de residentes no RS, que estavam ou estiveram em necessidade de algum tipo de assistência e dos quais é possível obter mais de 200 variáveis a respeito das suas condições de vida. Por um lado, o CadÚnico apresenta as mesmas limitações que qualquer base de registros administrativos, a começar pela grande proporção de erros de preenchimento, passando pela disparidade entre as estruturas da rede de assistência responsável pelo acompanhamento das famílias em diferentes regiões. Em outras palavras, os dados administrativos não são coletados e organizados segundo um planejamento de campo detalhado e uma padronização que integre o sistema estatístico nacional, como é o caso das pesquisas do IBGE. Ainda assim, não se pode desprezar o fato de que o cadastro acompanha situação de mais de 30% da população gaúcha, com atualizações mensais, constituindo uma fonte muito rica de informações sobre os grupos mais vulneráveis, de forma tempestiva e escala municipal.

Algumas opções metodológicas objetivaram agilizar o processamento das informações com base nas variáveis compatíveis e mais sólidas do cadastro, seguindo os mesmos princípios que balizaram as dimensões do estudo da FEE (2015). Assim, também todas as dimensões de vulnerabilidade foram consideradas determinantes da inclusão dos indivíduos no público-alvo. Esse levantamento está detalhado nas seções 2 e 3. Ao mesmo tempo, no entanto, entre todas as crianças e famílias consideradas integrantes desse público-alvo, observou-se variações importantes na intensidade com que certos aspectos da vulnerabilidade se manifestavam, as vezes em múltiplas variáveis simultaneamente. Por esse motivo, um segundo empreendimento, que se julgou importante para o planejamento de políticas públicas com escassez recursos, buscou sintetizar, em um índice de vulnerabilidade da primeira infância municipal (IVPIM), a severidade com que essas condições se manifestam, permitindo uma hierarquização da demanda. Essa proposta de índice é apresentada nas seções 4 e 5.

2. O USO DO CADÚNICO PARA DIMENSIONAMENTO DO PÚBLICO-ALVO

Como referido, o ponto de partida para a nova metodologia de mapeamento do público-alvo é o trabalho desenvolvido em 2015, em consonância com a própria fundamentação teórica do PIM. Além disso, a opção técnica daquele levantamento foi pelo método de contagem, considerando múltiplas dimensões determinantes para a inclusão dos indivíduos no público-alvo, conforme explicam os autores:

> "De maneira geral, combinou-se o arcabouço conceitual de Paes de Barros *et al.* (2006) e Furtado (2013) com a aplicação de contagem de pessoas em vulnerabilidade do PNAS (2004). Essa alternativa metodológica foi utilizada em detrimento da metodologia de cálculo de índices em função das características de taxas de trocas que índices multidimensionais permitem. Ou seja, cálculos de índices implicam em taxas de substituição de indicadores implícitas. Assim, a metodologia de contagem não possibilita que o resultado positivo em um indicador compense resultados negativos em outros indicadores. Trata-se aqui, portanto, a vulnerabilidade como multidimensional e determinante em cada indicador." (FEE, 2015)

Em outras palavras, o estudo teve o cuidado de não excluir nenhum caso em que pelo menos uma das variáveis de interesse indicassem vulnerabilidade. Todos os dados foram extraídos dos microdados do Censo Demográfico de 2010 e agregados em cinco dimensões, denominadas (1) vulnerabilidade social; (2) acesso ao conhecimento; (3) escassez de recursos; (4) desenvolvimento infanto-juvenil; e (5) condições habitacionais. O longo intervalo intercensitário desde 2010, no entanto, agravado pelo adiamento do novo Censo para 2022, praticamente inviabilizou o uso dessa fonte para a compreensão da situação municipal no início da década de 2020. A primeira adequação necessária, portanto, diz respeito à base de dados de referência.

2.1 BASE DE DADOS E UNIVERSO DE CASOS EM DIFERENTES CENÁRIOS

O uso dos microdados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal tem sido cada vez mais importante para o monitoramento da população mais vulnerável no país. Desse ponto de vista, em que pese as limitações já referidas desses dados administrativos, a gama de variáveis identificadas desse público abre um leque muito maior de possibilidades de assistência do que o próprio Censo Demográfico. Persiste, no entanto, o drama das populações invisíveis, como é o caso daqueles em situação de rua, que nem mesmo a rede da assistência social consegue registrar em proporção comparável ao que de fato se existe.

Explorando as possibilidades do CadÚnico, a adaptação deste estudo também utilizou o método de contagem a partir de uma única variável base, o corte simples de renda familiar *per capita*. Tendo como base de referência os cadastros de dezembro de 2022, era possível identificar um total de 330.601 crianças com menos de 6 anos no CadÚnico – cerca de 10% de todo o cadastro[1]. Entre elas, a maior concentração (58,3%) era de famílias extremamente pobres, ou seja, cuja renda domiciliar *per capita* era inferior ao corte oficial, em dezembro, de R$ 105,00[2]; e 251.940 (76,2%) somavam as duas faixas elegíveis para o Auxílio Brasil (nome do Bolsa Família naquele período), embora apenas 165.631 delas constassem no cadastro como contempladas.

1 A frequência da população na faixa etária foi extraída calculando a idade, no dia da última atualização do cadastro do mês de referência, a partir da data de nascimento das pessoas.

2 As faixas oficiais no Brasil vêm sofrendo alterações frequentes em função da inflação elevada e na medida em que são critérios de inclusão no Auxílio Brasil, que este ano volta a se chamar Bolsa Família. Em 2020, as faixas de pobreza e extrema pobreza eram, respectivamente, R$ 178,00 e R$ 89,00 de renda mensal por pessoa da família. Em 2021, os valores foram ajustados pra R$ 200,00 e R$ 100,00; em 2022 para R$ 210,00 e R$ 105,00. Em 2023 foi anunciado o aumento do limite de inclusão no novo Bolsa Família para R$ 218,00, vigente até 2025.

Tabela 1 – Crianças no Cadastro Único, por faixa de renda domiciliar per capita e recebimento de Auxílio Brasil, no Rio Grande do Sul em dezembro de 2023

	Sem PAB	Com PAB	TOTAL
Extremamente pobres	60.443	132.438	192.881
Pobres	25.866	33.193	59.059
Baixa renda	48.748	16.658*	65.406
Acima de 1/2 SM	11.959	1.296*	13.255
TOTAL	147.016	183.585[3]	330.601

Fonte: Cadastro Único (BRASIL, 2022).

O universo escolhido para o exercício preliminar de mapeamento foi das famílias elegíveis do principal programa de assistência social do país, portanto, as pertencentes a famílias das faixas 1 e 2 de renda familiar *per capita*, num total de 251.940 pessoas. Este foi o cenário 1, em exercício replicado em outros três cenários: (2) com a inclusão de crianças de baixa renda; (3) com a inclusão de todas as crianças; e (4) com a inclusão de uma estimativa de gestantes a partir do cruzamento entre as estatísticas vitais do Sistema Único de Saúde (SUS) e os anos de nascimento das crianças e jovens cadastradas no CadÚnico. Os cenários 2 e 3 agregariam 65.406 e 13.255 crianças ao estudo, respectivamente, conforme a Tabela 1.

Entre as estimativas produzidas a partir dos registros, podemos chamar de "erro do tipo 1" a exclusão de pessoas que deveriam estar incluídas (os "falsos negativos" para público-alvo)[4] e de "erro do tipo 2" a inclusão indevida de uma criança no público-alvo (uma espécie de "falso positivo"). Assim, o cenário 1 adotado neste exercício aumenta a probabilidade de ocorrência do erro do tipo 1, enquanto os cenários 2 e 3 aumentam, gradativamente, a chance de ocorrência de erros do tipo 2.

Antes de avançar para a transposição das variáveis e o efetivo mapeamento, é importante voltar a atenção para o cenário 4, que contempla as gestantes como parte do público-alvo. Embora seja uma condicionalidade de programas sociais, a identificação de gestante não está indicada em nenhum dos marcadores dos microdados identificados do CadÚnico. Sendo assim, somente seria possível identificá-las com acesso aos do acompanhamento de pré-natal pelo SUS. Sem nenhuma dessas bases à disposição, alternativamente, se propôs a estimativa do próprio Ministério da Saúde para gestantes no Programa Auxílio Brasil.

A partir da taxa bruta de natalidade padronizada do Rio Grande do Sul, calculada pelo número de nascidos vivos do SUS, pode-se então estimar o número de gestantes no estado do Rio Grande do Sul[5]. A razão entre o número de gestantes e a estimativa populacional de mulheres em idade fértil[6] fornece a proporção a ser utilizada na estimativa de público-alvo dentro do Cadastro Único, sobre as mulheres em idade fértil ali registradas

3 Cerca de 25% das crianças de baixa renda e de 10% das crianças em famílias com renda acima de ½ salário mínimo constavam como beneficiárias do Auxílio Brasil, o que é uma inconsistência com a condicionalidade principal do programa na época. A explicação pode estar nos erros de preenchimento, em crianças com dados divergentes dos demais familiares ou na defasagem dos cadastros em relação à mudança das faixas oficiais dos programas. Desde então a qualidade dessas informações tem melhorado sensivelmente.

4 Embora sejam nomenclaturas utilizadas para teste de hipótese em estatística inferencial, o uso aqui é análogo e diz respeito à hipótese de que a criança selecionada é, verdadeiramente, carente de atenção pelo PIM e, portanto, público-alvo.

5 O cálculo é simples, e apenas aumenta em 10% o número de nascidos vivos para compensar a subnotificação e os abortos do período analisado.

6 A idade fértil considerada é a que compreende dos 14 aos 44 anos de idade, conforme padrão do próprio PAB.

Tabela 2 – Nascidos vivos, estimativa de gestantes, estimativa de mulheres em idade fértil e razão entre gestantes e mulheres em idade fértil no Rio Grande do Sul – 2010 a 2020.

Ano	Nascidos vivos	Estimativa de gestantes	Mulheres em idade fértil	%
2010	133.243	146.567	2.616.832	5,6%
2011	137.710	151.481	2.614.160	5,8%
2012	138.941	152.835	2.612.890	5,8%
2013	141.350	155.485	2.614.254	5,9%
2014	143.315	157.647	2.616.572	6,0%
2015	148.359	163.195	2.612.152	6,2%
2016	141.411	155.552	2.603.817	6,0%
2017	141.568	155.725	2.596.990	6,0%
2018	140.047	154.052	2.590.360	5,9%
2019	134.596	148.056	2.581.470	5,7%
2020	130.742	143.816	2.567.797	5,6%

Fonte: Cadastro Único (BRASIL, 2022). DATASUS (BRASIL, 2023). Estimativas populacionais (DEE, 2021).

A partir das razões médias obtidas na década de 2010 a 2020[7], obteve-se a proporção de mulheres em idade fértil cadastradas que estariam gestantes em dezembro de 2022. Naquele mês, 852.322 mulheres cadastradas tinham entre 14 e 44 anos de idade, o que, a uma razão média de 5,9%, indica que cerca 50mil gestantes estariam na área invisível do público-alvo mapeado pelo CadÚnico. Uma estimativa similar para os municípios seria mais problemática por aumentar significativamente a margem de erro, especialmente nas estimativas populacionais do período intercensitário, como já referido. De qualquer forma, é possível estimar a dimensão do público-alvo em todo o RS, em cada um dos cenários simulados.

Tabela 3 – Público-alvo total por cenário, em dezembro de 2022, no Rio Grande do Sul

Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Cenário 4
251.940	317.346	330.601	380.747

Fonte: Cadastro Único (BRASIL, 2022). DATASUS (BRASIL, 2023). Estimativas populacionais (DEE, 2021).

2.2 TRANSPOSIÇÃO DAS VARIÁVEIS DO CENSO DEMOGRÁFICO 2010 PARA O CADÚNICO

Além da renda, a metodologia da FEE (2015) construiu outros 13 indicadores a partir das variáveis do Censo Demográfico de 2010, agrupados nas cinco dimensões denominadas (1) vulnerabilidade social, (2) acesso ao conhecimento, (3) escassez de recursos, (4) desenvolvimento infantojuvenil e (5) condições habitacionais. A transposição para as informações disponíveis no Cadastro Único permitiu chegar a 12 indicadores de vulnerabilidade na primeira infância. Além disso, partindo do mesmo princípio de contagem, em que todos os indivíduos do cenário escolhido pertencem incondicionalmente ao público-alvo, se buscou também dimensionar o grau de severidade dessa vulnerabilidade em uma escala de escores correspondente ao acúmulo dos indicadores selecionados, levando a três diferentes graus: moderado nos casos em que esse escore varia de 0 a 5 pontos; avançado, quando observado um escore entre 6 e 10 pontos; e severo, nos casos em que o escore for maior do que 10 pontos, em uma escala de 0 a 20.

A vulnerabilidade social, primeira dimensão definida no estudo de 2015, seria caracterizada pela ausência de atenção e cuidados familiares, agrupando dois componentes que indicam se a criança vive em um domicílio em que a mãe não reside ou que já tenha falecido. No mapeamento proposto neste artigo, foi utilizada uma concepção mais abrangente de vulnerabilidade, fenômeno multidimensional e relativo ao

7 A opção por um período mais longo de referência da taxa de gestantes procurou evitar irregularidades os efeitos de algum conjuntura muito específica no período.

corte social de maior relevância para a política pública em construção. Aqui, por exemplo, a vulnerabilidade social diz respeito às crianças na primeira infância e é sob esse olhar que as dimensões e variáveis observadas são definidas.

O **grupo de indicadores relativos aos cuidados** maternos e/ou de familiares foi aqui denominado "parentalidade". Nesse sentido, buscando otimizar o rastreamento de cadastros, alguns pressupostos foram adotados com relação à pessoa de referência do arranjo familiar. Considerando que, em dezembro de 2022, 95,2% de todas as crianças cadastradas com até 6 anos eram filhas da pessoa de referência (ou chefes de família) do CadÚnico[8] e que 76,3% dessas pessoas eram mulheres, optou-se pela utilização desta variável como *proxy* de presença da mãe no domicílio. O indicador central da dimensão de parentalidade, portanto, passa a ser o grau de parentesco com a pessoa de referência da família e se ela é do sexo feminino (mãe) ou masculino (pai): para os casos em que a pessoa era a mãe, o escore atribuído foi 0 (normalidade); quando a pessoa de referência era a avó, o escore foi 2; sendo outro parente, o escore foi 3; e, não havendo parentesco entre a criança e a pessoa de referência, o escore foi atribuído foi 4.

Ainda no grupo da parentalidade, foi agregada uma variável que agrava as condições de responsividade do cuidado, que foi a presença ou não de pessoa com deficiência no núcleo familiar. Em dezembro de 2022, cerca de 3,1% das crianças de até 6 anos do CadÚnico foram declaradas com algum tipo de deficiência, proporção que aumenta para 11,2% quando considerados os registros de todas as idades. Assim, presume-se que essa situação traz maiores desafios na atenção, em todo o contexto familiar, quanto maiores os cuidados especiais que a condição exige. Às famílias de crianças do público-alvo que não têm identificação de pessoa com deficiência foi então atribuído o escore 0; quando havia pessoa com deficiência, o escore foi 1.

A **segunda dimensão** contemplada foi a de "acesso ao conhecimento", que buscava identificar mecanismos de propagação da pobreza e das desigualdades sociais por meio da transmissão de capital humano. Nesta dimensão, o estudo da FEE (2015) utilizou apenas uma variável, o nível de escolaridade da mãe das crianças mapeadas. Na transposição para o CadÚnico, no mesmo padrão do primeiro grupo, foi verificado o grau de escolaridade da pessoa de referência da família, independentemente do grau de parentesco. O grau de instrução foi então dividido em três níveis de escore, pontuando 0 para pessoas de referência com nível superior; 1 para aquelas que frequentaram o ensino fundamental; 2 para as que frequentaram o ensino médio; e 3 para aquelas que não tinham instrução.

O **terceiro grupo de indicadores**, denominado "escassez de recursos", também focava diretamente em uma única variável: a renda domiciliar *per capita*. Como dito antes, no mapeamento pelo CadÚnico, a renda familiar é o primeiro e mais importante ponto de corte do universo de casos. Adicionalmente, foi incluído o marcador de família beneficiária do Auxílio Brasil, uma vez que, em dezembro de 2022, 34,2% das crianças pobres e extremamente pobres de até 6 anos do cadastro pertenciam a famílias sem o benefício. No indicador de renda *per capita*, foi atribuído o escore base de 0 aos indivíduos pobres e 2 aos extremamente pobres. Complementarmente, se atribuiu o escore 0 aos contemplados pelo PAB e 2 aos que constavam no cadastro sem o benefício.

O **quarto grupo de indicadores** foi dedicado ao "desenvolvimento infantojuvenil". Idealmente, estariam agrupados nesta categoria os indicadores relativos à educação escolar em conjunto com aqueles que sinalizam os estímulos recebidos no ambiente doméstico. Estes últimos foram priorizados devido à natureza dos dados existentes, sendo os seis indicadores presentes na metodologia antiga reduzidos para os três disponíveis no Cadastro Único. Em cada um desses três indicadores, o escore atribuído foi 1 quando a resposta era positiva: caso houvesse, na mesma família, um jovem com menos de 17 anos que tenha trabalhado nos últimos 12 meses; quando houvesse alguma criança entre 4 e 17 anos fora da escola; e na hipótese de haver algum jovem entre 10 e 17 anos analfabeto.

Finalmente, **o último grupo de indicadores** corresponde à inadequação habitacional do domicílio, que, no caso do CadÚnico, permitiu contemplar quatro aspectos cuja deficiência corresponde ao escore maior que zero. É o caso de famílias cujo material de construção era improvisado ou o domicílio era coletivo,

8 Em outros 3,8% dos casos as crianças são netas da pessoa de referência, totalizando 99% de todas os cadastros.

recebendo escores de 1 e 2, respectivamente; das que não possuíam água canalizada (1); onde o esgotamento sanitário era inadequado, não estando conectado nem à rede geral e nem possuindo fossa séptica (1); bem como daquelas que não tinham eletricidade (1). O Quadro 1 resume as adaptações descritas até aqui.

Quadro 1 – Adaptação dos indicadores da metodologia de 2015, pelo Censo Demográfico de 2010, para a nova metodologia de 2023, com o Cadastro Único para Programas Sociais

GRUPO	FEE 2015	SPGG/DEE 2023
Parentalidade	• Criança cuja mãe tenha morrido • Criança que não viva com a mãe	• Parentesco com pessoa de referência do cadastro • Pessoa com deficiência na família
Acesso ao conhecimento	• Mãe com menos de 4 anos de estudo	• Grau de instrução da pessoa de referência
Escassez de recursos	• Renda familiar per capita inferior à linha da pobreza	• Faixa de renda *per capita* • Beneficiário de Bolsa Família
Desenvolvimento Infantojuvenil	• Criança até 16 anos trabalhando • Criança de 4 a 17 fora da escola • Criança de até 14 com 2 anos de atraso • Jovem de 10 a 17 analfabeto • Mãe com um filho que tenha morrido	• Criança até 16 anos trabalhando • De 4 a 17 anos fora da escola • Jovem de 10 a 17 anos analfabeto
Condições habitacionais	• Material não permanente • Acesso à água • Esgotamento sanitário • Eletricidade • Fogão ou geladeira	• Material permanente • Água canalizada • Esgotamento adequado • Eletricidade

Fonte: Elaboração própria.

Ao todo, 12 indicadores derivados das variáveis do Cadastro Único incorporaram a escala de severidade da vulnerabilidade da primeira infância, com escores definidos abaixo:

Tabela 4 – Escores por variável e por grupo na escala de vulnerabilidade da primeira infância

GRUPO	CÓD.	DESCRIÇÃO	ESCALA	MÍN	MÁX
Parentalidade	V01	Parentesco com pessoa de referência	0 a 4	0	5
	V02	Pessoa com deficiência na família	0 a 1		
Acesso ao conhecimento	V03	Grau de instrução da pessoa de referência	0 a 3	0	3
Escassez de recursos	V04	Faixa de renda *pc*	0 a 2	0	4
	V05	Marcação de PAB	0 a 2		
Desenvolvimento Infantojuvenil	V06	Até 16 anos trabalhando	0 a 1	0	3
	V07	De 4 a 17 anos fora da escola	0 a 1		
	V08	De 10 a 17 anos analfabeto	0 a 1		
Condições habitacionais	V09	Espécie de domicílio	0 a 2	0	5
	V10	Água canalizada	0 a 1		
	V11	Esgotamento adequado	0 a 1		
	V12	Eletricidade	0 a 1		

Fonte: Elaboração própria.

A partir dos procedimentos de adequação descritos até aqui, a próxima seção explora alguns dos resultados obtidos com a nova metodologia.

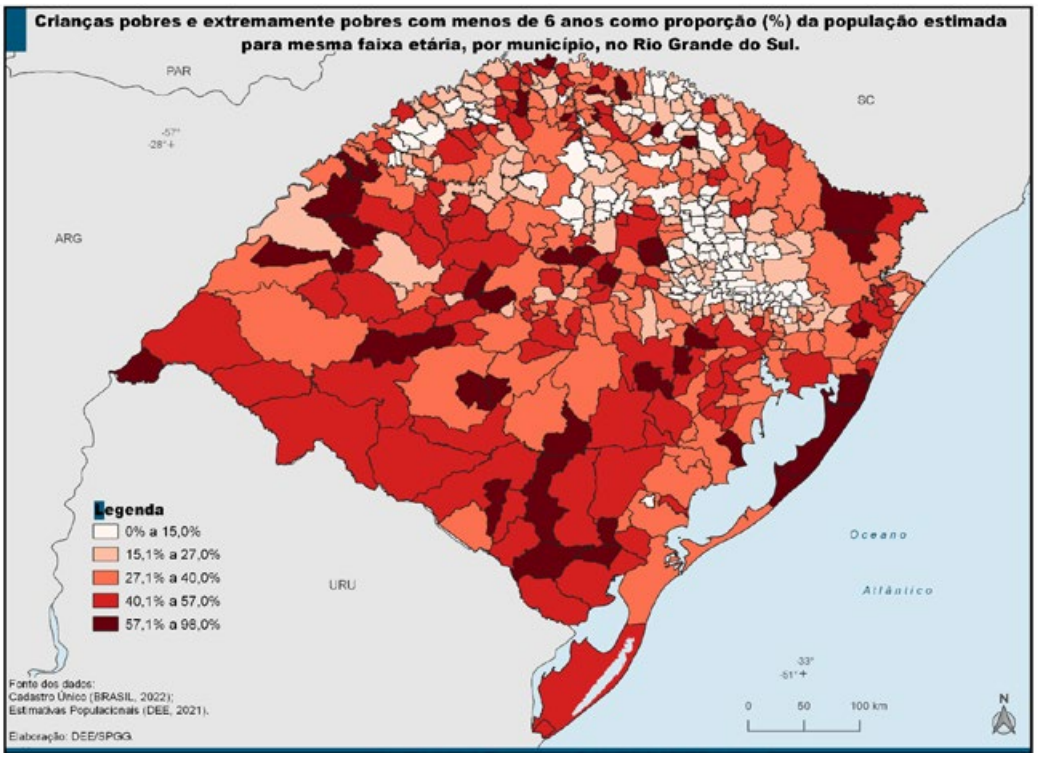
2.3 PRINCIPAIS RESULTADOS DO MAPEAMENTO DO PÚBLICO-ALVO NO CENÁRIO 1

Para fins ilustrativos, o levantamento preliminar da nova metodologia foi aplicado ao cenário 1, que em dezembro de 2022 indicava 251.940 crianças menores que 6 anos de idade nas condições de pobreza e extrema pobreza do Cadastro Único, pertencentes a 213.384 famílias. O conjunto total de pessoas pertencentes às famílias dessas crianças e que estavam cadastradas, no mesmo mês, chegava a 942.253 indivíduos.

A Figura 1 apresenta a malha municipal do RS em um mapa com cinco graduações relativas ao percentual de crianças do cenário 1 sobre a população estimada para a mesma faixa etária de cada um desses municípios. Antes de analisá-lo, no entanto, é importante reforçar mais uma vez que o denominador da proporção observada é a estimativa populacional municipal para o ano de 2021, resultante de mais de uma década de estimações intercensitárias, que aumentam significativamente a margem de erro em regiões muito pequenas – que é o caso da grande maioria dos 497 municípios – e faixas etárias muito específicas, como dos 0 aos 6 anos de idade. Foi apenas em 2024 que essas estimativas foram inteiramente revisadas com o uso das novas informações do Censo Demográfico de 2022.

Como já é consagrado na história socioeconômica do estado há algumas décadas, percebe-se uma maior concentração de crianças pobres e extremamente pobres em todo o arco de fronteira que vem do noroeste ao sul, bem como no litoral norte do RS. Regiões norte e serra, especialmente, são mais ricas e que também indicam menores proporções desse público-alvo. No total, 42 municípios apresentaram **mais de 57% da população entre 0 e 6 anos cadastradas como pobres ou extremamente pobres**. Dos 497 municípios, 70 atingiram a marca de pelo menos 50% da população estimada menor do que 6 anos no CadÚnico de dezembro de 2022.

Figura 1



O passo seguinte foi analisar o público-alvo a partir da escala de escores proposta anteriormente. Segundo o grau de severidade das condições dessas crianças, Rio Grande do Sul apresentava cerca de 69,8% das crianças do público-alvo do cenário 1 em estágio moderado de vulnerabilidade, 29,8% em estágio avançado e 0,35% em estágio severo.

Tabela 5 – Número e proporção de crianças no público-alvo, por estágio de vulnerabilidade, no Rio Grande do Sul – dez/2022

ESCORE	ESTÁGIO	QTD. DE CRIANÇAS	%
0 a 5	Moderado	175.975	69,8
6 a 10	Avançado	75.075	29,8
11 a 20	Severo	890	0,35
	Total	251.940	

Fonte: Cadastro Único (BRASIL, 2022). Estimativas populacionais (DEE, 2021).

A mesma análise foi feita observando os municípios por porte. Na Tabela 6, são apresentados os dados como proporção da população estimada na mesma faixa etária do público-alvo em quatro portes diferentes de municípios, com Porto Alegre analisada em separado, e considerando as estimativas populacionais então vigentes para o ano de 2021.

Tabela 6 – Proporção de crianças no público-alvo sobre a população estimada para e mesma faixa etária, por nível de vulnerabilidade, no Rio Grande do Sul – dez/2022

HABITANTES	MODERADO	AVANÇADO	SEVERO	TOTAL
Até 5mil	19,45%	10,89%	0,19%	30,52%
5mil a 20mil	23,04%	11,46%	0,18%	34,68%
20mil a 100mil	19,95%	7,52%	0,10%	27,57%
100mil a 1 milhão	20,98%	8,58%	0,07%	29,64%
Porto Alegre	20,18%	9,97%	0,09%	30,25%
Rio Grande do Sul	20,70%	8,83%	0,10%	29,64%

Fonte: Cadastro Único (BRASIL, 2022). Estimativas populacionais (DEE, 2021).

Como proporção da população estimada, as condições de vulnerabilidade da primeira infância parecem mais agravadas nos municípios até os 20mil habitantes, em que se observam proporções maiores nos níveis avançado e severo. A observação se torna ainda mais relevante dado que os dois grupos até 20mil habitantes reúnem 388 municípios, de acordo com as estimativas populacionais de 2021.

3. UM ÍNDICE SINTÉTICO DE VULNERABILIDADE DA PRIMEIRA INFÂNCIA MUNICIPAL (IVPIM.

Durante o desenvolvimento da metodologia para identificação do público-alvo classificado em níveis de vulnerabilidade, dois desafios adicionais se apresentaram para o acompanhamento da situação municipal da primeira infância no Rio Grande do Sul. O primeiro foi a compreensão de que a mera representação da proporção populacional, como na Figura 1, estava sujeita às inconsistências das estimativas populacionais. O segundo desafio, não menos importante, foi a dificuldade de representar as diferenças de situações cujas proporções quantitativamente próximas podem, *prima facie*, parecer quase idênticas.

Para exemplificar, foram selecionados dos municípios que apresentavam características muito próximas quando considerada apenas a contagem de crianças no público-alvo: Arroio Grande e Redentora. Ambos com menos de 20mil habitantes, os municípios estão situados no extremo sul e no extremo norte do Rio Grande do Sul, respectivamente. Nas estimativas populacionais de 2021, a população menor que 6 anos em Arroio Grande era de 1.207 crianças, enquanto o município de Redentora tinha uma estimativa de 1.137. Na extração do público-alvo do cenário 1, Arroio Grande tinha 626 crianças nessa faixa etária classificadas como pobres ou extremamente pobres, ao passo em que Redentora tinha 667. Sob uma perspectiva meramente contabilística, os municípios estariam em situação quase idêntica de necessidade.

A situação, no entanto, muda completamente quando consideradas algumas dimensões

qualificadoras dessas condições. Apenas no primeiro corte, o da renda familiar média, já se pode identificar o hiato entre essas regiões: quando consideradas em seu conjunto, as famílias das crianças de Arroio Grande apresentavam um rendimento médio mensal *per capita* declarado de cerca de R$ 120,00, enquanto as de Redentora registram uma média de apenas R$ 23,00 – rendimentos que não incluíam os benefícios do PAB. Mas não é apenas na renda que a disparidade se apresenta: 85,1% das crianças de Arroio Grande registravam viver com água canalizada da rede geral, número que era de apenas 41,1% em Redentora; 80,2% do público-alvo do município do sul do estado tinha ligação na rede geral de esgoto, contra apenas 2,1% do município do norte; bem como 99,2% dessas famílias registraram possuir eletricidade com medidor individual ou coletivo no primeiro, comparado com 62,7% no segundo.

Tabela 7 – Indicadores selecionados do CadÚnico, nos municípios de Arroio Grande e Redentora, Rio Grande do Sul – 2022

MUNICÍPIO	POP. ATÉ 6 ANOS	PÚBLICO-ALVO	REND. MÉDIO PC	REDE ÁGUA	REDE ESGOTO	ELETRIC.
Arroio Grande	1207	626	R$ 120,16	85,1%	80,2%	99,2%
Redentora	1137	667	R$ 22,54	41,1%	2,1%	62,7%

Fonte: Cadastro Único (BRASIL, 2022). Estimativas populacionais (DEE, 2021).

Entre os aspectos que a contabilização do público-alvo não revela está o fato de que, no município de Redentora, entre as crianças mapeadas no exemplo, 59% eram indígenas. Em realidade, eram 51% de todos os registros do CadÚnico de Redentora que estavam identificados como indígenas, em dezembro de 2022, e cujas vulnerabilidades específicas são conhecidas. A função dos **índices sintéticos multidimensionais** é justamente tentar representar, simultaneamente, esses elementos que têm fundamental importância na qualificação do fenômeno observado.

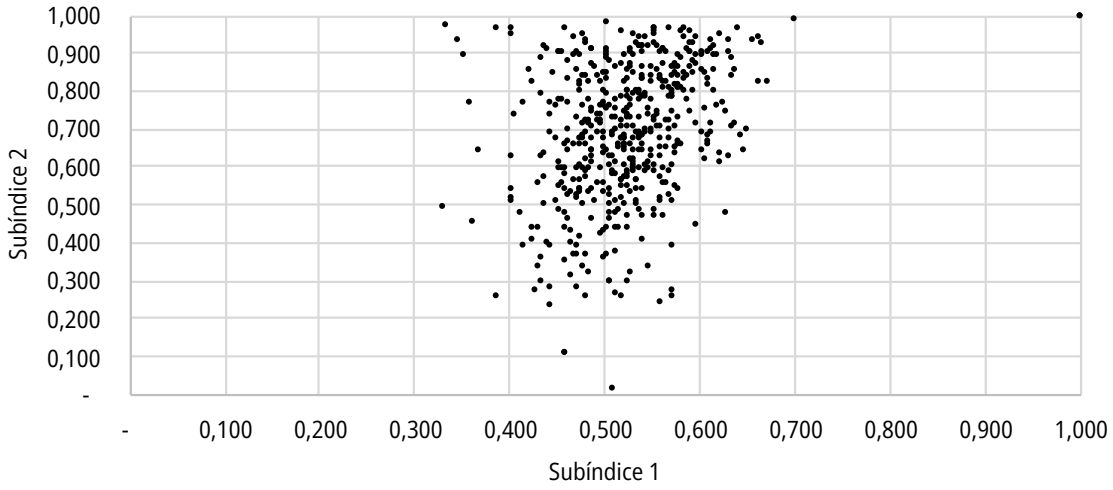
Partindo dessa premissa, buscou-se então sintetizar as proporções populacionais e as diferentes intensidades de vulnerabilidade da primeira infância representadas pelo escore baseado nas 12 variáveis, permitindo um ranqueamento municipal não apenas pelo número de crianças, mas também pela severidade das condições a que elas, em média, estão expostas em cada região do Rio Grande do Sul.

Denominado inicialmente de **Índice de Vulnerabilidade da Primeira Infância Municipal**, o IVPIM teve como unidade de análise os municípios do RS e resultou da soma de dois subíndices. O **subíndice 1** é um escore padronizado, de 0,000 a 1,000, a partir da proporção de crianças de 0 a 6 anos identificadas em condição de pobreza ou pobreza extrema (cenário 1) sobre o total de crianças na mesma faixa etária, em cada município, de forma que, quanto maior a proporção de vulneráveis, o índice tende a 0,000 e, quanto menor essa proporção, o índice tende a 1,000.

O **subíndice 2**, por sua vez, é resultado da padronização, também entre 0,000 a 1,000, do escore médio obtido, na escala de severidade elaborada, dentro do município. Esta média é obtida dividindo o somatório de todos os escores individuais do público-alvo do município sobre o total de indivíduos que compõem esse mesmo público-alvo. Por fim, **o IVPIM é a média simples dos dois subíndices anteriores**.

Para verificar se os resultados são satisfatórios, a primeira análise foi a do cruzamento dos subíndices 1 e 2. Ou seja, verificar se o que estava sendo mensurado em cada um dos dois componentes do IVPIM não é redundante. Se houvesse uma forte correlação positiva ou negativa entre a proporção de público-alvo sobre a população e a severidade dessas condições, o índice poderia ser dispensado, uma vez que um fenômeno estaria subsumido no outro, ou seja, medir o tamanho desse público seria o mesmo que medir a gravidade de suas condições. A observação do caso de Arroio Grande e Redentora sinaliza que as condições podem ser muito diferentes, independentemente do tamanho total da população-alvo ou de sua proporção sobre a população total, mas poderia ser um caso isolado. Plotando no diagrama de dispersão os dois subíndices municipais, no entanto, é possível visualizar a fraca correlação entre os índices, que apresentaram um coeficiente r = 0,3.

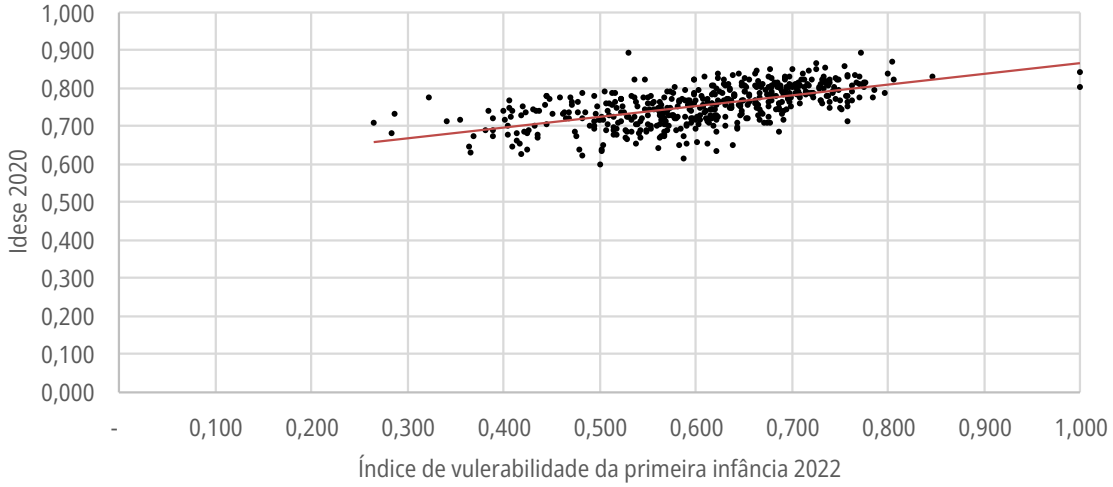
Gráfico 1 – Diagrama de dispersão dos subíndices 1 e 2 municipais, no Rio Grande do Sul – 2022



Fonte: Elaboração própria.

Uma segunda análise dos resultados encontrados partiu da hipótese de que os índices municipais devem indicar condições piores em regiões de menor desenvolvimento relativo. No caso do Rio Grande do Sul, o desenvolvimento relativo dos municípios é mensurado, anualmente, pelo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), que sintetiza características de renda, saúde e educação da população em geral (RIO GRANDE DO SUL, 2023). Além do evidente nexo teórico entre desenvolvimento humano e vulnerabilidade na primeira infância, o Idese representa um bom parâmetro de cotejamento para o IVPIM por se tratar de índices construídos a partir de bases de informações inteiramente diferentes. O diagrama de dispersão (Gráfico 2) dos pares de índices, nos 497 municípios do estado, apresentou correlação satisfatória (r = 0,6), sobretudo considerando todas as imperfeições já destacadas que as bases de dados vêm apresentando.

Gráfico 2 – Diagrama de dispersão do IVPIM de 2022 e Idese de 2020 nos municípios do Rio Grande do Sul



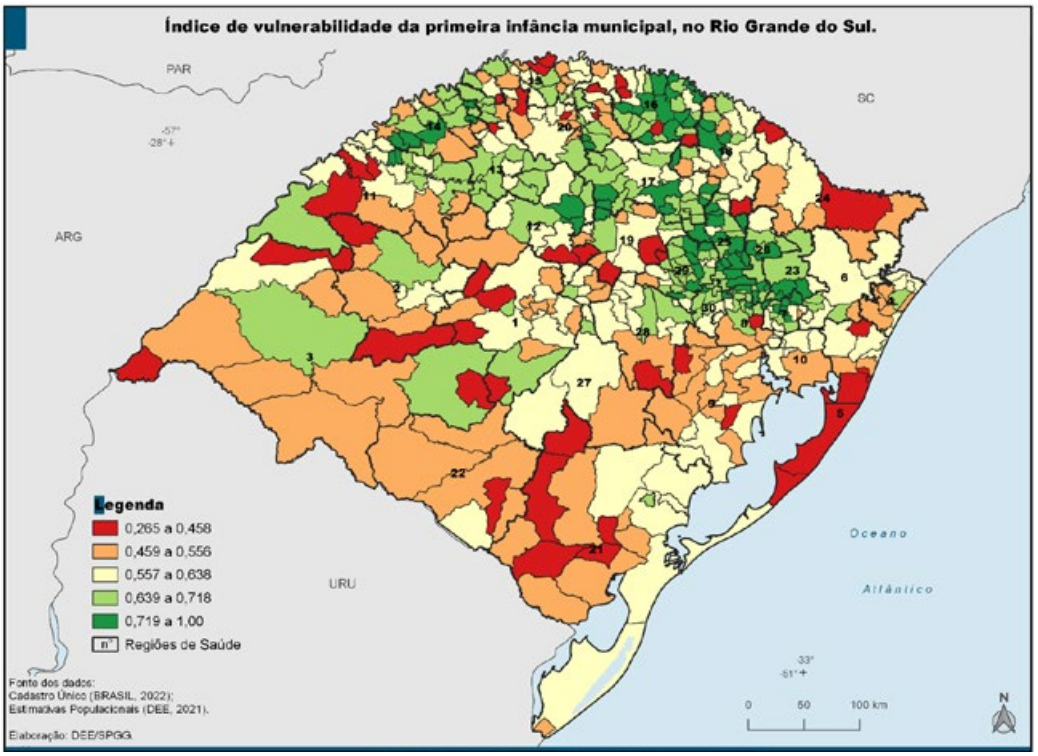
Fonte: Elaboração própria.

Em resumo, dentro de condições técnicas bastante restritivas, entende-se que foi possível produzir um índice bastante eficiente para o monitoramento das condições de vulnerabilidade da primeira infância municipal do RS, a partir de informações do Cadastro Único.

2.1 PRINCIPAIS RESULTADOS DO IVPIM

Os resultados exemplificados no cenário 1 permitem visualizar as condições relativas, em todas as regiões do estado, com o respectivo ranqueamento. Novamente, há uma visível concentração de municípios com melhores índices na metade norte do estado, com destaque para as regiões de saúde[9] Vinhedo e Basalto, Uva Vale, Vales e Montanhas, Caxias e Hortênsias e Alto Uruguai Gaúcho. Todas as regiões, no entanto, apresentam focos de maior vulnerabilidade, com predomínio na metade sul e litoral.

Figura 2



Quando os municípios foram separados por porte, percebeu-se que nos menores, até 20mil habitantes, a presença *outliers* era mais frequente, enquanto nos maiores, acima de 100mil habitantes, a dispersão em relação à média era menor. A Tabela 8 mostra, no entanto, que as médias simples de IVPIM são, inclusive, menores entre os municípios pequenos – o que está em acordo com a constatação de maior percentual de público-alvo em vulnerabilidade avançada e severa, na seção 2.3.

Tabela 8 – Média simples, desvio padrão e coeficiente de variação do IVPIM, por porte de municípios, no Rio Grande do Sul

	Até 5mil	5mil a 20mil	20mil a 100mil	Maior que 100mil
Média	0,614	0,587	0,635	0,618
Desvio Padrão	0,115	0,107	0,076	0,062
Coeficiente de Variação	18,7%	18,3%	11,9%	10,0%

Fonte: Cadastro Único (BRASIL, 2022). Estimativas populacionais (DEE, 2021).

9 Sem o Programa Primeira Infância Melhor operacionalizado a partir da Secretaria Estadual de Saúde do RS, adotou-se a referência de regionais da própria SES, que foi o órgão demandante do estudo aqui apresentado.

Essa ressalva inicial é importante, pois ao observar os municípios líderes por porte, a impressão é de que os menores estão performando melhor, em geral, quando na verdade isso se aplica a um seleto grupo de pequenas cidades ricas do Rio Grande do Sul. Os cinco melhores desempenhos em cada porte, por número de habitantes, são apresentados na Figura 3, juntamente com a classificação no *ranking* geral do IVPIM.

Figura 3 – Melhores resultados por porte de município, no ranking geral do IVPIM, no Rio Grande do Sul

Até 5 mil habitantes		
Rk.	Município	Índice
1º	Três Arroios	1,000
1º	São Domingos do Sul	1,000
2º	Fagundes Varela	0,846
3º	Nova Roma do Sul	0,806
4º	Ipiranga do Sul	0,804

De 5mil a 20mil habitantes		
Rk.	Município	Índice
5º	Paraí	0,799
7º	Bom Princípio	0,786
11º	Barão	0,775
18º	Anta Gorda	0,762
19º	Campina das Missões	0,762

De 20mil a 100mil habitantes		
Rk.	Município	Índice
8º	Campo Bom	0,783
9º	Nova Petrópolis	0,776
12º	Carlos Barbosa	0,772
14º	Marau	0,770
16º	Ibirubá	0,766

Acima de 100mil habitantes		
Rk.	Município	Índice
34º	Bento Gonçalves	0,746
45º	Erechim	0,738
102º	Caxias do Sul	0,697
130º	Santa Cruz do Sul	0,685
165º	Novo Hamburgo	0,665

Fonte: Elaboração própria.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, buscou-se apresentar a alternativa metodológica utilizada para a atualização do mapeamento do público-alvo prioritário do Programa Primeira Infância Melhor (PIM), no Rio Grande do Sul, com base em registros administrativos tempestivos e em princípios de mensuração da vulnerabilidade social aplicáveis ao contexto da primeira infância. O ponto de partida foi a constatação de que o modelo anterior, baseado nos microdados do Censo de 2010, embora pioneiro e conceitualmente sólido, encontrava-se defasado diante das transformações socioeconômicas ocorridas no estado e das limitações impostas pelo longo intervalo intercensitário. O novo estudo, portanto, procurou resgatar as cinco dimensões de vulnerabilidade do modelo da FEE (2015), mas a partir de variáveis disponíveis no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que concentra registros de mais de 30% da população gaúcha em situação de vulnerabilidade.

A proposta desenvolvida teve por objetivo não apenas estimar o tamanho do público-alvo, mas também qualificar sua condição por meio de uma escala de severidade baseada em escores familiares. A partir disso, além de oferecer denominadores mais ajustados para o planejamento de metas e ações do programa, buscou-se viabilizar a construção de um índice sintético de vulnerabilidade da primeira infância municipal (IVPIM), permitindo comparar e hierarquizar a demanda entre os municípios de forma mais sensível à realidade local. O IVPIM combinou a proporção de crianças vulneráveis com a média de severidade observada no conjunto de indicadores, demonstrando utilidade adicional quando comparado à simples contagem de casos. Sua validação, ainda que preliminar, indicou correlações coerentes com outros indicadores de desenvolvimento municipal, como o Idese, e revelou diferenças substantivas entre contextos aparentemente similares quando se analisa apenas o quantitativo de potenciais beneficiários.

Ao sistematizar essas informações, o estudo buscou fortalecer a base técnica do processo de pactuação entre estado e municípios, subsidiando decisões mais justas e eficazes sobre cobertura, prioridade territorial e alocação de recursos. Em 2022, antes da nova formatação das metas, eram 237 os municípios habilitados ao programa, cobertura que saltou para 456 já no edital de 2023 e hoje já alcança 489 dos 497 municípios do Rio Grande do Sul.

Além disso, o avanço no uso de dados e evidências também vem contribuindo para a transparência e integração das ações estaduais voltadas à infância, especialmente ao fornecer insumos para a elaboração do Plano Estadual Decenal da Primeira Infância (PEPI) e para o monitoramento contínuo de indicadores do *Dashboard* Primeira Infância RS. É importante que alguns dos pressupostos subjacentes aos escores e graus de severidade sejam revistos ao longo do tempo, bem como a constante atualização das bases do CadÚnico, cujas informações utilizadas têm sido constantemente verificadas e qualificadas.

Por fim, também cabe uma reflexão sobre o índice proposto no IVPIM, em 2023, uma vez que a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social do Rio Grande do Sul desenvolveu, em 2024, o próprio índice de vulnerabilidade das famílias (IVF), assim como o Ministério do Desenvolvimento Social apresentou um índice similar para todo o país, o que amplia as possibilidades de comparação e análise no território.

6. Referências

1. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Microdados identificados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico: dezembro de 2022*. Brasília, DF, fev. 2023. [Base de dados de acesso restrito].
2. BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Informática do SUS – DATASUS. *Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos – SINASC*. Brasília, DF: Ministério da Saúde. Disponível em: https://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sinasc/cnv/nvbr.def. Acesso em: 10 fev. 2023.
3. FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA – FEE. Estimativa do público-alvo do Programa Primeira Infância Melhor (PIM) nos municípios do Rio Grande do Sul: relatório técnico entregue à Secretaria Estadual da Saúde. Porto Alegre, 2015. [Documento de acesso restrito].
4. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios – resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?edicao=10503. Acesso em: 10 fev. 2023.
5. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Economia e Estatística. *Estimativas populacionais por município e sexo: Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: SPGG/DEE, 2021. Disponível em: https://dee.rs.gov.br/estimativas-populacionais. Acesso em: 10 fev. 2023.
6. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Economia e Estatística. *Índice de Desenvolvimento Socioeconômico – IDESE 2021*. Porto Alegre: SPGG/DEE, 2023. Disponível em: https://dee.rs.gov.br/idese. Acesso em: 8 fev. 2023.
7. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde. Primeira Infância Melhor. Disponível em: https://primeirainfancia.rs.gov.br/. Acesso em: 21 abr. 2025.
8. RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 12.544, de 3 de julho de 2006. Institui o Programa Primeira Infância Melhor – PIM – como política pública intersetorial de promoção e desenvolvimento da primeira infância. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, 4 jul. 2006. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/12.544.pdf. Acesso em: 21 jan. 2023.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Mapeamento de vulnerabilidades socioambientais para o planejamento de políticas de prevenção e mitigação de desastres naturais por excesso de chuva

- **Mariana Lisboa Pessoa**
  Secretaria de Planejamento Governança e Gestão do RS, Brasil
  E-mail: mariana-pessoa@planejamento.rs.gov.br
- **Tomás Pinheiro Fiori**
  Secretaria de Planejamento Governança e Gestão do RS, Brasil
  E-mail: tomas-fiori@planejamento.rs.gov.br
- **Bruno Paim**
  Secretaria de Planejamento Governança e Gestão do RS, Brasil
  E-mail: bruno-paim@planejamento.rs.gov.br
- **Pedro Tonon Zuanazzi**
  Secretaria de Planejamento Governança e Gestão do RS, Brasil
  E-mail: pedro-zuanazzi@planejamento.rs.gov.br

Resumo

A recorrência de eventos climáticos extremos – potencializada pelas mudanças climáticas que vêm alterando o regime global de precipitação – tem causado desastres, muitas vezes de grandes magnitudes, que resultam em impactos econômicos, sociais e ambientais significativos. As geotecnologias vêm se destacando como um conjunto de ferramentas essenciais na elaboração e implementação de políticas públicas, tanto de prevenção e monitoramento, como de resposta e mitigação de danos causados, auxiliando na identificação das áreas atingidas ou mais suscetíveis à ocorrência desses eventos, bem como dos grupos populacionais mais vulneráveis aos seus impactos. Nesse contexto, o presente estudo apresenta uma política eficaz para delimitar, após o desastre ocorrido entre abril e maio de 2024, no Rio Grande do Sul, as áreas atingidas e, a posteriormente, identificar os públicos prioritários que necessitam de ações em diversas frentes, como assistência social, habitação e meio ambiente. O artigo apresenta uma experiência bem-sucedida na identificação da população, infraestrutura, equipamentos públicos e empresas impactados por eventos de precipitação extrema. A metodologia utilizada consistiu no cruzamento das áreas diretamente atingidas com bases de dados tabulares geocodificadas, permitindo a criação de um repositório de informações que serviu como subsídio às políticas públicas de resposta e mitigação dos impactos em diferentes setores. Essa experiência está servindo de referência para o desenvolvimento de um sistema estruturante voltado ao monitoramento de eventos climáticos extremos, à prevenção de desastres e à otimização das ações de resposta, tornando-as mais ágeis e eficazes.

Palavras-chave: Geotecnologias, desastres, eventos climáticos extremos, planejamento, políticas públicas.

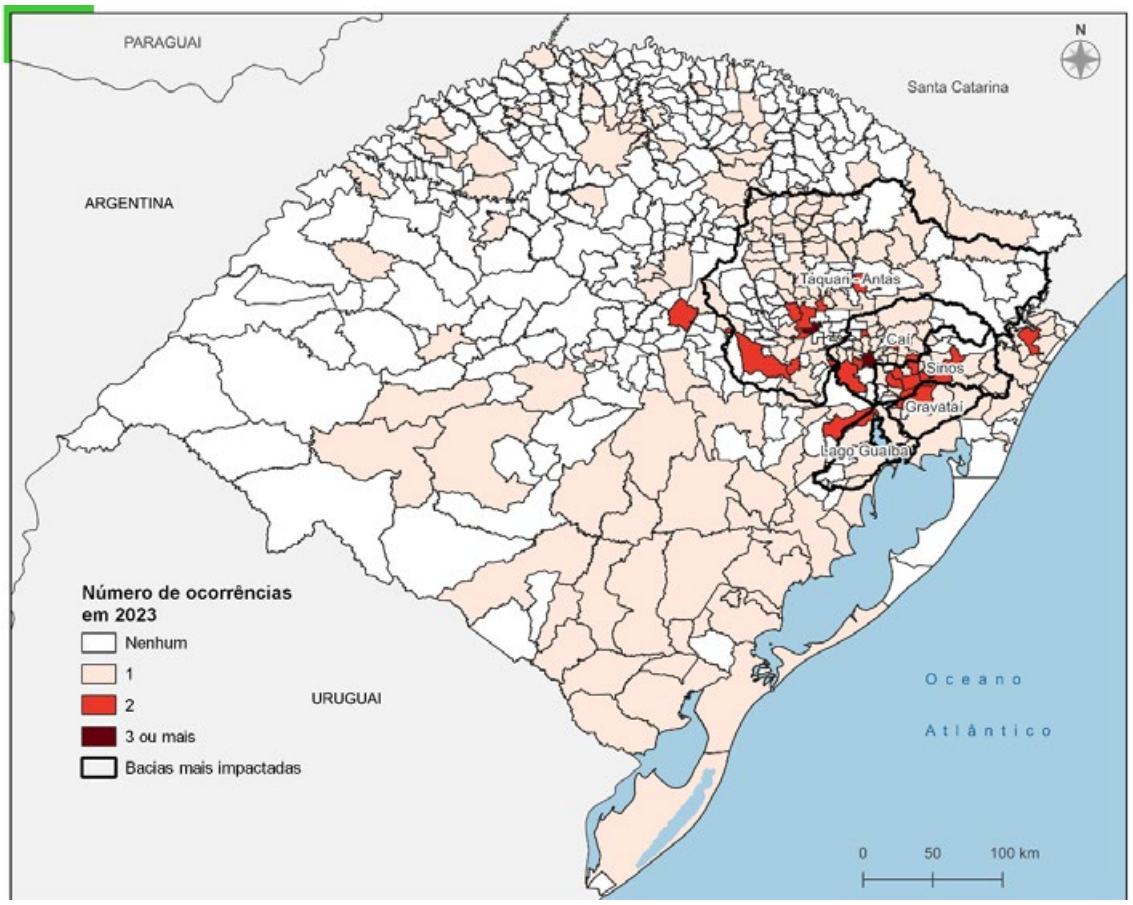
1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o Estado do Rio Grande do Sul tem enfrentado de maneira recorrente eventos climáticos extremos, tanto de falta quanto de excesso de precipitação, muitos deles resultando em desastres que têm deixado importantes prejuízos sociais, econômicos e ambientais. No período entre 2004 e 2024, por exemplo, o Estado registrou 5.265 ocorrências de eventos climáticos extremos relacionados ao excesso ou à falta de precipitação. Desses, 2.178 (ou 41,4% do total) foram relacionados ao excesso de precipitação e 3.087 (58,6%) à falta de chuvas (BRASIL, 2024). No Rio Grande do Sul, os eventos de falta de precipitação ocorrem de maneira generalizada no território, atuando sobre grandes áreas e causando prejuízos mais significativos na economia, pois afetam diretamente o setor agropecuário – e seus encadeamentos –, que é de grande relevância na estrutura econômica gaúcha. De acordo com dados do Painel do Agronegócio de 2024, no período entre 2003 e 2023, o Estado registrou seis fortes estiagens que causaram importantes impactos sobre a agropecuária, repercutindo em queda (por vezes bastante significativa) do PIB: 2004, 2005, 2012, 2020, 2022 e 2023 (LEUSIN JÚNIOR, S.; FEIX, R. D.; PESSOA, M. L.; RISCO, G., 2024).

Já nos eventos de excesso de precipitação, os prejuízos associados à sua ocorrência ocorrem, normalmente, de forma mais localizada no território e com maior intensidade nas áreas urbanas. Isso porque essas áreas possuem um elevado grau de impermeabilização do solo, o que modifica o ciclo natural da água, diminuindo a infiltração e aumentando o escoamento superficial (tanto em volume quanto em velocidade), resultando em eventos de inundações, alagamentos e enxurradas. Além disso, a retirada da cobertura vegetal para a expansão da urbanização e a ocupação de áreas inadequadas – como encostas íngremes – propiciam a ocorrência de movimentos de massa em caso de grandes volumes de chuva. Embora os eventos de excesso de precipitação sejam mais localizados territorialmente do que as estiagens, eles costumam afetar um grande número de pessoas, especialmente devido à maior concentração populacional nas áreas atingidas. Esses eventos geralmente causam mais danos humanos, deixando muitas pessoas desabrigadas, desalojadas, feridas, desaparecidas ou até mesmo vítimas fatais.

Apesar de eventos de extrema precipitação serem naturalmente esperados no Rio Grande do Sul, devido a suas características geográficas de localização e de relevo, nos últimos anos eles têm aumentado em intensidade e frequência, abrangendo áreas cada vez maiores. Um exemplo disso são as ocorrências registradas no segundo semestre de 2023. Este ano foi marcado pela abrupta transição entre o La Niña – que atuou por cerca de três anos, causando inúmeros prejuízos relacionados às fortes estiagens – para o El Niño que, embora não tenha sido especialmente forte, colaborou para a incidência de eventos extremos de precipitação bastante importantes no Estado, sendo os mais fortes ocorridos nos meses de junho, setembro e novembro. De acordo com dados da Defesa Civil, os eventos de 2023 deixaram pelo menos 80 mortos, além de quase 20 mil desabrigados e mais de 150 mil desalojados (BRASIL, 2024). A região mais afetada por esses eventos foi a Região Hidrográfica do Guaíba, em especial as bacias dos rios Taquari-Antas, Caí e Sinos.

Figura 1 – Municípios atingidos por eventos extremos de precipitação, no Rio Grande do Sul, em 2023



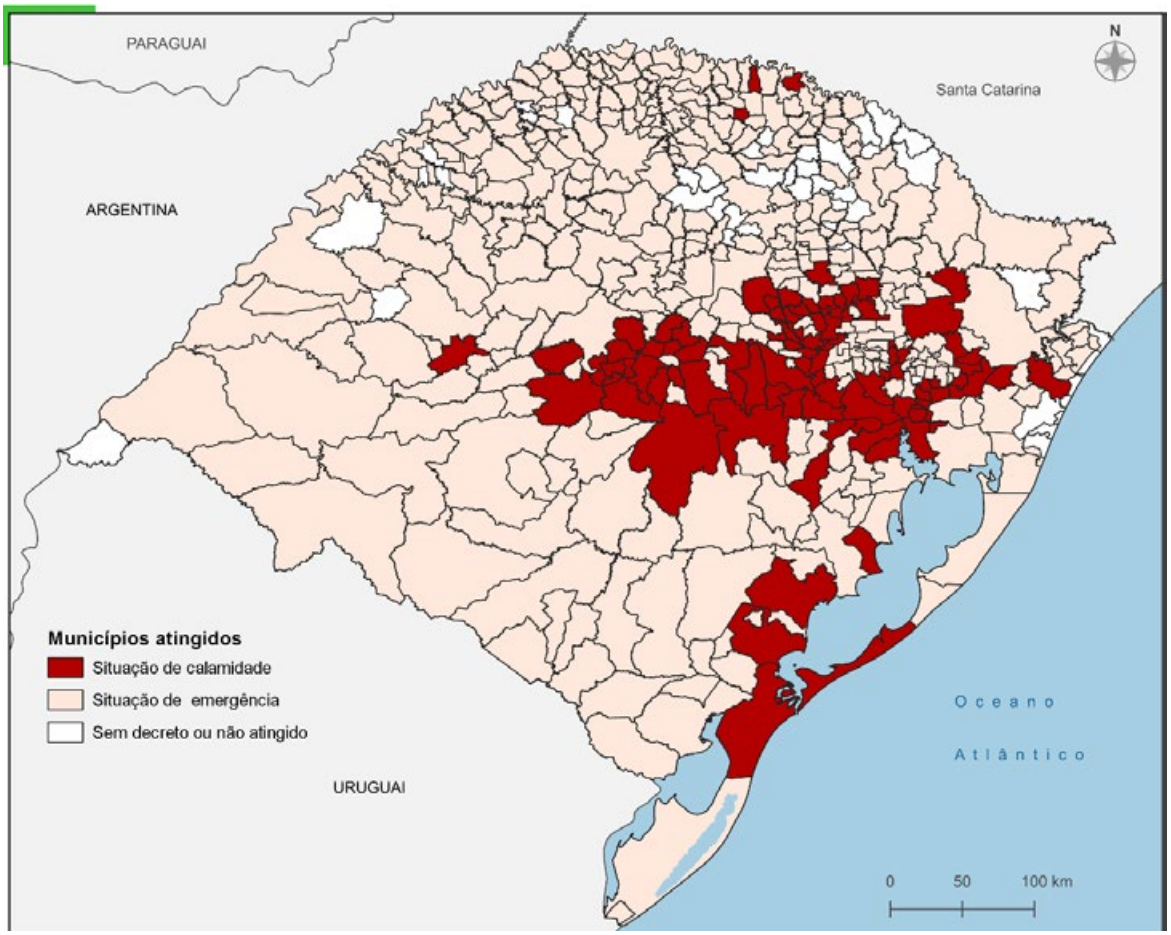
Fonte: Sistema Integrado de Informações de Desastres (Brasil, 2025).

Após os recordes de precipitação registrados em 2023, especialmente em setembro, o Rio Grande do Sul enfrentou um novo período de chuvas intensas entre o final de abril e ao longo do mês de maio de 2024, dessa vez superando os volumes registrados anteriormente, e configurando o pior desastre relacionado a eventos climáticos extremos da sua história. De acordo com dados do Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), em alguns municípios o acumulado de precipitação entre os dias 27 de abril e 31de maio de 2024 se aproximou da metade do esperado para o ano todo, como em Santa Maria, na região central, onde o volume médio anual é de 1.780,3mm e foram registrados 782,3mm no período; e Caxias do Sul, na serra, onde choveu 1.023mm, o que equivale mais da metade da média anual, que é de 1.829,6mm (INMET, 2020 e 2024). Os altos acumulados de precipitação na região da Serra foram os principais responsáveis pelas enxurradas e inundações nas bacias dos Rios Taquari e Caí, uma vez que essas áreas abrigam as principais nascentes desses rios e seus tributários, refletindo, ainda, nas inundações das bacias do Rio dos Sinos e do Guaíba. Em Porto Alegre, o mês de maio registrou um acúmulo de 524,4mm[1] de chuvas, resultado quase cinco vezes superior à média do mês, que é de 112,7mm, e quase um terço da média anual, de 1.494,5mm, superando, desse modo, o recorde alcançado poucos meses antes, em setembro de 2023.

Os eventos de precipitação extrema ocorridos nesse período resultaram no maior desastre natural registrado no Estado e um dos maiores já ocorridos no País, tendo atingido mais de 95% dos municípios – 478 dos 497 – e deixado cerca de 200 mortos e dezenas de desaparecidos.

1 Segundo dados do INMET,da estação automática A801 – Jardim Botânico.

Figura 2 – Municípios atingidos pelos eventos extremos de precipitação, no Rio Grande do Sul entre abril e maio de 2024



Fonte: Sistema Integrado de Informações de Desastres (Brasil, 2025).
Nota: Situação dos municípios com base no Decreto n.º 57.626, de 21 de maio de 2024.

Diante da recorrência desses eventos, em especial os registrados em abril e maio de 2024, inúmeras políticas públicas vêm sendo implementadas nas esferas estadual e federal, para possibilitar o auxílio às populações atingidas, com foco naquelas em vulnerabilidade social e econômica, e a reconstrução dos municípios atingidos.

No âmbito estadual, a primeira iniciativa socioassistencial de emergência criada, ainda nos eventos de 2023, foi a instituição de um programa de transferência direta de renda para as famílias desabrigadas ou desalojadas. O auxílio para situações de calamidade ou emergência foi oficialmente criado pela Lei n.º 15.977, de 12 de julho de 2023 (Rio Grande do Sul, 2023), viabilizando a sua reedição por decreto, sempre que necessário, para o pagamento de valores para pessoas residentes nos municípios afetados e que tivessem sido vitimadas, nos termos de cada regulamentação. Assim surgiu o Programa Volta Por Cima (VPC).

Embora as regras se alterem marginalmente entre as diferentes edições, o princípio do VPC busca alcançar necessidades imediatas de reconstrução das famílias em situação de pobreza, identificadas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), por meio do Cartão Cidadão, instrumento que já atende esse público em outros programas estaduais, como o Devolve ICMS e o Programa Todo Jovem na Escola, por exemplo. Uma das principais dificuldades encontradas na implementação da assistência emergencial foi a qualificação dos atingidos para o VPC. O RS não possuía, naquele momento, as ferramentas necessárias para automatizar os pagamentos a partir do mapeamento e da identificação das populações atingidas em grande escala, tendo sido necessário recorrer ao cadastramento de campo,

o que mobilizou grande parte da rede de assistência social para essa finalidade.

Embora o VPC tenha nascido como uma iniciativa socioassistencial de emergência, a sua estruturação, em articulação com o levantamento e análise das condições ambientais e estruturais dos locais impactados, deu início a um processo sistemático de diagnóstico, inicialmente voltado para a melhor focalização da política. Um primeiro esforço procurou articular o zoneamento feito a partir da combinação dos relatórios da Defesa Civil estadual com os endereços das vítimas coletados em campo, particularmente daquelas que relataram haver perdido tudo ou ter sofrido danos significativos em suas residências. A trajetória de aprendizagem ao longo desse ano somou-se aos novos instrumentos que o Estado adquiriu para promover a agilidade de operação em grande escala nos eventos de abril e maio de 2024. Atualmente, o mapeamento produzido pode subsidiar tanto as respostas emergenciais quanto o planejamento para a reconstrução e a resiliência climática de longo prazo do Rio Grande do Sul, do ponto de vista econômico, infraestrutural e sociodemográfico.

Diante da magnitude dos eventos ocorridos em abril e maio de 2024, da necessidade de direcionar eficientemente as políticas e ações de resposta e de simplificar processos para acelerar a chegada dos recursos à população atingida, o Departamento de Economia e Estatística desenvolveu um sistema único e integrado de mapeamento da Área Diretamente Atingida: o Mapa Único do Plano Rio Grande (MUPRS). Esse sistema permite o cruzamento de qualquer base de dados georreferenciada com a Área Diretamente Atingida (ADA), que foi delimitada de maneira criteriosa e se configura como a base espacial oficial do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, a partir da qual todas as políticas de enfrentamento e reconstrução no âmbito estadual estão sendo desenhadas.

2. OBJETIVOS

Apresentar o processo de elaboração do Mapa Único do Plano Rio Grande, desde a concepção até o desenvolvimento da metodologia empregada para a preparação das bases de dados e o cruzamento com a Área Diretamente Atingida, bem como os resultados obtidos.

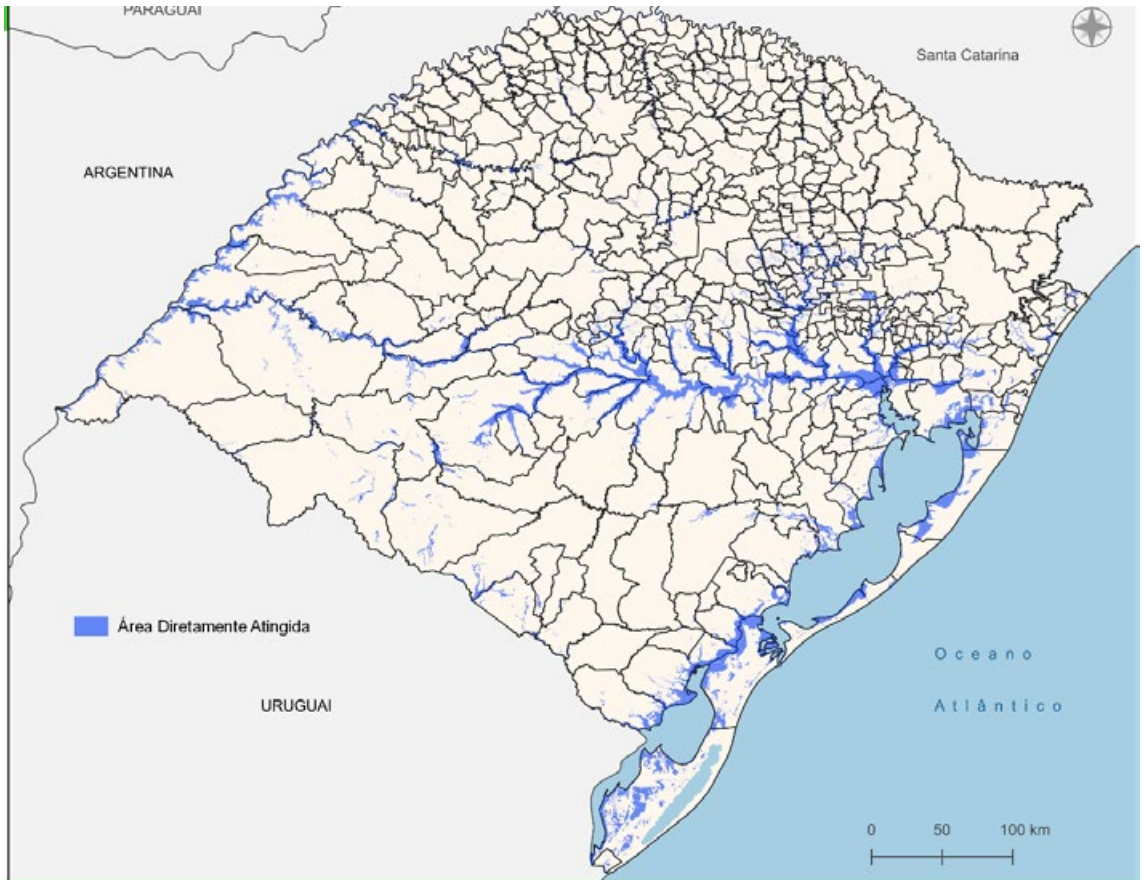
3. METODOLOGIA

Devido ao fato de o Centro Administrativo Fernando Ferrari (CAFF), onde estão localizados a Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) e seu Departamento de Economia e Estatística (DEE), ter sido diretamente atingido pelo evento, impossibilitando o acesso aos computadores da equipe técnica responsável, a elaboração do MUPRS apresentou gargalos importantes de infraestrutura, relacionados com a falta de capacidade de processamento das robustas bases de dados que o compõe, licenças de *softwares*, etc. Inicialmente, todo o processamento, tanto das bases geográficas quanto das tabulares, foi feito utilizando *softwares* livres: para a delimitação da ADA e das bases georreferenciadas, o *software* QGIS Desktop 3.28.5, e, para bases de dados tabulares, o *software* R Studio. Após algumas semanas, viabilizou-se a utilização do software ArcPRO 3.0.3[2] para o processamento das bases geográficas, devido à melhor capacidade de processamento, o que permitiu uma maior celeridade no cumprimento das etapas.

Em linhas gerais, o processo de construção do MUPRS baseou-se em três etapas: (a) delimitação da Área Diretamente Atingida; (b) cruzamento dos dados; e (c) disponibilização dos resultados na ferramenta de Business Intelligence (BI). O presente artigo irá focar nas etapas b e c da elaboração do MUPRS. A primeira etapa desenvolvida (etapa a) – referente à delimitação da ADA – tem sua descrição completa publicada na Nota Técnica Área Diretamente Atingida (ADA) pelos desastres naturais ocorridos no Rio Grande do Sul em abril e maio de 2024 (Mieres et al., 2024).

2 As ferramentas utilizadas para o processamento das bases espaciais são as mesmas no *software* QGIS e ArcGIS, portanto a descrição das etapas é uma só, independentemente do *software* utilizado.

Figura 3 – Área Diretamente Atingida (ADA) pelos eventos extremos de precipitação ocorridos, no Rio Grande do Sul entre abril e maio de 2024



Fonte: Mapa Único do Plano Rio Grande (Rio Grande do Sul, 2024). Nota: Versão da ADA de 03.09.2024.

3.1 GEORREFERENCIAMENTO E CRUZAMENTO DAS BASES DE DADOS

Para permitir o cruzamento das bases de dados com a ADA era necessário que elas estivessem georreferenciadas, ou seja, que os elementos que as compõem estivessem localizados espacialmente, com coordenadas geográficas identificadas. Entre as fontes utilizadas, com exceção do Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE), que já disponibiliza todas as coordenadas geográficas necessárias, as bases compostas por pontos (como o CadÚnico e os registros da Receita Federal) precisaram ser geocodificadas a partir dos endereços cadastrados nos sistemas de origem. As bases do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), por sua vez, não necessitaram de nenhum tipo de preparação, uma vez que são compostas por polígonos georreferenciados, tendo sido cruzadas diretamente com a ADA.

Quadro 1 – Bases de dados cruzadas com a Área Diretamente Atingida

NOME	REFERÊNCIA GEOGRÁFICA	PERÍODO DE REFERÊNCIA
Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE)	Logradouros (pontos com coordenadas)	1.° de agosto de 2022 a 5 de maio de 2023
Agregados por Setores Censitários preli – minares: População e Domicílios	Setores censitários (polígonos)	1.° de agosto de 2021 a 31 de julho de 2022
Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico)	Logradouros (pontos sem coordenadas)	Abril, maio e junho de 2024
Companhia Riograndense de Sanea – mento (Corsan)	Unidades consumidoras (pontos com coordenadas)	Junho de 2024
Receita Estadual (através do cruza – mento de dados da Receita Federal do Brasil)	Logradouros (pontos sem coorde – nadas)	12 de junho
Cadastro Ambiental Rural (CAR)	Imóvel (polígonos)	8 de maio de 2024
Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)	Área Plantada (polígonos)	Safra 2022/2023

Fonte: Mapa Único do Plano Rio Grande (Rio Grande do Sul, 2024).

O processo de geocodificação de logradouros é bastante complexo e passível de erros, uma vez que depende da qualidade da informação cadastrada na origem, da atualização dos cadastros e da capacidade da ferramenta utilizada de identificar corretamente as coordenadas em uma base de arruamento que não possui cobertura territorial completa. Dessa maneira, são esperados alguns erros ou imprecisões, que o método adotado procurou identificar e excluir. Em todas as bases de endereços utilizadas, o primeiro tratamento foi a exclusão de preenchimentos incompletos e a padronização para o formato mais próximo ao retornado pelo sistema do Google Maps, na seguinte ordem: abreviação do tipo de logradouro, nome do logradouro, número do logradouro, bairro, município, abreviação da unidade da Federação e CEP, conforme o exemplo abaixo:

R. DA POESIA, 115 – MARIO QUINTANA, PORTO ALEGRE – RS, 91250-385.

A geocodificação dos endereços tratados foi realizada com a versão livre do ambiente de desenvolvimento integrado RStudio, com requisições pelo *A*pplication Programming Interface (API) Geocoding, do Google, um serviço pago[3]. Entre as diversas aplicações da API Geocoding está a conversão de endereços em coordenadas de latitude e longitude, retornando os resultados em formato JSON (JavaScript Object Notation) ou XML (Extensible Markup Language), informando também o método empregado na conversão, sendo quatro os tipos: (a) *rooftop*, quando o endereço exato é localizado na base de arruamentos; (b) *range interpolated*, quando a locali – zação é interpolada entre dois pontos, normalmente quando a numeração não existe na base do Google; (c) *geometric center*, quando o Google identifica três ou mais pontos de referência próximos, a exemplo de um CEP localizado de endereço não reconhecido; ou (d) *approximate*, quando outras formas de aproximação são empregadas. A categorização dos procedimentos é crucial para a crítica posterior dos resultados que foram efetivamente aproveitados como parâmetro para a focalização das ações.

Parte da crítica dos resultados passou pela verificação e eventual exclusão de grandes quantidades de endereços em coordenadas sobrepostas por algum dos métodos de aproximação – indício de que o sistema retornou o centroide de um bairro inteiro ou de uma cidade com pouca cobertura de endereços. Além disso, foi testada a coerência entre as coordenadas e os municípios de registro, dentro de uma margem de divergência transfronteiriça, descrita a seguir. Por fim, a versão final adotada para os endereços do CadÚnico integrou coordenadas de unidades consumidores fornecidas pela Corsan, consideradas mais consistentes por serem coletadas em campo.

O resultado da geocodificação foi exportado em formato csv (Comma Separated Values) para posterior

3 Apesar de ser um serviço pago, no período entre maio e setembro de 2024, as empresas Google Cloud e Calriz Group forneceram créditos e suporte técnico gratuito ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul para essa e outras aplicações de resposta emergencial.

georreferenciamento e validação das coordenadas no software QGIS Desktop

3.28.5. Para o georreferenciamento, o arquivo csv era adicionado no gerenciador de fonte de dados, como texto delimitado. Após a visualização dos pontos, o arquivo era exportado para *shapefile*, para iniciar o processo de validação das coordenadas. Tal validação foi feita a partir da verificação de compatibilidade entre o município informado na base de dados e o georrefe – renciado, utilizando também um *buffer* de 1km a partir dos limites municipais (para englobar os endereços localizados próximos às fronteiras municipais). Os registros em que não houve coin – cidência dos municípios (ou do *buffer*) foram invalidados para as análises e desenho de respos – tas emergenciais. Vale salientar que, mesmo após a validação, que é feita em grande escala, é possível que alguns registros não estejam precisamente localizados, situação que pode ser ava – liada caso a caso, havendo necessidade. As bases de dados resultantes desse processo gera – ram quase 10 milhões de registros de pontos, que foram cruzados sistematicamente com a ADA[4].

A título de ilustração dos resultados, considerando a base do Cadastro Único do Rio Grande do Sul de junho de 2024, última referência utilizada no Mapa Único, 1.430.553 famílias tiveram as coordenadas geográficas de seus endereços validadas, sobre um total de 1.612.761 (88,7%). Além das coordenadas oriundas da integração dos registros da Corsan, correspondente a uma parcela de 22,8% das famílias validadas nessa base, outros 37,6% de endereços foram identificados exatamente (*rooftop*), 25,8% por interpolação entre dois pontos, 8% pelo centro geométrico e apenas 5,8% por outras formas de aproximação. Embora os números gerais de aproveitamento sejam bons, é importante observar que, enquanto 149 municípios com estado de calamidade ou emergência decretados tiveram mais de 90% dos seus endereços validados, outros 34 municípios na mesma situação tiveram menos de 20% de coordenadas aproveitadas pelos endereços registrados no CadÚnico ou Corsan. Esse viés de cobertura limitou a ação so – bre regiões com informações imprecisas de localização.

Inicialmente, todos os cruzamentos de base de dados com a ADA foram feitos no *software* QGIS Desktop 3.28.5, através da ferramenta *intersect* (que permite a manutenção integral da tabela de atributos tanto da ADA quanto da base de dados cruzada). Devido ao grande volume de registros, foram criados códigos identificadores para as bases com coordenadas geográficas válidas, acelerando o processo, sendo os atributos associados novamente no RStudio.

No caso das bases poligonais (municípios, CAR e Conab), após o cruzamento foi neces – sário fazer a conversão do sistema de coordenadas geográficas para o sistema métrico, de forma a permitir o cálculo das áreas totais e atingidas com maior precisão. O sistema utilizado foi a projeção cônica equivalente de Albers (recomendado pelo IBGE), *datum* horizontal SIRGAS 2000.

3.2 DISPONIBILIZAÇÃO DOS RESULTADOS

Para viabilizar a disponibilização dos resultados, tanto para a utilização interna ao Governo para subsidiar a elaboração e a execução das políticas públicas, como para o público externo, incluindo as prefeituras, foi criado o BI do MUPRS. Por definição, Business Intelligence é um local que reúne um conjunto de dados, permitindo a análise estratégica com o intuito de embasar de forma concreta decisões de gestão. No caso do MUPRS, foram desenvolvidos dois módulos de visualização e consulta: o **gestor**, em que estão disponibilizados dados mais detalhados, incluindo sensíveis, para acesso de secretários e técnicos das secretarias; e o módulo **público**, com dados mais agregados, para o público em geral. A ferramenta foi construída no *software* PowerBI da Microsoft.

O BI disponibiliza dados tabulares e especializados, contendo as principais informações decorrentes do cruzamento da Área Diretamente Atingida com as bases utilizadas para mensuração de impacto. Na elaboração, optou-se tanto por acomodar o interesse de usuários que pretendem apenas fazer consultas gerais sobre resultados, como também permitir aprofundamento por meio da utilização de filtros e segmentação de dados. A ferramenta permite o *download* de todos os dados selecionados e visualizados, garantindo transparência e facilitando a manipulação pelo público amplo. Quanto à apresentação dos dados espacializados utilizados, sempre que possível, optou-se pelo visual dos Mapas do Azure, que viabiliza incluir uma camada de referência – no caso o arquivo vetorial da

4 De 16 de maio (primeira versão de ADA) até 24 de julho, a ADA era atualizada semanalmente, bem como o cruzamento de todas as bases de dados. Após essa data, a atualização passou a ser mensal. A versão final da ADA presente no MUPRS é de 3 de setembro de 2024.

ADA – e, sobre ela, adicionar pontos georreferenciados (com latitude e longitude), para indicar se estão ou não dentro da ADA, portanto se foram ou não diretamente atingidos. No módulo público, esse recurso está disponível para visualização dos dados do Censo e de equipamentos públicos. No módulo de gestor, essa consulta também está disponível para dados do CadÚnico e do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Nas bases de dados em que não foi possível disponibilizar a geolocalização dos endereços, foi utilizado um Mapa Coroplético, com a totalização das informações por município.

Prevendo a utilização por gestores locais do Rio Grande do Sul, manteve-se, em todas as páginas, a possibilidade de filtros regionais por municípios e Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), sendo possível navegar por todo o BI visualizando apenas os dados do local de interesse.

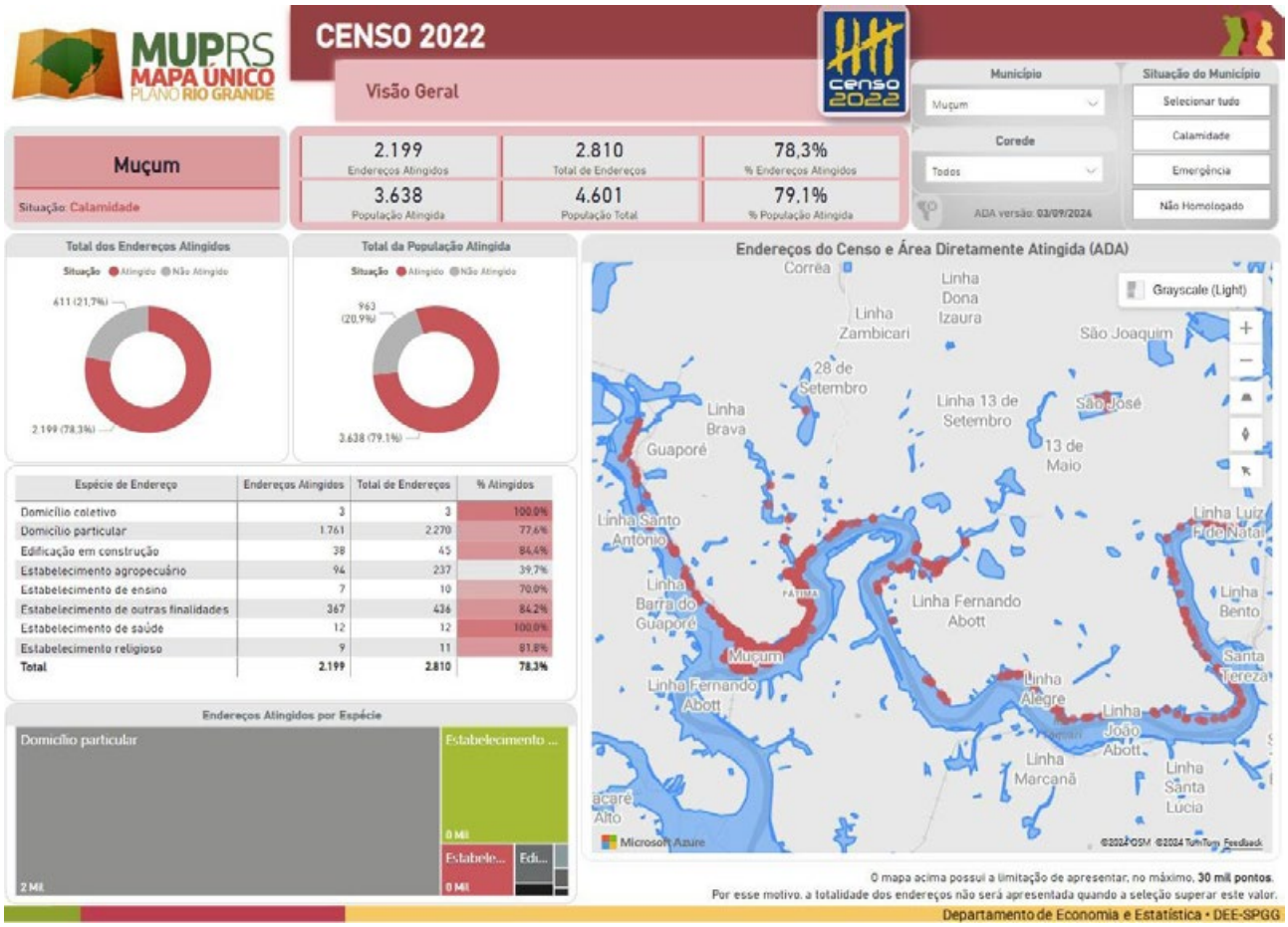
A versão pública do BI foi estruturada com as seguintes seções:

- **introdução:** encontra-se uma visão geral dos principais resultados decorrentes do cruzamento da ADA com as bases utilizadas para mensuração do impacto. Também há uma página exclusiva da ADA, em que se pode tanto navegar no mapa para visualizar as áreas atingidas, quanto fazer o *download* do arquivo vetorial da ADA (no formato kml) utilizado oficialmente nos programas do Governo do Estado. Foi incluída também uma área de consulta a endereços, que guia o usuário para uma página do MyMaps específico do Corede ao qual pertence o município selecionado. Nessa página, o usuário pode inserir um endereço e consultar se ele está dentro ou fora da ADA;
- **Censo:** encontram-se dados resultantes do cruzamento da ADA com os endereços do CNEFE, cuja fonte primária é o IBGE, conforme abordado em seções anteriores. Em uma primeira aba, há as informações totalizadas por espécie de endereço, além da geolocalização daqueles atingidos, como pode ser visto na Figura 4. A segunda aba apresenta tabela com a totalização de endereços e pessoas por município e Corede, também contando com a geolocalização dos atingidos;
- **Cadastro Único:** nesta seção, pode-se navegar pelos dados da população vulnerável do Estado, com totalizações por família e por pessoas registradas no Cadastro Único. Há filtros para segmentação dos quantitativos atingidos nos seguintes recortes: faixa de renda *per capita*, faixa de renda total familiar, cor ou raça, sexo, faixa etária, frequência escolar e grau de instrução. A segunda aba dessa seção conta com a tabela de totalizações, permitindo também a aplicação de outros filtros, como tempo desde a última atualização do cadastro e seleção de grupo populacionais específicos. Ressalta-se que os dados, apresentados por municípios, podem ser exportados para csv ou xls;
- **programas de auxílio:** nesta seção, encontram-se os dados de dois programas de auxílio às vítimas do desastre natural, englobados no Plano Rio Grande – Volta por Cima, que, como observado anteriormente, utiliza recursos públicos como fonte, e SOS RS, que utilizou recursos oriundos de doações para o PIX RS. Na página de cada programa, é possível consultar o total de auxílios, o número de pessoas atendidas, o valor total e proporcional por habitantes dos municípios. As mesmas informações podem ser visualizadas em formato de tabela e de mapa;
- **equipamentos públicos:** esta seção acomoda as informações de equipamentos públicos fornecidas pela Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais (IEDE). Nela, constam bibliotecas públicas, museus, centros de desenvolvimento social, escolas (estaduais, federais, municipais e de nível superior), estabelecimentos de saúde (hospitais, unidades básicas de saúde (UBSs) e unidades de pronto atendimento (UPAs) e de segurança. Além de consultar a totalização de atingidos, é possível recuperar informações específicas para cada equipamento público, com a respectiva a geolocalização;
- **CNPJ ativo:** nesta seção, encontram-se dados relativos à base de dados disponibilizada pela Receita Estadual, com segmentação por categoria (microempreendedor individual (MEI), Simples Nacional, empresas de pequeno porte e demais). Apresenta-se por Classificação Nacional das Atividades Econômicas (CNAE) principal, com seção e divisão. A segunda aba permite visualização de tabela por município, permitindo também exportação em formato csv e xlsx;
- **agropecuária:** a última seção adicionada traz informações da área atingida dos imóveis registrados no Cadastro Ambiental Rural, do número de estabelecimentos agropecuários (base do CNEFE) e

de estimativa de área atingida destinada à produção de arroz e soja, estimada a partir de dados da Conab da safra 2022-2023, conforme metodologia apresentada anteriormente;

- **informações:** na aba de informações, apresenta-se brevemente a ferramenta de BI, relacionando todas as bases utilizadas, bem como todas as parcerias estabelecidas ao longo da elaboração do Mapa Único do Plano Rio Grande. Ademais, em cada aba, adicionou-se um dicionário de dados específico para a terminologia adotada em cada base. A relação completa pode ser consultada em aba geral do dicionário de dados. Embora, conforme ressaltado, todas as informações possam ser exportadas pelo usuário, adicionou-se na aba de informações a possibilidade de *download*, em csv ou xlsx, dos principais dados tabulares por município, além do arquivo vetorial da ADA, em formato kml.

Figura 4 – Exemplo de consulta para visualização dos dados disponibilizados no Mapa Único do Plano Rio Grande



Fonte: Mapa Único do Plano Rio Grande (Rio Grande do Sul, 2024). Nota: Versão da ADA de 03.09.2024.

O módulo de gestor ainda conta com abas de estudos específicos elaborados para suprir demandas de outros órgãos. Além disso, adicionaram-se abas para consulta de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e CNPJ, fornecendo subsídios para facilitar a gestão de políticas públicas pelas áreas fins. Como apresentam dados sensíveis, essas informações não são disponibilizadas ao público amplo.

Abordando brevemente termos técnicos gerais sobre a ferramenta, após processamento, as bases reúnem cerca de 3 Gb de dados, com cerca de 15 milhões de linhas. Em sua estruturação, o BI conta com mais de 350 itens, entre variáveis, colunas e medidas. Para permitir recursos como a utilização de mapas com geolocalização e camada de referência, bem como o *download* de dados pelo público amplo,

foi utilizado o formato de publicação Embedded no PowerBI, via auxílio da Subsecretaria de Governança e Estratégia de TIC e Digital (STI) e do Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio Grande do Sul S.A. (Procergs) para hospedagem do *site*.

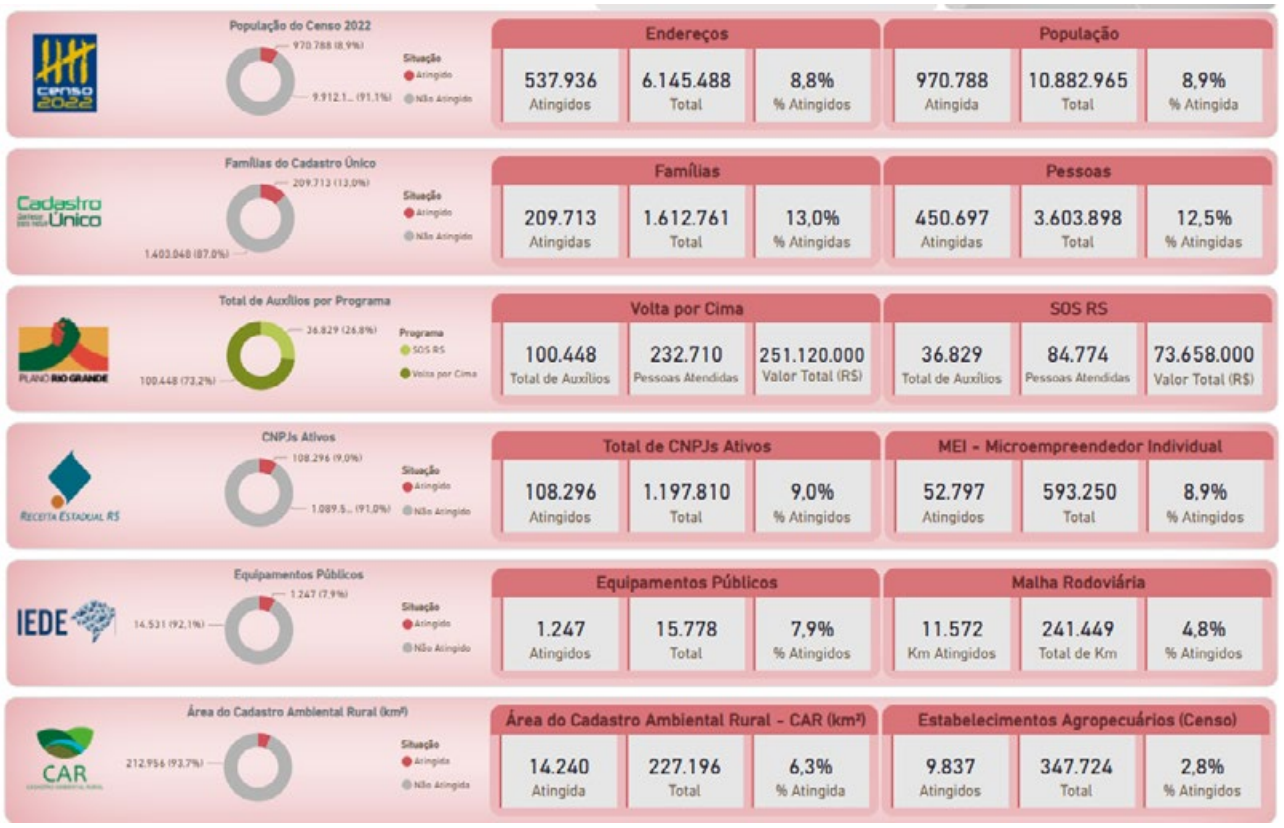
O BI pode ser acessado em https://mup.rs.gov.br/ e mantém-se atualizado com as infor – mações mais recentes de posse da SPGG.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O cruzamento das bases georreferenciadas com a Área Diretamente Atingida possibilitou a identificação dos endereços, empresas, equipamentos públicos, rodovias e, principalmente, da população atingida, com foco nos beneficiários dos programas Volta Por Cima e SOS RS, para os quais o pagamento dos auxílios foi feito de maneira automática. Além disso, permitiu identificar e quantificar a área e os estabelecimentos agropecuários atingidos e estimar as áreas de soja e arroz, a partir de dados da safra anterior.

Em dados gerais, o cruzamento dessas bases identificou 537.936 endereços atingidos, o que equivale a 8,9% do total de endereços do Estado, e uma população estimada em 970.788 pessoas (8,9% do total). Com relação ao público do CadÚnico, foram 209.713 famílias ou 450.697 pessoas atingidas, sendo que desses, 137.277 famílias (ou 317.484 pessoas) foram beneficiadas pelos Programas Volta por Cima e SOS RS, somando mais de 320 milhões de reais em auxílios. Além disso, foram identificadas como diretamente atingidos: 108.296 empresas (com CNPJ ativo), 52.797 MEIs, 1.247 equipamentos públicos (das áreas de educação, saúde, segurança e cultura) e mais de 11mil quilômetros de rodovias. Nas áreas rurais, foram identificados 9.837 estabelecimentos agropecuários, totalizando 14.240km² dentro da ADA.

Figura 5 – Visão geral dos principais dados disponibilizados no Mapa Único do Plano Rio Grande



Fonte: Mapa Único do Plano Rio Grande (Rio Grande do Sul, 2024). Nota: Versão da ADA de 03.09.2024.

O MUPRS configurou-se como a referência espacial oficial – tanto com relação à ADA quanto com a identificação dos atingidos –, a partir da qual todas as ações e políticas de resposta e reconstrução estão se orientando, no âmbito do Plano Rio Grande. Este é um Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Rio Grande do Sul, que propõe medidas para atenuar os impactos causados pelos eventos de 2024. Além

das políticas de resposta e mitigação dos danos causados por esse evento, o Plano também possui ações de governança, diagnóstico, resiliência e preparação para eventos futuros, que juntas compõe um sistema amplo de gerenciamento de desastres. Até março de 2025, o Programa já havia investido mais de 6,5 bilhões de reais em projetos de obras de infraestrutura e logística, ações da Defesa Civil e auxílios emergenciais.

5. CONCLUSÃO

A relevância de compreender o território e suas dinâmicas para fundamentar a elaboração de políticas públicas mais eficazes tem se tornado cada vez mais evidente, especialmente diante da crescente recorrência de eventos climáticos extremos que resultam em desastres, por vezes de grandes proporções. As geotecnologias, nesse contexto, se destacam como um conjunto de ferramentas essenciais para a materialização desse conhecimento, oferecendo suporte robusto e preciso para a tomada de decisão. No caso dos eventos que ocorreram entre o final de abril e ao longo do mês de maio de 2024, a utilização de técnicas de sensoriamento remoto, modelagens e cruzamentos geoespaciais para a construção do Mapa Único do Plano Rio Grande (MUPRS) desempenhou um papel crucial no desenvolvimento de ações mais efetivas, direcionadas e céleres. Isso permitiu, já em um primeiro momento, a automatização do pagamento dos Programas Volta Por Cima e SOS RS para centenas de milhares de beneficiários, proporcionando uma resposta ágil e eficiente. Em um segundo momento, o MUPRS se consolidou como a referência espacial oficial para todas as ações e políticas implementadas no âmbito do Plano Rio Grande, reforçando a importância de embasar políticas públicas no conhecimento do território e duas dinâmicas.

6. Referências

1. BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD). Brasília, DF: MDR, 2025. Disponível em: https://s2id.mi.gov.br/. Acesso em: 20 mar. 2025.
2. INMET. BDMEP – Banco de Dados Meteorológicos para Ensino e Pesquisa. Sistema Tempo. Tabelas de dados das estações. Brasília, DF: Instituto Nacional de Meteorologia, 2024. Disponível em: https://tempo.inmet.gov.br/TabelaEstacoes/A001. Acesso em: 24 jul. 2024.
3. INMET. Normais Climatológicas do Brasil. Período 1991-2020. Brasília, DF: Instituto Nacional de Meteorologia, 2020. Disponível em: https://portal.inmet.gov.br/normais. Acesso em: 22 jul. 2024.
4. LEUSIN JÚNIOR, S.; FEIX, R. D.; PESSOA, M. L.; RISCO, G. Painel do agronegócio do Rio Grande do Sul — 2024. Porto Alegre: SPGG, 2024.
5. MIERES, Luciana da Silva; PESSOA, Mariana Lisboa; SILVA, Luana de Lima e; MORAES, Fernando Dreissig de; CUNHA, Laurie Fofonka. Área Diretamente Atingida (ADA) pelos desastres naturais ocorridos no Rio Grande do Sul em abril e maio de 2024. Porto Alegre: SPGG, 2024. (Nota Técnica). Disponível em: https://mup.rs.gov.br/. Acesso em: 15 set. 2024.
6. RIO GRANDE DO SUL. Lei n.° 15.977, de 12 de julho de 2023. Institui auxílio para situações de calamidade ou emergência destinado à população do Estado do Rio Grande do Sul vítima das contingências decorrentes de eventos climáticos. Rio Grande do Sul, 2023. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2057.114.pdf. Acesso em: 25 jul. 2024.
7. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento Governança e Gestão. MUPRS — Mapa Único do Plano Rio Grande. Porto Alegre: SPGG/DEE, 2024. Disponível em: https://mup.rs.gov.br/. Acesso em: 15 ago. 2024.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Neutralização de dióxido de carbono na administração pública: um compromisso com a ação climática do ODS 13

- **Cristiano Cunha Costa**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
  E-mail: cristianocunha1982@hotmail.com
- **Elaine Almeida de Jesus Barroso**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
  E-mail: elainedejesusbarroso@gmail.com
- **André Dantas e Silva**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
  E-mail: andredantas.silva@seplan.se.gov.br

Resumo

No Brasil, foram emitidas 2,4 bilhões de toneladas brutas de Gases de Efeito Estufa (GEE's), em 2021, representando um aumento de 12,2% em relação ao ano de 2020, sendo que o dióxido de carbono (CO_2) é responsável por 60% do efeito estufa o qual tem como consequência as mudanças climáticas e, consequentemente, aquecimento global e algumas catástrofes ambientais. Em caráter inovador, a SEPLAN teve objetivo de realizar ações mais sustentáveis no que se refere ao meio ambiente, através da neutralização de dióxido de carbono proveniente das ações realizadas durante o 2º Seminário de Gestão Estratégica, alinhando as ações ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima) – Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, e realizando o plantio de árvores nativas pela população. Para isso, adotou o Greenhouse Gas Protocol (GHG Protocol) para quantificar as emissões do dióxido de carbono gerado pelo evento e a, consequente, conversão para o plantio de árvores nativas, permitindo uma compensação ambiental. Assim, chegou-se ao quantitativo de 54.000kg de dióxido de carbono emitidas durante o 2º Seminário de Gestão Estratégica, sendo estimada a quantidade de 135 espécies florestais do bioma Mata Atlântica, as quais foram doadas à Secretaria de Meio Ambiente. O plantio de mudas com os alunos foi realizado como parte de ações de educação ambiental, visando à conscientização sobre a importância da preservação do meio ambiente. A SEPLAN firma a preocupação com a gestão pública, pois estrutura a tomada de decisão e a alocação de recursos para atingir os objetivos e metas previstos no Planejamento Estratégico (2023-2026) do governo do Estado e, quanto signatário do Movimento ODS, toma medidas para combater as mudanças do clima e seus impactos, contemplando o ODS 13. Portanto, permitiu-se o envolvimento da comunidade escolar através de uma ação prática de educação ambiental, benefícios ambientais e ecológicos diretos e indiretos, e é um benchmarking que serve como uma boa prática e que pode ser replicado por outros órgãos públicos e empresas privadas que desejam compensar suas emissões de dióxido de carbono na atmosfera em seus projetos ou processos de produção aliando com a proposta dos ODS.

Palavras-chave: Neutralização de dióxido de carbono; Administração Pública; ODS 13.

1. INTRODUÇÃO

As ações antrópicas no meio ambiente com o desmatamento, a agropecuária, as indústrias, queima de combustíveis fósseis, dentre outros, têm sido as principais responsáveis pela emissão de 2,4 bilhões de toneladas brutas de Gases de Efeito Estufa (GEE's) no Brasil, em 2021, representando um aumento de 12,2% em relação ao ano de 2020. Dentre os GEE's, o dióxido de carbono (CO_2) é responsável por 60% do efeito estufa, seguido por metano CH4 (15 a 20%). Para estudiosos do assunto, a emissão de GEE's, principalmente o dióxido de carbono, está diretamente ligada ao processo do aquecimento global e, consequentemente, algumas catástrofes ambientais (Potenza et al., 2023; Ekambaram; Rajasekarn, 2025).

Os recordes climáticos foram quebrados em 2023, à medida que a crise climática se acelerou em tempo real. O aumento das temperaturas não diminuiu e o efeito estufa global as emissões de gases continuam a subir. Comunidades em todo o mundo estão sofrendo de condições meteorológicas extremas e cada vez mais frequentes e mais intensos desastres, destruindo vias e meios de subsistência diariamente (United Nations, 2024).

A comunidade global enfrenta um momento crítico. Todos os países devem acelerar urgentemente as transformações hipo-carbônicas em toda a economia para evitar a escalada dos custos econômicos e sociais. O próximo ciclo de 2025 das contribuições nacionalmente determinadas apresenta uma chance de planos de ação climática ambiciosos que impulsionam o progresso econômico e social. Estes devem ter uma maior ambição de colmatar as lacunas de execução, economias inteiras e todos os gases com efeito de estufa, e alinhar-se com a meta de limitar o aumento da temperatura global a não mais que 1,5°C (United Nations, 2024).

O Brasil, em 2009, implementa uma política para as mudanças climáticas, por meio da Lei n.º 12.187/2009 que estabeleceu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) cujo propósito é assegurar que o desenvolvimento econômico e social do país contribua para a preservação do sistema climático global comprometendo o Brasil, de forma voluntária, a adotar medidas para a mitigação das emissões de gases do efeito estufa (GEE), reduzindo entre 36,1% e 38,9% em relação à projeção até o ano de 2020 (Brasil, 2009).

A PNMC delineou estratégias, não só de mitigação das emissões, como, também, de ações de adaptação e a integração desses dois fatores para o enfrentamento dos problemas causados pela mudança climática, fazendo que a política represente um compromisso multifacetado equilibrando tanto as dimensões socioeconômicas quanto à responsabilidade ambiental (Brasil, 2009).

Diante desse contexto, em 2023, foi assinado o Decreto 11.367/2023 o qual instituiu a comissão permanente para prevenir e controlar o desmatamento dos biomas como a Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pampa e Pantanal (Brasil, 2023).

O Brasil, embora seja um país que não sofre com grandes eventos ambientais extremos, muitos desastres relacionados ao clima são evidenciados no território nacional como inundações, secas extremas, desertificações e deslizamentos de terras decorrentes das mudanças climáticas, impactando a vida de milhões de pessoas e causando danos materiais e ambientais e comprometendo o desenvolvimento socioeconômico do país (CNM, 2023). A região Nordeste do Brasil, que abriga 27% da população nacional e é a 3ª maior região do país, enfrenta desafios significativos devido às mudanças climáticas e problemas socioeconômicos (Consórcio Nordeste, 2023).

Então, Devprakash e Rajasekaran (2024), destacam os desafios da transição da matriz energética do petróleo e a importância de práticas sustentáveis, visando minimizar os efeitos da mudança climática em um planeta com escassez de recursos, enfatizando a urgência de abordar questões ambientais para garantir a sobrevivência a longo prazo.

Diante desse cenário, tornou-se essencial adotar um plano de ação global que promova o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, a justiça social e a preservação ambiental. Foi com esse propósito que, em 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) lançou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) – uma agenda ambiciosa composta por 17 metas interligadas que visam transformar o mundo até 2030. Assim, destaca-se o ODS 13 que é "Tomar Medidas Urgentes para Combater as

Mudanças Climáticas e seus Impactos". Este objetivo visa tomar medidas urgentes para reduzir as emissões de gases de efeito estufa, adaptar-se às mudanças climáticas e promover a resiliência climática (United Nations, 2024).

O plantio de árvores é uma estratégia importante para mitigar as mudanças climáticas e alcançar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 13, que visa tomar medidas urgentes para combater as mudanças climáticas e seus impactos, pois favorecem a redução das emissões de gases de efeito estufa e mitigando as mudanças climáticas, o fornecimento de abrigo e proteção contra eventos climáticos extremos, como tempestades e secas, ajudando as comunidades a se adaptarem às mudanças climáticas e o fornecimento de habitat e recursos para uma ampla variedade de espécies de plantas e animais, contribuindo para a conservação da biodiversidade, como evidenciam os estudos realizados por Kumar et al. (2020), Locatelli et al. (2020) e Lindenmayer et al. (2020).

No entendimento de Costa (2020), a inserção de ações ambientais práticas e participativas no âmbito escolar favorece um contato direto com a natureza, estimulando a sensibilização e a compreensão de que o homem é parte integrante da natureza, estimulando a mudança de comportamentos, valores e hábitos sociais. Diante desse contexto, há a formação de cidadãos críticos (com a realidade cotidiana) e participativos na busca de soluções para os problemas socioambientais, levando a uma menor degradação dos recursos naturais e uma tomada de consciência de que o homem faz parte do meio ambiente.

Em caráter inovador, a Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (SEPLAN) teve a preocupação de realizar ações mais sustentáveis no que se refere ao meio ambiente, através da neutralização de dióxido de carbono proveniente das ações realizadas durante o Seminário de Planejamento, inovação e Gestão Estratégica, alinhando as ações ao ODS 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima) e realizando o plantio de árvores nativas em ambiente escolar por alunos como instrumento de educação ambiental.

2. OBJETIVOS

Quantificação de dióxido de carbono gerado pelo Seminário de Planejamento, inovação e Gestão Estratégica através da adoção do GHG *Protocol* e compensação através do plantio de árvores nativas do Bioma Mata Atlântica, estimulando ações afetivas de cunho educativo e com impacto ambiental com alunos de escola pública.

Tem como objetivos específicos:

- Divulgação do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 13;
- O plantio de árvores nativas em ambiente escolar, melhorando o microclima local;
- Promoção da diversidade de fauna e flora;
- Ação prática de educação ambiental, envolvendo alunos e professores;
- Obtenção de benefícios diretos e indiretos com o plantio das árvores;

3. METODOLOGIA

3.1 SECRETARIA ESPECIAL DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E INOVAÇÃO

Com o objetivo de aperfeiçoar e ampliar o cumprimento de metas e diretrizes de desenvolvimento para Sergipe, o Governo do Estado criou neste ano de 2024 a Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (Seplan), por meio da Lei Nº. 9.373 de 15 de janeiro de 2024.

A principal atribuição da secretaria é de construir e coordenar o planejamento estratégico, as agendas transversais e a articulação com as demais secretarias e órgãos que atuam para o desenvolvimento econômico e social do estado, com foco na construção de políticas públicas que deverão impulsionar o futuro de Sergipe.

A Seplan atua nas áreas de Planejamento e Monitoramento Estratégico; Programação Econômica e Orçamento; Transformação Digital e Inovação; Estudos e Pesquisas; e de Desenvolvimento Regional e Gestão Metropolitana. Essas vertentes de atuação possuem suporte, ainda, das assessorias de Gestão Estratégica e de Comunicação.

A área de Estudos e Pesquisas abrange a atuação do Observatório de Sergipe, importante e estratégica fonte de informações, que também irá contribuir para as ações de planejamento do estado e a análise de impacto das Políticas Públicas.

O fortalecimento do planejamento estratégico do Estado, por meio da nova estrutura organizacional, objetiva promover mais eficiência na gestão e efetividade na atuação como consequência da

execução das metas planejadas com foco no resultado para o cidadão.

Além disso, a SEPLAN firma a preocupação com a gestão pública, pois estrutura a tomada de decisão e a alocação de recursos para atingir os objetivos e metas previstos no Planejamento Estratégico (2023-2026) do governo do Estado de Sergipe e, quanto signatário do Movimento ODS, toma medidas para combater as mudanças do clima e seus impactos durante o Seminário de Gestão Estratégica, contemplando o ODS 13.

3.2 ESCOLA MUNICIPAL NOSSA SENHORA DO SOCORRO

A Escola Municipal Nossa Senhora do Socorro é de ensino infantil e possui 630 crianças matriculadas, nos turnos da manhã e da tarde, com a faixa etária de 4 à 5 anos.

Por ser uma unidade de ensino recém inaugurada, há a necessidade de plantio de árvores com o objetivo de proporcionar benefícios como amenizar as altas temperaturas, proporcionar sombra e estimular a percepção dos alunos com relação ao meio ambiente através do plantio e manutenção das árvores como uma ferramenta de educação ambiental com os alunos.

Nos estudos de Alves, Simeão e Ramos (2016), no ambiente escolar, a educação ambiental pode ser efetivamente trabalhada desde a infância, criando uma base sólida para comportamentos responsáveis em relação ao meio ambiente.

3.3 QUANTIFICAÇÃO E NEUTRALIZAÇÃO DE CO_2

A preocupação mundial com o meio ambiente tem motivado a realização de vários encontros internacionais, regionais e locais, visando à discussão e a elaboração de propostas de soluções para o aquecimento global. É notório que os problemas ambientais influenciem estados e municípios a pensarem em políticas públicas ou planos de ações, tendo em vista, reeducarem a sociedade de maneira a estimular processos continuados que possibilitem alternativas para a conservação e medidas de mitigação da mudança global do clima (Torres et al., 2021).

Para isso, realizou-se o inventário das emissões de dióxido de carbono de todos os processos envolvidos para a realização do Seminário de Planejamento, inovação e Gestão Estratégica que poderiam gerar emissão de CO_2, por meio da metodologia sugerida por *Greenhouse Gas Protocol* (GHG Protocol), que é uma das ferramentas padrão amplamente utilizada por empresas e governos de todo o mundo, para se contabilizar e gerenciar as emissões de gases de efeito estufa. Assim, a quantidade de CO_2 foi convertida na quantidade árvores a serem plantadas para se compensar o dióxido de carbono que foi gerado pelo evento.

Em 2008, com o início do Programa Brasileiro GHG *Protocol*, o método foi adaptado e contextualizado às condições nacionais, além de ser compatível com as normas da *International Organization for Standardization* (ISO) e as metodologias de quantificação do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC).

Yaman (2024) destaca que o GHG *Protocol* é uma ferramenta de contabilidade utilizada por líderes governamentais e empresariais para entender, quantificar e gerenciar emissões de gases de efeito estufa, permitindo a compensação ambientais dos processos e ações.

O inventário de GEE permite identificar pontos críticos de emissão e priorizar medidas de mitigação, sendo possível a identificação e controle dessas fontes são cruciais para limitar o aumento da temperatura global (IPCC, 2021).

As mudas de árvores foram doadas à Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Nossa Senhora do Socorro. Inicialmente, foram plantadas 21 mudas na Escola Municipal Nossa Senhora do Socorro com a educação infantil (alunos de 4 a 6 anos), sendo que as demais espécies serão plantadas seguindo um cronograma de arborização urbana do município em logradores públicos e demais unidades de ensino da rede pública municipal, utilizando o plantio arbóreo como uma ferramenta de educação ambiental com alunos, professores e comunidade local.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os impactos das mudanças climáticas são transfronteiriços, não respeitando os limites territoriais e políticos dos municípios e estados, fazendo com que a ação conjunta entre governos e sociedade seja mais que necessária para mitigar as consequências e buscar a adoção de práticas que almejem um estado de equilíbrio entre as atividades humanas no meio ambiente natural (Espindola e Ribeiro, 2020).

Além disso, a precisão dos inventários de GEE é fundamental para embasar decisões informadas sobre políticas climáticas e investimentos em tecnologias

limpas. Desse modo, os dados são essenciais para que as decisões possam ser tomadas com base nas informações apresentadas e permitam implementar estratégias de redução de emissões de forma eficaz (Jiang et al., 2020).

Dentro da perspectiva de uma gestão pública sustentável, através da GHG *Protocol*, estimou-se o quantitativo de 54.000kg de dióxido de carbono gerados pelo Seminário de Planejamento, inovação e Gestão Estratégica. Assim, realizou-se a conversão da emissão de CO_2 como compensação ambiental, resultando em 135 árvores.

Figura 1 – Seleção das mudas de espécies nativas do Bioma Mata Atlântica.

Apesar de a área ser de abrangência do Bioma Mata Atlântica, a seleção das espécies seguiu critérios como, por exemplo, a finalidade do plantio, o porte da árvore e função ecológica, principalmente. Assim, foi possível a escolha das espécies: craibeira (*Tabebuia aurea* (Manso) Benth. & Hook.), ipê rosa (*Handroanthus heptaphyllus*), ipê roxo (*Handroanthus impetiginosus*), jenipapo (*Genipa americana*) e paineira (*Ceiba speciosa*).

No entendimento de Rivero, Freitas e Mascarenhas e Silva (2024), no processo de plantio de árvores deve ser conduzido com clara compreensão dos objetivos do plantio o qual deve incorporar não só a dimensão ecológica, mas, também, as dimensões climática, econômica, ambiental e social, sendo que todas essas dimensões devem ser monitoradas ao longo dos primeiros meses para garantir seu sucesso.

A primeira ação do plantio das mudas foi realizada em ambiente escolar, com alunos e professores, como uma atividade prática de educação ambiental. Na oportunidade, houve uma palestra em campo realizada por representantes da Seplan e da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, onde foram abordados sobre a importância das árvores na escola, através do infiltração de água no solo, atrativos de aves, embelezamento do ambiente e, principalmente, sobre a absorção de CO_2 pelas espécies arbóreas através do processo bioquímico denominado fotossíntese, sendo enfatizado que este gás vem contribuindo de forma significativa no aquecimento global, derretimento das calotas polares e aumento do nível dos oceanos, podendo comprometer as cidades costeiras.

Figura 2 – Plantio de mudas como prática de educação ambiental com alunos da Escola Municipal Nossa Senhora do Socorro.

O plantio de árvores é uma prática fundamental para a manutenção da biodiversidade em diferentes ecossistemas. As árvores desempenham um papel crucial na manutenção da biodiversidade, fornecendo habitat, alimento e abrigo para uma ampla variedade de espécies de plantas e animais. É importante promover o plantio de árvores e a conservação de ecossistemas naturais para manter a biodiversidade e garantir a saúde do planeta (Gagnon et al., 2018; Silva et al., 2025; Lindenmayer et al., 2019; Mantero et al., 2024; Toledo-Aceves e Toledo-Garibaldi, 2025).

Além disso, as árvores em escolas é uma iniciativa que traz uma série de benefícios para os alunos, professores e comunidade em geral. De acordo com Kong e Chen (2024), o plantio de árvores em ambiente escolar pode ajudar a melhorar a qualidade do ar, reduzir o estresse e aumentar a motivação dos alunos, pois estabelece um contato direto dos alunos com a natureza, por exemplo.

Trata-se, também, de contribuição para a educação ambiental e a conscientização sobre a importância da preservação do meio ambiente. É sabido que os alunos que participam de programas de plantio de árvores em escolas tendem a ter uma maior conscientização ambiental e a desenvolver habilidades práticas para cuidar do meio ambiente (Johnson et al., 2024). Outro benefício importante é a redução do efeito ilha de calor urbana, uma vez que as árvores podem ajudar a reduzir a temperatura em áreas urbanas, melhorando a qualidade de vida dos moradores (Lee et al., 2024).

A educação ambiental deve ser abordada de forma transversal em todos os níveis de ensino, assegurando a presença da dimensão ambiental de forma interdisciplinar nas atividades escolares (Marques et al., 2019). Desse modo, é interessante realizar atividades práticas e extracurriculares (Souza e Munhoz, 2018).

Para Silva et al. (2025), através da educação ambiental com crianças pode-se auxiliar na formação de cidadãos com hábitos e costumes voltados à conservação ambiental. A informação vivenciada em práticas favorece a percepção sobre o uso racional dos recursos naturais e a importância da preservação da natureza de forma participativa e integrativa.

Neste contexto, vale ressaltar a importância de vincular práticas de preservação ambiental ao ensino, com o intuito de promover ações de arborização que

sensibilizem as pessoas quanto à necessidade da união de todos neste processo de recuperação das matas e florestas (Silva et al., 2024).

No processo de arborização existem várias vantagens, no que diz respeito à participação dos estudantes na realização desta tarefa, como por exemplo, por meio do plantio de mudas no âmbito escolar (Ferreira et al., 2022). Os discentes adquirem estratégias de como solucionar problemas de alta complexidade, desenvolvem senso de responsabilização e sensibilização, ampliando, assim, o seu próprio campo de aprendizagem, buscam sempre envolvimento com temas relacionados ao meio ambiente por meio da intervenção do professor (Guimarães, 2016)

Além disso, a arborização nos espaços escolares favorece, ecologicamente, na preservação de cursos de água, conservação da biodiversidade (restaurando o habitat de várias espécies de flora e fauna e possibilitando o intercâmbio genético); conscientização e mudança de comportamento e, como benefícios indiretos, podem ser citados: redução do sol direto, conforto térmico, aumento da umidade relativa do ar, atenuação sonora e infiltração da água das chuvas no solo (Costa, 2024).

Cabe ressaltar que a Lei nº 7.563, de 19 de dezembro de 1986, estabelece que:

> "Art. 5º As escolas das redes pública e privada, de qualquer nível de ensino, deverão realizar atividades integradas na orientação dos alunos,. quando possível em suas próprias instalações, estimulando a produção de mudas e orientando os alunos quanto às espécies de árvores a serem plantadas e aos cuidados necessários ao desenvolvimento e à conservação das mesmas" (BRASIL, 1986).

Logo, a existência de projetos de educação ambiental nas escolas é altamente significativa porque elas promovem a conscientização ambiental e a aprendizagem holística, uma vez que os alunos aprendem sobre biodiversidade, proteção animal e a importância de preservar a natureza (Kurniati et al., 2021; Rosanti et al., 2022).

Trata-se de uma educação que estimulam a formação de indivíduos responsáveis, cientes do impacto das atividades humanas no meio ambiente, pois, de acordo com a Constituição de 1988:

> "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações" (BRASIL, 1988).

As escolas, através de projetos de educação ambiental, têm sido espaços interessantes no que se refere a formação de cidadãos plenos, destacando-se, dentre suas funções, instigar a reflexão no sujeito quanto a sua identidade e postura diante do mundo e, por exemplo, diante das questões ambientais (Costa, 2019). Isso contribui para a construção de uma relação equilibrada com o meio ambiente e fortalece o papel das escolas como centros de promoção do desenvolvimento sustentável (Silva et al., 2025).

Para Barros e Silva (2019), é necessário que o ser humano entenda que ele faz parte da natureza e, como tal, detentor de conhecimentos e valores socialmente produzidos age, permanentemente, sobre sua base natural de sustentação, alterando suas propriedades e, em decorrência deste processo interativo, a sociedade, também, sofre modificações em sua dinâmica.

Estudos mostraram que a exposição precoce à educação ambiental tem um efeito positivo na compreensão e nas atitudes dos alunos em relação à natureza. De acordo com a teoria cognitiva de Jean Piaget, as crianças do ensino fundamental estão no estágio operacional concreto, onde podem compreender conceitos abstratos, como o meio ambiente. Com uma introdução adequada, os alunos podem desenvolver uma compreensão profunda dos ecossistemas e de como os humanos podem interagir com a natureza de maneira sustentável (Kurniawan, 2020; Putra et al., 2023). Desse modo, a percepção ambiental de crianças é influenciada por fatores como a idade, o gênero e a experiência com a natureza (Kellert, 2020).

Em estudo realizado por Wohlwill (2019), observou-se que crianças de 4 a 6 anos, que que passam mais tempo ao ar livre tendem a ter uma percepção ambiental mais positiva do que crianças que passam mais tempo dentro de casa, permitindo maior interação com o meio ambiente e adquirindo conhecimentos e experiências. Assim, com a percepção ambiental mais aguçada, elas são capazes de reconhecer e apreciar a natureza (Sullivan et al., 2020).

A percepção ambiental de crianças é importante porque pode influenciar seu comportamento e atitudes

em relação ao meio ambiente. Crianças que têm uma percepção ambiental positiva tendem a ser mais propensas a se envolver em atividades de conservação do meio ambiente e a adotar comportamentos sustentáveis (Ernst; Monroe, 2019; Kimmerer, 2019; Hines et al., 2020).

5. CONCLUSÃO

Para tentar reduzir os impactos das emissões de GEE, a neutralização da emissão de carbono, por meio da elaboração do inventário de emissão, torna-se uma alternativa interessante no que se refere a realização de eventos, congressos, espetáculos ou qualquer outra ação que cause impacto ambiental nas mudanças climáticas. Tais ações tornam as operações mais sustentáveis com responsabilidade ambiental e contemplando as ações contra a mudança do clima conforme está discriminado no ODS 13.

A neutralização de CO_2 com biomassa através do plantio de espécies nativas da Mata Atlântica é uma técnica acessível, pois reduz o impacto das ações humanas na mudança do clima, com um viés da sustentabilidade ambiental por meio da conservação da biodiversidade, em meio à crescente conscientização global acerca da necessidade de um desenvolvimento que respeite tanto as pessoas e o meio ambiente.

O plantio de árvores, envolvendo alunos e professores, é uma ação interessante como atividade de campo de educação ambiental, pois pode servir como base para a construção de uma cultura de conscientização ambiental sustentável na escola.

Portanto, trata-se de um *benchmarking* que serve como uma boa prática e que pode ser replicado por outros órgãos públicos, instituições e empresas que desejam compensar suas emissões de dióxido de carbono na atmosfera em seus projetos, eventos ou processos de produção, por exemplo.

6. Referências

1. ALVES, D. A.; SIMEÃO, E. M. da S.; RAMOS, M. L. Educação ambiental na educação infantil: como e porque sua abordagem com crianças nessa faixa escolar. Colloquium Humanarum, v. 13, n. Especial, p. 262 –267, 2016.
2. BARROS, Dominique Rodrigues; SILVA, Monique Nogueira. A conscientização do homem para uma exploração sustentável do meio ambiente. Revista educação, psicologia e interfaces, v. 3, n. 2, p. 121-135, 2019.
3. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
4. BRASIL. Decreto nº 7.563, de 19 de dezembrode 1986. Institui o PRÓ-FRUTI – Programa Nacional de Arborização Urbana com Árvores Frutíferas e determina outras providências. Diário Oficial da União – Seção 1 –23/12/1986, Página 19566. Coleção de Leis do Brasil –1986, Página 128 Vol. 7.
5. BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União, Brasília, 07 abril 2005. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 01 abr. 2025.
6. BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 01 abr. 2025.
7. CNM. Confederação Nacional dos Municípios. Desastres forçaram mais de 4,2 milhões a deixarem suas casas nos últimos 10 anos. Boletim CNM. Disponível em: https https://cnm.org.br/storage/noticias/2023/Links/27072023_Estudo_Habita%C3%A7%C3%A3o_Desastre_revisado_area_publica%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 01 de abr. de 2025.
8. CONSÓRCIO NORDESTE. O Consórcio.2023. Disponível em: http://www.consorcionordeste-ne.com.br/o-consorcio/. Acesso em: 01 abr. 2025.

9. COSTA, Cristiano Cunha. Percepção ambiental: como o meio ambiente é percebido. Alemanha: Novas edições acadêmicas, 2019.
10. COSTA, Cristiano Cunha. Dificuldades na elaboração e execução de projetos de educação ambiental em escolas públicas. Revista Ambientale, v. 12, n. 2, p. 8–22, 2020.
11. COSTA, Cristiano Cunha. Tubetes biodegradáveis no setor florestal. Ed. Pimenta Cultural, 2024.
12. DEVPRAKASH, Rai; RAJASEKARAN, Ekambaram. The Development of AI: From Learning Machines to Self-Conscious Systems. Studies in Science of Science, v. 42, n. 12, p. 235–248, 2024.
13. ERNST, Julie; MONROE, Mira. Environmental education and children's environmental perceptions. Journal of Environmental Education, v. 50, n. 1, p. 34-44, 2019.
14. ESPÍNDOLA, Isabela Battistello; RIBEIRO, Wagner Costa. Cidades e mudanças climáticas: desafios para os planos diretores municipais brasileiros. Cad. Metrop., São Paulo, v. 22, n. 48, p. 365-395, 2020.
15. FERREIRA, Ester Costa; RABELO, Thauana Oliveira; SOUZA, HYNDER, Lima de Souza; ALMEIDA JÚNIOR, Eduardo Bezerra. A importância da Arborização no espaço escolar: uma experiência no contexto do Pibic--Ensino Médio. Biosphere Comunicações Científicas, v. 1, n. 1, p. 21-28, 2022.
16. GAGNON, Paul R.; BATTAGLIA, Loretta; HANBERRY, Brice B.; CONNER, William; KING, Sammy. Native tree species and urban biodiversity. Biological Conservation, v. 227, p. 151-158, 2018.
17. GUIMARAES, Mauro. Por uma educação ambiental crítica na sociedade atual. Revista Margens Interdisciplinar, v. 7, n. 9, p. 11-22, 2016.
18. HINES, John; HUNGERFORD, Harold; TOMERA, Audrey. Analysis and synthesis of research on responsible environmental behavior: A meta-analysis. Journal of Environmental Education, v. 51, n. 1, p. 34-44, 2020.
19. KELLERT, Stephen Robert. Building for life: Designing and understanding the human-nature connection. Island Press, 2020.
20. KIMMERER, Robin Wal. Braiding sweetgrass: Indigenous wisdom, scientific knowledge, and the teachings of plants. Milkweed Editions, 2019.
21. KURNIATI, Agusta; DIKE, Daniel; PARIDA, Lusila. Pengembangan Literasi Lingkungan untuk Membangun Sekolah Sehat dan Hijau di SD Negeri 01 Kenukut Kecamatan Kelam Permai Kabupaten Sintang. Jurnal Abdidas. v. 2, n. 2, p. 1-8, 2021.
22. KURNIAWAN, Mozes. Pengenalan sekolah sehat melalui storytelling dalam kegiatan menanam tumbuhan hijau bagi peserta didik di tk kristen 1 satya wacana salatiga. Jurnal Pendidikan Dan Pengabdian Masyarakat, v. 3, n. 1, p. 65-70, 2020.
23. LEE, S., et al. Urban forestry and urban heat island mitigation: A review. Urban Forestry & Urban Greening, v. 53, p. 1-12, 2024.
24. LINDENMAYER, David. Integrating forest biodiversity conservation and restoration ecology principles to recover natural forest ecosystems, New Forests, v. 1, n. 6, p. 1-13, 2019.
25. MARQUES, Janssen Lacerda; CORREIA, João Aquino; DURÉ, Ravi Caju; LUCENA, Leona Denis Silvestre; ABÍLIO, Francisco José Pegado. Educação ambiental escolar: percepções ambientais dos alunos de uma escola no Semiárido paraibano. In: VI Congresso Internacional das Licenciaturas, 2019.
26. PUTRA, Rizki Saga; HANDAYANI, Dian; RANUHANDOKO, Ndaru. Mural sebagai Media Sosialisasi Lingkungan Sekolah Hijau Bersih dan Indah. Darma Cendekia, v. *2, n.* 1, p. 102–110, 2023.

27. IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). Climate Change 2001: The Scientific Basis. Contribution of Working Group I to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. In: Houghton, J. T.; Ding, Y.; Griggs, D. J.; et al. (Eds.). Cambridge University Press, 2001.

28. JOHNSON, K., et al. Environmental education and tree planting programs in schools: A systematic review. Environmental Education Research, v. 30, n. 1, p. 1-15, 2024.

29. JIANG, Ye; SHETTY, Sini.; XU, Xiaowen. Greenhouse Gas Inventory Uncertainty Analysis: A Review. Journal of Environmental Management, v. 260, p.110-114, 2020.

30. YAMAN, Cevat. Review on the Process of Greenhouse Gas Inventory Preparation and Proposed Mitigation Measures for Reducing Carbon Footprint. Gases, v. 4, n. 1, p. 18-40, 2024.

31. POTENZA, Renata Fragoso; QUINTANA, Gabriel de Oliveira; CARDOSO, Anderson Matheus; TSAI, David Shiling; CREMER, Marcelo dos Santos; BARCELLOS E SILVA, Felipe; GRACES, Ingrid; CARVALHO, Kaccny; COLUNA, Iris; SHIMBO, Julia; SILVA, Camila; SOUZA, Adriano; ZIMBRES, Barbara; ALENCAR, Ane; ANGELO, Cláudio; AZEVEDO, Tasso. Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as 27 metas climáticas do Brasil 1970-2021. Observatório do clima, 2023. Disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/03/SEEG-10-anos-v4.pdf

32. RAJASEKARAN, Ekambaram; RAJASEKARAN, Meenal. Environmental Catastrophes and Their Consequences. Journal of Current Research and Studies, v. 2, n. 01, p. 21-36, 2025.

33. MANTERO, Giulia; ANSELMETTO, Nicolo; MORRESI, Donato; MELONI, Fabio; BOLZON, Paola; LINGUA, Emanuele; GARBARINO, Matteo; MARZANO, Rafaella. Modeling post-fire regeneration patterns under different restoration scenarios to improve forest recovery in degraded ecosystems. Forest Ecology and Management, v. 551, p. 1-10, 2024.

34. RIVERO, Alejandro Caballero; FREITAS, Juliana Lazzarotto; MASCARENHAS E SILVA, Fabio. Critérios e indicadores para a restauração da Mata Atlântica brasileira: uma prospecção na literatura científica. Revista Brasileira de Meio Ambiente, v. 12, n. 3, p. 91-118, 2024.

35. ROSANTI, Atik; JUHANA, Hendri; RUSWANDI, Uus; ERIHADIANA, Mohamad. Pendidikan Hijau (Green Education) Dalam Menghadapi Isu Nasional Dan Global. Edumaspul: Jurnal Pendidikan, v. *6,* n. 1, p. 1218-1223, 2022.

36. SILVA, Yara Ferreira da; NASCIMENTO, Regina Célia Macêdo do; DICTORO, Vinicius Perez; PETRILLI, Leonardo. A arborização como ferramenta de Educação Ambiental: estudo de caso em uma escola de educação infantil. Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental. v. 41, n. 1, p. 153-173, 2024

37. SILVA, Ana Paula Guimarães; PACHECO, Mayara da Silva; MARTINS, Raabe de Vasconcelos; PINTO, Raquel Amorin; TUPINAMBÁ, Maria Jessica; CHAVES, Nelde Anacleto; SILVA, Viviane Vidal, LIMA, Renato Abreu; FABIANO, Merlotti; SOUZA JÚNIOR, João Bosco Ferreira. Educação ambiental por meio da horta sustentável da escola do campo PA São Francisco em Canutama-AM, Brasil. Revista Caderno Pedagógico, v. 22, n. 1, p. 1-20, 2025.

38. KONG, Chuwei; CHEN, Jin. School garden and instructional interventions foster children's interest in nature. People and Nature, v. 6, n. 2, p. 712-732, 2024.

39. SOUZA, Daniele Cristina; MUNHOZ, Regina Helena. A inserção da educação ambiental no currículo escolar: um estudo de caso da política curricular do Estado de São Paulo. Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, v.11, n.22, p. 51-32, 2018.

40. SULLIVAN, William; KUO, Frances; BRUNNER, Jeanne. Views of nature and self-discipline: Evidence from inner city children. Journal of Environmental Psychology, v. 66, p. 102-112, 2020.

41. SILVA, Vinicius Marcilio; DONOVAN, Sally; HOBBIE, Sarah; GUZMÁN, Antonio; KNIGHT, Joseph; CAVENDER-BARES, Jeannine. Integrating remote sensing and field inventories to understand determinants of urban forest diversity and structure. Ecology, v. 106, n. 2, p. 34-49, 2025.

42. TOLEDO-ACEVES, Tarin; TOLEDO-GARIBALDI, Maria. Tree species diversity increases carbon stocks in tropical montane cloud forests across successional stages. Forest Ecology and Management, v. 578, n. 15, p. 12-28, 2025.

43. United Nations. The Sustentainable Development Goals Report, 2024. Disponível em: https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/. Acesso em: 27/03/2025.

44. ZAMIGNAN, Gabriela.; ALMEIDA, Ana Cláudia; SILVA, Romero Gomes Pereira; GAIVIZZO, Larissa Ho Bech; SOARES, Daniela Nogueira; SAITO, Carlos Hiroo. The role of nature experience in the development of environmental awareness. Children, Youth and Environments, v. 29, n. 1, p. 34-44, 2019.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Novas regionalizações e o planejamento territorial como ações estratégicas para implementação de políticas de desenvolvimento sustentável em cenário de austeridade fiscal nos estados

- **Luciana Pereira Leis**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do ERJ
  E-mail: luciana.leis@planejamento.rj.gov.br
- **Marcos Thimoteo Dominguez**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do ERJ
  E-mail: mtdominguez.seplag@gmail.com
- **Leandro Galheigo Damaceno**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do ERJ
  E-mail: lgdamaceno@planejamento.rj.gov.br

Resumo

O presente artigo analisa o papel do planejamento territorial como alternativa estratégica para o desenvolvimento regional no Estado do Rio de Janeiro, em meio ao contexto de austeridade fiscal e das limitações impostas pelo Regime de Recuperação Fiscal. Parte-se da hipótese de que o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES), instituído pela Lei nº 10.266/2023, representa uma resposta inovadora à fragilização das capacidades de investimento e à fragmentação da gestão pública estadual. A pesquisa adota uma abordagem metodológica qualitativa, baseada na análise de documentos institucionais, contribuições teóricas sobre reconfiguração socioprodutiva e observação das dinâmicas territoriais fluminenses. Como resultados, destaca-se a proposta de uma nova regionalização do estado, fundamentada na análise de centralidades e fluxos socioeconômicos, que orienta a construção de uma agenda colaborativa de desenvolvimento regional. O artigo demonstra que o PEDES articula ações entre diferentes escalas de governo e promove a integração entre planejamento técnico e participação social, superando modelos tradicionais centrados apenas em racionalidades fiscalistas. Conclui-se que o fortalecimento do planejamento territorial, baseado na diversidade dos territórios, na escuta das territorialidades emergentes e na valorização das capacidades locais, constitui elemento essencial para a promoção de um desenvolvimento econômico e regional mais justo, sustentável e enraizado nas realidades do Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chave: planejamento territorial; desenvolvimento regional; Estado do Rio de Janeiro; PEDES; austeridade fiscal.

Abstract

This article analyzes the role of territorial planning as a strategic alternative for regional development in the state of Rio de Janeiro, within the context of fiscal austerity and the constraints imposed by the Fiscal Recovery Regime. It is based on the hypothesis that the Strategic Economic and Social Development Plan (PEDES), established by Law No. 10.266/2023, represents an innovative response to the weakened investment capacity and fragmented public management at the state level. The research adopts a qualitative methodological approach, based on institutional document analysis, theoretical contributions on socio-productive reconfiguration, and observation of territorial dynamics in Rio de Janeiro. The results highlight the proposal of a new regionalization model based on the analysis of centralities and socioeconomic flows, which guides the construction of a collaborative regional development agenda. The article shows that PEDES promotes articulation among different levels of government and fosters integration between technical planning and social participation, overcoming traditional models based solely on fiscal rationality. It concludes that strengthening territorial planning — grounded in territorial diversity, the recognition of emerging territorialities, and the enhancement of local capacities — is essential for promoting a more equitable, sustainable, and context-sensitive economic and regional development strategy in the state of Rio de Janeiro.

Keywords: territorial planning; regional development; State of Rio de Janeiro; Master Plan; fiscal austerity.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a gestão das finanças públicas no Brasil tem sido marcada por uma crescente centralidade do equilíbrio fiscal como princípio ordenador das ações governamentais. A promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), consolidou uma lógica fiscalista orientada pela contenção de gastos e pelo controle rígido do endividamento público. Embora reconhecida como marco de disciplina fiscal, há uma discussão sobre a LRF impor limites significativos à capacidade de investimento dos entes subnacionais, especialmente em contextos de crise econômica.

Alguns estados brasileiros, diante da deterioração de suas finanças, têm recorrido à adesão a regimes de recuperação fiscal, baseado no que foi instituído pela Lei Complementar nº 159/2017 e reformulado pela LC nº 178/2021. Esses regimes, ao priorizarem medidas de ajuste e contenção de despesas, acabam por restringir o espaço orçamentário para políticas públicas estruturantes. O estado do Rio de Janeiro seria o caso mais emblemático dentre as demais unidades da federação nesse contexto, em que, mesmo com o cumprimento de metas fiscais mínimas, há limitação para investimentos em infraestrutura, inovação e integração produtiva, que comprometem a viabilidade de estratégias de desenvolvimento regional no longo prazo.

Nesse cenário, as funções de planejamento público vêm sendo progressivamente subordinadas à lógica orçamentária, o que fragiliza a construção de alternativas de desenvolvimento territorial que considerem as especificidades regionais e a heterogeneidade socioeconômica do país. A necessidade emergencial de garantir o custeio da máquina pública, principalmente no âmbito estadual, tornou-se uma barreira concreta à realização de investimentos transformadores, agravando desigualdades e a dependência fiscal dos estados em relação à União (DAMACENO, 2022).

É notório que os recursos necessários para arcar com tal custeio vão além de uma situação única e possuem níveis distintos de complexidade de implementação com distintos arranjos, podendo estar relacionados a um conjunto de diferentes soluções, tais como melhoria nos mecanismos de arrecadação, fomento do setor produtivo por intermédio de uma reestruturação das atividades produtivas existentes no território, um novo modelo mais adequado para a distribuição federativa dos recursos advindos da arrecadação no país, entre outros.

A partir dessa perspectiva, o objetivo deste artigo é mostrar que a resposta do estado do Rio de Janeiro para superar essa problemática do custeio de sua máquina, bem como instituir mecanismos efetivos para atender às demandas da sociedade, tem sido a retomada do planejamento territorial no âmbito da administração estadual e uma rediscussão sobre a regionalização fluminense sob uma perspectiva multifacetada e

inovadora, induzida pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES).

O estado do Rio de Janeiro aprovou, por meio da Emenda Constitucional nº 92/2022, a obrigatoriedade de elaboração do PEDES como capítulo integrante do orçamento estadual. O plano foi formalmente instituído pela Lei nº 10.266/2023, com vigência prevista para o período de 2024 a 2031, estabelecendo-se como ferramenta de planejamento de médio e longo prazo voltada à promoção do desenvolvimento territorial sustentável, inovador e socialmente inclusivo.

De acordo com essa Lei, o plano está ancorado em quatro premissas fundamentais: (i) ampliação da capacidade de investimento do Estado, articulada à superação das crises fiscais e à implementação do novo Plano de Recuperação Fiscal (PRF); (ii) geração de emprego e renda a partir da reindustrialização e do adensamento produtivo; (iii) planejamento de base territorial, capaz de reconhecer as especificidades regionais e integrar cadeias produtivas; e (iv) gestão baseada em evidências, com uso sistemático de dados e indicadores para a formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Sua construção contou com a atuação técnica da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que promoveu a elaboração de notas técnicas, oficinas intersetoriais e câmaras temáticas com o objetivo de diagnosticar a estrutura socioeconômica do estado, identificar macrotendências e definir diretrizes estratégicas. Esses esforços resultaram na consolidação de um Documento-Base, composto por três volumes e organizado em torno de oito missões prioritárias, que vão da erradicação da extrema pobreza à consolidação de economias urbanas fortes e inclusivas (CAVALCANTE; LEIS, 2024).

O plano também definiu seis complexos econômicos estratégicos – Economia do Mar, Petróleo e Gás, Economia Criativa e Turismo, Economia Verde, Saúde e Infraestrutura Urbana e Logística – a partir dos quais se pretende estruturar ações integradas de desenvolvimento regional. Após tramitação legislativa, o texto final incorporou duas novas missões, voltadas à segurança pública e à promoção das igualdades racial e de gênero.

O PEDES representa, portanto, uma resposta institucional à ausência de instrumentos de planejamento estratégico no âmbito estadual, propondo uma agenda proativa e multidisciplinar que busca equilibrar demandas sociais imediatas com estratégias de desenvolvimento econômico e regional de longo prazo, fundamentadas na dimensão territorial e em abordagens teóricas contemporâneas e orientadas por evidências empíricas (FONTES; SANTOS, 2022).

Tendo em vista tais fundamentos, acredita-se que a reconfiguração socioprodutiva dos territórios e regiões fluminenses é um dos caminhos a serem trilhados na busca de uma maior oportunidade de geração de emprego e renda, de aumento das receitas estaduais, de consolidação de cadeias produtivas com potencial de desenvolvimento no estado, etc. Isso exige não apenas estratégias de longo prazo, mas a materialização concreta de métodos e instrumentos de planejamento, capazes de romper com a lógica puramente fiscalista e promover a coesão territorial, social e produtiva, como uma frente dentre as diversas outras necessárias para a efetivação de políticas que promovam o desenvolvimento socioeconômico fluminense de forma sustentável.

2. OBJETIVOS

O objetivo deste artigo é mostrar que a resposta do estado do Rio de Janeiro para superar a essa problemática do custeio de sua máquina bem como instituir mecanismos efetivos para atender às demandas da sociedade tem sido a retomada do planejamento territorial no âmbito da administração estadual, e uma rediscussão sobre a regionalização fluminense sob uma perspectiva multifacetada e inovadora, induzida pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES).

3. METODOLOGIA

No caso do Estado do Rio de Janeiro, a área de planejamento territorial, coordenada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-RJ), vem estruturando uma base territorial estratégica de referência para as propostas de desenvolvimento econômico e regional no âmbito do processo de implementação do PEDES. Essa construção baseia-se em dois caminhos metodológicos complementares:

O primeiro tem como fundamento o estudo de centralidades regionais e redes de cidades, elaborado

pela SEPLAG-RJ[1], com o objetivo de propor uma nova regionalização do ERJ, a partir da análise dos fluxos e das interações socioeconômicas entre os municípios fluminenses. Esse esforço é fundamental se considerarmos que a atual regionalização oficial do estado remete à década de 1980, criada para atender o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro lançado à época pelo Governo Moreira Franco (Lei nº 1.227/1987). A proposta funcionava como "regiões programas", cuja principal orientação era regionalização orçamentária de programas governamentais.

O segundo caminho é de natureza política e dialógica, envolvendo tanto as áreas setoriais do governo — com suas funções e expertises — quanto os diversos atores municipais, por meio da realização de encontros regionais. A proposta desses encontros é a consolidação de uma Agenda de Desenvolvimento Regional, de forma a subsidiar a construção de arranjos colaborativos regionais destinados à promoção e à governança do desenvolvimento econômico e sustentável nas regiões do estado. Para sua operacionalização, o ciclo de implementação do PEDES está organizado em câmaras técnicas e em um calendário permanente de atividades nas regiões fluminenses.

4. APORTES TEÓRICOS

POR QUE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E REGIONAL DEMANDA UMA RECONFIGURAÇÃO SOCIOPRODUTIVA?

O desenvolvimento econômico e regional demanda uma reconfiguração socioprodutiva em razão das crescentes desigualdades territoriais e da necessidade de superação de padrões de crescimento historicamente excludentes, concentradores de renda e ineficientes do ponto de vista socioespacial. A mera expansão de setores econômicos isolados não é suficiente para promover transformações estruturais capazes de integrar regiões marginalizadas, gerar empregos qualificados e garantir melhoria efetiva das condições de vida. Nesse sentido, torna-se imperativo construir estratégias que articulem o adensamento das cadeias produtivas, a diversificação industrial, a mobilização de atores públicos e privados nos territórios e a sustentabilidade ambiental como eixo transversal, rompendo com perspectivas puramente economicistas.

Nesse contexto, a indústria de transformação se destaca como elemento estratégico por seu efeito multiplicador sobre os demais setores da economia. Conforme demonstrado por Kaldor (1966; 1967), o crescimento industrial está fortemente correlacionado com o aumento da produtividade e com a elevação do produto agregado, configurando-se como motor da transformação estrutural. Contudo, o processo de industrialização deve ser compreendido de forma ampliada, como resultado de processos históricos, políticos e sociais que envolvem o papel do Estado, a organização do território e os projetos de desenvolvimento em disputa (Sposito, 1991).

Tendo em vista esse contexto, a articulação entre políticas de desenvolvimento regional e políticas industriais deve, portanto, buscar a construção de trajetórias de crescimento de alta qualidade, caracterizadas pela valorização de potencialidades endógenas, enraizamento produtivo e fortalecimento da competitividade sistêmica (Sobral, 2013; Fajnzylber, 1988).

Segundo Fajnzylber (1988), a competitividade sistêmica seria:

> (.) no mercado internacional, não só as empresas competem. Confrontam-se também os sistemas produtivos, os esquemas institucionais e os organismos sociais, em que a empresa constitui um elemento importante, mas integrado em uma rede vinculada ao sistema educativo, à infraestrutura tecnológica, às relações gerencial-laborais, ao aparato institucional público e privado, ao sistema financeiro etc." (Fajnzylber, 1988:22-23) [2]

Suzigan e Fernandes (2003) fazem a diferenciação entre competitividade autêntica e espúria:

> A competitividade obtida (.), através do aumento da produtividade e da incorporação de progresso técnico, caracteriza-se com o uma competitividade "autêntica", que se contrapõe à competitividade "espúria", conseguida através da desvalorização cambial, acompanhada

1 Disponível em: https://www.estrategia.planejamento.rj.gov.br/#/posts/56

2 "(.) en el mercado internacional compiten no sólo empresas. Se confrontan también sistemas productivos, esquemas institucionales y organismos sociales, en los que la empresa constituye un elemento importante, pero integrado en una red de vinculaciones con el sistema educativo, la infraestructura tecnológica, las relaciones gerencial-laborales, el aparato institucional público y privado, el sistema financiero, etcétera." (FAJNZYLBER, 1988, p. 22-23)

de restrição à demanda interna e de fatores que podem ser válidos do ponto de vista de uma empresa, mas não do país, tais com o mão-de-obra barata, recursos financeiros artificialmente subsidiados, margens de lucros reduzidas (ou negativas) no mercado externo, compensadas por lucros elevados no mercado interno, subsídios fiscais, etc". (Suzigan e Fernandes, 2003, p.175)

Assim, um dos desafios existentes é definir um dinamismo econômico que fomente vantagens competitivas sustentáveis e progresso técnico. Para alcançar um crescimento equilibrado, é essencial explorar as economias locais e definir estratégias que promovam competitividade sistêmica. Este tipo de competitividade está embasado na relação e interação entre sistemas produtivos, instituições e atores sociais e deve ser foco das políticas que busquem fomentar o adensamento produtivo de âmbito regional, promovendo um crescimento inclusivo e sustentável. A competitividade sistêmica, nesse sentido, depende de uma rede integrada que inclui o sistema educacional, infraestrutura tecnológica, gestão empresarial e o aparato institucional.

É sabido que a decisão de localização de uma indústria depende, em grande medida, de fatores locacionais que influenciam tais decisões de instalação. A localização das indústrias resulta de uma rede intrincada de fatores econômicos que variam de caso a caso, o que dificulta a formulação de regras gerais e universais. Na prática, a escolha do local de instalação de uma fábrica costuma refletir uma combinação de motivos gerais e específicos, próprios a cada situação, tornando desafiadora a identificação de padrões fixos ou replicáveis.

De acordo com Weber (1969), a compreensão dessas influências exige a distinção entre dois conceitos-chave: os "fatores locacionais" e as "unidades locacionais". Os fatores locacionais correspondem às vantagens econômicas que tornam mais atrativa a instalação de determinada atividade em um lugar específico — por exemplo, quando há economias de custo que reduzem o preço de produção. Já as unidades locacionais dizem respeito à produção de um mesmo bem, levando-se em conta os benefícios espaciais envolvidos nesse processo.

Esses fatores locacionais podem ainda ser divididos em gerais e especiais. Os fatores gerais impactam todas as indústrias de forma semelhante, como os custos de transporte, da mão de obra ou de aluguel. Por outro lado, os fatores especiais são específicos a certos setores e estão relacionados a características técnicas, como a necessidade de água potável ou a perecibilidade das matérias-primas utilizadas.

Além disso, Weber também propõe uma distinção entre fatores que orientam a distribuição regional das indústrias e aqueles que influenciam sua concentração ou dispersão dentro dessa região. Os primeiros explicam por que certas regiões atraem mais indústrias, enquanto os segundos elucidam os mecanismos que promovem a aglomeração ou a dispersão industrial no interior dessas regiões.

Outra diferenciação importante apresentada pelo autor diz respeito aos fatores locacionais naturais e técnicos, em contraste com os fatores sociais e culturais. Os primeiros dizem respeito a condições geográficas e avanços tecnológicos, enquanto os segundos se referem às particularidades econômicas, históricas e sociais do local em questão. A compreensão dessas dimensões é essencial para uma análise consistente da localização industrial.

Na literatura clássica, autores como Marshall e Perroux reforçam essa dimensão territorial. Com respeito à literatura econômica sobre a concentração industrial, é sabido que Alfred Marshall possui trabalhos pioneiros. O autor analisou a tendência de empresas se estabelecerem próximas umas das outras para usufruírem de economias internas e externas. Em sua obra clássica "Princípios de Economia", Marshall explica que as economias internas decorrem da especialização e do progresso técnico dentro da própria empresa, enquanto as economias externas provêm do desenvolvimento do setor industrial no entorno. (Cavalcante, 2008)

Para Marshall (1982), a proximidade física entre firmas facilita a circulação de conhecimento e contribui para o aumento da produtividade coletiva. Esse fenômeno de aglomeração cria um ambiente propício à inovação e à competitividade. Complementando essa abordagem, François Perroux introduziu o conceito de "polos de crescimento", que se refere à capacidade de certas indústrias de impulsionar o desenvolvimento regional a partir de sua força motriz.

Diferente de Marshall, Perroux concentra-se na ideia de polarização econômica e na influência estratégica de setores-chave no crescimento territorial. Segundo ele, regiões dominadas por indústrias

dinâmicas tendem a atrair investimentos, trabalho qualificado e infraestrutura, atuando como polos que irradiam desenvolvimento para áreas vizinhas. Essas teorias, embora distintas, se complementam ao explicar as múltiplas lógicas por trás da localização e concentração industrial (CAVALCANTE, 2008).

O desenvolvimento econômico e regional pressupõe uma reconfiguração socioprodutiva, uma vez que os modelos tradicionais de organização da produção e do território frequentemente reproduzem assimetrias socioeconômicas, ineficiências estruturais e desequilíbrios espaciais persistentes. A mera ampliação da atividade econômica não assegura, de forma automática, a atenuação das desigualdades regionais, a elevação da qualidade de vida ou a geração de empregos de maior qualificação. Nesse contexto, a reconfiguração socioprodutiva implica transformações estruturais nas formas de articulação entre produção, trabalho e infraestrutura, com vistas à integração de territórios historicamente marginalizados, à dinamização das economias locais e à promoção de maior justiça socioespacial.

Tal reconfiguração requer a superação de estratégias ancoradas exclusivamente na exploração de recursos naturais ou na especialização produtiva de baixa complexidade. Em contrapartida, torna-se necessário fomentar a diversificação da base produtiva regional, fortalecer os setores industriais e de serviços, incentivar processos de inovação e promover o adensamento das cadeias produtivas. Simultaneamente, impõe-se a reestruturação das relações sociais do trabalho, com ênfase na valorização do trabalho qualificado, na incorporação de grupos historicamente excluídos e na ampliação do acesso a direitos sociais fundamentais.

Para tanto, impõe-se uma abordagem integrada de políticas públicas que supere visões setoriais e fragmentadas. O desenvolvimento regional exige articulação entre políticas macroeconômicas, industriais, tecnológicas, sociais, educacionais e ambientais, promovendo sinergias multiescalares e envolvendo diferentes níveis de governo, instituições e sociedade civil. Isso pressupõe capacidades estatais robustas, planejamento territorial qualificado e instrumentos de governança capazes de viabilizar estratégias de longo prazo.

Destaca-se o papel central do Estado como agente indutor e coordenador desse processo, por meio da formulação e implementação de políticas industriais, tecnológicas, educacionais e de planejamento territorial. A ausência de uma atuação estatal articulada tende a reforçar as desigualdades regionais, favorecendo os espaços mais dinâmicos e aprofundando a exclusão produtiva de territórios periféricos (Monteiro, 2006). Dessa forma, a reconfiguração socioprodutiva constitui condição necessária para que o desenvolvimento econômico se concretize de maneira regionalmente equilibrada e socialmente inclusiva.

A reconfiguração socioprodutiva deve considerar, ainda, os desafios contemporâneos do capitalismo, como financeirização, automação, digitalização e a transição para modelos sustentáveis, exigindo que regiões e sistemas produtivos locais desenvolvam capacidades de inovação, articulação institucional e sustentabilidade (GRIMSHAW, 2017). O desenvolvimento regional, nesse contexto, não pode se restringir à redistribuição de recursos, mas deve valorizar o território como espaço de construção de capacidades e de protagonismo coletivo, com políticas públicas descentralizadas e adaptadas às realidades locais.

Em síntese, a reconfiguração socioprodutiva constitui uma condição necessária ao desenvolvimento econômico e regional, ao propor transformações estruturais na organização da produção e do trabalho, articuladas a políticas públicas de longo prazo, que fortaleçam a competitividade sistêmica, promovam a inclusão social e reduzam desigualdades territoriais. Trata-se, portanto, de um projeto político de transformação que exige a ação coordenada do Estado, a mobilização dos atores regionais e a construção de pactos federativos voltados à justiça social e ao desenvolvimento sustentável.

TEMPOS DE AUSTERIDADE E OS DESAFIOS AO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Em tempos de crise fiscal, a busca por soluções financeiras para viabilizar investimentos em intervenções no espaço físico e o cumprimento de metas contratualizadas do Regime de Recuperação Fiscal impõem aos gestores públicos a adoção de modelos baseados na antecipação de receitas, capazes de transformar fluxos futuros (como tarifas e taxas de serviços) em ativos financeiros negociáveis no presente (AALBERS, 2015).

Diante dessa necessidade, Klink (2022) argumenta que os planejadores se tornaram "co-promotores" de

rendas fictícias ao projetarem, capitalizarem e venderem direitos futuros a consórcios privados. Esse cenário é sustentado por um complexo conjunto de relações entre políticas neoliberais, austeridade fiscal e a incorporação de dispositivos financeiros na gestão das cidades e metrópoles (PURCELL; LOFTUS; MARCH, 2019). Essa combinação transforma o planejamento territorial em um campo dominado por racionalidades financeiras, distanciando-o de seu potencial de promover justiça social e desenvolvimento territorial coeso e inclusivo.

No caso fluminense, por exemplo, as recentes concessões privadas dos serviços de saneamento, com prazo de 35 anos, são bons exemplos das estratégias de captação de rendas públicas por parte do mercado privado. As taxas internas de retorno indicadas na modelagem financeira das concessões para os investidores privados variam entre 25% e 70%, de acordo com o perfil de risco de cada bloco territorial comercializado (KLINK, 2022). Tal operação, embora eficaz na geração de caixa imediato, transfere ao futuro os riscos da inadimplência, das crises e das assimetrias territoriais — riscos que tendem a ser geridos pelo próprio Estado, por meio de renegociações e ajustes contratuais.

Além disso, a financeirização produz conflitos e contradições quando aplicada a regiões institucionalmente fragmentadas e socialmente heterogêneas, como é o caso das concentrações urbanas, a exemplo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ). Os modelos financeiros, como já mencionado, baseados em futuros incertos, simplificam a complexidade territorial ao fragmentar o espaço em partes de rentabilidade mais equilibrada aos investidores. Não há uma visão regional por trás dessas negociações; ignora-se por completo as realidades locais — por exemplo, a modelagem do saneamento não considerou o quadro real das favelas e assentamentos informais do estado —, bem como a baixa capacidade institucional dos municípios.

Todo esse processo materializa o que Klink (2022) chama de dominação da linguagem dos modelos financeiros como paradigma atual do planejamento, deslocando o foco das experiências cotidianas dos cidadãos para abstrações técnico-financeiras. O olhar para o futuro na tentativa de antecipar receitas promovem uma transformação do planejamento urbano-regional em uma ferramenta de viabilização de lucro privado, aprisionando as administrações sob os tentáculos da austeridade fiscal e inibindo propostas alternativas de desenvolvimento.

Contudo, ao tornar visíveis os descompassos entre projeções e realidade, entre futuro e presente, abre-se também uma brecha para repensar o papel do próprio campo do planejamento. Nessa direção, acreditamos que retomar o planejamento como prática pública, ancorada na diversidade, na experiência dos territórios e na participação efetiva dos atores locais, é um desafio complexo, mas necessário.

As premissas do PEDES, conforme descritas na introdução do presente artigo, buscam por meio da incorporação da dimensão territorial escapar das amarras dos planos de austeridade, em uma tentativa de subverter a lógica tradicional aplicada por regimes de recuperação, cujo foco recai exclusivamente sobre o corte de gasto e controle de despesas.

Essa reflexão se aproxima da crítica formulada por Ana Clara Torres Ribeiro à noção de "território projetado" (2009) — uma construção orientada pela racionalidade técnico-instrumental que busca simplificar e homogeneizar territórios reais, complexos e conflituosos. O território projetado tem sido amplamente mobilizado como um instrumento capaz de organizar o espaço segundo diretrizes previamente estabelecidas, muitas vezes descoladas das dinâmicas sociais concretas. Ribeiro, em sua crítica, chama atenção para os limites dessa abordagem, sobretudo quando aplicada a contextos marcados por profundas desigualdades regionais, como é o caso do ERJ.

Nesse sentido, o território não pode ser concebido apenas como um suporte físico ou um espaço vazio a ser preenchido por projetos tecnocráticos. Pelo contrário, a compreensão do território deve ser interpretada como uma construção social, atravessada por relações de poder, conflitos, práticas cotidianas e significações simbólicas. O planejamento que se ancora unicamente na lógica do "território projetado" tende a invisibilizar os sujeitos que vivem e produzem o território de maneira concreta, promovendo, muitas vezes, intervenções que intensificam processos de exclusão e fragmentação socioespacial.

Ao expor esses descompassos no presente, abre-se a possibilidade de conciliação entre o planejamento e os territórios. Trata-se de promover uma "virada epistemológica" (RANDOLPH, 2007) que substitua a centralidade do território projetado por uma escuta

atenta às territorialidades emergentes, abrindo espaço para processos participativos, dialógicos e sensíveis às realidades locais. Nesse contexto, a resistência à financeirização do espaço manifesta-se por meio de atrasos, custos inesperados e demandas sociais não previstas nas modelagens financeiras e nos contratos de concessão, por exemplo.

O planejamento, tal como consolidado nas instituições públicas e em parte significativa da academia, apresenta-se frequentemente como uma prática técnico-política voltada à construção de futuros desejáveis (RANDOLPH, 2024). Essa orientação prospectiva, marcada por objetivos normativos, tende a buscar consensos, negando conflitos, desigualdades e os saberes presentes nos territórios que se pretende planejar. Essa crítica permite repensar o planejamento não como uma antecipação racional de um futuro ideal — conforme o mundo das finanças tende a nos impor —, mas como um campo em disputa, imerso em práticas sociais concretas. De acordo com Randolph, atualmente não seria o planejamento que influenciaria na realização do futuro, mas é a projeção do futuro que acaba por determinar o planejamento.

Assim, o debate atual em torno de propostas de planos de desenvolvimento que recuperam o planejamento territorial como eixo de ação deve se ancorar na amplitude das experiências e nas regionalidades formadas por interações socioespaciais, naquilo que Boaventura de Sousa Santos denominou de "dilatação do presente", na esperança de que a ação possa surgir do reconhecimento das diferentes "ecologias de saberes" (2010).

Enquanto o futuro se apresenta como um horizonte de certeza (ainda que frágil), essa nova perspectiva do planejamento territorial deve se pautar nas possibilidades abertas. Essa distinção tem consequências epistemológicas e políticas para o planejamento: ele se torna sensível às temporalidades sociais, às resistências locais e às formas de conhecimento que escapam à lógica dominante.

Criticar a ideia de planejamento como campo de idealização de futuros implica reposicionar sua função na produção do espaço: de ferramenta de antecipação normativa para um processo situado, coletivo e, por que não, conflitivo. A partir dessas reflexões, sustenta-se que planejar também é reconhecer os tempos do presente, os saberes insurgentes e os inúmeros projetos de sociedade. É nesse sentido que uma *sociologia do presente* (SANTOS, 2010) pode contribuir para reconfigurar o planejamento territorial — não como promessa de redenção futura, mas como prática de escuta, negociação e construção de possibilidades de desenvolvimento regional efetivas.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO – UMA NOVA REGIONALIZAÇÃO COMO ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO ERJ

A construção de uma nova base territorial — ou seja, uma regionalização orientada ao desenvolvimento regional — exige, portanto, uma reflexão aprofundada sobre o papel do Estado e sua atuação estratégica nas diferentes escalas regionais. O conceito de "região", por sua vez, tem sido frequentemente interpretado de forma *a-histórica*, como uma unidade atemporal de organização do território. Essa abordagem descontextualizada tem gerado confusão entre gestores e analistas estatais (BRENNER, 2018).

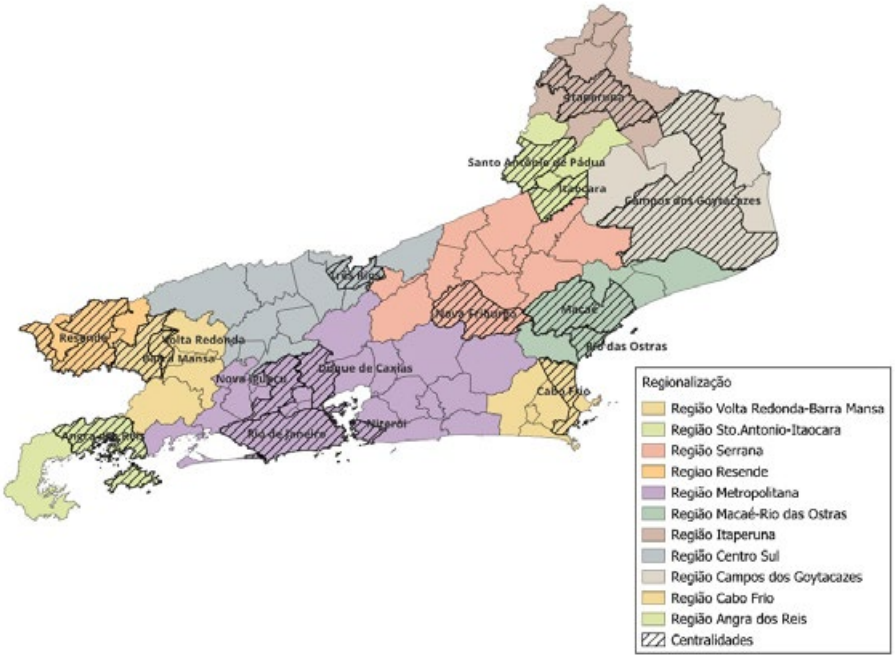
Um ponto central para efeitos de construção de propostas alternativas de desenvolvimento é a relativização do espaço geográfico, evidenciando a necessidade de estratégias políticas capazes de atuar em múltiplas escalas. Curiosamente, embora o campo do planejamento territorial ocupe posição privilegiada para elaborar e complementar análises sobre a dinâmica espacial fluminense, observa-se ainda um frágil diálogo entre os campos do conhecimento — especialmente com os saberes oriundos dos territórios, a partir de uma abordagem *bottom-up* — o que poderia gerar importantes insights sobre o papel do planejamento e dos instrumentos estratégicos na reestruturação do Estado em um contexto de austeridade fiscal.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, a área de planejamento territorial, coordenada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG-RJ), vem estruturando uma base territorial estratégica de referência orientadora das propostas de desenvolvimento econômico e regional no âmbito do processo de implementação do PEDES.

Em sua formulação, vimos que o Plano Estratégico parte do diagnóstico de que o cenário de austeridade, somado à contexto de baixo dinamismo socioprodutivo do estado são importantes desafios a serem enfrentados. Nesse ponto, a construção de um estudo de centralidades regionais e redes de cidades, elaborado pela SEPLAG-RJ (RIO DE JANEIRO, 2022),

é subsídio importante para a uma nova regionalização do ERJ, mais adequada para o enfrentamento e conhecimento a respeito dos problemas econômicos estruturais fluminenses. Além disso, a partir da análise atual dos fluxos e das interações socioeconômicas entre os municípios fluminenses, o planejamento passa a ter uma base territorial estratégica para ampliar o diálogo junto aos atores e instituições sociais dos distintos territórios e regiões. O resultado desse trabalho é a identificação de 11 novas regiões (Figura abaixo), articulando arranjos populacionais dinâmicos, fluxos de serviços e estruturas econômico-produtivas.

Figura 1 – Proposta de regionalização com base em centralidades urbanas



Fonte: elaboração própria a partir de SEPLAG (2022)

Uma segunda abordagem metodológica adotada no processo de implementação do PEDES é de natureza política e dialógica, envolvendo tanto as áreas setoriais de governo — com suas funções e expertises — quanto os municípios, por meio da realização de encontros regionais. A proposta desses encontros é a consolidação de uma Agenda de Desenvolvimento Regional, de forma a subsidiar, inclusive, arranjos colaborativos regionais destinados à promoção e à governança do desenvolvimento econômico e sustentável nas regiões do estado.

Em relação à regionalização, os primeiros resultados, detalhados em Dominguez, Egler e Damaceno (2025), indicaram uma configuração urbano-regional complexa no território fluminense, marcada por importantes concentrações urbanas e produtivas que se estendem para além da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ).

Essa regionalização demonstrou que a formação de centralidades pode ser resultado das potencialidades econômicas e produtivas de um ou mais municípios, com potencial para estruturar novos eixos de desenvolvimento econômico. As zonas de influência dessas unidades espaciais abrem caminho, por exemplo, para a discussão sobre a possibilidade de institucionalização de novos aglomerados urbanos para além da metrópole e/ou adensamento produtivo de complexos econômicos em escala regional.

No caso da RMRJ, destacou-se a necessidade de uma estratégia intrarregional, visto que diversos municípios metropolitanos possuem fatores de centralidade e estabelecem intensas interações entre si. A complexidade metropolitana extrapola os limites administrativos da RMRJ, expandindo sua influência para outras regiões, o que reforça a importância de critérios diferenciados para interpretar os fenômenos territoriais e regionais na metrópole fluminense.

Por outro lado, a nova regionalização também permitiu identificar regiões e sub-regiões com baixa densidade populacional, nas quais predominam

municípios com perda populacional significativa. Trata-se de áreas com frágil articulação entre si e em relação às demais regiões. Nesses espaços, as atividades econômicas se apresentam de forma fragmentada, de baixa agregação de valor e aprimoramento técnico, embora sejam relevantes para a produção e coesão social em escala local.

O estudo de centralidades para a nova regionalização (DOMINGUEZ; EGLER; DAMACENO, 2025) propôs, ainda, uma classificação final das regiões com o objetivo de subsidiar estratégias territoriais específicas. Os destaques regionais foram organizados a partir das categorias "Coesão Territorial" e "Estrutura Produtiva", que serviram de insumos para orientar a formulação de ações estratégicas de desenvolvimento.

Em relação ao segundo caminho metodológico, mais dinâmico e desafiador, visa-se articular o planejamento do PEDES diretamente com os territórios fluminenses. Um planejamento que não se ancora em futuros idealizados, mas numa regionalização fundamentada nas reais relações socioeconômicas e dinâmicas territoriais.

Nesse contexto, as iniciativas estão estruturadas sobre duas instâncias de colaboração: uma de caráter intragovernamental, por meio das Câmaras Técnicas Temáticas (CT); e outra voltada à territorialização de fato, por meio dos Encontros Regionais (ER), ambos ancorados em temas estratégicos definidos pelo PEDES.

Para fins de exemplificação, no âmbito das CT, podemos destacar o tema do Desenvolvimento Agroflorestal do ERJ, que reúne um conjunto de Ações Estratégicas vinculados ao complexo da Economia Verde, envolvendo iniciativas, fontes de financiamento, programas e marcos regulatórios destinados à recuperação e conservação florestal, à proteção dos recursos hídricos e produção agropecuária sustentável.

Importante destacar que o tratamento do tema pelas CT não se restringe a um ou dois órgãos governamentais. Não se limita, por exemplo, às políticas de recuperação florestal da Secretaria de Meio Ambiente ou às políticas agrárias da Secretaria de Agricultura. Nas CT, o tema é abordado em sua complexidade intersetorial, cabendo ao planejamento criar um ambiente de articulação e integração entre os diversos setores da Administração Pública.

Contudo, mesmo reconhecendo os avanços da instância intragovernamental na formulação de propostas intersetoriais, esse fórum apresenta limitações quando se trata da incorporação de proposições estratégicas oriundas dos territórios. A ideia de transversalidade — princípio fundamental do planejamento territorial e da proposta do PEDES como alternativa aos Planos Regionais Funcionais (PRF) — só se concretizará plenamente se construída a partir e com os territórios. Afinal, é no território que a transversalidade ganha forma, onde ritmos, sentidos, condições materiais e projetos de vida se encontram (LEFEBVRE, 2013).

Esse movimento de territorialização é viabilizado pelos *Encontros Regionais* do PEDES. A organização desses encontros, dentro de um ciclo anual, parte da regionalização proposta, mas vai além dela. Novamente, tomando como exemplo o tema do Desenvolvimento Agroflorestal, as relações intersetoriais estabelecidas na esfera governamental contribuem para ativar a temática nos territórios e mobilizar novos atores e instituições locais, com base no conhecimento e capilaridade dos órgãos executores das políticas finalísticas. Após esse ponto, passamos à revisão do tema e suas ações estratégicas propostas no PEDES.

A partir desse estágio que o planejamento pode se deparar com divergências entre as diretrizes administrativas e as dinâmicas territoriais presentes nas ações estratégicas do PEDES e aquilo que será suscitado nos territórios. É justamente a partir dessas tensões e possíveis dissensos que se abrem possibilidades para a construção de alternativas e práticas criativas, voltadas à promoção de atividades produtivas e socioeconômicas articuladas aos territórios.

Dentre essas ações estratégicas do desenvolvimento agroflorestal, sistemas agroalimentares sustentáveis, organizados em escalas locais e sub-regionais, podem servir de elementos estratégicos para a revisão das linhas tradicionais da produção florestal fluminense, limitadas majoritariamente à economia da monocultura e silvicultura.

A partir dos Encontros Regionais, então, é possível construir "mapas estratégicos" fundamentados na regionalização proposta pelo PEDES, identificando novos processos produtivos em diferentes escalas espaciais. Dessa forma, a articulação entre os temas estratégicos debatidos nas CT e os desafios problematizados nos encontros regionais permitem avançar rumo à construção de uma Agenda Regional de Desenvolvimento dinâmica, enraizada no território e como principal fonte de vitalidade do próprio PEDES.

Assim, o planejamento territorial como estratégia de desenvolvimento pode estabelecer pontes entre a dimensão governamental e sua ação socioespacial, ao mesmo tempo em que possibilita o fluxo inverso: uma regionalização construída de baixo para cima (HAESBAERT, 2021), estruturada a partir de discussões oriundas dos territórios e regiões fluminenses, contribuindo, assim, para a formulação de arranjos colaborativos em escala regional.

6. CONCLUSÃO

O Estado do Rio de Janeiro tem buscado, por meio do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES), resgatar e ressignificar o papel do planejamento como instrumento central para a construção de estratégias de desenvolvimento regional, estruturadas a partir de dinâmicas socioeconômicas concretas, tendo o território e região como nortes estratégicos. Em um contexto de austeridade fiscal, marcado pela centralidade da lógica financeira na administração pública, a experiência do PEDES se destaca por propor um planejamento de longo prazo que articula capacidades estatais, evidências empíricas e participação social, de forma a superar a rigidez dos paradigmas fiscalistas e do "território projetado" (RIBEIRO, 2009).

A nova regionalização proposta pelo PEDES, ancorada na análise de centralidades urbanas e redes de interações socioeconômicas, representa um avanço importante frente ao modelo ultrapassado de regionalização orçamentária vigente desde os anos 1980. Ao reconhecer a diversidade dos territórios e promover arranjos colaborativos regionais, o plano aponta caminhos para a reorganização da base socioprodutiva do estado, estimulando o adensamento das cadeias produtivas, a inovação e a valorização das potencialidades locais/regionais.

Além disso, o PEDES evidencia a importância de reconfigurar as práticas de planejamento territorial em direção a uma abordagem integrada, dialógica e sensível às especificidades regionais. A articulação entre as Câmaras Técnicas Temáticas (CT) e os Encontros Regionais (ER) permite não apenas o alinhamento intersetorial das políticas públicas, mas também a incorporação ativa dos saberes e demandas territoriais, criando uma dinâmica de construção coletiva de políticas de desenvolvimento.

Nesse sentido, o planejamento territorial deixa de ser uma ferramenta exclusivamente técnica e prospectiva para se tornar um campo de disputa e de negociação, no qual os conflitos, as resistências e os saberes emergentes ganham protagonismo. O PEDES, ao se colocar como resposta institucional às limitações do Regime de Recuperação Fiscal, oferece uma alternativa ao modelo dominante de gestão pública, propondo uma *sociologia do presente* como base para o desenvolvimento regional.

Em síntese, acreditamos que uma política de desenvolvimento regional para o Estado do Rio de Janeiro requer a superação de modelos centrados apenas na racionalidade fiscal, na linguagem das finanças e em futuros abstratos. A construção de uma nova base territorial estratégica, ativada por meio do diálogo (e conflitos) com os territórios, constitui um passo relevante nessa direção à construção de um futuro possível, ancorado nas possibilidades do presente e na diversidade dos territórios.

7. Referências

1. AALBERS, Manuel B. The potential for financialization. *Dialogues in Human Geography*, v. 5, n. 2, p. 214–219, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1177/204.382.061558815. Acesso em: 16 abr. 2025.
2. BRANDÃO, Carlos R. *Territórios e desenvolvimento: a estratégia dos nós produtivos*. Campinas: Unicamp, 2007.
3. BRENNER, Neil. Perguntas abertas sobre o reescalonamento de Estado. In: BRANDÃO, C.; FERNÁNDEZ, V.; RIBEIRO, L. C. Q. (orgs.). *Escalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades: lições e desafios para América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2018. p. 107–139.
4. CANO, Wilson. *Ensaios sobre economia brasileira*. São Paulo: Unesp, 2007.
5. CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. Produção Teórica em Economia Regional: uma proposta de sistematização. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, vol. 02, n. 1, p. 09-32, 2008.

6. CAVALCANTE, C. M.; LEIS, L. P. PEDES and the institutional mapping of the economy of Rio de Janeiro. In: *VIII Congreso Latinoamericano de Historia Económica*, 2024, Montevideo. Disponível em: [endereço eletrônico incompleto – favor complementar].

7. DAMACENO, L. G. Crise e gestão das finanças públicas estaduais: a implementação do novo Regime de Recuperação Fiscal no Estado do Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n. 23, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.12957/cdf.2022.71468. Acesso em: 16 abr. 2025.

8. DOMINGUEZ, M; EGLER, C; DAMACENO, L. Desenvolvimento Regional e Inteligência Territorial: Por Uma Nova Regionalização do Estado do Rio de Janeiro. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*. Rio de Janeiro, n. 28, Edição Especial, abril, 2025.

9. EVANS, Peter B. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2004.

10. FAJNZYLBER, F. Competitividad internacional: evolución y lecciones. *Revista de la CEPAL*, n. 36, p. 7–24, dez. 1988.

11. FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 30. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2000.

12. GRIMSHAW, Mike. Digital society and capitalism. *Palgrave Communications*, v. 3, n. 1, p. 1–3, 2017. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41599.017.0020-5>.

13. HAESBAERT, Rogério. *Território e descolonialidade: sobre o giro (multi)territorial/de(s)colonial na América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2021.

14. HIRSCHMAN, Albert O. *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

15. KALDOR, N. *Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.

16. _____. *Strategic factors in economic development*. New York: New York State School on Industrial and Labor Relations, Cornell University, 1967.

17. KLINK, Jeroen. Do financial models reshape un-cooperative cities? On urban founder's profit and collaborative-communicative planning in times of austerity. *Urban Studies*, p. 1–25, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1177/004.209.80221096039. Acesso em: 16 abr. 2025.

18. LEFEBVRE, Henri. *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing, 2013.

19. LOFTUS, Alex; MARCH, Hug; PURCELL, Thomas F. The political economy of water infrastructure: an introduction to financialization. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, v. 6, n. 1, p. 1–9, 2019.

20. MARSHALL, Alfred. *Princípios de economia tratado introdutório*. São Paulo / Abril Cultural, 1982.

21. MONTEIRO, Aristides. Intervenção Estatal e Desigualdades Regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo. *Research Papers in Economics*, 2006. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/ipe/ipetds/1229.html>.

22. PERROUX, François. Note sur la notion de pôle de croissance. Économie *appliquée*, v. 8, n. 1–2, p. 307–320, 1955.

23. RANDOLPH, Rainer. Do planejamento colaborativo ao planejamento "subversivo": reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, v. 11, n. 245, p.17, 2007. Disponível em: https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/74044.

24. _____. O planejamento no confronto entre diferentes futuros. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Curitiba, v. 22, n. 1, p. 391–406, 2024.

25. RIBEIRO, Ana Clara Torres. Planejamento e território: por uma crítica da razão tecnocrática. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Ana Clara Torres (orgs.). *A cidade como bem comum: repensando a produção e a apropriação do urbano*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. p. 85–103.

26. RIO DE JANEIRO. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Nota Técnica nº 003/2022/SUBPLE – Centralidades*. Rio de Janeiro, outubro de 2022. Disponível em: http://estrategia.planejamento.rj.gov.br/estrategia-api/wp-content/uploads/2023/01/Nota-Tecnica-no-003.2022. SUBPLE-Centralidades.pdf.

27. RYPESTØL, J. O. Exploring the social dimension of regional industrial restructuring. In: *Edward Elgar Publishing eBooks*, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.4337/978.183.9108174.00011. Acesso em: 16 abr. 2025.

28. SEFAZ – SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA. *Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro*. 2022. Disponível em: http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC420.000.28339. Acesso em: 16 abr. 2025.

29. SOUSA SANTOS, Boaventura de. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2010.

30. SPOSITO, M. Encarnação Beltrão. O centro e as formas de centralidade urbana. *Revista de Geografia São Paulo: UNESP*, v. 10, p. 1–18, 1991.

31. SUZIGAN, W.; FERNANDES, S. C. Competitividade sistêmica – a contribuição de Fernando Fajnzylber. *História Econômica & História de Empresas*, v. 7, n. 2, p. 165–187, 2004.

32. WEBER, Alfred. *Theory of the location of industries*. Chicago: University of Chicago Press, 1969.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

O monitoramento como um instrumento de gestão pública e os impactos no Sistema Socioeducativo

- **Elaine Almeida de Jesus Barroso**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
  E-mail: elainedejesusbarroso@gmail.com
- **Marirôze Vilanova de Gois**
  Fundação Renascer do Estado de Sergipe, Brasil
  E-mail: mariroze.vilanova@gmail.com
- **Cleber Pinto da Silva**
  Fundação Renascer do Estado de Sergipe, Brasil
  E-mail: cleberpinto23@gmail.com

Resumo

Este artigo traz reflexões sobre como o processo de monitoramento ativo produziu resultados na Política de Atendimento Socioeducativo, materializando compromissos assumidos por governos em instrumentos legais de planejamento há mais de 10 anos. As mudanças promovidas pela administração pública acerca da integração do planejamento e do monitoramento se constituíram em mecanismos que possibilitaram maior efetividade, eficácia e eficiência na gestão de programas de atendimento socioeducativo, que atende a adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente. Os caminhos percorridos nesta investigação permitiram resgatar momentos históricos do Ciclo de Gestão da Administração Pública, bem como do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, trazendo à luz a presença e a pertinência da temática do atendimento socioeducativo, considerando a forma de inserção do órgão gestor e os compromissos assumidos nos PPA, desde 2012 e nos Planejamentos Estratégicos desde 2007 até o momento atual. A metodologia utilizada foi o estudo de caso, numa abordagem exploratória, descritiva e qualitativa, nos instrumentos de planejamentos, assim como na ferramenta tecnológica utilizada para o monitoramento. O processo de monitoramento realizado a partir de reuniões periódicas, do acompanhamento de pontos de controle e de pontos de balanço de metas, viabilizou o acesso a dados e informações que subsidiaram decisões relevantes para o Fortalecimento do Sistema Socioeducativo, com impacto no padrão de serviço na área de segurança, saúde, educação e proteção social para garantir o atendimento adequado dos adolescentes, jovens e suas famílias, a exemplo da implantação do Sistema de Videomonitoramento, e da PNAISARI – Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei. Nesse sentido, vale ressaltar que em decorrência do processo de planejamento e de monitoramento a Política de Atendimento Socioeducativo vem conquistando espaços que a aproxima do patamar de prioridade absoluta resguardado constitucionalmente, assim como viabiliza a tomada de decisão na definição e revisão dos compromissos na agenda transversal de políticas públicas.

Palavras-chave: Monitoramento, Medidas Socioeducativas, Planejamento Estratégico

1. INTRODUÇÃO

Grande expectativa se cria ao falar de resultados quando o assunto é uma instituição que é responsável pela operacionalização do Sistema de Atendimento Socioeducativo, onde adolescentes e jovens cumprem medidas socioeducativas com privação ou restrição de liberdade, aplicadas pelo poder judiciário para responsabilizá-los pelo cometimento de ato infracional. A expectativa, tanto das famílias quanto da sociedade, geralmente está relacionada ao resultado do trabalho psicossocial aplicado à vida do adolescente e nesse sentido, o que se espera como resultado é que o adolescente tenha conseguido retornar para o convívio familiar e comunitário, que estabeleça relações interpessoais e afetivas baseadas no respeito, que desenvolva senso de responsabilidade e de autocuidado, dentre outras capacidades e habilidades. No entanto, os resultados que se pretende analisar são os resultados alcançados a partir de mudanças no processo de gestão pública, na organização do trabalho, no planejamento, monitoramento e avaliação das ações, que pode sim alcançar o sujeito para o qual foi desenvolvida a política pública, mas que nos limites metodológicos deste estudo não poderão ser aqui apresentados. Este estudo dedicou-se a analisar os Planos Plurianuais e os Planos Estratégicos do Governo do Estado de Sergipe e a observar o processo de monitoramento desenvolvido pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Inovação (SEPLAN).

A intencionalidade deste artigo revela-se no desejo demonstrar que a metodologia de monitoramento tem o papel de apoiar a tomada de decisão e facilitar a comunicação com outros atores relevantes para a execução da política de atendimento socioeducativo, realizado de modo contínuo e tempestivo.

2. OBJETIVOS

Geral

Identificar o impacto do processo de monitoramento do Plano Estratégico e do Plano Plurianual na política de atendimento socioeducativa executada pela Fundação Renascer no período entre 2007 e 2023.

Específicos

- Identificar aspectos do contexto institucional ex-ante que possam ter contribuído para a formulação das metas pactuadas;
- Analisar a presença e a pertinência de compromissos em relação à política de atendimento socioeducativo em meio fechado;
- Verificar os resultados alcançados pela Fundação Renascer a partir dos compromissos assumidos.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa busca apreender as mediações que elucidam as relações das partes com a totalidade para revelar o real considerando suas contradições e determinações. A pesquisa se caracteriza como teórica, a partir de fontes bibliográficas e documentais, a partir de materiais impressos ou digitais que ainda não apresentam nenhum tratamento analítico, suscetíveis a uma nova elaboração que permitirá ao pesquisador alcançar os objetivos da pesquisa (SEVERINO, 2008). Nesse sentido, serão utilizados como fonte de pesquisa os Planos Estratégicos 2007/2010, 2011/2014, 2015/2018, 2019/2022 e 2023/2026; Planos Plurianuais 2008/2011, 2012/2015, 2016/2019, 2020/2023 e 2024/2027; e os Relatórios de Gestão da Fundação Renascer do período.

A técnica de análise de dados utilizada neste estudo foi a análise de conteúdo através da descrição do que está contido nos documentos. O objetivo desta análise é "organizar e sumariar os dados de forma a tal que possibilitem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação" (GIL, 2008, p.156)

Os limites deste estudo foram demarcados pela disponibilização publicados no portal da transparência ou pela instituição. Realizada a sistematização, os dados foram interpretados, considerando a análise temática para alcançar o objetivo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A PRESENÇA, PERTINÊNCIA, ALIENAÇÃO E RESIGNAÇÃO

A presença de uma determinada meta no planejamento estratégico de um governo gera a expectativa de que a mesma pertence a um grupo "especial" de metas, que no governo "ocupa posição central na aquisição de capital cognitivo necessário para agir em

prol da implementação de políticas públicas e para viabilizar entregas efetivas de bens e serviços à população". (CARDOSO, 2015, p.9). Esta sentença motivou análise sobre a "presença" da temática do atendimento socioeducativo nos últimos planejamentos estratégicos do Estado, e ainda sobre a pertinência de sua inserção. Visto que, segundo Lafer (apud TONI, 2006) "A decisão de planejar é essencialmente uma decisão política, pois é uma tentativa de alocar explicitamente recursos e, implicitamente, valores através do processo de planejamento [.]".

A execução das medidas socioeducativas é um grande desafio para o Estado, no sentido de materializar uma política pública que atue de forma a representar a responsabilização do adolescente pelo cometimento do ato infracional ao tempo em que se constitua como uma intervenção de caráter pedagógico, que garanta direitos e crie oportunidades, conforme as diretrizes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), criado pela Resolução do CONANDA nº 119/2006. No SINASE foram criados os parâmetros da ação socioeducativa organizados pelos seguintes eixos estratégicos: suporte institucional e pedagógico; diversidade étnico-racial, de gênero e de orientação sexual; cultura, esporte e lazer; saúde; escola; profissionalização/ trabalho/ previdência; família e comunidade e segurança. Este documento apresentava um contexto em que, no Brasil, 13.489 adolescente e jovens estavam inseridos em 190 unidades de atendimento socioeducativo que enfrentavam, principalmente, as seguintes dificuldades enfrentadas pelas unidades socioeducativos, quais sejam: estruturas físicas inadequadas, com péssimas condições de manutenção e limpeza, ausência de proposta pedagógica, baixo envolvimento das famílias no processo socioeducativo, forte estigmatização do adolescente em conflito com a lei, além de reunir um público que em sua maioria era formado negros, que enfretava forte estígma pelo cometimento do ato infracional, tendo como principais fatores de vulnerabilidade e risco social a pobreza, exclusão social, evasão escolar e uso de drogas. (ROCHA, 2002, apud BRASIL, 2006).

CICLO – 2007/2010

No contexto institucional ex-ante da Fundação Renascer destacam-se os desafios relacionados à infraestrutura das unidades de internação e ao atendimento aos adolescentes. Órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), como o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA), a Vigilância Sanitária e o Ministério Público apontaram a necessidade de melhorias nas condições físicas das unidades e na qualidade dos serviços prestados. O Ministério Público traduz a problemática vivenciada pelos adolescentes internados em unidades de atendimento socioeducativo, relacionando-a aos artigos do ECA, como um evidente flagrante do descumprimento da Lei.

> "[.] desde o ano de 2006 existem registros quanto a falta de estrutura adequada das unidades USIP e CENAM, especialmente quanto ao disposto nos Arts. 5º, 6º, 88, V, 94 e seguintes, e 100 do ECA, cujos fatos quanto a precária estrutura e inadequação das unidades já eram anteriores a este ano, tanto que várias ações foram ajuizadas através da 2ª Promotoria de Justiça da Curadoria da Infância e Adolescência, que antes de 2011, cumulava as atribuições individuais e coletivas relacionadas com adolescentes infratores.[1]

Ao analisar o Plano Estratégico do Governo do Estado de Sergipe (2007/2010), considerando o contexto disposto acima, identifica-se que o Sistema Socioeducativo, presente na 4ª Diretriz estratégica "Proteção e inclusão social com ênfase à população mais vulnerável e minorias" reunia ações como:

> "Realizar estudo diagnóstico sobre o Perfil da população em medida de situação socioeducativa no estado; Formar equipes conforme pactuado pelo SINASE; Adotar parâmetro SINASE; Desenvolver metodologia participativa, envolvendo a família e a comunidade; Realizar atividades profissionalizantes, oficinas temáticas e lúdicas; Planejar e executar projetos de inclusão social pelas práticas comunicativas; Integrar os projetos de inclusão social para estruturação da rede de comunicação comunitária." (SERGIPE, Planejamento Estratégico, 2007/2010)

1 Informação disponível em: https://oabsergipe.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Relat%C3%B3rio-da-situa%C3%A7%C3%A3o-USIP-e-CENAM.pdf. Acesso em 04/04/2025.

Algumas ações sinalizam compromissos do governo ao responder às demandas judiciais, indicando o início de um processo de aperfeiçoamento da política pública. Outras, embora semanticamente alinhadas às diretrizes do plano estratégico do governo, não apresentam conformidade real com os eixos do SINASE. Além disso, utilizam termos genéricos, como 'práticas comunicativas' e 'estruturação da rede de comunicação comunitária', que evidenciam assimetrias em relação à atuação profissional no atendimento socioeducativo. Ao analisar o PPA (2008/2011), observa-se baixa conectividade com o plano estratégico, especialmente pela ausência de ações orçamentárias que correspondam às propostas nele contidas. Ainda assim, o PPA cumpre parcialmente seu papel ao garantir recursos para atender à importante demanda de adequação da estrutura física das unidades de atendimento socioeducativo, complementando com ações que representavam uma ampliação de oferta, a exemplo do programa de acompanhamento egressos.

> "Reforma a ampliação das unidades de medidas socioeducativas; Programa de Acompanhamento dos Egressos do Sistema Socioeducativo; Assistência Jurídica aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas;" (SERGIPE, PPA, 2008/2011)

No relatório de gestão da Fundação Renascer, referente ao período de 2007 a 2010, constatou-se a ausência de informações sobre a realização de estudos diagnósticos do perfil do público-alvo. Registrou-se apenas a realização de reuniões de grupos de famílias, visitas assistidas, visitas domiciliares e acompanhamento familiar. Em relação à formação das equipes, observou-se a realização de supervisões técnicas conduzidas pelo Núcleo Técnico Operacional (NTO), além de capacitações voltadas à operacionalização do sistema socioeducativo e ao reordenamento institucional. Também foram promovidos cursos de extensão e formação continuada para agentes de segurança e técnicos, abordando temas como adolescência, direitos e segurança interna, em parceria com instituições como a FAPESE e a Secretaria de Segurança Pública. Foram realizadas oficinas temáticas e desenvolvidos projetos voltados à divulgação e comercialização de objetos produzidos pelos adolescentes nas aulas de arte, e voltados a oferta de cursos profissionalizantes. Segundo o relatório, aproximadamente 570 adolescentes foram beneficiados pelas atividades profissionalizantes. (SERGIPE, Relatório de Gestão 2007/2010)

CICLO – 2011/2014

Para a análise do contexto das medidas socioeducativas em Sergipe no período posterior à execução do Plano Estratégico (2007/2010), foi realizado um resgate histórico que evidencia preocupação da sociedade em relação aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas na Fundação Renascer, tendo em vista as inúmeras denúncias encaminhadas ao Ministério Público. Essas denúncias resultaram na instauração de diversas Ações Civis Públicas contra o Estado. O CNJ realizou inspeções em Sergipe nas unidades de atendimento socioeducativo nos anos de 2010 e 2012, e constatou:

> "Superlotação nas unidades de internação masculinas; Má distribuição das unidades de internação, com concentração exclusivamente na capital, Aracaju; Inexistência de Programa Estadual de Atendimento, com objetivos definidos e programas pré-estabelecidos; Exclusão dos adolescentes internados provisoriamente de qualquer contato com escolaridade; Carência de Professores nas demais unidades; Má conservação da estrutura física e unidades com arquitetura prisional; Descumprimento da norma que determina a separação dos adolescentes por idade, compleição física e gravidade da infração cometida; Queixas frequentes de agressões e tratamentos degradantes, praticado por monitores; Má qualidade da comida; Visitas íntimas sem qualquer critério; Falta de capacitação dos monitores."[2]

Em 2012, o SINASE foi instituído pela Lei 12.594, com o objetivo de organizar o atendimento socioeducativo em todo o território nacional. A legislação estabelece diretrizes de funcionamento e define competências e atribuições para os diferentes atores envolvidos. A execução das medidas de privação de liberdade ficou sob responsabilidade do Estado, enquanto as medidas em meio aberto passaram a ser de competência dos municípios. Ademais, o SINASE reafirma os direitos garantidos aos adolescentes, como:

2 Informação disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relatorio_2_etapa_justica_ao_jovem_sergipe.pdf. Acesso em: 01 abr. 2025.

atendimento digno, com acesso à saúde, educação, cultura, esporte e assistência; preservação dos vínculos familiares e comunitários; e a vedação a qualquer forma de tortura, tratamento cruel ou degradante. Em 2013 foi aprovado o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, com diretrizes e eixos operativos para o SINASE, e em 2014 foi aprovada por meio de Portaria Interministerial nº 1.082/2014, assinada pelos Ministérios da Saúde e da Justiça a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei em Regime de Privação de Liberdade (PNAISARI).

Se, no contexto nacional, observam-se avanços significativos no campo legal e normativo, o cenário em Sergipe revela desafios persistentes, e nesse sentido o governo do estado reconhece:

> "Atualmente, algumas dificuldades estão sendo enfrentadas e para que haja uma significante melhoria no atendimento, vislumbra-se a necessidade em aumentar o efetivo do quadro de funcionários; reformar, ampliar e equipar as unidades de atendimento às medidas protetivas e socioeducativas; descentralizar o atendimento socioeducativo através da construção de duas novas unidades de internação no interior do Estado; abranger o atendimento às medidas socioeducativas em meio aberto para todos os municípios do Estado; ampliar a assistência prestada ao adolescente egresso e sua família; implementar novos cursos profissionalizantes e programas de estágio; criar o Sistema de Monitoramento da Política Estadual de Atenção Integral à Criança e Adolescente em situação de risco." (SERGIPE, PPA, 2012/2015)

Segundo o Ministério Público, a situação das unidades de internação masculinas em Sergipe apresenta um quadro crítico, no qual o Governo do Estado e a Fundação Renascer têm postergado o enfrentamento efetivo do caos instalado, apesar da obrigação legal de garantir os direitos dos adolescentes. Tais direitos estão expressamente assegurados pela Constituição Federal (Art. 227), com prioridade absoluta e proteção integral, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e pelos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Conforme destaca o MP:

> "[.] permanece, há anos, caótica e periclitante, afrontando a dignidade e os direitos fundamentais dos adolescentes em conflito com a lei, [.] mesmo após várias medidas judiciais adotadas pelas Promotorias de Justiça mencionadas, pela Defensoria Pública do Estado de Sergipe, pelo Juízo da 17ª Vara Cível da Comarca de Aracaju e inspeções realizadas por Órgãos como OAB, Conselho Nacional de Justiça, Conselho Superior do Ministério Público e a 8ª Promotoria de Justiça dos Direitos do Cidadão/Infância e Adolescência, em cumprimento a Resolução nº 67/2011 do CNMP, providências estas que parecem ainda não ter sensibilizado os gestores da Fundação Renascer e do Estado de Sergipe para o gravíssimo quadro de afronta aos direitos fundamentais dos socioeducandos[.]" [3]

Trazendo para a análise o Plano Estratégico de 2011–2014, elaborado anteriormente à aprovação da Lei do SINASE, mas cinco anos após a publicação das Diretrizes do CONANDA (2006), esperava-se que o documento apresentasse alinhamento com essas normativas nacionais. No referido plano, o atendimento socioeducativo está incluído no Eixo 1 – *Desenvolvimento Social e Afirmação da Cidadania*, com o Microdesafio de "Ampliar a Infraestrutura Social e Promover Inclusão Produtiva dos Vulneráveis e dos Invisíveis", vinculado ao *Programa Temático: Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente*, que tinha por objetivo "Elaborar e executar a Política Estadual de Assistência e Proteção à Criança e ao Adolescente em situação de risco pessoal e social, auxiliando os municípios sergipanos na execução das medidas protetivas e socioeducativas."

Sob o ponto de vista do alinhamento estratégico, a temática do atendimento socioeducativo apresenta pertinência com o eixo, o microdesafio e o programa aos quais está vinculada. No entanto, ao analisar o objetivo do programa em relação aos desafios apontados no contexto descrito anteriormente, observa-se um distanciamento em relação às especificidades do atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de privação de liberdade.

Os compromissos relacionados ao atendimento socioeducativo assumidos pelo Governo no Plano

3 Informação disponível em: https://oabsergipe.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Relat%C3%B3rio-da-situa%C3%A7%C3%A3o-USIP-e-CENAM.pdf. Acesso em 04/04/2025.

Estratégico de 2011/2014 e no PPA 2012/2015 demonstram compatibilidade, ao apresentarem iniciativas similares, como a criação de um sistema de monitoramento da política estadual de atenção à criança e ao adolescente em situação de risco; a promoção de cursos profissionalizantes e programas de estágio; e a assistência às famílias e adolescentes egressos. Em relação à estrutura física das unidades, observa-se que o Plano Estratégico prevê a "reforma e ampliação das unidades do sistema de atendimento protetivo e socioeducativo", enquanto o PPA avança ao propor a "construção de unidades socioeducativas de atendimento no interior do Estado". Essa evolução demonstra uma resposta institucional mais alinhada às demandas evidenciadas no contexto apresentado acima.

Ao analisar os relatórios de gestão de 2011 a 2014, verificou-se a ausência de informações sobre a implementação do 'sistema de monitoramento da política estadual de atenção à criança e ao adolescente em situação de risco', bem como sobre possíveis dificuldades enfrentadas pelo órgão para a sua não realização. Sobre a promoção de cursos profissionalizantes e programas de estágio, os dados revelam que, em média, apenas 10,4% dos adolescentes que ingressam nas unidades de atendimento ou no programa de egresso da Fundação Renascer foram inseridos nessas iniciativas. Observou-se, ainda, que essa situação se agravou no período, passando de 14,4% em 2011 para 9,3% em 2014.

No tocante à situação da infraestrutura das unidades de atendimento socioeducativo, observou-se, a partir dos relatórios de gestão do período, a realização de ações pontuais, que se mostraram insuficientes para atender à demanda por adequações e garantir os direitos dos adolescentes. Foram realizadas a reforma e ampliação da unidade feminina, bem como melhorias no refeitório e lavanderia da unidade de internação provisória masculina.

Vale ressaltar que a precariedade da estrutura foi reconhecida nos próprios documentos oficiais, como demonstrado no seguinte trecho:

> "[.] outro fator de suma importância se refere à superlotação das duas unidades já que a capacidade do CENAM é para 65 adolescentes e nesse período se encontrava com 91 adolescentes, enquanto na USIP a capacidade de atendimento é de 48 adolescentes a mesma atendia nesse período 121 adolescentes. Consequentemente, por falta de espaço físico adequado para remanejar os adolescentes, não foi possível realizar as reformas nas dependências físicas das duas unidades, apesar de todos os esforços juntamente com a SEIDES para encontrar um local adequado para essa transferência." (SERGIPE, Relatório de Gestão, 2013)

Ademais, o contexto da Fundação Renascer foi marcado por uma série de eventos críticos, como greves de agentes de segurança e das equipes técnicas das unidades, compostas por profissionais de Serviço Social, Psicologia e Pedagogia. Houve também a realização de mutirões de audiências e a desinternação de adolescentes envolvidos em atos infracionais de menor gravidade, permitindo sua reintegração ao convívio familiar ou a aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto. Vale destacar, a criação da Comissão de Gestão da Crise do CENAM, com o objetivo de propor e implementar ações emergenciais, respaldadas pelo Decreto nº 29.603, de 21 de novembro de 2013, que declarou estado de emergência por 180 dias na unidade. Além disso, iniciaram-se tratativas com o Governo Federal, por meio da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, visando à construção de uma nova Unidade de Internação para Adolescentes do sexo masculino, no município de Nossa Senhora do Socorro. (SERGIPE, Relatório de Gestão, 2013)

Não obstante tais esforços, em 2014 foi determinada, por decisão judicial, a interdição da unidade de internação masculina, em razão das precárias condições estruturais do local.

CICLO – 2015/2018

O contexto de destruturação na execução das medidas socioedcativas no Estado de Sergipe, provocou visitas de insperção em 2028 pelo Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura – MNPCT que resultaram em recomentações[4] ao Governo do Estado. Diante do exposto, reconhece-se a gravidade da situação enfrentada pelos adolescentes sob custódia da Fundação Renascer no período analisado, bem como a responsabilidade do poder público em formular respostas institucionais eficientes e eficazes, capazes de transformar a realidade do sistema socioeducativo no Estado. Nesse sentido, observa-se que desde 2010, o governo federal tem promovido discussões temáticas com o objetivo de incluir, nos Planos Plurianuais (2012–2015) dos estados, ações voltadas à priorização da política de atendimento socioeducativo. Essas iniciativas buscam fortalecer a articulação horizontal, entre diferentes políticas públicas, e a articulação vertical, entre os diversos níveis de governo. (BRASIL, 2010)

No Planejamento Estratégico de 2015/2018 a temática do atendimento socioeducativo estava vinculada ao compromisso 8: *'Identificar e reduzir o número de famílias que se encontram em situação de extrema pobreza e de vulnerabilidade social, garantindo seus direitos.'* que tinha como uma de suas metas *'Implantar o Plano Decenal de Medidas Socioeducativas'*. Este Plano foi elaborado a partir da colaboração de diversos órgãos governamentais e representação de entidades da sociedade civil, com vigência estabelecida para o período de 2015 a 2024. O plano foi estruturado em quatro eixos operativos: Gestão, Qualificação do Atendimento, Participação Cidadã do Adolescente e Sistemas de Justiça e Segurança, trazendo orientação para as ações do Governo do Estado no âmbito socioeducativo. As metas que impactam a execução das medidas socioeducativas em meio fechado, com previsão para são:

> "Instalação de NAI's nos municípios de maior demanda; Criação de um programa de suporte técnico e de capacitação no SIPIA/SINASE; Efetivação de parcerias de intercooperação com outros bancos de dados; Organização da estrutura pedagógica e técnica da Escola Estadual de Socioeducação; Implantação dos Pólos Territoriais da Escola de Socioeducação; Realização de estudos para adequação das propostas; Institucionalização da Escola Estadual de Socioeducação; Ampliação, capacitação e treinamento dos operadores do SUASE/SE; Criação do PCC; Implantação do STI; Definição dos fluxos do atendimento do SUASE/SE; Articulação do SUASE/SE e outros Sistemas do SGD; Implementação do PPCAM; Desativação das Unidades inadequadas à execução da MSE; Regionalização do SUASE/SE – MSEMF; Criação e implementação da COPESMA do SUASE/SE; Adequação da estrutura arquitetônica ao PPPI; Atualização dos PPPs; Realização de revisões periódicas dos PPPI e por consequência dos PPPs; Inclusão no Planejamento da SEIDES, FRenascer e dos CREAS a elaboração dos PPP para as MSEMA e MSEMF; Realização de revisões periódicas dos PPPs; Participação de todos os adolescentes no processo de elaboração, acompanhamento e execução do PIA; Inclusão no Planejamento Anual das Unidades e Programas de Atendimento Socioeducativo a participação dos adolescentes em atividades de cultura, esportes e lazer; Inserção de todos os adolescentes em cumprimento de Medida no Cadastro Eleitoral, de acordo com a legislação pertinente."

No PPA de 2016/2019 a presença da temática do atendimento socioeducativo está demarcada por meio Programa Estratégico *'Proteção dos Direitos e Assistência Social'*, vinculado ao Eixo I: *'Cuidar das Pessoas'*, e a pertinência por meio de objetivos que traziam a especificidade da temática no texto do objetivo e nas metas:

> "Objetivo 0083: Potencializar o Sistema de Medida Protetiva e o Sistema Socioeducativo do Estado de

4 Recomendações do MNPCT que apresentou recomendações que tratam da: Proibição de práticas que agridem a identidade dos adolescentes; Proibição do uso de instrumentos de controle físico nas unidades; Proibição do isolamento disciplinar; Inclusão de refeição noturna adequada; Garantia de acesso irrestrito à água potável; Criação de protocolo para casos de autoextermínio e automutilação no sistema socioeducativo; Disponibilização do regimento disciplinar aos adolescentes; Ampliação de atividades recreativas pedagógicas e redução do tempo de reclusão em alojamentos; Autorização da entrada de alimentos e itens de higiene enviados por familiares; Restrição da quarentena apenas a casos com suspeita justificada ou confirmação de doenças infectocontagiosas; Proibição da custódia de meninas por agentes do sexo masculino; Revisão do Regimento Interno da Fundação Renascer; Revisão do protocolo de revista. O MNPCT verificou ainda que há uma precariedade e carência de informações acerca do funcionamento e peculiaridade das unidades de atendimento socioeducativo geridas pela Fundação Renascer, tendo em vista que não há transparência sobre o histórico, estrutura e movimentações das unidades.

Sergipe. [Metas] Implementar Projeto Político Pedagógico; Formatar proposta pedagógica das unidades de medidas socioeducativas; Implantar o SIPIA/SINASE; Dar suporte social e educacional às famílias; Garantir a continuidade das ações socioeducativas para o aumento da reinserção social e familiar, bem como a diminuição da reincidência; Garantir a profissionalização dos adolescentes atendidos, a fim de prepará-los para inserção no mercado de trabalho; Implantar a Escola do SINASE.
Objetivo: 0084: Estruturar as unidades de medidas socioeducativas, conforme os parâmetros estabelecidos pelo SINASE. [Metas] Reformar e Ampliar Unidades de Medidas Socioeducativas; Construir uma unidade de medida socioeducativa; Realizar concurso público para contratação de profissionais técnicos e qualificados para o desenvolvimento das atividades de medidas socioeducativas, nas suas diversas áreas; Garantir a manutenção e o adequado funcionamento das unidades de atendimento protetivo e das unidades de atendimento socioeducativo; Habilitar a unidade de saúde de medidas socioeducativas, em parceria com a SMS, SES e MS; Realizar cursos profissionalizantes e oficinas permanentes para os adolescentes atendidos nas unidades;
Objetivo: 0085: Capacitar os adolescentes socioeducandos para garantir a aquisição de habilidades e sua preparação para o mercado de trabalho. [Metas] Capacitar os adolescentes atendidos pela Fundação Renascer do Estado de Sergipe; Encaminhar os adolescentes habilitados para estágio.

Como o Plano Estratégico assumiu as metas definidas no Plano Decenal, o alinhamento com as diretrizes do SINASE foi preservado. Esse alinhamento também se refletiu no PPA 2016/2019, que incluiu ainda metas como a realização de concurso público para a Fundação Renascer e a habilitação da PNAISARI. Apesar da relevância da temática evidenciada nos documentos de planejamento, os relatórios de gestão registraram informações sobre apenas 3 das 27 metas previstas no Plano Estratégico. Entre elas, destacam-se: a implementação do Núcleo Estadual da Escola Nacional de Socioeducação (NEES), em 2016; a realização de capacitações, com ênfase no curso de pós-graduação em socioeducação, em 2017; e a construção de uma nova unidade de internação masculina, de acordo com os parâmetros do SINASE, em 2018. No entanto, em relação às metas do PPA, os relatórios não apresentaram informações sobre a realização do concurso público nem sobre o processo de habilitação da PNAISARI.

CICLO – 2019/2022

Em 2018 a Fundação Renascer foi alvo de inspeções para a elaboração de diagnóstico pelo Ministério Público Estadual e pela Comissão de Infância e Juventude do Conselho Nacional do Ministério Público.[5] Vale ressaltar que a Fundação Renascer inaugurou em 2018 a unidade de internação masculina CASEM no município de Nossa Senhora do Socorro, com capacidade para 84 adolescentes, e deu início ao processo de transferência dos adolescentes à medida que surgindo vagas para viabilizar a desativação da unidade CENAM. Ademais, estabeleceu parcerias com instituições como o Senac e o Senai, visando à qualificação profissional dos adolescentes com vistas a sua reinserção no mercado de trabalho e na sociedade.

O Planejamento Estratégico de 2019/2022 apresenta como compromisso estratégico o fortalecimento do Sistema Socioeducativo do Estado, vinculado ao objetivo de erradicar a extrema pobreza em Sergipe. A meta estabelecida é atender 100% da população interna no sistema (base de 2018) com medidas socioeducativas. No entanto, essa meta não traduz, de forma concreta, o compromisso com o fortalecimento do sistema, uma vez que não especifica quais melhorias serão implementadas para a qualificação do atendimento. Além disso, a execução das medidas socioeducativas é determinada pelo Poder Judiciário, e o seu cumprimento integral, historicamente, tem provocado a superlotação nas unidades de atendimento.

5 A análise das unidades socioeducativas inspecionadas teve como diretriz as legislações internacionais e nacionais referentes ao tratamento de pessoas presas, dentre as quais destacam-se: Convenção dos Direitos Humanos, Pacto de São José da Costa Rica; Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça, da Infância e da Juventude (Beijing), a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, Diretrizes das Nações Unidas para a prevenção da delinquência juvenil (Diretrizes de Riad), e, por fim, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade. 477. No que se refere às legislações nacionais, esse órgão fez uso de Constituição Federal de 1988; Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990); Resolução CONANDA nº 113, de 19 de abril de 2006; Resolução CONANDA nº 119, de 11 de dezembro de 2006; Lei 12.594, de 18 de janeiro de 2012 (SINASE); Portaria nº 1.082, de 23 de maio de 2014 (e subsequentes) do Ministério da Saúde.

Por outro lado, o compromisso anteriormente firmado com a implantação do Plano Decenal explicita ações que o Governo do Estado deve adotar no período, demonstrando um planejamento mais estruturado e direcionado.

Já as metas pactuadas no PPA 2020/2023, por meio do objetivo de fortalecer o atendimento ao Adolescente em Medida Socioeducativa no âmbito estadual, indicam quais ações precisam ser realizadas para alcançar o objetivo, e nesse sentido se propõe a:

Realizar a manutenção e funcionamento das unidades socioeducativas no estado; Estruturar as dependências físicas do Complexo de Segurança Socioeducativo do Estado, obedecendo às normas arquitetônicas do SINASE e Normas Reguladoras da ABNT; Implementar ações articuladas de garantia ao atendimento à saúde dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, habilitando a Unidade de Saúde com a SES e/ou SMS; Capacitar profissionalmente os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, visando a inserção dos mesmos no mercado de trabalho; Desenvolver os Cursos de Capacitação continuada da Escola do SINASE; Estabelecer parcerias institucionais para fortalecer as ações do Programa de Egresso; Realizar Concurso Público para Renascer garantindo recursos humanos em conformidade com o SINASE; Implementar e estruturar o Sistema de Monitoramento do Complexo de Segurança Socioeducativo do Estado; Realizar o Fórum permanente de análise e discussão sobre a aplicação de medidas socioeducativas; Criar Central de vagas para Sistema Socioeducativo do Estado; Celebrar Parceria Pública Privado–PPP, visando a Gestão do Complexo de Segurança Socioeducativo do Estado.

De acordo com a análise apresentada no relatório de gestão de 2022, sobre as metas pactuadas, os resultados foram:

Nº	METAS	SITUAÇÃO	JUSTIFICATIVA
1	Realizar a manutenção e funcionamento das unidades socioeducativas no estado	ATINGIDO	Todas as unidades de atendimento socioeducativo receberam suportes administrativos e operacionais para o pleno funcionamento.
2	Estruturar as dependências fisicas do Complexo de Segurança Socioeducativo do Estado, obedecendo as normas arquitetônicas do SINASE e Normas Reguladoras da ABNT	PARCIALMENTE ATINGIDO	Atualmente 3 das nossas unidades estão passando por reparos (USIP, CASE2 e UNIFEM). As demais, estão de acordo com as normas.
3	Implementar ações articuladas de garantia ao atendimento à saúde dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, habilitando a Unidade de Saúde com a SES e/ou SMS;	EM FASE DE EXECUÇÃO	A adesão das Portarias Interministeriais n° 1.082 e 1.083/2014, que versa sobre a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Adolescente em Conflito com PNAISARI, durante este ano, ocorreu troca de membros do grupo de trabalho bem como a atualização deste. A Renascer recebeu visita técnica de representante da Secretaria de Estado da Saúde, bem como foi realizada reunião com grupo de trabalho, com representação das Secretarias Municipal e Estadual de Saúde, com a Secretaria de Inclusão e Assistência Social (SEIAS), Fundação Renascer, Conselhos de Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS) tendo por objetivo alinhar estratégias para efetivação e adesão das portarias. É sabido que os municípios de Aracaju e Nossa Senhora do Socorro, cumprem com o atendimento, porém a falta de adesão fragiliza pactuações continuadas e sistemáticas, o recebimento do investimento federal, o reordenamento qualificado e articulado das ações, independente de grupo gestor.

Nº	METAS	SITUAÇÃO	JUSTIFICATIVA
			A falta de adesão, inclusive, incorre na dificuldade de acesso ao CNES. A caminhada para habilitação do serviço percorre mais de 06 anos, com aproximações sucessivas, através de provocação formal do Ministério Público do Estado de Sergipe, entre os membros da rede de saúde a fim da assinatura de adesão, porém sem êxito dada a negativa do município de Aracaju. Em Nossa Senhora do Socorro, o Projeto Operativo Estadual (POE) e Plano de Ação foram entregues para apreciação, e tudo indica que através da nova composição do grupo de trabalho será efetivada a adesão. Até o fim do ano, novas reuniões aconteceram com vistas em êxito na PNAISARI.
4	Capacitar profissionalmente os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, visando a inserção dos mesmos no mercado de trabalho	ATINGIDO	Foi possível a inclusão de adolescentes em Programas do Adolescente.
5	Desenvolver os Cursos de Capacitação continuada da Escola do SINASE	ATINGIDO	O Núcleo da Escola do SINASE, vem desenvolvendo o processo de capacitação continuada de forma continua e ininterrupta.
6	Estabelecer parcerias institucionais para fortalecer as ações do Programa de Egresso	ATINGIDO	A Coordenação de Programa de Egressos, vem buscando de forma ativa a celebração de parcerias com órgão públicos, bem como com a iniciativa privada.
7	Realizar Concurso Público para Renascer garantindo recursos humanos em conformidade com o SINASE	ATINGIDO	Publicado Comissões de Trabalho para elaboração do Edital, Publicado Autorização do Poder Executivo para realização do Concurso e contratação da banca examinadora para realização do certame.
8	Implementar e estruturar o Sistema de Monitoramento do Complexo de Segurança Socioeducativo do Estado	EM FASE DE ESTUDO TÉCNICO	Todas as unidades dispõem de monitoramento eletrônico. Estamos realizando estudo técnico para aquisição de novos equipamentos e ampliação de ponto de cobertura.
9	Realizar o Fórum permanente de análise e discussão sobre a aplicação de medidas socioeducativas	PARCIALMENTE ATINGIDO	Este Fórum já foi criado com a participação de vários órgãos e instituições da sociedade civil. A Fundação Renascer tem cadeira, todavia os encontros não vêm acontecendo.
10	Criar Central de vagas para Sistema Socioeducativo do Estado	ATINGIDO	Criada sob a portaria N ° 131/2020 de 08 de agosto de 2020. Todavia ela é elemento qual a Renascer cumpre e que devido a baixa lotação ainda não experenciamos
11	Celebrar Parceria Pública Privado-PPP, visando a Gestão do Complexo de Segurança Socioeducativo do Estado.	NÃO REALIZADA	Ausência de viabilidade técnica.

CICLO – 2023/2026

O sistema socioeducativo vem presenciando uma importante redução do número de adolescentes em cumprimento de medidas em meio fechado, a princípio em decorrência da pandemia mundial do covid-19, a partir da necessidade de adoção de medidas sanitárias para prevenir a propagação da doença. As informações contidas nos relatórios de gestão de 2020 e 2021 demonstram a redução de cerca de 40% no número de admissões no sistema socioeducativo em Sergipe.

Concomitante, houve o estabelecimento de parcerias com instituições como o Senac, Senai, Ministério Público do Trabalho (MPT) e Ministério Público de Sergipe (MPSE), que possibilitaram a ampliação da oferta

de cursos profissionalizantes para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

No tocante ao quadro de servidores, houve em 2022 o enquadramento dos mesmos no Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos da Administração Geral, que altera o regime jurídico dos servidores da Fundação Renascer de celetista para estatutário. Essa ação cumpre um compromisso assumido no Plano Decenal aprovado em 2015.

Em relação ao atendimento socioeducativo, o Planejamento Estratégico de 2023/2026 traz os seguintes objetivos:

> "Objetivo Geral: Qualificar o processo socioeducativo, na perspectiva da garantia de direitos dos adolescentes que cometeram atos infracionais, através do fortalecimento do sistema socioeducativo estadual em meio fechado e semiaberto.
> Objetivos Específicos: Promover o acesso à saúde, educação e profissionalização para adolescentes e jovens internos e egressos do sistema socioeducativo; Promover o acesso a políticas de transferência de renda a adolescentes internos, egressos e suas famílias; Fortalecer os vínculos familiares e comunitários, através da participação ativa no atendimento socioeducativo; Fortalecer as práticas restaurativas na socioeducação." (SERGIPE, Planejamento Estratégico, 2023/2026)

Estes objetivos foram convertidos para as seguintes metas[6]:

> Adequar 04 unidades de atendimento socioeducativo de acordo com os padrões arquitetônicos do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE; Captar recursos para início da construção do Núcleo de Atendimento Integrado (NAI); Implantar sistema de gestão administrativa, finalística e de proteção de dados sensíveis – Socioeducação; Implantar sistema de videomonitoramento nas 05 unidades de atendimento socioeducativo; Habilitar a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei – PNAISARI na Fundação Renascer; Regulamentar a oferta dos projetos que comporão o NAI; Ofertar ensino médio para adolescentes e jovens vinculados à Fundação Renascer; Implantar 01 sala de atendimento educacional especializado (Sala de Recursos / Programa Sergipe na Idade Certa – ProSIC); Ofertar 150 vagas em cursos técnicos profissionalizantes para adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado e semiaberto; Ampliar em 20% o percentual de participação das famílias no atendimento socioeducativo; Reestruturar o Programa de Egressos e Familiares; Reativar o Núcleo Estadual da Escola Nacional do SINASE; Elaborar Plano Estadual de Educação Permanente em Socioeducação; Capacitar 150 profissionais que atuam nas unidades de atendimento do sistema socioeducativo em meio fechado e semiaberto; Implantar o Programa de Práticas Restaurativas e de Contrução de Paz na socioeducação; Revisar o Estatuto Social da Fundação Renascer; Implantar corregedoria para apuração das denúncias de violação de direitos dos adolescentes; Implantar o Observatório das Medidas Socioeducativas

Em relação ao PPA a temático do atendimento socioeducativo corresponde ao Programa Fortalecimento do Sistema Socioeducativo, cujo objetivo geral é qualificar o processo socioeducativo na perspectiva da garantia de direitos dos adolescentes que cometeram atos infracionais através do fortalecimento do sistema socioeducativo estadual em meio fechado e semiaberto. Objetivos Específicos:

> Promover melhorias e garantir a manutenção e funcionamento das unidades de atendimento socioeducativo considerando os aspectos de infraestrutura e tecnologia; Habilitar a Fundação Renascer na Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei, em Regime de Internação – PNAISARI; Implantar o ensino médio nas unidades de atendimento socioeducativo em meio fechado; Promover o acesso à profissionalização para adolescentes e jovens interno e egressos da Fundação Renascer; Implantar a Política de Gestão do Trabalho e Educação Permanente da Socioeducação; Implantar um sistema de informação do atendimento socioeducativo, considerando aspectos técnicos e de segurança socioeducativa; Promover a agilização do atendimento inicial à adolescente a quem se atribui a prática de ato infracional (Art. 88, V do ECA); (SERGIPE, Plano Plurianual 2024/2027)

6 As informações sobre o quadro de metas da instituição foram obtidas por meio da Plataforma Target, sistema de gerenciamento de processo utilizado para o monitoramento das metas do Planejamento Estratégico 2023/2026.

O relatório do monitoramento das metas previstas para o I Biênio do Planejamento Estratégico informa que foram alcançadas 07 das 18 metas pactuadas, quais sejam: Implantar Sistema de Videomonitoramento nas 05 unidades de atendimento socioeducativo, equivalente à meta de Implementar e estruturar o Sistema de Monitoramento do Complexo de Segurança Socioeducativo do Estado presente no PPA 2020/2023; A Central de Videomonitoramento foi inaugurada em novembro de 2024, com instalação de 465 câmeras e capacitação dos profissionais; Habilitar a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes em Conflito com a Lei – PNAISARI na Fundação Renascer, presente no PPA de 2016/2019, visando a ampliação da oferta de serviços de saúde para os adolescentes; Ofertar 150 vagas em cursos técnicos profissionalizantes para adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado e semiaberto; foram qualificados profissionalmente 198 socioeducandos; Reestruturar o Programa de Egressos e Familiares – Refere-se à adequação e ampliação do programa em relação às orientações do CNJ, alterando a modalidade para Programa de Pós-medida; abrangência territorial, e a ampliação do público, passando a atender também os familiares dos adolescentes, desde a sua reestruturação foram acompanhados 19 adolescentes; Reativar o Núcleo Estadual da Escola Nacional do SINASE – que refere-se a um espaço de discussão para aprimoramento da política de socioeducação para definir a agenda de compromissos, diretrizes e estratégias de formação de profissionais que atuam no sistema socioeducativo em Sergipe; Capacitar 150 profissionais que atuam nas unidades de atendimento do sistema socioeducativo em meio fechado e semiaberto – foram capacitados mais de 160 profissionais; Revisar o Estatuto Social da Fundação – A última versão data de 1993, e a necessidade de atualizar a estrutura orgânica da fundação renascer.

5. CONCLUSÃO

Em Sergipe, por algum tempo, a presença da temática do atendimento socioeducativo foi pauta quase diária nos canais midiáticos, trazendo relatos detalhados dos atos infracionais, de evasões e de agressões vivenciadas pelos adolescentes. Este contexto sinalizava para a necessidade urgente de reconhecimento dos aspectos relacionados à ausência do Estado na oferta de serviços básicos, bem como na execução do atendimento socioeducativo orientado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente na perspectiva da garantia de direitos.

Historicamente, as determinações políticas, sociais e econômicas vem provocando um processo de penalização ao invés de responsabilização desses adolescentes, com ações de baixa eficiência, eficácia e efetividade. Será preciso ainda muito trabalho para que a execução das políticas públicas possam oportunizar mudanças na vida dos adolescentes autores de atos infracionais.

Ao longo do período analisado, a presença da temática do atendimento socioeducativo nos instrumentos de planejamento da gestão pública se deu de forma incipiente e pontual em relação às problemáticas vivenciadas cotidianamente pelos adolescentes e profissionais da área. Os compromissos assumidos não se traduziam em respostas institucionais direcionadas à resolução dos problemas. A análise de fatores críticos do contexto acerca da execução das medidas socioeducativas, está presente apenas no PPA 2020/2023, e apesar de reconhecer que esse tipo de análise possa explicar o problema de um determinado momento e orientar ação pública, não incorpora o processo de implementação e gestão das políticas públicas. (CARDOSO, 2015).

Sobre a pertinência da temática do atendimento socioeducativo nos planos estratégicos, considerando os programas, objetivos e metas, foi identificado um crescente refinamento quanto a sua elaboração e organização. Destaque se faz ao plano estratégico de 2015/2018 que incorporou as metas do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo, reconhecendo e valorizando o processo participativo entre diversos órgãos do SGD e da sociedade civil.

Segundo José Celso Cardoso Jr, o processo de monitoramento de programas governamentais é afetado pelo "espaço e peso institucional adequado à realização de atividades regulares, sistêmicas e tempestivas de monitoramento estratégico" (CARDOSO, 2015, p.12). Portanto, a "presença" ou "pertinência" dessa atividade está relacionada ao grau de *alienação institucional* dos dirigentes políticos, ou seja, está relacionada ao quanto os dirigentes recorrem à informações geradas pelo monitoramento para a tomada de decisão.

A análise documental dos planos estratégicos, permitiu apenas a caracterização da sistemática do monitoramento, quais sejam: Plano Estratégico

de 2007/2010 – O plano reconhece a necessidade de um processo de monitoramento contínuo, que permita revisar anualmente as ações, pois as causas dos problemas podem mudar ao longo do tempo e as ações propostas podem não surtir o efeito desejado. Considera o tempo como fator crítico para atingir as metas, que deve ser pactuado com base na realidade e constantemente revisto, pois o atraso no atingimento das metas gera prejuízos sociais e institucionais; Plano Estratégico de 2011/2014 – A metodologia de monitoramento implementa uma "Sala de Situação" responsável por monitorar e avaliar a execução dos programas e projetos prioritários do governo, para garantir que as ações planejadas estivessem sendo implementadas conforme previsto, permitindo ajustes em tempo real nas políticas públicas e projetos, visando aumentar a transparência, eficiência e foco em resultados da gestão pública estadual; O Plano Estratégico de 2015/2018 – O monitoramento dos compromissos de Governo é citado como "sistemática vital" e consiste na consolidação de informações num Relatório Quadrimestral de Acompanhamento Estratégico, que subsidiarão as Reuniões de Monitoramento Estratégico, lideradas pelo Governador; O Plano Estratégico de 2019/2022 demarca que o processo de planejamento não é apenas uma "carta de intenções", e reconhece a necessidade de acompanhar os indicadores, projetos e ações estratégicas com base nas metas estabelecidas. O monitoramento é feito por meio de encontros quadrimestrais com participação do governador, secretários e gestores, onde são analisados: desempenho das metas, obstáculos, recomendações e decisões; A sistemática de monitoramento do Plano Estratégico de Sergipe 2023/2026 está estruturada com base no modelo de Governança Estratégica Integrada, fundamentado no ciclo PDCA (Planejar, Executar, Verificar, Agir), que visa à melhoria contínua da gestão pública. O monitoramento ativo ocorre a partir de encontros regulares entre equipes de monitoramento e lideranças de projeto para verificar o andamento das ações previstas na EAP (Estrutura Analítica de Projeto) e pactuar os pontos de controle a cada encontro, como compromissos da execução; os pontos de balanço de metas com a definição de entregas e foco do trabalho a cada trimestre; assim como, os pontos críticos que identificam problemas e riscos. São produzidos relatórios trimestrais para subsidiar a tomada de decisões do governador e do secretariado, com análises sobre o andamento dos projetos e metas. Ademais, são produzidos também relatórios anuais com o balanço geral do quadro de metas e painel de indicadores para retroalimentar o ciclo do planejamento e possibilitar o ajuste de estratégias, conforme as lições aprendidas. O gerenciamento da execução das metas, cadastro e verificação de pontos de controle, pontos de balanço de metas e pontos críticos se dá por meio de uma plataforma de gestão integrada, que permite o acompanhamento em tempo real.

No que concerne ao impacto provocado pelo processo de monitoramento, entendido como ação relacionada à implementação, execução e gestão da políticas, precisa ser "[.] prática de natureza contínua, cumulativa e coletiva para viabilizar-se como atividade que agrega valor ao campo de compreensão das políticas públicas, respeitadas suas dinâmicas e especificidades". (CARDOSO, 2015)

No caso da Política de Atendimento Socioeducativo do Estado de Sergipe, a análise realizada demonstra que tanto o processo de planejamento, como o de monitoramento foram aperfeiçoados ao longo do tempo, cabendo afirmar que o monitoramento ativo do planejamento estratégico 2023/2026, embora ainda em fase execução, desempenhou papel decisivo no alcance de metas relevantes para a fortalecimento da política, contribuindo para a superação do caráter de alienação e resignação institucional, ao produzir impacto na qualidade do atendimento socioeducativo e na reconstrução do projeto de vida de adolescentes e famílias alcançadas pela Fundação Renascer.

6. Referências

1. BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo: SINASE. Brasília: CONANDA, 2006. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/acoes-e-programas/sinase_integra.pdf. Acesso em: 01/04/2025.
2. _____. Ministério dos Direitos Humanos. Levantamento Nacional: Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/SinaseLevantamento2010.pdf. Acesso em 14/04/2025.
3. CARDOSO JR, José Celso. Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. Brasília: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2040). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3536/1/td_2040.pdf. Acesso em: 30/05/2025.
4. TONI, Jackson De. Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6334/1/Jackson%20de%20Toni.pdf. Acesso em: 01/04/ 2025.
5. GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
6. BRASIL. Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. ***Relatório de inspeção unidades do sistema prisional e socioeducativo do estado de Sergipe***. Brasília, 2023. Disponível em: https://mnpctbrasil.wordpress.com/wp-content/uploads/2023/03/relatorio-missao-sergipe.pdf Acesso em: 15/04/2025.
7. SERGIPE. Fundação Renascer do Estado de Sergipe. Relatório de gestão – 2007/2010. Aracaju. [Relatório mimeografado].
8. _____. Fundação Renascer do Estado de Sergipe. Relatório de gestão – 2009. Aracaju. [Relatório mimeografado].
9. _____. Fundação Renascer do Estado de Sergipe. Relatório de gestão – 2011. Aracaju. [Relatório mimeografado].
10. _____. Fundação Renascer do Estado de Sergipe. Relatório de gestão – 2012. Aracaju. Disponível em: https://renascer.se.gov.br/transparencia/. Acesso em: 02/04/2025.
11. _____. Fundação Renascer do Estado de Sergipe. Relatório de gestão – 2013. Aracaju. [Relatório mimeografado].
12. _____. Fundação Renascer do Estado de Sergipe. Relatório de gestão – 2014. Aracaju. [Relatório mimeografado].
13. _____. Fundação Renascer do Estado de Sergipe. Relatório de gestão – 2016. Aracaju. Disponível em: https://renascer.se.gov.br/transparencia/. Acesso em: 02/04/2025.
14. _____. Fundação Renascer do Estado de Sergipe. Relatório de gestão – 2018. Aracaju. Disponível em: https://renascer.se.gov.br/transparencia/. Acesso em: 02/04/2025.
15. _____. Fundação Renascer do Estado de Sergipe. Relatório de gestão – 2019. Aracaju. Disponível em: https://renascer.se.gov.br/transparencia/. Acesso em: 02/04/2025.
16. _____. Fundação Renascer do Estado de Sergipe. Relatório de gestão – 2020. Aracaju.https://renascer.se.gov.br/transparencia/. Acesso em: 02/04/2025.
17. _____. Fundação Renascer do Estado de Sergipe. Relatório de gestão – 2021. Aracaju. Disponível em: https://renascer.se.gov.br/transparencia/. Acesso em: 02/04/2025.
18. _____. Fundação Renascer do Estado de Sergipe. Relatório de gestão – 2022. Aracaju. Disponível em: https://renascer.se.gov.br/transparencia/. Acesso em: 02/04/2025.

19. _____. Fundação Renascer do Estado de Sergipe. Relatório de gestão – 2023. Aracaju. Disponível em: https://renascer.se.gov.br/transparencia/. Acesso em: 02/04/2025.

20. _____. Secretaria de Estado do Planejamento. Planejamento Estratégico 2007/2010. Aracaju. Disponível em: https://www.transparencia.se.gov.br/GestaoFiscalPlanejamento/PlanoEstrategico. Acesso em: 02/04/2025.

21. _____. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Planejamento Estratégico 2011/2014. Aracaju. Disponível em: https://www.transparencia.se.gov.br/GestaoFiscalPlanejamento/PlanoEstrategico. Acesso em: 02/04/2025.

22. _____. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Planejamento Estratégico 2015/2018. Aracaju. Disponível em: https://www.transparencia.se.gov.br/GestaoFiscalPlanejamento/PlanoEstrategico. Acesso em: 02/04/2025.

23. _____. Secretaria de Estado Geral de Governo. Plano Estratégico 2019/2022. Aracaju. Disponível em: https://www.transparencia.se.gov.br/GestaoFiscalPlanejamento/PlanoEstrategico. Acesso em: 02/04/2025.

24. _____. Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação. Planejamento Estratégico 2023/2026. Aracaju. Disponível em: https://www.transparencia.se.gov.br/GestaoFiscalPlanejamento/PlanoEstrategico. Acesso em: 02/04/2025.

25. _____. Secretaria de Estado da Fazenda. Plano Plurianual 2008/2011. Aracaju. Disponível em: https://www.transparencia.se.gov.br/Planejamento/PPA.xhtml. Acesso em: 02/04/2025.

26. _____. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2012/2015. Aracaju. Disponível em: https://www.transparencia.se.gov.br/Planejamento/PPA.xhtml. Acesso em: 02/04/2025.

27. _____. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2016/2019. Aracaju. Disponível em: https://www.transparencia.se.gov.br/Planejamento/PPA.xhtml. Acesso em: 02/04/2025.

28. _____. Secretaria de Estado da Fazenda. Plano Plurianual 2020/2023. Aracaju. Disponível em: https://www.transparencia.se.gov.br/Planejamento/PPA.xhtml. Acesso em: 02/04/2025.

29. _____. Secretaria de Estado da Fazenda. Plano Plurianual 2024/2027. Aracaju. Disponível em: https://www.transparencia.se.gov.br/Planejamento/PPA.xhtml. Acesso em: 02/04/2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Planejamento de longo prazo e monitoramento de indicadores através de um painel de situação de saúde

- **Bárbara Adelle Lira de Melo**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
  E-mail: barbara.melo.ses@gmail.com
- **Carolinne Rodrigues de Souza Silva**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
  E-mail: carolinne.seplag@gmail.com

Resumo

Considerando a imperiosa necessidade de estabelecer ações conjuntas de planejamento e monitoramento das políticas públicas de saúde voltados para resultados entre a Secretaria de Planejamento e a Secretaria de Saúde de um determinado ente, o presente trabalho destina-se a explicitar os passos para a construção de um Painel de Situação de Saúde, contendo indicadores alinhados com os direcionadores estratégicos de governo.

O supracitado painel apresenta os seguintes indicadores: Mortalidade por causas evitáveis; Mortalidade por doenças crônicas não transmissíveis; Mortalidade por acidente de transporte terrestre; Mortalidade materna; Mortalidade infantil e na infância; Mortes a esclarecer; Proporção de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal; Cobertura vacinal. Para o feito, são utilizadas bases oficiais do Sistema de Informação sobre Mortalidade, do Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos, do Painel de Cobertura Vacinal, além do estudo de estimativas populacionais por município, idade e sexo disponível no DATASUS.

Os indicadores refletem o cenário de mortimorbidade dos residentes da localidade, intimamente relacionado às condições de desenvolvimento socioeconômico e de infraestrutura, bem como ao acesso e à qualidade dos serviços disponíveis nas redes de atenção. Resta notório que, com o envelhecimento da população e o aumento das taxas de urbanização, novos desafios estão lançados no planejamento em saúde.

Cumpre destacar ainda que a escolha dos indicadores está alinhada com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), desenvolvidos pela Organização das Nações Unidas, demonstrando a preocupação no atingimento das metas propostas até 2030. Ademais, foram consultados o Plano Nacional de Saúde 2024-2027 e o Ranking de Competitividade dos Estados, garantindo aderência a tais instrumentos de planejamento.

Em suma, a ferramenta visa oferecer uma visão global da situação epidemiológica do ente ao longo do tempo e balizar a alta gestão na tomada de decisão tempestiva baseada em evidências. A vigilância dos fatores determinantes e condicionantes de saúde possibilita o direcionamento das ações de prevenção e promoção em saúde, bem como a priorização das intervenções com maior impacto para a população, garantindo eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Palavras-chave: Planejamento; Monitoramento; Indicadores, Saúde; Mortalidade; Morbidade.

1. INTRODUÇÃO

A tomada de decisões na gestão pública da saúde requer acesso a informações estruturadas e atualizadas sobre os principais indicadores que refletem as condições de saúde da população. A partir dessa necessidade, este estudo busca explicitar o processo de construção de um painel de situação de saúde, concebido para consolidar e apresentar uma cartela de dez indicadores de saúde alinhados aos direcionadores estratégicos do governo. Entre esses indicadores, destacam-se as principais taxas de mortalidade e os indicadores de atenção primária, fundamentais para orientar políticas públicas mais eficazes e baseadas em evidências.

A análise dos dados de mortimorbidade da população permite identificar padrões e torna possível planejar ações de longo prazo com foco na gestão para resultados, promovendo um planejamento estratégico mais eficiente. Além disso, o painel busca subsidiar a alta gestão na tomada de decisões tempestivas, garantindo respostas mais ágeis e eficazes diante de desafios emergentes.

Outro aspecto relevante do painel é sua contribuição para o norteamento das ações de prevenção e promoção da saúde, permitindo o direcionamento de recursos em áreas prioritárias. Ao estabelecer um panorama objetivo das condições de saúde da população, o painel favorece a otimização dos investimentos e a implementação de intervenções com maior impacto social.

Dessa forma, o artigo visa demonstrar a relevância da disponibilidade de uma ferramenta que possibilite a análise e visualização de dados para a formulação de políticas públicas em saúde, destacando a importância da acessibilidade das informações e do suporte analítico na busca por melhorias na qualidade de vida da população.

2. OBJETIVOS

Este projeto tem como objetivo geral explicitar o processo de construção de um painel de situação de saúde contendo uma cartela de 10 (dez) indicadores de saúde alinhados com os direcionadores estratégicos de governo, bem como com os principais instrumentos nacionais e internacionais de planejamento a longo prazo, quais sejam as principais taxas de mortalidades, além de indicadores de atenção primária.

Os objetivos específicos são:

a) Refletir o cenário de mortimorbidade dos residentes da localidade, que está relacionado às condições de desenvolvimento socioeconômico e de infraestrutura, bem como ao acesso e à qualidade dos serviços disponíveis nas redes de atenção;
b) Auxiliar o planejamento das ações de longo prazo com base nas estatísticas e com foco na gestão para resultados;
c) Balizar a alta gestão na tomada de decisão tempestiva baseada em evidências;
d) Direcionar as ações de prevenção e promoção em saúde para os focos prioritários;
e) Priorizar as intervenções com maior impacto para a população, garantindo eficiência na aplicação dos recursos públicos.

3. METODOLOGIA

Através de pesquisa documental, foi feita uma análise dos principais instrumentos de planejamento a longo prazo a nível mundial, federal e estadual, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (desenvolvido pela Organização das Nações Unidas), o Plano Nacional de Saúde 2024-2027, o Plano de ações estratégicas para o enfrentamento das doenças crônicas e agravos não transmissíveis no Brasil 2021-2030, o Ranking de Competitividade dos Estados (desenvolvido pelo Centro de Liderança Pública – CLP), o PE 2035 e o Plano Plurianual do Estado de Pernambuco, garantindo aderência do painel e dos indicadores elencados a tais instrumentos de planejamento.

Após essa etapa, foi realizada a consolidação dos indicadores a serem acompanhados, com base nos referenciais estudados e na relevância desses dados para a formulação de políticas públicas. Em seguida, iniciou-se o processo de extração de dados a partir de diferentes fontes, seguido pelo tratamento dessas informações para garantir consistência, padronização e qualidade. A etapa seguinte envolveu a carga dos dados em uma plataforma estruturada, permitindo sua organização e posterior visualização.

Com os dados preparados, foi então realizada a elaboração do painel de situação de saúde, com foco na acessibilidade e na inteligibilidade das informações para os gestores e demais interessados. Esse processo foi conduzido de forma iterativa,

garantindo que o painel fosse ajustado conforme novas necessidades identificadas, promovendo uma ferramenta dinâmica e eficaz para o monitoramento da saúde pública no estado. A seguir, a Tabela 1 apresenta um resumo das etapas metodológicas adotadas no desenvolvimento deste estudo:

Tabela 1 – Etapas metodológicas para o desenvolvimento do painel.

Etapa	Descrição
Pesquisa documental	• Levantamento e análise dos principais instrumentos de planejamento em nível mundial, federal e estadual.
Consolidação dos indicadores	• Definição dos indicadores a serem acompanhados, garantindo alinhamento com os referenciais estudados.
Extração de dados	• Coleta de informações a partir de fontes variadas, assegurando cobertura e representatividade dos dados.
Tratamento dos dados	• Padronização, verificação de consistência e organização das informações para garantir qualidade analítica.
Carga dos dados	• Inserção dos dados tratados em uma plataforma estruturada para posterior análise e visualização.
Elaboração do painel	• Desenvolvimento do painel interativo com foco na acessibilidade e inteligibilidade das informações.
Ajustes	• Revisões e aprimoramentos contínuos para garantir aderência às necessidades dos gestores e demais interessados.

Fonte: Autoras, 2025.

Essa abordagem estruturada permitiu a criação de um painel robusto e alinhado às necessidades da gestão pública.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os 10 (dez) indicadores escolhidos para o painel são amplamente utilizados e refletem a situação de saúde do Estado de Pernambuco, além de permitirem a comparabilidade com outros estados. Para o feito, são utilizadas bases do Sistema de Informação sobre Mortalidade, do Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos, do Sistema de Informações Hospitalares, do Painel de Cobertura Vacinal, além do estudo de estimativas populacionais por município, idade e sexo disponível no DATASUS/MS. Vale salientar que as bases de dados de Mortalidade e de Nascidos Vivos são obtidas da Secretaria Estadual de Saúde, que mantém os bancos abertos permanentemente para atualização, especialmente devido às investigações de óbitos. Assim, é possível que haja alteração nos valores e taxas a cada mês, a medida em que os bancos atualizados são disponibilizados.

O painel de situação de saúde apresenta os seguintes indicadores: mortalidade por causas evitáveis; mortalidade por doenças crônicas não transmissíveis; mortalidade por acidente de transporte terrestre; mortalidade materna; mortalidade infantil e na infância; óbitos a esclarecer; proporção de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal; internações por condições sensíveis à atenção primária e cobertura vacinal. Ademais, há uma aba contendo os mapas de calor para as mortalidades, a fim de melhor visualizar os municípios com as melhores e as mais desafiadoras taxas, permitindo o direcionamento das políticas públicas. Por fim, há uma aba com o ranking de competitividade dos estados, com as informações já publicadas pelo CLP, bem como com a projeção para anos posteriores com a utilização das bases disponibilizadas pela Secretaria de Saúde. A seguir, os indicadores são detalhados.

4.1 TAXA DE MORTALIDADE POR CAUSAS EVITÁVEIS

Em 2008, sob a coordenação do Ministério da Saúde, foi realizado um estudo sobre mortes evitáveis, com a participação de especialistas. O trabalho resultou em duas listas de óbitos evitáveis: de 0 a 4 anos e 5 a 74 anos de idade. Assim, a Taxa de Mortalidade por Causas Evitáveis analisa o quantitativo de óbitos pelas causas evitáveis elencadas nas listas, relativamente ao total da população pernambucana na faixa etária de 0 a 74 anos.

As causas de mortes evitáveis ou reduzíveis são definidas como aquelas preveníveis, total ou parcialmente, por ações efetivas dos serviços de saúde que estejam acessíveis em um determinado local e época. Foram divididas em seis subgrupos segundo o tipo de intervenção de saúde: (i) reduzíveis pelas ações de imunoprevenção; (ii) reduzíveis por adequada atenção à mulher na gestação; (iii) reduzíveis por adequada atenção à mulher no parto; (iv) reduzíveis por adequada atenção ao feto e ao recém-nascido; (v) reduzíveis por ações adequadas de diagnóstico e tratamento; e (vi) reduzíveis por ações adequadas de promoção e atenção à saúde.

Para este indicador, foram utilizadas com fontes de dados a base do Sistema de Informações sobre Mortalidade, disponibilizada pela Secretaria Estadual de Saúde, bem como as estimativas populacionais por município, idade e sexo 2000-2024, disponibilizada pelo DATASUS. A fórmula de cálculo deste indicador é a seguinte: Número de óbitos por causas evitáveis de pessoas com idade entre 0 e 74 anos / População residente na faixa etária x 100 mil.

4.2 TAXA DE MORTALIDADE POR DOENÇAS CRÔNICAS NÃO TRANSMISSÍVEIS

A Taxa de Mortalidade por Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) corresponde ao número de óbitos causados por doenças como hipertensão, diabetes, doenças cardiovasculares, doenças respiratórias crônicas e câncer, por cem mil habitantes. As DCNT são a principal causa de morte no Brasil e no mundo, estando fortemente associadas a fatores como tabagismo, consumo excessivo de álcool, sedentarismo, alimentação inadequada e envelhecimento da população.

Esse indicador permite avaliar a carga das DCNT sobre o sistema de saúde e a população, além de auxiliar na formulação de políticas públicas voltadas para a prevenção, diagnóstico precoce e tratamento adequado dessas doenças. Reduções nessa taxa estão associadas à ampliação do acesso à atenção primária, ao controle de fatores de risco e à implementação de campanhas de conscientização sobre hábitos de vida saudáveis.

Para este indicador, foram utilizadas com fontes de dados a base do Sistema de Informações sobre Mortalidade, disponibilizada pela Secretaria Estadual de Saúde, bem como as estimativas populacionais por município, idade e sexo 2000-2024, disponibilizada pelo DATASUS. A fórmula de cálculo deste indicador é a seguinte: Número de óbitos por doenças crônicas não transmissíveis de pessoas com idade entre 30 e 69 anos / População residente na faixa etária x 100 mil.

4.3 TAXA DE MORTALIDADE MATERNA

A Taxa de Mortalidade Materna mede o número de óbitos de mulheres durante a gestação, parto ou até 42 (quarenta e dois) dias após o término da gravidez, por causas direta ou indiretamente relacionadas à gestação, por 100 mil nascidos vivos. As principais causas de morte materna incluem complicações como hemorragia pós-parto, hipertensão gestacional, infecções, abortos inseguros e doenças preexistentes agravadas pela gestação.

Esse indicador reflete a qualidade da assistência obstétrica e do sistema de saúde como um todo. A redução da mortalidade materna depende de ações como o acesso universal ao pré-natal adequado, partos assistidos por profissionais qualificados, atendimento emergencial eficiente e o fortalecimento das políticas de planejamento reprodutivo.

Para este indicador, foram utilizadas com fontes de dados a base do Sistema de Informações sobre Mortalidade e do Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos, disponibilizadas pela Secretaria Estadual de Saúde. A fórmula de cálculo deste indicador é a seguinte: Número de óbitos de mulheres durante a gestação, parto ou até 42 (quarenta e dois) dias após o término da gravidez, por causas direta ou indiretamente relacionadas à gestação / Nascidos vivos x 100 mil.

4.4 TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL

A Taxa de Mortalidade Infantil indica o quantitativo de óbitos infantis de menores de 1 (um) ano a cada mil nascidos vivos e reflete as condições de desenvolvimento socioeconômico e infraestrutura ambiental, bem como o acesso e a qualidade de recursos disponíveis para a atenção à saúde materna e da população infantil. Tem por objetivo identificar e acompanhar a evolução dos óbitos dos nascidos vivos até seu primeiro ano de vida, para desencadear ações de intervenção que visem à redução desses óbitos.

Para este indicador, foram utilizadas com fontes de dados a base do Sistema de Informações sobre Mortalidade e do Sistema de Informação sobre Nascidos

Vivos, disponibilizadas pela Secretaria Estadual de Saúde. A fórmula de cálculo deste indicador é a seguinte: Número de óbitos infantis de menores de 1 (um) ano / Nascidos vivos x mil.

4.5 TAXA DE MORTALIDADE NA INFÂNCIA

A Taxa de Mortalidade na Infância indica o quantitativo de óbitos infantis na faixa etária de até 5 (cinco) anos a cada mil nascidos vivos e possui os mesmos objetivos da Taxa de Mortalidade Infantil, representando esta última a maior parte dos óbitos da Taxa de Mortalidade na Infância. O ranking de competitividade dos estados adota a Mortalidade na Infância, enquanto o instrumento de planejamento a longo prazo PE 2035 adota a Taxa de Mortalidade Infantil. Assim, o painel traz os dois recortes para viabilizar a análise mais completa.

Para este indicador, foram utilizadas com fontes de dados a base do Sistema de Informações sobre Mortalidade e do Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos, disponibilizadas pela Secretaria Estadual de Saúde. A fórmula de cálculo deste indicador é a seguinte: Número de óbitos infantis de menores de 5 (anos) anos / Nascidos vivos x mil.

4.6 TAXA DE MORTALIDADE POR ACIDENTE DE TRANSPORTE TERRESTRE

A Taxa de Mortalidade por Acidentes de Transportes Terrestres indica o número de óbitos por acidentes de transporte terrestre por cem mil habitantes, na população residente em determinado espaço geográfico. Ela permite demonstrar a evolução do número de vítimas fatais dessa modalidade em relação à população em geral, comparando a taxa do ano em curso com a taxa do ano anterior.

Para este indicador, foram utilizadas com fontes de dados a base do Sistema de Informações sobre Mortalidade, disponibilizada pela Secretaria Estadual de Saúde, bem como as estimativas populacionais por município, idade e sexo 2000-2024, disponibilizada pelo DATASUS. A fórmula de cálculo deste indicador é a seguinte: Número de vítimas fatais por acidente de transporte terrestre / População residente na faixa etária x 100 mil.

4.7 ÓBITOS A ESCLARECER

São os óbitos por causas externas relacionados a eventos cuja intenção é indeterminada (CID 10 de Y10 a Y34) por 100 mil habitantes. No Anuário Brasileiro de Segurança Pública, as mortes a esclarecer referem-se a óbitos que, no momento da compilação dos dados, não possuem uma causa definida ou clara. Essas mortes estão sob investigação para determinar se foram homicídios, suicídios, mortes acidentais, mortes naturais ou de outras naturezas.

São casos onde há incerteza sobre as circunstâncias que levaram ao óbito, seja por falta de evidências, investigações inconclusivas ou a necessidade de exames complementares, como autópsias. Essa classificação provisória é utilizada até que uma conclusão definitiva seja alcançada pelas autoridades competentes, como delegacias de polícia, institutos médicos legais e outros órgãos de investigação.

Para este indicador, foram utilizadas com fontes de dados a base do Sistema de Informações sobre Mortalidade, disponibilizada pela Secretaria Estadual de Saúde, bem como as estimativas populacionais por município, idade e sexo 2000-2024, disponibilizada pelo DATASUS. A fórmula de cálculo deste indicador é a seguinte: Número óbitos por ocorrência cuja intenção é indeterminada (CID 10 de Y10 a Y34) / População residente na faixa etária x 100 mil.

4.8 PROPORÇÃO DE MÃES COM 7 (SETE. OU MAIS CONSULTAS DE PRÉ-NATAL

A Proporção de Mães com 7 (sete) ou mais Consultas de Pré-Natal mede o percentual de gestantes que realizaram pelo menos sete consultas pré-natais durante a gravidez, conforme a recomendação do Ministério da Saúde. O acompanhamento pré-natal é fundamental para garantir a saúde da mãe e do bebê, permitindo a identificação e o manejo precoce de possíveis complicações, como diabetes gestacional, hipertensão e infecções.

Esse indicador reflete o acesso das gestantes aos serviços de saúde e a qualidade do acompanhamento oferecido. Quanto maior a proporção de mães com pré-natal adequado, maior a chance de uma gestação segura e um parto sem complicações. Baixos percentuais podem indicar barreiras no acesso aos serviços de saúde, desigualdades regionais e necessidade de ampliação das políticas de assistência materno-infantil.

Para este indicador, foi utilizada com fonte de dados a base do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos, disponibilizada pela Secretaria Estadual

de Saúde. A fórmula de cálculo deste indicador é a seguinte: Número de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal / Nascidos vivos x mil.

4.9 TAXA DE INTERNAÇÕES POR CONDIÇÕES SENSÍVEIS À ATENÇÃO PRIMÁRIA

A Taxa de Internações por Condições Sensíveis à Atenção Primária mede o número de hospitalizações decorrentes de doenças evitáveis ou tratáveis por meio de um atendimento eficaz na atenção primária à saúde, por dez mil habitantes. Entre essas condições, destacam-se infecções respiratórias, gastroenterites, complicações do diabetes, hipertensão e doenças imunopreveníveis. A lista completa dos CIDs está disponível na Portaria do Ministério da Saúde nº 221, de 17 de abril de 2008.

Esse indicador é utilizado para avaliar a eficiência da atenção básica e sua capacidade de resolver problemas de saúde antes que evoluam para quadros mais graves que exijam hospitalização. Altas taxas podem indicar deficiências no acesso ou na qualidade dos serviços de atenção primária, subutilização de estratégias de prevenção e falhas no acompanhamento de pacientes com doenças crônicas. Reduções nesse indicador são um reflexo positivo do fortalecimento da atenção primária, contribuindo para a redução da sobrecarga nos hospitais e dos custos do sistema de saúde.

Para este indicador, foram utilizadas com fontes de dados a base do Sistema de Informações Hospitalares, bem como as estimativas populacionais por município, idade e sexo 2000-2024, ambas disponibilizadas pelo DATASUS. A fórmula de cálculo deste indicador é a seguinte: Número de internações por condições sensíveis à atenção primária / População residente na faixa etária x 10 mil.

4.10 COBERTURA VACINAL

A Cobertura Vacinal mede a proporção da população-alvo que recebeu as vacinas recomendadas no calendário nacional de imunização, de acordo com a faixa etária e o grupo de risco. Esse indicador é essencial para avaliar a efetividade das estratégias de vacinação e a proteção coletiva contra doenças preveníveis, como sarampo, poliomielite, hepatites, coqueluche, tuberculose e gripe.

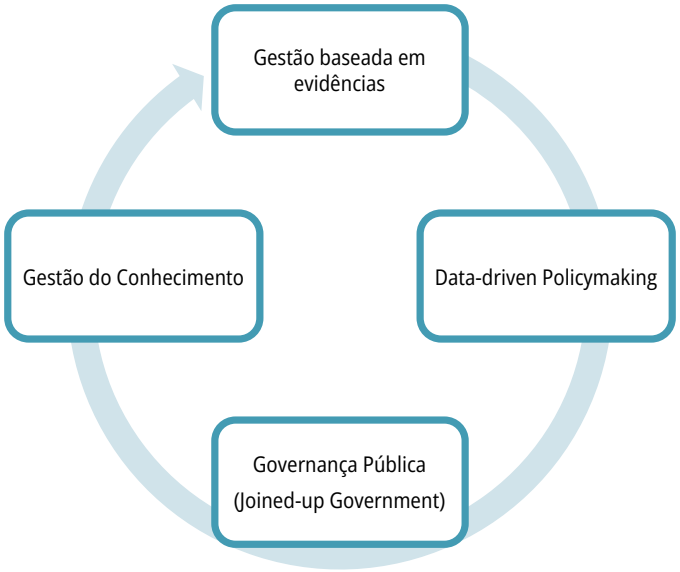
Manter altas coberturas vacinais é fundamental para prevenir surtos e erradicar doenças infecciosas. Quando a taxa de cobertura cai abaixo dos níveis recomendados pela Organização Mundial da Saúde (OMS), há um aumento do risco de reintrodução de doenças já controladas, como o sarampo e a poliomielite. O monitoramento desse indicador auxilia no planejamento de campanhas de vacinação, identificação de grupos vulneráveis e adoção de medidas para ampliar o acesso às vacinas, garantindo a imunização da população.

Para este indicador, foram utilizadas com fontes de dados as bases do Painel de Cobertura Vacinal disponibilizado pelo Ministério da Saúde.

5. SOBRE O PAINEL DE DADOS

Antes de abordar de forma mais específica aspectos relacionados à construção, integração das bases e layout do painel de Situação de Saúde, é importante registrar que a construção de painéis de dados no contexto da administração pública representa mais do que uma ferramenta tecnológica: é uma expressão concreta de um modelo de gestão orientado por evidências. A gestão baseada em evidências (GBE) busca fundamentar decisões e políticas públicas em dados empíricos consistentes, com o objetivo de promover ações mais eficazes, eficientes e transparentes. A partir dessa perspectiva, o uso sistemático de dados permite que gestores públicos superem práticas baseadas em intuições ou pressões políticas, adotando decisões sustentadas por diagnósticos claros dos problemas sociais (HEAD, 2010).

Figura 1 – Pilares que podem compor a gestão orientada por evidências.



Fonte: Autoras, 2025.

Essa abordagem está diretamente relacionada ao conceito de *data-driven policymaking*, ou formulação de políticas públicas orientadas por dados. O uso intensivo de bases de dados, como os sistemas de informações governamentais, possibilita a identificação de padrões, monitoramento de indicadores e avaliação de resultados em tempo real. A adoção de painéis interativos e abertos à sociedade, por exemplo, favorece a democratização da informação e o engajamento cívico, contribuindo para o controle social e a accountability institucional. Ao reunir e sistematizar dados sobre áreas estratégicas, os painéis tornam-se instrumentos de apoio à decisão, tanto para o alto escalão do governo quanto para gestores locais e operadores de políticas públicas (DAVIS, 2009; OECD, 2015).

A governança pública, especialmente na perspectiva do *joined-up government*, também é fortemente beneficiada por esse movimento. O conceito se refere à integração entre diferentes órgãos, esferas e setores do governo, com vistas à atuação coordenada em torno de objetivos comuns. A utilização de dados compartilhados e intersetoriais é um pilar dessa abordagem, pois possibilita que políticas públicas fragmentadas deem lugar a ações integradas e sistêmicas. Painéis que cruzam informações de saúde, segurança, educação e justiça, por exemplo, são essenciais para que governos enfrentem problemas complexos, como a superlotação do sistema prisional ou a violência urbana, com maior capacidade de articulação entre suas diversas frentes de atuação (GIL-GARCIA; PURON-CID, 2014).

Nesse contexto, a gestão do conhecimento torna-se uma aliada fundamental. O conhecimento organizacional, produzido a partir de dados estruturados, análises e experiências institucionais, deve ser sistematizado, compartilhado e reutilizado continuamente. A construção de painéis não apenas organiza a informação, mas também gera novos saberes a partir da análise e interpretação dos dados. Assim, o ciclo de produção de políticas públicas é retroalimentado, pois o conhecimento gerado pela implementação e avaliação das ações retorna ao processo decisório, aperfeiçoando as estratégias e promovendo a inovação governamental. A integração entre dados, informação e conhecimento consolida uma administração pública mais inteligente, responsiva e comprometida com os resultados (WIIG, 1995; SOUZA, 2006).

Dito isso, para a construção do Painel de Situação de Saúde foi utilizada a plataforma Power BI, ferramenta de Business Intelligence que permite a integração de diversas bases de dados e a visualização dinâmica de informações por meio de relatórios interativos. A proposta central do painel é subsidiar o planejamento e a tomada de decisão conjunta entre a Secretaria de Planejamento e a Secretaria de Saúde, promovendo um monitoramento contínuo das políticas públicas de saúde voltadas para resultados concretos.

O desenvolvimento do painel partiu da estruturação das bases do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos (SINASC), do Sistema de Informações Hospitalares (SIH), do Painel de Cobertura Vacinal e os dados de estimativas populacionais por município, idade e sexo disponibilizados pelo DATASUS. Esses dados foram tratados e consolidados para garantir padronização, confiabilidade e atualização compatível com os ciclos de análise estabelecidos pelos órgãos gestores.

A consolidação dos dados no Painel envolveu a aplicação de um processo de ETL (Extração, Transformação e Carga), fundamental para garantir a integridade e a coerência das informações apresentadas. A etapa de extração consistiu na obtenção periódica dos dados brutos diretamente da Secretaria de Saúde, bem como das plataformas do Ministério da Saúde, como os arquivos do SIM, SINASC, Painel de Cobertura Vacinal e estimativas populacionais do DATASUS. Em seguida, os dados passaram por uma etapa de transformação, na qual foram realizados procedimentos de padronização de nomes de municípios, conversão de formatos de datas, categorização de faixas etárias, tratamento de valores nulos e unificação de variáveis com estruturas semelhantes.

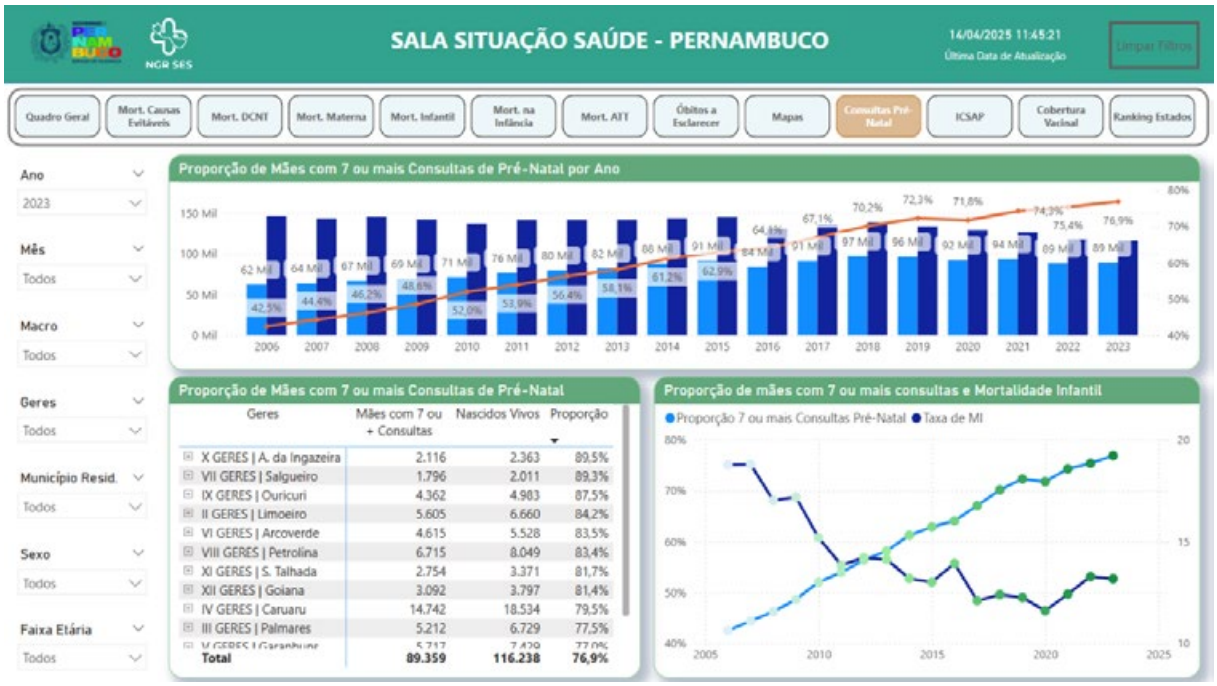
A etapa de carga consistiu na inserção dos dados tratados no Power BI, estruturado para facilitar a análise cruzada entre indicadores de diferentes fontes. O modelo de dados foi organizado com base em tabelas fato e tabelas dimensão, permitindo análises, por exemplo, por período, município, sexo e idade. As diferentes bases de dados foram integradas por meio de chaves primárias, formando uma estrutura relacional que garantisse a coerência analítica entre os indicadores.

A interface do painel foi desenhada para favorecer a análise tanto global quanto específica dos indicadores. Para isso, foram criadas páginas dedicadas a cada um dos principais indicadores de saúde elencados. Nessas páginas, é possível explorar detalhamentos por ano, faixa etária, sexo e território, permitindo a identificação de padrões, tendências e possíveis iniquidades regionais.

Figura 2 – Exemplo da interface da tela de Mortalidades no BI.

Fonte: BI elaborado pelas autoras, 2025.

Figura 3 – Exemplo da interface da tela de Proporção de Mães com 7 ou mais consultas de Pré-Natal.



Fonte: BI elaborado pelas autoras, 2025.

Além das páginas temáticas, o painel conta com uma página de visão consolidada geral, que reúne os principais indicadores em um só lugar, permitindo uma comparação direta entre os municípios, as Gerências Regionais de Saúde, as Macrorregiões de Saúde e o estado como um todo.

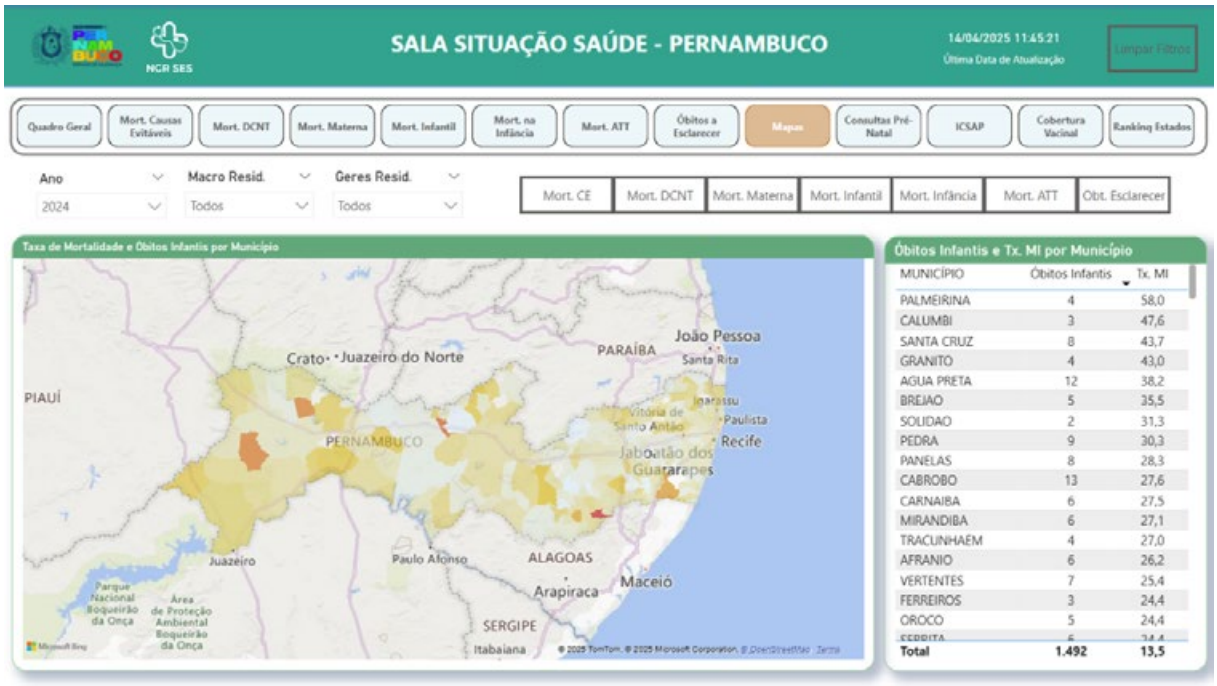
Figura 4 – Interface da visão consolidada que permite comparação com o estado, a macrorregião e a regional de saúde.

Fonte: BI elaborado pelas autoras, 2025.

Essa visão integrada contribui para o fortalecimento da governança territorial, oferecendo subsídios para a definição de metas regionais e o acompanhamento de avanços e desafios na área da saúde.

Outro destaque do painel são os mapas de calor, que foram incorporados para facilitar a análise espacial dos dados, especialmente dos indicadores de mortalidade. Esses mapas possibilitam uma leitura rápida da distribuição dos eventos de saúde no território, evidenciando áreas críticas e permitindo a priorização de intervenções conforme as necessidades locais.

Figura 5 – Interface da visão por Mapa de Calor.



Fonte: BI elaborado pelas autoras, 2025.

6. USO PARA O MONITORAMENTO ESTRATÉGICO

Inicialmente, foi elaborado um acordo de compromisso e cooperação técnica entre a Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional e a Secretaria Estadual de Saúde, com o objetivo de estabelecer ações conjuntas dos Órgãos participantes no intercâmbio de tecnologias, conhecimentos e bases de dados, que possibilitassem a criação de visualizações (views) de consulta ou compartilhamento de bancos de dados, para serem acessadas e trabalhadas através das ferramentas *Microsoft Excel, QlikView, PowerBI, ElasticSearch, R Stats*.

Cumpre destacar que os partícipes do acordo se comprometeram a garantir o devido tratamento aos dados pessoais, conforme as prescrições legais disposta na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei Federal nº 13.709/2018) e da Política de Proteção de Dados Pessoais Local (PPDPL) da Secretaria Estadual de Saúde, e se responsabilizaram quanto à utilização, integridade e confidencialidade dos dados disponibilizados, utilizando-os apenas para o exercício das funções institucionais.

A propositura do acordo visou ainda a elaboração de estudos científicos, criação e atualização de painéis, análises e notas técnicas que se destinam a contribuir na melhoria da política pública de saúde do Estado, prerrogativa amparada na Lei Complementar nº 141, de 3 de setembro de 2009, que estabelece o Modelo Integrado de Gestão do Estado de Pernambuco, composto pelos sistemas de Controle Social, Planejamento e Gestão, Gestão Administrativa e Controle Interno. Tal Modelo é coordenado pelo Núcleo de Gestão, subordinado à Governadora e composto pelos titulares dos seguintes órgãos: Vice-Governadoria, Casa Civil, Procuradoria Geral, Chefia de Gabinete da Governadora, além das Secretarias de Planejamento e Gestão, Fazenda, Administração e Controladoria Geral.

O processo de trabalho do sistema de Planejamento e Gestão, coordenado pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional, consiste em monitorar a execução dos programas, projetos e atividades, conciliando-os com os instrumentos formais de planejamento, além de avaliar os resultados da ação governamental. O supracitado instrumento prevê ainda a criação de núcleos temáticos, hoje denominados de Núcleos de Gestão por Resultados.

Complementarmente, o Decreto n.º 39.336, de 25 de Abril de 2013, que regula a Gestão por Resultados no Estado, reforça em seu Art. 10, §3º, que as Secretarias de Estado devem fornecer as informações solicitadas pelo Núcleo de Gestão por Resultados, envidando esforços para obtê-las, quando não dispuserem no momento. A Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, por sua vez, prevê a manutenção de dados em formato interoperável e estruturado para o uso compartilhado com vistas à execução e ao acompanhamento das políticas públicas.

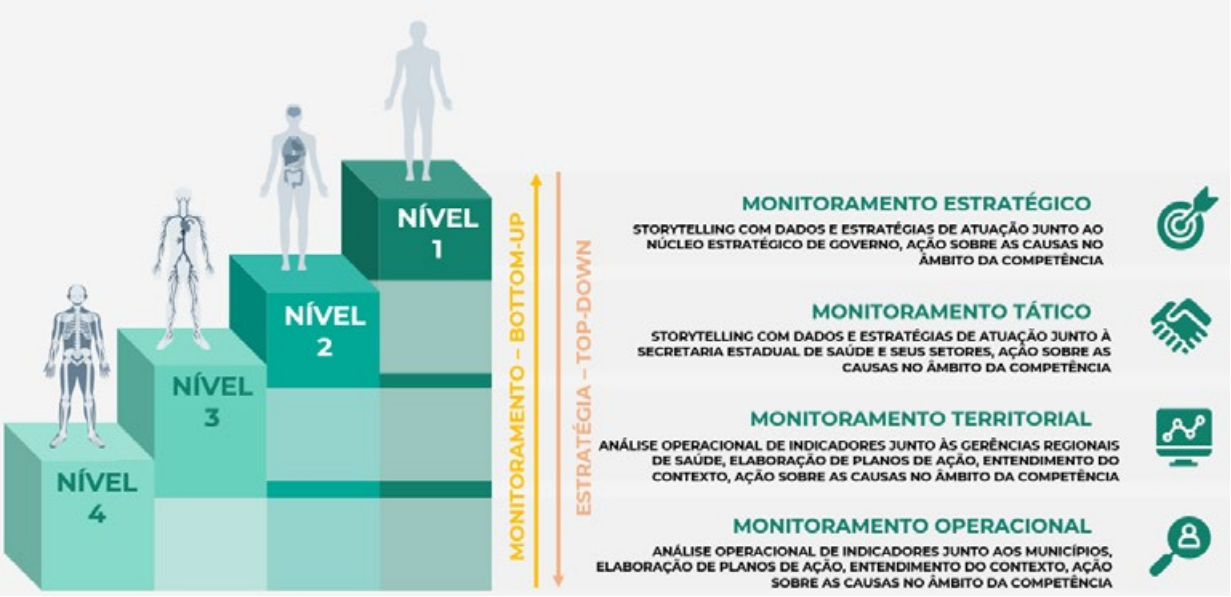
Amparado nos normativos supracitados e assinado o acordo de compromisso e cooperação técnica, são então desenvolvidos painéis, estudos, notas técnicas, além de outras ferramentas, que permitem o direcionamento das políticas públicas de forma racional e efetiva, ampliando o desempenho do Governo na entrega de bens e serviços com a qualidade necessária e no tempo adequado.

Alinhado com o Plano Nacional de Saúde 2024-2027, que se configura como eixo norteador da política de saúde no âmbito federal, e cujas diretrizes foram estabelecidas na Décima Sétima (17ª) Conferência Nacional de Saúde, o Painel de Situação de Saúde promove o fortalecimento da atenção primária com foco na universalização do acesso e no cuidado integral, na promoção e na prevenção a doenças e agravos e na redução das regionais e sociais, a medida que propicia a análise dentro das várias divisões territoriais do estado.

No que tange às doenças e agravos, é notório que o perfil das causas de mortimorbidade no mundo estão cada vez mais relacionadas às doenças crônicas não transmissíveis. No Brasil, e especialmente no estado de Pernambuco, ainda há o viés das causas externas, que elevam as taxas de mortalidade por causas evitáveis. O Plano Nacional de Doenças e Agravos não Transmissíveis 2022-2030 aborda quatro grupos de doenças que têm demonstrado crescente impacto nos indicadores de saúde, quais sejam as cardiovasculares, os cânceres, as doenças respiratórias crônicas e as diabetes. Assim, o Painel traz as taxas de mortalidade por causas evitáveis e de doenças crônicas não transmissíveis com a finalidade de permitir o entendimento sobre o cenário e o melhor direcionamento das ações governamentais.

O Painel de Situação de Saúde, então, serve de guia para o monitoramento em todas as instâncias, facilitando um planejamento das ações sobre as causas de forma integrada nos âmbitos municipais, territoriais (das Macrorregionais e das Gerências Regionais de Saúde), da Secretaria de Saúde e do Núcleo de Governo. Por ser uma ferramenta online com login e senha, é possível realizar reuniões específicas *in loco* analisando, em cada um dos níveis de monitoramento, as séries históricas, bem como as tendências de comportamento dos indicadores, permitindo o direcionamento assertivo das ações.

Figura 6 – Níveis de monitoramento.



Fonte: Autoras, 2025.

7. CONCLUSÃO

A construção de um Painel de Situação de Saúde representa uma iniciativa estratégica fundamental para o planejamento e monitoramento das políticas públicas de saúde. Ao integrar esforços entre as Secretarias de Planejamento e Saúde, essa ferramenta oferece uma base sólida de indicadores que orientam a atuação governamental com foco em resultados.

Os indicadores seguintes foram selecionados com base em fontes oficiais e refletem, de forma concreta, os principais desafios enfrentados pelos gestores públicos, especialmente no que tange à atenção primária: Mortalidade por causas evitáveis; Mortalidade por doenças crônicas não transmissíveis; Mortalidade por acidente de transporte terrestre; Mortalidade materna; Mortalidade infantil e na infância; Mortes a esclarecer; Proporção de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal; Cobertura vacinal.

A ferramenta tem base em um acordo de compromisso e cooperação técnica entre as Secretarias, visando a elaboração de estudos científicos, criação e atualização de painéis, análises e notas técnicas que se destinam a contribuir na melhoria da política pública de saúde do Estado, com base em normativos que estabelecem a coordenação e acompanhamento pelo Núcleo de Gestão. Cabe à Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento regional, por sua vez, monitorar a execução dos programas, projetos e atividades, conciliando-os com os instrumentos formais de planejamento, além de avaliar os resultados da ação governamental.

Por fim, ao alinhar-se aos principais instrumentos de planejamento de longo prazo, o painel reforça o compromisso com uma gestão pública orientada por evidências. O monitoramento contínuo dos indicadores permite intervenções mais precisas, priorizando ações que promovam saúde e previnam agravos. Dessa forma, a ferramenta se consolida como essencial para a eficiência das políticas públicas, contribuindo para a redução das desigualdades em saúde e para a melhoria dos níveis de mortimorbidade nos territórios pernambucanos.

8. Referências

1. BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709compilado.htm>. Acesso 14 abr. 2025.
2. BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Informação e Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS). Estudo de estimativas populacionais por município, idade e sexo 2000-2024. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/seidigi/demas/dados-populacionais>. Acesso 03 mar. 2025
3. BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Informação e Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS). Tabnet: Informações de Saúde. Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude-tabnet/>. Acesso 03 mar. 2025
4. BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Informação e Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS). Tabnet: Lista de Tabulação de Causas Evitáveis de menores de 5 anos. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/sim/Obitos_Evitaveis_0_a_4_anos.pdf>. Acesso 03 mar. 2025
5. BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Informação e Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS). Tabnet: Lista de Tabulação de Causas Evitáveis de 5 a 74 anos. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/sim/Obitos_Evitaveis_5_a_74_anos.pdf>. Acesso 03 mar. 2025
6. BRASIL. Ministério da Saúde. Painel de Cobertura Vacinal – Residência. Disponível em: <https://infoms.saude.gov.br/extensions/SEIDIGI_DEMAS_VACINACAO_CALENDARIO_NACIONAL_COBERTURA_RESIDENCIA/SEIDIGI_DEMAS_VACINACAO_CALENDARIO_NACIONAL_COBERTURA_RESIDENCIA.html>. Acesso 03 mar. 2025.
7. BRASIL. Ministério da Saúde. Plano de Ações Estratégicas para o Enfrentamento das Doenças Crônicas e Agravos Não Transmissíveis no Brasil, 2021-2030 (Plano de Dant). Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/svsa/doencas-cronicas-nao-transmissiveis-dcnt/09-plano-de-dant-2022_2030.pdf/view>. Acesso 03 mar. 2025.
8. BRASIL. Ministério da Saúde. Plano Nacional de Saúde 2024-2027. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/gestao-do-sus/instrumentos-de-planejamento/pns/plano-nacional-de-saude-pns-2024-2027/view>. Acesso 03 mar. 2025.
9. CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA. Ranking de Competitividade dos Estados. Disponível em: <https://rankingdecompetitividade.org.br/estados>. Acesso 03 mar. 2025
10. BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 221, de 17 de abril de 2008. Lista Brasileira de Internações por Condições Sensíveis à Atenção Primária. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/sas/2008/prt0221_17_04_2008.html>. Acesso 03 mar. 2025.
11. CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA. Ranking de Competitividade dos Estados. Disponível em: <https://rankingdecompetitividade.org.br/estados>. Acesso 03 mar. 2025
12. DAVIS, Kevin E. Evidence-Based Policymaking: What Evidence, What Base, and What Policy? The Australian Economic Review, v. 42, n. 4, p. 419–423, 2009.
13. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso 03 mar. 2025
14. GIL-GARCIA, J. Ramon; PURON-CID, Gabriel. Using Information Technologies to Create New Opportunities for Government Coordination: The Case of the Integration of Justice Information Systems in Mexico. In: Public Administration Review, v. 74, n. 3, p. 328–337, 2014.

15. GOVERNO DE PERNAMBUCO. Decreto n. 39.336, de 25 de abril de 2013. Estabelece o Valor Público como objetivo dos Programas de Estado, fixa diretrizes para a Gestão por Resultados, e estabelece a execução dos Pactos de Resultados no âmbito do Poder Executivo Estadual. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=6&numero=39336&complemento=0&ano=2013&tipo=&url=#:~:text=-DECRETO%20N%C2%BA%2039.336%2C%20DE%2025,%C3%A2mbito%20do%20Poder%20Executivo%20Estadual.>. Acesso 14 abr. 2025.

16. GOVERNO DE PERNAMBUCO. Estratégia de Desenvolvimento de Pernambuco e Carteira de Projetos Públicos: Pernambuco 2035. Disponível em: <https://www.seplag.pe.gov.br/pe-2035>. Acesso 03 mar. 2025

17. GOVERNO DE PERNAMBUCO. Lei Complementar n. 141, de 3 de setembro de 2009. Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. Disponível em: <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=141&complemento=0&ano=2009&tipo=&url=>. Acesso 14 abr. 2025.

18. GOVERNO DE PERNAMBUCO. Revisão do Plano Plurianual – PPA 2025. Disponível em: <https://www.seplag.pe.gov.br/orcamento>. Acesso 03 mar. 2025

19. HEAD, Brian W. Reconsidering Evidence-Based Policy: Key Issues and Challenges. Policy and Society, v. 29, n. 2, p. 77–94, 2010.

20. OECD. Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being. Paris: OECD Publishing, 2015.

21. SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, n. 16, p. 20–45, jul./dez. 2006.

22. WIIG, Karl M. Knowledge Management: An Evolutionary View. In: Knowledge Management and Organization Design. Boston: Butterworth-Heinemann, 1995.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Planejamento e Orçamento por resultados: painel integrado de indicadores e metas de resultados de políticas públicas setoriais

- **Ricardo Luiz de Albuquerque Moreira Filho**
  SEPLAG-PE, Brasil
  ricardoluiz.moreira@seplag.pe.gov.br
- **Hugo Augusto Vasconcelos Medeiros**
  SEPLAG-PE, UFPE, Brasil
  hugo.vasconcelos@seplag.pe.gov.br, hugo.medeiros@ufpe.br
- **Ryan Paulo da Silveira Amorim**
  SEPLAG-PE, Brasil
  ryan.amorim.seplag@gmail.com
- **Júlia Nascimento Barrêto**
  SEPLAG-PE, Brasil
  juliabarretojnb7@gmail.com, juliabarreto@seplag.pe.gov.br

Resumo

Este trabalho apresenta a produção de um painel integrado de indicadores e metas de resultados em políticas públicas setoriais na perspectiva de planejamento e orçamento por resultados. O objetivo do painel é aumentar o alinhamento e a integração entre os produtos e resultados que a política precisa gerar e a distribuição de insumos por meio de créditos orçamentários, de modo a garantir a adequação do modelo lógico da ação pública. Foram coletados dados de indicadores de cobertura e resultados das políticas públicas de educação, saúde e segurança, com o estabelecimento de metas a partir de benchmarking a partir de unidades de referência na mesma região administrativa do Estado de análise. Após a construção dos indicadores e das metas, foi analisada a estrutura orçamentária, de modo a perceber quais insumos estão conectados aos indicadores de cobertura e resultado, construindo um modelo lógico que permite acompanhar a consecução dos indicadores. Painel de dados integrados com dados orçamentários, indicadores de cobertura e indicadores de resultados, com as respectivas metas. O painel está em versão de mínimo produto viável (MVP), com a coleta dos dados sendo reformulada para facilitar a integração e a segmentação dos dados, sempre que possível. Espera-se que este artigo possa contribuir com a discussão sobre a construção de modelos lógicos, e combinação de indicadores e metas de orçamento, cobertura e resultados, de modo a garantir uma melhor gestão da ação pública e transparência à população.

Palavras-chave: planejamento setorial; orçamento por resultados; gestão por resultados; indicadores; metas.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta a produção de um painel integrado de indicadores e metas de resultados em políticas públicas setoriais na perspectiva de planejamento e orçamento por resultados.

O planejamento, o monitoramento e a avaliação das ações estratégicas e das políticas públicas desenvolvidas pela da administração pública necessitam de mensurações tempestivas, consistentes e robustas (OCDE, 2009; Kusek, Rist, 2004), e de tecnologia que acompanhe e dê suporte a essas atividades (Costa, 2012).

A ferramenta se insere na discussão sobre Gestão para Resultados (GpR), que, para Faria (2010), tem a ver com a melhoria do desempenho do Setor Público, através da utilização de indicadores e de referências de eficácia para gerar informações e dar suporte à tomada de decisão.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE (2007, 2019) advoga que, dentre outros fatores o alinhamento entre resultados e orçamento, a qual rege o planejamento formal e o planejamento da alocação de recursos, pode contribuir para i) o alinhamento mais eficaz entre a estratégia e a alocação de recursos; ii) clareza sobre as entregas, seus resultados e o desempenho da política pública; e iii) fortalecimento da transparência e responsabilização de modo que os cidadãos possam acompanhar os desempenhos das políticas públicas presentes nos planos plurianuais – PPA.

Para isso, é importante ter flexibilidade na construção de indicadores e no rebatimento entre resultados e orçamento, inclusive, com a construção de métricas que não são especificamente de resultados, como aquelas relacionadas à cobertura e ao alcance da política pública, uma vez que os primeiros reflexos da alocação de recursos estão conectados a ampliações nesses indicadores e não dos seus resultados, os quais tendem a demorar a serem apurados ao longo do tempo. Com isso, os indicadores podem ser mais bem utilizados não somente como ferramentas de análise, mas subsidiar, inclusive, regras para decidir a alocação dos recursos ao longo do tempo (Schick, 2007).

Outro aspecto relevante nessa discussão é a conexão entre a GpR e a transparência (Maryland, 2000; Gomes, 2009; Wegenast, Júnior, e Trevenzoli, 2016). É essencial que exista uma forma de comunicar os indicadores das políticas, de forma mais clara e atualizada possível, de modo que o exercício da transparência possa ser tempestivo, e não somente um exercício que olha para dados deslocados em tempo dilatado no passado. Além disso, para esses autores, é essencial que a transparência avance para além de aspectos orçamentários e financeiros.

Nesse sentido, apresentamos os primeiros passos na tentativa de construir uma conexão entre orçamento e resultados. O objetivo do painel é aumentar o alinhamento e a integração entre os produtos e resultados que a política precisa gerar e a distribuição de insumos por meio de créditos orçamentários, de modo a garantir a adequação do modelo lógico da ação pública. A ferramenta também objetiva demonstrar variações territoriais em os principais indicadores das políticas públicas no estado de Pernambuco, sobretudo nas áreas de educação, saúde e segurança, permitindo que a alta gestão estadual planeje suas ações de maneira a desenvolver as áreas mais carentes do estado. Outra frente disponível no painel será a comparação dos indicadores de referência nas temáticas citadas anteriormente entre os estados brasileiros.

2. OBJETIVOS

2.1 GERAL:

Apresentar a aplicação de ciência de dados na gestão para resultados e orçamento para resultados, com foco na integração de indicadores para acompanhamento e transparência do desempenho de políticas públicas prioritárias.

2.2 ESPECÍFICOS:

- Discutir a importância da ciência de dados para o setor público;
- Expor os resultados práticos da implementação da ferramenta no processo de acompanhamento e transparência das políticas públicas;
- Contribuir com a discussão sobre aplicação de ciência de dados para monitoramento e avaliação de resultados das políticas públicas;
- Incentivar a implementação de produtos que subsidiem o processo de tomada de decisão dos gestores públicos.

O Painel tem como objetivo facilitar a gestão do nível estratégico governamental a partir da observação

integrada de dados de resultado, processo e orçamento das principais políticas públicas do Estado, a saber: Educação, Saúde e Segurança.

3. METODOLOGIA

3.1. GERENCIAMENTO DO PROJETO

O desenvolvimento dos produtos de softwares é feito tomando por base a metodologia ágil Scrum. Essa metodologia é adaptada para atender às demandas do time do Núcleo de Desenvolvimento de Modelos de Gestão para Resultados (NDGR) – uma unidade da Secretaria Executiva de Gestão para Resultados da Secretaria Estadual de Planejamento de Pernambuco (SEGPR/SEPLAG-PE).

Na sua versão original, o Scrum, além de defender os princípios de agilidade, postula artefatos, papéis e cerimônias que refletem sua perspectiva de desenvolvimento de projetos estruturados em janelas de tempo definidas, as chamadas sprints (Schwaber; Sutherland, 2020; Guimarães et al., 2025).

Assim, é essencial que os artefatos sejam construídos de modo a viabilizar tanto o desenvolvimento quanto o gerenciamento dos projetos dentro das sprints e na integração entre elas. Para isso, são construídos os seguintes artefatos: backlog do produto, backlog da sprint e incremento do produto. O primeiro está voltado a documentar tudo aquilo que precisa ser construído no desenvolvimento do produto. O segundo, envolve o que deve ser feito na atual sprint. Finalmente, o terceiro dá conta do que já foi produzido. No nosso modelo, esses registros são feitos utilizando o software de softwares de gerenciamento de projetos Clickup, numa instância corporativa do Governo de Pernambuco.

Os papéis compreendem o Product Owner (PO), o Time de Desenvolvimento e o Scrum Master, cada qual com responsabilidades específicas sobre o produto, as atividades e o processo. As cerimônias incluem a planejamento da sprint, reuniões diárias, revisões e retrospectivas, voltadas ao alinhamento e à melhoria contínua.

Assim, a gestão do projeto é de forma adaptada, uma vez que a unidade conta com apenas duas pessoas para darem conta de todas as funções – de acordo com uma hierarquia própria. Por isso, ambas atuam diretamente no desenvolvimento dos projetos, enquanto cabe à gerência geral as atividades de Product Owner e Scrum Master.

Isso é ainda mais presente quando pensamos os desafios de times de ciência de dados, conforme apontam Aho et al (2021), uma vez que esses times somam outros desafios, como garantir papéis ainda mais especializados dentro do desenvolvimento de software, e conciliar frameworks extremamente técnicos com outros gerenciais.

Evidentemente, as cerimônias também são adaptadas. As sprints são semanais, mas agregam reuniões de planejamento e revisão, que ocorrem no mesmo dia e momento. Já as retrospectivas ocorrem de maneira mais informal, ou dentro das reuniões de planejamento e revisão. Isso faz com que a documentação das lições aprendidas, que não possuem artefacto específico na metodologia tradicional, sejam muito práticas, voltadas mais para modificar processos e práticas de engenharia de software.

Contudo, isso não é estranho ao que acontece no Setor Público, nas situações de adoção de metodologias ágeis. Vacari (2015), Rosa e Pereira (2021) e Guimarães et al. (2025) documentam com detalhes como a adoção do Scrum no Setor Público passa necessariamente por adaptações às restrições e premissas desse tipo de instituição, que envolvem, sobretudo, o sentido estrito da legalidade, de onde derivam características como hierarquização, tendência à inércia, etc.

3.2. DESENVOLVIMENTO DO SOFTWARE

Do ponto de vista tecnológico, a ferramenta foi desenvolvida em linguagem R com uso do framework Quarto (RStudio, 2022), com servidores da SEGPR/SEPLAG-PE, a partir do NDGR. A utilização do quarto permite, dentre outras coisas, integrar de forma simplificada padrões de desenvolvimento web com a linguagem R, facilitando o processo de extrair, tratar e ler dados (ETL), bem como de visualizá-los (Wickham; Cetinkaya-Rundel; Grolemund, 2016).

Para integrar dados de dois tipos (orçamento e resultados) e diferentes políticas (Educação, Saúde e Segurança), foi necessário agir ativamente para planificar fontes que estão em silos (Scott; Gong, 2021). Assim, foi necessário desenvolver um processo de ETL voltado para a agregação dos dados numa granularidade alta, reduzindo as dimensões e métricas a formatos mais simples, de modo que os indicadores estivessem dispostos em uma fonte (Kimball;

Ross, 2013), ainda que utilizando, para tanto, planilhas eletrônicas.

Nesse sentido, é vital a participação dos demais núcleos de gestão para resultados (NGR) da SEGPR, os quais são responsáveis pelo monitoramento e avaliação das políticas prioritárias, que acompanham no dia a dia: Núcleo de Gestão para Resultados na Defesa Social (NGR-SDS), Núcleo de Gestão para Resultados na Prevenção Social e Sistema Prisional (NGR-PS), e Núcleo de Gestão para Resultados na Justiça (NGR-JUS), que juntos são responsáveis pela GpR no Programa Juntos pela Segurança (JPS); o Núcleo de Gestão para Resultados na Educação (NGR-SEE), responsável pela GpR no Programa Juntos pela Educação (JPE); e o Núcleo de Gestão para Resultados na Saúde (NGR-SES), responsável pela GpR na Saúde.

Após o ETL, os dados foram submetidos a técnicas de Ciência de Dados, com ênfase em análise exploratória automática (Tukey, 1980; Wickham; Cetinkaya-Rundel; Grolemund, 2016; Staniak; Biecek, 2019). Além disso, tendo em vista a perspectiva de transparência, foram construídos texto sde apoio explicando os dados e suas visualizações, de modo a facilitar a compreensão das pessoas cidadãs.

3.3. MONITORAMENTO E INDICADORES

O monitoramento e avaliação de indicadores englobam um processo maior de gestão estratégica, que objetiva a subsidiar o planejamento e a tomada de decisão indicadores. Embora sejam semelhantes, e componham atividades normalmente executadas por equipes semelhantes, com atenção a objetos relacionados entre si, os dois subsistemas têm particularidades próprias, as quais é importante observar.

O subsistema de Monitoramento tem por base o acompanhamento contínuo da política ou da ação governamental (Vaitsman, Rodrigues, Paes-Souza, 2006), como foco seu desempenho imediato e em seus efeitos diretos (Souza, Loreto, 2021), produzindo informações úteis de forma contínua (Rogger, Schuster, 2023). É usualmente desenhado com ênfase na segmentação dos dados nas dimensões espacial, temporal e de unidades de gestão, com o objetivo de analisar os dados e os indicadores de forma rápida e integrada, em diferentes recortes de interesse, percebendo fragilidades e limitações nas políticas públicas, para ajuste do curso de ação e planejamento de intervenções (Cardoso Júnior, 2015).

Por outro lado, o subsistema de avaliação tem por característica principal a realização de análise mais metódicas e detalhadas, porém mais pontuais (Souza, Loreto, 2021), com técnicas específicas focadas em reduzir viés e isolar efeitos (Gertler et al, 2018). Essas técnicas permitam depurar as relações entre os indicadores, perceber mecanismos de influência e causação, bem como capturar mudanças relevantes no comportamento dos indicadores ao longo do tempo (Vaitsman, Rodrigues, Paes-Souza, 2006), de modo a planejar, selecionar e modelar intervenções (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2018a), ou para observar se as intervenções alcançaram os resultados e impactos esperados (IPEA, 2018b).

A base resultante foi utilizada para a construção de indicadores sintéticos aproximados, agregando a ocorrência de eventos por segmento viário e por unidade temporal. Indicadores sintéticos são medidas agregadas que resultam da combinação de múltiplas variáveis ou observações em um único valor, com o objetivo de descrever de forma concisa fenômenos complexos (OCDE, 2008).

Seu uso tem crescido nas áreas de avaliação de políticas públicas, monitoramento territorial e desenvolvimento sustentável, por permitir simplificar a comunicação de informações relevantes, ampliar a comparabilidade entre unidades espaciais e possibilitar inferências em contextos com escassez de dados tradicionais (Nardo et al., 2005; Greco et al., 2019).

Contudo, sua construção impõe desafios metodológicos importantes (Guimarães, Jannuzzi, 2004; Jannuzzi, 2002), tais como a escolha de variáveis componentes, a padronização de escalas e definição dos pesos (Greco et al, 2019; Scandar Neto, 2006), e a propagação de incertezas (Saltelli, 2007), de modo que variações nessas escolhas podem levar a situações completamente distintas no tocante à interpretação dos indicadores e da seleção de que unidades devem ou não sofrer intervenção (Hagerty, Land, 2004; Medeiros et al, 2023).

Devemos destacar também que, desde suas primeiras formulações, como no framework Maryland (2000), a GpR tem se dedicado a uma análise de diversos indicadores, com uma atenção especial a seus relacionamentos – num modelo que ficou conhecido com o tempo como modelo lógico (Gertler et al, 2018, IPEA, 2018a). Assim, é algo natural à GpR a conjugação de diferentes indicadores.

Foram coletados dados de indicadores de cobertura e resultados das políticas públicas de educação, saúde e segurança, com o estabelecimento de metas por meio de benchmarking a partir de unidades de referência na mesma região administrativa do Estado de análise. Após a construção dos indicadores e das metas, foi analisada a estrutura orçamentária, de modo a perceber quais insumos estão conectados aos indicadores de cobertura e resultado, construindo um modelo lógico que permite acompanhar a consecução dos indicadores. A definição das metas observou a série histórica dos indicadores e, sempre que cabível, considerou as realidades de cada região, garantindo que elas fossem desafiadoras, mas alcançáveis.

Nesse sentido, foram consideradas, principalmente, as seguintes fontes:

- Educação
- Plano Nacional de Educação: PNE 2014–2024 (Brasil, 2014);
- Plano Estadual de Educação de Pernambuco – PEE 2015–2025 (Pernambuco, 2015).
- Saúde
- Plano Nacional de Saúde 2024–2027 (Brasil, 2024);
- Plano Estadual de Saúde de Pernambuco: 2024–2027 (Pernambuco 2023).
- Segurança
- Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: 2018–2028 (Brasil, 2018);
- Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: 2021–2030 (Brasil, 2021);
- Programa Juntos pela Segurança: Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Pernambuco (Pernambuco, 2023).

No âmbito da educação, o painel apresenta como indicadores finalísticos o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e Índice de Desenvolvimento da Educação de Pernambuco (IDEPE), que utiliza a mesma metodologia do indicador nacional e é aferido nos anos em que não ocorre a aferição do IDEB. Para monitorarmos a evolução da política também é salutar observar os Indicadores de Resultado. A ferramenta trará Proficiência; Taxa de Aprovação; Taxa de Reprovação; Taxa de abandono; Taxa de distorção idade-ano. Já os indicadores de contexto abordados são a Complexidade de gestão; Esforço docente e Perfil de entrada. As análises seguem por meio dos Indicadores de qualidade, a saber: resultado do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) da rede total, pública e estadual; Taxa líquida de matrícula em creches; Taxa líquida de matrícula em pré-escolas; Taxa líquida de atendimento Ensino Fundamental Anos Finais; Taxa líquida de atendimento Ensino Médio; Percentual de estudantes no Ensino Integral; Percentual de estabelecimentos de Ensino Integral; Percentual das matrículas de EJA, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional e Percentual de alunos alfabetizados em Pernambuco. Por fim, o painel trará Frequência de aluno; Nota e média interna; Aulas previstas x Aulas dadas; Cumprimento dos conteúdos curriculares; Alunos abaixo da média por componente curricular; Percentual de estudantes com tendência ao abandono; Lacunas de professores; Participação de familiares em reuniões; Participação dos estudantes nas avaliações externas e internas e Participação de professores nas formações como indicadores de processo.

Já no âmbito da saúde, pretendemos apresentar Internações por condições sensíveis à atenção primária; Proporção de mães com sete ou mais consultas de pré-natal; Óbitos a esclarecer; Mortalidade por causas evitáveis; Mortalidade por doenças crônicas não transmissíveis; Mortalidade por acidente de transporte terrestre; Mortalidade infantil; Mortalidade na infância; Mortalidade materna e Cobertura vacinal para monitorar a situação de saúde. Enquanto na qualidade do atendimento na rede hospitalar, observaremos Taxa de mortalidade hospitalar; Tempo médio de permanência; Taxa de ocupação; Giro de leitos; Produção cirúrgica e Taxa de partos vaginais.

No que diz respeito a segurança, analisamos as Mortes Violentas Intencionais (MVI) consumadas e tentadas em relação a violência letal. Os Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP) e os Roubos e Furtos de Veículos (RFV) no âmbito da violência contra o patrimônio. Já em relação a violência contra a mulher, são observados: Feminicídios consumados e tentados; Estupro; Lesão Corporal e Ameaça. A ferramenta também trará indicadores de protocolo, a saber: número de armas apreendidas, quantidade de prisões realizadas, status dos inquéritos de Mortes Violentas Intencionais e de suas respectivas representações. Especificamente no tocante ao Sistema Penitenciário apresentaremos, em princípio, o regime no qual os reeducandos cumprem suas penas (fechado, semi-aberto e aberto), a taxa de ocupação por unidade e

o número de reeducandos trabalhando, estudando e com documentação (Cadastro de Pessoa Física – CPF e Registro Geral – RG).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foi desenvolvido um painel de dados integrados com dados orçamentários, indicadores de cobertura e indicadores de resultados, com as respectivas metas. O painel está em versão de mínimo produto viável (MVP), com a coleta dos dados sendo reformulada para facilitar a integração e a segmentação dos dados, sempre que possível.

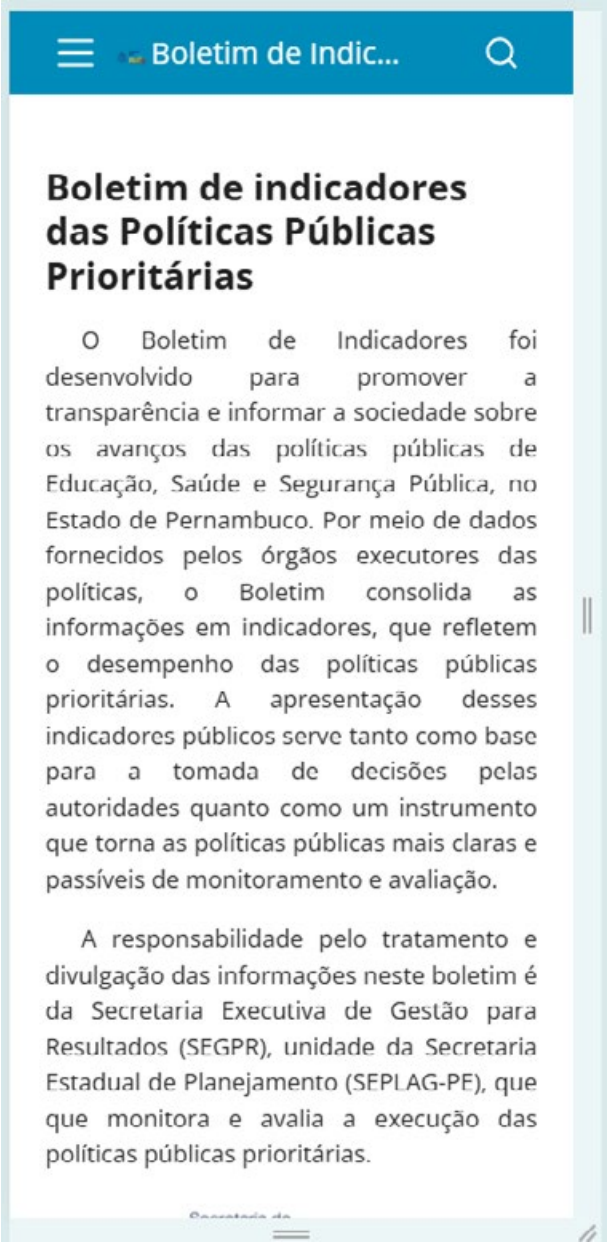
O primeiro ponto foi criar uma tela inicial, em padrão de home, que explique de forma amigável para a pessoa cidadã o que é a plataforma, como ela pode ser utilizada, quais seus objetivos e quem são os responsáveis. Também é informada qual a edição do Boletim, e qual período ele abarca.

Figura 1 – Boletim de Indicadores – Tela Inicial – Versão Desktop.

Fonte: Medeiros, Barrêto, Amorim, Moreira Filho (2025).

A plataforma também é responsiva, de modo que as pessoas usuárias possam acessá-la de diferentes dispositivos, facilitando tanto consultas rápidas quanto o acesso daquelas pessoas que têm acesso a apenas um tipo de dispositivo – na figura a seguir, demonstramos a responsividade da plataforma:

Figura 2 – Boletim de Indicadores – Tela Inicial – Versão Desktop.

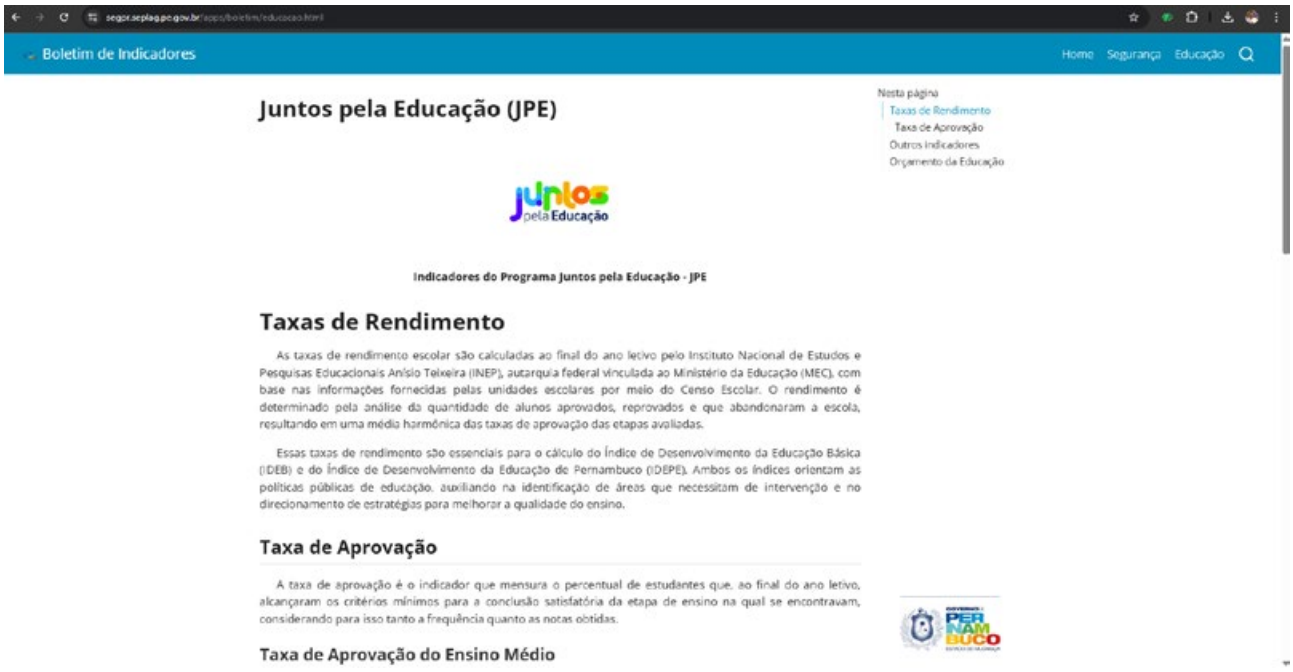


Fonte: Medeiros, Barrêto, Amorim, Moreira Filho (2025).

Seja na versão desktop, ou na versão mobile, é possível acessar as políticas públicas prioritárias e seus indicadores a partir da barra superior de navegação, que se estrutura como links na versão desktop e como lista na versão mobile.

O padrão das páginas das políticas é o mesmo: logo da política guarda-chuva, com breve descrição; divisão dos indicadores em dois blocos (resultados e orçamento); explicação conceitual de cada indicador, seguida por seus respectivos gráficos e tabelas de interesse, com preferência para séries históricas, que permite perceber a trajetória da métrica. Na figura abaixo, ilustramos essa formatação para a Educação e a Segurança Pública:

Figura 3 – Boletim de Indicadores – Tela Educação – Apresentação.



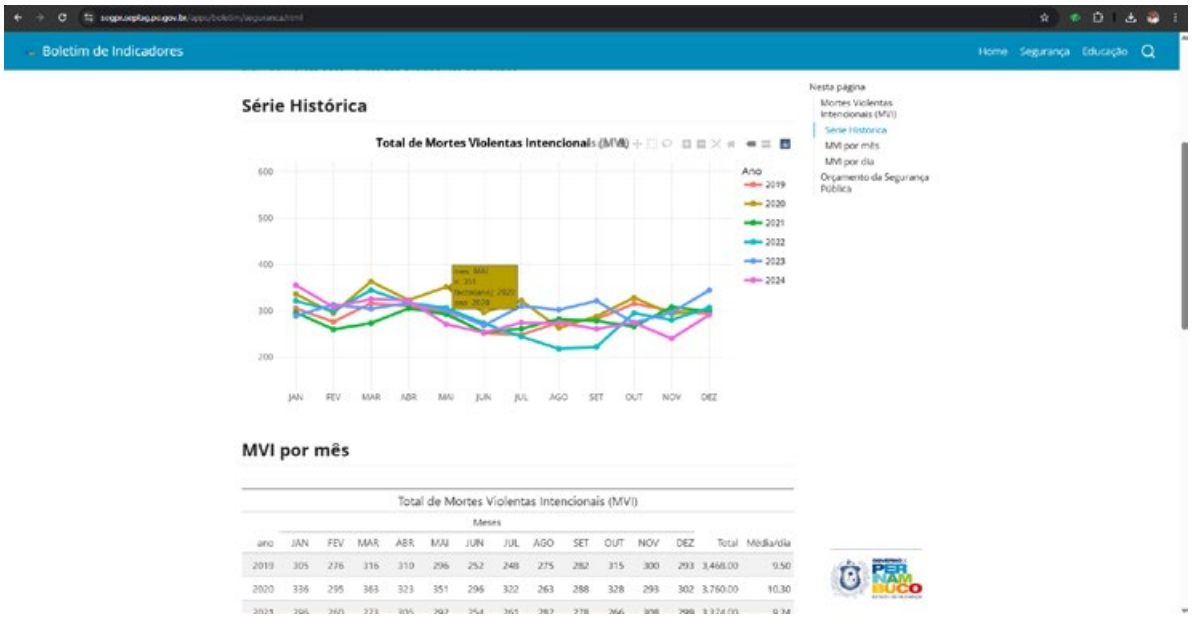
Fonte: Medeiros, Barrêto, Amorim, Moreira Filho (2025).

Figura 4 – Boletim de Indicadores – Tela Segurança Pública – Apresentação.

Fonte: Medeiros, Barrêto, Amorim, Moreira Filho (2025).

Finalmente, no tocante às visualizações dos indicadores, optamos por séries históricas e tabelas descritivas – tanto para os indicadores de orçamento quanto de resultado. Os gráficos, por sua vez, possuem algumas funções de interatividade, como hover, ativação / desativação, snapshot, dentre outras. A seguir, ilustramos algumas dessas funcionalidades.

Figura 5 – Boletim de Indicadores – Tela Segurança Pública – Exemplo de interatividade.



Fonte: Medeiros, Barrêto, Amorim, Moreira Filho (2025).

Com isso, entendemos que a plataforma atende a suas perspectivas de acompanhamento e transparência, uma vez que, com funcionalidades de acessibilidade e responsividade, e de forma integrada, interativa e com a linguagem mais simples possível, traduz a informação para as pessoas cidadãs e as pessoas tomadoras de decisão.

5. CONCLUSÃO

O presente artigo demonstrou como é possível operacionalizar uma abordagem integrada de planejamento e orçamento por resultados por meio de um painel interativo que vincula indicadores, metas e dados orçamentários das principais áreas setoriais. A proposta, ainda em estágio de mínimo produto viável, mostra potencial de expansão e customização por outros entes da federação, a partir da adaptação às suas realidades.

Como pontos de evolução, entendemos ser importante automatizar o fluxo do ETL, seja recebendo dados de bancos, painéis ou de sistemas de informação, seja criando um sistema próprio para que os indicadores sejam informados.

Também está no nosso backlog a criação da tela de Saúde, bem como o detalhamento dos indicadores, especialmente os de Segurança Pública, que envolvem a participação de três NGRs diferentes.

Outra situação que é preciso fortalecer são as camadas de acessibilidade, incluindo cores e visualizações dos gráficos, assim apoio para pessoas com deficiências visuais e auditivas; e de compreensão, através da utilização de linguagem simples e de traduções cada vez mais visuais dos dados, apostando até em infográficos e outras técnicas de jornalismos de dados.

Finalmente, para avançar em transparência ativa, pretendemos criar um módulo de extração dos dados, e de feedbacks de uso pelas pessoas usuárias – as quais já estamos medindo métricas de acesso, engajamento, etc. a partir do *google analytics*.

Assim, esperamos que a plataforma possa contribuir com a discussão sobre a construção de modelos lógicos, e combinação de indicadores e metas de orçamento, cobertura e resultados, de modo a garantir uma melhor gestão da ação pública e transparência à população.

Também se deseja que a ferramenta elaborada sirva de inspiração para que equipes de outros entes nacionais possam analisar os dados do seu território e ampliar a aplicação da gestão por resultados no seu âmbito, bem como buscar diminuir as desigualdades regionais.

Acredita-se que, com esses passos, possamos ampliar a transparência, permitir comparações territoriais e alinhar melhor insumos e resultados, a iniciativa contribui para uma gestão pública mais eficiente, responsiva e centrada em resultados concretos para a sociedade.

6. Referências

1. Aho, Timo; Kilamo, Terhi; Lwakatare, Lucy; Mikkonen, Tommi; Sievi-Korte, Outi; Yaman, Sezin. Managing and composing teams in data science: an empirical study. In: IEEE INTERNATIONAL CONFERENCE ON BIG DATA (BIG DATA), 2021, Proceedings. Orlando, FL: IEEE, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1109/BigData52589.2021.967.1737. Acesso em: 18 abr. 2025.
2. Brasil. Plano Nacional de Educação: PNE 2014–2024: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br. Acesso em: 21 abr. 2025.
3. Brasil. Ministério da Segurança Pública. Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: 2018–2028. Brasília: Ministério da Segurança Pública, 2018. Disponível em: https://catalogo.ipea.gov.br/uploads/306_1.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.
4. Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social: 2021–2030. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/categorias-de-publicacoes/planos/plano_nac-_de_seguranca_publica_e_def-_soc-_2021___2030.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.
5. Brasil. Ministério da Saúde. Plano Nacional de Saúde: 2024–2027. Brasília: Ministério da Saúde, 2024. Atualizado em maio de 2024. Disponível em: https://www.gov.br/saude. Acesso em: 21 abr. 2025.
6. Cardoso Júnior, José Celso. Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2040).
7. Costa, Sérgio António Ramos da. Sistema de Business Intelligence como suporte à gestão estratégica. 2012. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Gestão de Sistemas de Informação) – Universidade do Minho, Escola de Engenharia, Braga, 2012.
8. Faria, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2010. Monografia – Menção Honrosa, III Prêmio SOF de Monografias – Tema 2: Novas Abordagens do Orçamento Público. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4682/1/tema-2-mencao-honrosa_2010.pdf. Acesso em: 18 abr. 2025.
9. Gertler, Paul; Martinez, Sebastian; Rawlings, Laura B.; Premand, Patrick; Vermeersch, Christel M. J. Avaliação de Impacto na Prática. Washington: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial, 2018.
10. Gomes, Eduardo Granha Magalhães. Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 2009. 187 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.
11. Greco, S.; Ishizaka, A.; Tasiou, M.; Torrisi, G. On the methodological framework of composite indices: a review of the issues of weighting, aggregation, and robustness. Social Indicators Research, v. 141, n. 1, p. 61–94, 2019.
12. Guimarães, Luisa Silva; Toledo, Giovanna Lunardi; Rodrigues, Karen Christine Dias Gomes; SILVA, Patrícia Nascimento. Práticas ágeis no setor público: estrutura de governança do Acordo de Reparação de Brumadinho à luz do framework Scrum. P2P & Inovação, v. 11, n. 2, p. 1–28, 2025. Disponível em: https://revista.ibict.br/p2p/article/view/6847. Acesso em: 20 abr. 2025.
13. Guimarães, José Ribeiro Soares; Jannuzzi, Paulo de Martino. Indicadores Sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas – limites e legitimidades. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 14.,2004, Caxambú-MG. Anais [...], Caxambú-MG: ABEP, 2004. p. 1-18.

14. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Volume 1. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8285/1/Avaliacao_de_politicas_publicas_guia_pratico_de_analise_%20ex_ante.pdf. Acesso em: 18 abr. 2025.

15. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Volume 2. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853. Acesso em: 18 abr. 2025.

16. Jannuzzi, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. RAP, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

17. Kimball, Ralph; Ross, Margy. The Data Warehouse Toolkit: The Definitive Guide to Dimensional Modeling. Indianapolis: Wiley, 2013.

18. Kusek, Jody Zall; Rist, Ray, C. Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system. Washington: Banco Mundial, 2004.

19. Maryland. Department of Budget and Management. Managing for Results Guidebook. Baltimore: Maryland Department of Budget and Management, 2000. Disponível em: https://dbm.maryland.gov. Acesso em: 21 abr. 2025.

20. Medeiros, Hugo Augusto Vasconcelos; Barrêto, Júlia Nascimento; Amorim, Ryan Paulo da Silveira; Moreira Filho, Ricardo Luiz de Albuquerque. Boletim de Indicadores: plataforma Quarto para monitoramento e transparência de indicadores de Políticas Públicas Prioritárias. Recife, 2025. Software. Disponível em: https://segpr.seplag.pe.gov.br/apps/boletim/. Acesso em: 21 abr. 2025.

21. Medeiros, Hugo Augusto Vasconcelos; Figueiredo Filho, Dalson Britto; Lima, Maria Teresa Araújo de; Lucena, Patrícia Maria Pontual de; Souza, Luisa Silvana de Oliveira. Construção de indicadores sintéticos para tomada de decisão em governo: um tutorial. In: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA DO RIO GRANDE DO NORTE – CONGESP, 16., 2023, Natal. Anais [.]. Natal: Governo do Estado do Rio Grande do Norte / Escola de Governo, 2023.

22. Nardo, M. et al. Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide. Paris: OCDE Publishing, 2005.

23. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE. Performance Budgeting in OECD Countries. Paris: OECD Publishing, 2007. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/performance-budgeting-in-oecd-countries_978.926.4034051-en.html. Acesso em 20 abr. 2025.

24. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide. Paris: OCDE Publishing, 2008.

25. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Measuring Government Activity. Paris: OCDE Publishing, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.1787/978.926.4060784-en. Acesso em: 18 abr. 2025.

26. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE. Good Practices for Performance Budgeting. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1787/c90b0305-en. Acesso em 20 abr. 2025.

27. Pereira, João Gonçalves; Koch, Leani Lauermann; Krause, Micheline Guerreiro; Dandolini, Gertrudes Aparecida; Souza, João Artur de. Aplicação do Business Intelligence no setor público. RECIMA21 – Revista Científica Multidisciplinar, v. 3, n. 8, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.47820/recima21.v3i8.1828. Acesso em: 18 abr. 2025.

28. Pernambuco. Secretaria de Educação e Esportes. Plano Estadual de Educação de Pernambuco – PEE 2015–2025. Recife: SEE/PE, 2015. Disponível em: https://www.educacao.pe.gov.br. Acesso em: 21 abr. 2025.

29. Pernambuco. Secretaria Estadual de Saúde. Plano Estadual de Saúde de Pernambuco: 2024–2027. Recife: Secretaria Estadual de Saúde, 2023. Aprovado pela Resolução CES nº 913, de 05 de dezembro de 2023. Disponível em: https://portal.saude.pe.gov.br/. Acesso em: 21 abr. 2025.

30. Pernambuco. Secretaria de Defesa Social. Programa Juntos pela Segurança: Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Pernambuco. Recife: SDS/PE, 2023. Disponível em: https://www.sds.pe.gov.br. Acesso em: 21 abr. 2025.

31. Rstudio. Quarto. [S. l.], 2022. Disponível em: https://quarto.org. Acesso em: 21 abr. 2025.

32. Schick. Allen. Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?. ***OECD Journal on Budgeting***, v. 7, n. 2, 2007, p. 109-138.

33. Rogger, Daniel; Schuster, Christian (orgs.). The Government Analytics Handbook: Leveraging Data to Strengthen Public Administration. Washington, DC: World Bank, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1957-5. Acesso em: 18 abr. 2025.

34. Rosa, Marcos Roque da; Pereira, Eliane Nascimento. Metodologias ágeis no contexto da administração pública: análise de estudos de caso de implementação ágil. Revista do Serviço Público, v. 72, n. 2, p. 479–497, abr./jun. 2021. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4310. Acesso em: 20 abr. 2025.

35. Saltelli, A. Composite indicators between analysis and advocacy. Social Indicators Research, v. 81, n. 1, p. 65–77, 2007.

36. Scandar Neto, Wadih João. Síntese que organiza o olhar: uma proposta para construção e representação de indicadores de desenvolvimento sustentável e sua aplicação para os municípios fluminenses. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Rio de Janeiro, p. 121. 2006.

37. Schwaber, Ken; Sutherland, Jeff. The Scrum Guide: the definitive guide to Scrum – the rules of the game. [S.l.]: Scrum.org, 2020. Disponível em: https://scrumguides.org. Acesso em: 19 abr. 2025.

38. Scott, Ian; Gong, Ting. Coordinating government silos: challenges and opportunities. Global Public Policy and Governance, Singapore, v. 1, n. 1, p. 20–38, 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/349430394_Coordinating_government_silos_challenges_and_opportunities. Acesso em: 7 abr. 2025.

39. Souza, Gustavo Bruno Pereira de; Loreto, Maria das Dores Saraiva de. Avaliação e monitoramento de políticas públicas: produção acadêmica em periódicos científicos brasileiros (2010 a 2020). Meta: Avaliação, Rio de Janeiro, v. 13, n. 40, p. 649–673, jul./set. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.22347/2175-2753v13i40.3478. Acesso em: 18 abr. 2025.

40. Tukey, John W. We need both exploratory and confirmatory. The American Statistician, v. 34, n. 1, p. 23–25, 1980.

41. Vacari, Isaque. Um estudo empírico sobre a adoção de métodos ágeis para desenvolvimento de software em organizações públicas. 2015. 206 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/6189/2/471291%20-%20Texto%20Completo.pdf. Acesso em: 20 abr. 2025.

42. Vaitsman, Jeni; Rodrigues, Roberto W. S.; Paes-Sousa, Rômulo. O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília: UNESCO, 2006. (Policy Papers, 17).

43. Wegenast, Tobias Albuquerque; Júnior, Avilton; Trevenzoli, Marcelo Rodrigues. Práticas e metodologias de Gestão para Resultados: análise de benchmarking. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 10., 2017, Brasília. Anais [.]. Brasília: CONSAD, 2017. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br. Acesso em: 21 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Planejamento quadrienal e políticas transversais

- **Ariadne Muricy Barreto**
  Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil
  ariadne.barreto@seplan.ba.gov.br
- **Dilma Santana de Jesus**
  Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil
  dilma.jesus@seplan.ba.gov.br
- **Nícia Moreira da Silva Santos**
  Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil
  nicia.santos@seplan.ba.gov.br
- **Ranieri Muricy Barreto**
  Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil
  ranieri.barreto@seplan.ba.gov.br

Resumo

O presente artigo trata da criação do Programa Especial, inovação metodológica no Plano Plurianual 2024-2027 do Estado da Bahia, que visa promover visão ampliada das políticas eminentemente transversais, possibilitando melhores condições para a gestão destas. Este componente revela áreas estratégicas, prioridades de Governo e compromissos assumidos com a população para viabilizar o desenvolvimento ambientalmente sustentável e inclusivo do Estado. As políticas transversais tratam de problemas públicos complexos e possuem desafios multidimensionais e multisetoriais para sua implementação. Elas dependem de forte cooperação, intra e intergovernamental, e de soluções inovadoras para sua gestão. A partir de uma metodologia que coloca os problemas da realidade social como foco da ação governamental, ratifica a vinculação do plano de médio prazo ao plano estratégico de longo prazo, reforçando a integração dos instrumentos de planejamento, podem ser estruturados Programas no PPA com melhores condições de contribuir para as políticas públicas de que tratam. É o caso do Programa Especial. O Programa Especial tem o seu nome e ementa definidos na Lei do PPA, aspecto que o difere da Agenda Transversal instituída pelo Governo Federal e outros Governos Estaduais. A inserção em Lei deste componente fortalece a programação plurianual e a orçamentária anual das políticas transversais e contribuem para melhor aprimoramento da gestão estratégica destas políticas. Além disso, diferente do Programa Temático do PPA, estruturado com componentes e atributos próprios, o Programa Especial é constituído pelo Mapeamento da Transversalidade, mecanismo gerencial que expressa a seleção de conteúdos de Programas Temáticos que, direta e significativamente, contribuem para o alcance do seu objetivo. Em face da criação do Programa Especial, abrem-se novos rumos para a implementação dos orçamentos sensíveis na Administração Estadual e, por consequência, melhores condições para a implementação, o monitoramento e avaliação e o aperfeiçoamento das políticas por ele abarcadas. O artigo

se baseia na análise da literatura aplicável, documentos e discussões técnicas realizadas pela Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia.

Palavras chave: Planejamento Quadrienal; Transversalidade; Programas Especiais; Políticas Transversais; Gestão Especial.

1.INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988, ao dispor sobre o Estado Democrático de Direito, impôs para todos os gestores públicos o desafio de concretizar os fins constitucionais aos quais se destina através de gestões democráticas e, também, eficientes. Seguindo estas diretrizes, de 2007 a 2024, a Bahia avançou na instauração de um contínuo processo de aprimoramento da área de planejamento e gestão estratégica do Estado com incorporação de estudos, diagnósticos e estratégias voltadas para criação de uma nova cultura de governar, com foco na criação e manutenção de espaços democráticos, na participação social nas fases de elaboração e implementação das políticas, e, sobretudo para a promoção do desenvolvimento socioeconômico e sustentável do Estado.

No período houve aperfeiçoamento contínuo de metodologias e processos de planejamento e gestão estratégica de políticas públicas, com incorporação de diagnósticos, construção de cenários, criação e manutenção de espaços democráticos para elaboração e implementação de políticas públicas, corroborando para aprimoramento do planejamento engajado no desenvolvimento socioeconômico sustentável do Estado. Esta trajetória resultou para o Estado da Bahia reconhecimento nacional em fóruns especializados de planejamento e gestão, em razão da qualidade dos processos de trabalho criados (como as rodadas setoriais, a escuta social, os fóruns de acompanhamento) e dos Planos Plurianuais (PPA) deles resultantes.

No bojo destas conquistas institucionais, está o fortalecimento da transversalidade nos instrumentos e processos relacionados ao ciclo de planejamento governamental. Alinhando-se à proposta do governo federal à época, a transversalidade surge como diretriz política a ser seguida durante os trabalhos de formulação dos PPA e seus componentes, desde o PPA 2012-2015, com melhorias ao longo do percurso.

No PPA 2024-2027, foi criado o componente Programa Especial, inovando e favorecendo o planejamento e a gestão especial de políticas transversais. O Programa Especial, discutido neste artigo, volta-se ao enfrentamento dos desafios postos com a nova metodologia aplicada ao PPA 2024-2027 que, fundamentada no mapeamento estratégico dos problemas da realidade social, evidencia peculiaridades de temas ou de políticas públicas, que reclamam tratamento das transversalidades com ações diferenciadas da Administração Estadual.

Neste artigo, dividido em seis partes, serão discutidos conceitos referentes à transversalidade, políticas transversais, multissetorialidades e outros que desafiam a Administração Pública, um breve relato sobre os principais marcos ocorridos no planejamento do governo federal e do Estado da Bahia, o conceito de Programa Especial do PPA do Estado da Bahia – 2024-2027 e a sua metodologia de elaboração e outros relevantes ao cumprimento dos objetivos descritos a seguir.

2.OBJETIVOS

O artigo tem como objetivo primordial apresentar a inovação metodológica realizada no PPA 2024-2027 do Estado da Bahia com a criação dos Programas Especiais voltados para melhor estruturar o planejamento de políticas transversais e a sua gestão estratégica.

A respeito, foram destacados, entre outros: conceitos relevantes sobre transversalidade e políticas transversais e outros que desafiam a Administração Pública, um breve relato sobre os principais marcos ocorridos no planejamento do Governo Federal e do Estado da Bahia referente aos temas e políticas transversais, o conceito de Programa Especial do PPA do Estado da Bahia – 2024-2027 e a sua metodologia de elaboração, contribuições do Programa Especial para a gestão estratégica e especial das políticas eminentemente transversais, bem como, a abertura de novos rumos para a implementação dos orçamentos sensíveis na Administração Estadual e, por consequência, as melhorias nas condições de implementação, monitoramento e avaliação e o aperfeiçoamento das políticas por ele abarcadas.

3. METODOLOGIA

O artigo foi elaborado a partir de revisão bibliográfica, análises da literatura aplicável sobre temas como políticas transversais, transversalidade e multissetorialidade, integração de instrumentos de planejamento, gestão estratégica, gestão integrada e outros. Foram, ainda, estudados normativos e manuais da União e do Estado da Bahia e notas técnicas da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1.AS MULTIPLICIDADES DA TRANSVERSALIDADE

As dinâmicas globais, as transformações políticas, econômicas, sociais e ambientais, entre outras, impuseram grandes desafios aos países e, no Brasil, impulsionaram significativas mudanças no planejamento e na gestão governamentais, considerando a necessidade de respostas inovadoras, ágeis e eficazes a problemas de alta complexidade enfrentados pelo governo federal e subnacionais.

Exemplos relevantes foram as mudanças sofridas nos escopos das agendas públicas para contemplar temas e públicos específicos de políticas públicas que podem perpassar um ou mais setor de governo ou mais de uma esfera federada. Entre estes se inserem assuntos da área econômica e social, como as questões relacionadas à produção de energia, transição ecológica, os impactos das mudanças climáticas, a promoção de justiça ambiental, bem como a promoção das garantias e dos direitos sociais e a ampliação de oportunidades para grupos historicamente afetados pelas desigualdades vivenciadas no Brasil, como mulheres, população negra, pessoas com deficiência, crianças e adolescentes e pessoas idosas para citar alguns.

Os temas e os segmentos citados são originados ou afetados por problemas multidimensionais e multifacetados, ou seja, por uma multiplicidade de fatores socioeconômicos, ambientais e culturais afetos a um governo ou às suas relações institucionais. Problemas, assim, complexos, reclamam atuação intersetorial e integrada entre órgãos e entidades e, em alguns casos, entre governos e a sociedade, e entre os entes federativos. Por sua vez, exigem a formulação de políticas públicas específicas e aderentes às peculiaridades da realidade revelada como problema e atenção aos diferentes vetores de vulnerabilização que incidem sobre grupos sociais envolvidos e, ainda, inovações na gestão das ações governamentais decorrentes destas políticas.

A respeito, Tatiana Silva (2011, p. 11) aponta que a implementação de políticas ou tratamento de temas com tais características é dificultada no Brasil em face da manutenção de estruturas setorializadas nas Administrações Públicas dos entes federativos. Apesar dos investimentos governamentais em organização institucional e implementação de práticas de gestão mais horizontalizadas e participativas, mais flexíveis e aderentes condizentes ao modelo de gestão gerencial e suas derivações, em oposição ao modelo burocrático, a organização administrativa brasileira inspira-se no modelo burocrático-departamental, no que se refere à divisão das tarefas por setores (IPEA, 2009, p. 781), e, com isto, mantém os riscos de insulamentos burocráticos, competição e não participação destas unidades em relação às demandas de ação transversal.

Em face destes desafios, a efetividade social das políticas públicas está diretamente vinculada à adoção de uma abordagem sensível à complexidade e à diversidade destas demandas, em relação as quais ganham relevâncias as discussões sobre transversalidade, multissetorialidade e interseccionalidade, entre outros conceitos.

As ações intersetoriais ou multissetoriais ocorrem quando órgãos setoriais diferentes trabalham de forma coordenada para a resolução de desafios. Por sua vez, as ações transversais acontecem quando uma questão multicausal é considerada por diferentes áreas setoriais na formulação e implementação de soluções de políticas públicas (BRASIL, 2024).

De acordo com Macedo (2008), a noção de interseccionalidade refere-se ao fato de que as múltiplas dimensões que constituem os sujeitos — como gênero, raça, classe, entre outras — não se organizam de maneira hierárquica ou em camadas isoladas, mas se articulam de forma dinâmica e interdependente na conformação estrutural dos diferentes grupos sociais. Nesse sentido, as relações de gênero e raça, por exemplo, devem ser compreendidas em sua complexa interação, e não como fatores dissociados. A partir dessa perspectiva, a proposta da transversalidade tem se mostrado particularmente promissora no campo da gestão pública, ao configurar-se como uma estratégia conceitual e operacional capaz de integrar múltiplos olhares e dimensões na abordagem de problemas sociais complexos.

Apesar de dialogar com outras abordagens, como a intersetorialidade, a multissetorialidade e a interseccionalidade, a transversalidade se aproxima de uma estrutura matricial, estimulando as diferentes áreas de governo a demonstrarem como seus programas, políticas e projetos incorporam determinada perspectiva e contribuem para o avanço da Agenda Transversal (MACEDO, 2008).

A transversalidade como instrumento de implementação de políticas públicas tem sua origem frequentemente associada ao debate de gênero. Para Silva (2011), embora tenha começado a se estruturar na Suécia na década de 1990, foi a partir da IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, realizada em Beijing em 1995, que o assunto ganhou projeção e passou a integrar compromissos internacionais relevantes. Naquele contexto, definiu-se que a incorporação da perspectiva de gênero deveria tornar-se um eixo central das políticas públicas — uma "corrente principal" —, com a função de orientar, perpassar e influenciar todas as ações e setores do governo, visando à promoção efetiva da igualdade entre mulheres e homens em todas as dimensões da vida social.

De acordo com Silva (2011, pg. 6) a transversalidade pode ser compreendida como um instrumento de intervenção social, que visa incorporar à gestão aspectos selecionados da realidade, que são determinantes para atendimento a um problema ou situação específica e que necessitam de abordagem multidimensional e integrada para enfrentamento eficaz, atravessando vários campos de análise e atuação e ressignificando suas respectivas atividades.

No Brasil, o conceito de transversalidade foi incorporado às políticas públicas principalmente a partir da criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) da administração federal, em 2003. A proposta era que a igualdade de gênero deixasse de ser um tema setorial e passasse a ser transversal às ações do Estado (MACEDO, 2008).

O fortalecimento da transversalidade nas políticas públicas tem se consolidado como uma estratégia essencial no mundo contemporâneo para enfrentar desigualdades sociais complexas e interseccionais — como as relacionadas a gênero, raça, etnia, orientação sexual, deficiência, entre outras dimensões. A transversalidade permite, assim, que essas questões não sejam tratadas de forma isolada, mas incorporadas de maneira integrada em todas as fases do ciclo das políticas públicas: planejamento, execução, monitoramento e avaliação.

O presente artigo, pauta-se nos entendimentos nos quais a transversalidade não se reduz a um atributo de determinados temas ou políticas, mas refere-se a uma estratégia de ação, deliberada e estruturada (Silva, 2011; IPEA, 209). E, neste sentido, orienta-se a transversalidade de que trata o componente Programa Especial do PPA 2024-2027 do Estado da Bahia discutida nos tópicos a seguir.

4.2.MARCOS RELEVANTES SOBRE METODOLOGIAS DE PLANEJAMENTO E DE MECANISMOS INDUTORES DA TRANSVERSALIDADE NAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NA UNIÃO E NO ESTADO DA BAHIA

A EXPERIÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL

Em 2003, o Governo Federal institucionalizou a transversalidade como diretriz estratégica para a política pública federal, com ênfase nas ações direcionadas a grupos populacionais específicos e nas temáticas correlatas. Essa diretriz foi formalmente integrada ao Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2004-2007 (IPEA, 2009). Embora se encontre registros da prática de abordar temas de forma transversal no planejamento ou na gestão, o marco de 2003, com a institucionalização da diretriz, explicitou a escolha política e o reconhecimento da importância dessa abordagem para lidar com questões complexas, sensíveis e de grande impacto para as vidas de grupos historicamente impactados com as desigualdades existentes no país. No PPA 2004-2007

> a transversalidade apareceu como diretriz para a elaboração e a gestão do plano. A proposta era que os chamados "temas transversais" (meio ambiente; gênero; raça; etnia; idosos; e ciência, tecnologia e informação, entre outros) do PPA tivessem um arranjo particular de gestão, de modo a introduzir "uma cultura de gestão pública transversal", a qual requereria ao mesmo tempo, a construção de uma institucionalização para estes temas e um permanente processo de conscientização e capacitação dos funcionários e gestores públicos (LEMOS *et all*, 2024, p. 158).

À época, foram criadas Secretarias Especiais com objetivo explícito de coordenar ações do governo voltadas a populações vulneráveis como: a Secretaria Especial de

Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) – que inclui ações voltadas para crianças e adolescentes e pessoas com deficiência, e em 2005, a União concebe a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ) (IPEA, 2009).

As Secretarias Especiais desempenhavam a função de articular ações intersetoriais e coordenar o desenvolvimento de políticas públicas voltadas a segmentos sociais específicos e transversais. As suas atuações incidiam sobre múltiplas áreas de governo, frequentemente estruturando-se por meio de uma lógica matricial, operacionalizada com a criação de escritórios ou outro tipo de arranjos institucionais vinculados às Agendas Transversais no interior das unidades setoriais. Essa estratégia era complementada pela institucionalização de mecanismos de participação social, como conferências e conselhos, que possibilitavam o engajamento da sociedade civil na definição de prioridades, na formulação de ações governamentais e na avaliação da efetividade das políticas públicas (BRASIL, 2023).

Desde a sua institucionalização, em 2003, as Agendas Transversais têm sido abordadas em múltiplos Planos Plurianuais (PPAs) e políticas públicas federais, com vistas à integração das ações de distintos setores governamentais, para a consecução de objetivos convergentes, concernentes a grupos populacionais específicos ou a temáticas abrangentes, como gênero, raça, meio ambiente, infância e adolescência dentre outros já citados.

Um estudo do IPEA (2009, p. 785 e 786) sobre políticas transversais para grupos sociais, no período 2003 a 2009, indicou evidências concretas de avanços em relação à organização de arranjos institucionais e de práticas especiais de gestão referentes a pautas de políticas transversais, como fortalecimento de espaços de debate e de deliberação, a exemplo de comitês interministeriais, conselhos e conferências.

Embora apontadas críticas ao funcionamento, foi observado que a proliferação destes espaços pode ter afetado positivamente – a partir de 2003, quando a transversalidade vira diretriz – , o incremento da partilha orçamentária para atendimento aos públicos e temas específicos por eles tratados. Não obstante, alerta-se que o "aumento nos recursos disponíveis para estas áreas não necessariamente são consequência de práticas transversais, podendo representar tão somente crescimento de importância dos temas em si" (IPEA, 2009, p. 786).

Todavia, a partir de 2016 até 2022, verificou-se uma desaceleração na implementação dessa estratégia de planejamento e gestão em relação às Agendas Transversais e temas com tais características, culminando com a sua descontinuidade no planejamento no PPA 2020-2023. Neste instrumento, não há referência sobre transversalidade ou Agendas Transversais, embora temáticas de reconhecida natureza transversal, como as políticas para crianças e adolescentes, povos indígenas e meio ambiente, integrassem o referido Plano (BRASIL, 2023).

A partir de 2023, houve alterações relevantes na metodologia de elaboração do PPA 2024-2027 do governo federal, com forte ênfase na constituição de Agendas Transversais e na sua inserção no ciclo de planejamento e orçamentação. Pela primeira vez a Lei do PPA federal trouxe a "definição das transversalidades e, mais importante, faz uma marcação ex ante de atributos e os traz em anexo específico, o que confere ao tema mais nitidez e transparência" (LEMOS *et all*, 2024). No PPA 2024-2027, as Agendas Transversais foram conceituadas como

> o conjunto de atributos que encaminha problemas com plexos de políticas públicas, podendo contemplar aquelas focalizadas em públicos-alvo ou temas específicos, que necessitam de uma abordagem multidimensional e integrada por parte do Estado para serem encaminhados de maneira eficaz e efetiva". As cinco Agendas Transversais (Crianças e Adolescentes; Mulheres, Igualdade Racial, Povos Indígenas e Ambiental) são executadas por vários órgãos e unidades orçamentárias, mas têm centralidade de orientação técnica no ministério ou secretaria que possui a coordenação da temática (LEMOS *et all*, p.159).

A metodologia de elaboração das Agendas envolveu diferentes processos participativos, procedimentos e processos de trabalho dos órgãos de governo, definição de critérios de escolhas e de modelagem das Agendas conforme as suas especificidades (REF, p. 161 a 173). As inovações metodológicas possibilitaram significativas melhorias ao instrumento quadrienal possibilitando melhores condições para a articulação e integração deste com as Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

Importante ressaltar, ainda, que o governo federal inseriu, como parte das diretrizes do PPA 2024–2027,

os Orçamentos Sensíveis ao Gênero e à Raça, uma ferramenta de governança que fortalece a gestão das Agendas Transversais, favorecendo a articulação entre diferentes ministérios e áreas setoriais (BRASIL, 2023). Os Orçamentos Sensíveis representam uma abordagem estratégica de planejamento e execução orçamentária que visa evidenciar e corrigir desigualdades estruturais por meio da alocação de recursos públicos, de modo a promover a transparência, a justiça distributiva e a eficácia das políticas públicas, sobretudo no atendimento a grupos vulnerabilizados.

A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DA BAHIA

As experiências do governo federal influenciaram fortemente a trajetória do tratamento das políticas e temas transversais no Estado da Bahia. A partir de 2007, a transversalidade, bem como o fortalecimento das discussões sobre questões de raça e gênero, entre outras similares, passaram a ser pautadas nas ações governamentais estaduais, com a criação de Secretarias, Superintendências e Coordenações Executivas associadas a esses temas.

Desde a elaboração do PPA 2012-2015, quando a termo transversalidade nas políticas públicas foi intensamente debatido, o aprimoramento das metodologias e a da transversalidade têm sido progressivamente abarcadas por Programas dos instrumentos quadrienais e políticas específicas.

Nas melhorias da metodologia do PPA 2016-2019, foram destacados Temas, com a responsabilização dos gestores, vinculando esta responsabilidade aos componentes dos Programas. O PPA 2020-2023 – elaborado em face do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035, com ênfase à integração das dimensões estratégica e tática – também abarcou a transversalidade como norteadora da sua elaboração, não obstante ainda não tivesse à época uma melhor estruturação de sua metodologia para tratamento desta estratégia de planejamento. Foi no PPA 2024-2027 que ocorreu a principal inovação neste sentido, com criação dos Programas Especiais, viabilizando, de modo mais explícito, o tratamento de temas e de políticas transversais.

4.3.METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS ESPECIAIS NO PPA BAHIA 2024-2027

O PPA contempla nos seus elementos constitutivos, os investimentos necessários ao alcance da visão de futuro do plano de longo prazo do Estado da Bahia, o Plano de Desenvolvimento Integrado – PDI Bahia 2035, e orienta as ações a serem executadas anualmente. O PDI Bahia 2035 se constitui como elemento norteador para a formulação do plano plurianual, contemplando diretrizes e visão de futuro para o horizonte de 2035, estruturado em Eixos, cada um deles detalhados em Objetivos Estratégicos. O PPA é, ainda, elaborado em consonância aos planos setoriais e constituído como expressão dos compromissos consignados no Programa de Governo Eleito (PGP).

Compete ao instrumento plurianual declarar os objetivos e metas do Estado, indicar os meios para a implementação das políticas públicas e orientar taticamente a Ação Governamental para a consecução dos objetivos pretendidos. A sua elaboração envolve os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e, também, o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Contas dos Municípios e diferentes segmentos da sociedade.

A cada quadriênio, são envidados esforços para o aprimoramento do instrumento plurianual, seja no aperfeiçoamento das metodologias de elaboração, seja na redação dos seus componentes, seja ainda nos seus processos de gestão estratégica, com vistas à melhoria contínua das condições para o alcance dos resultados pretendidos. O PPA 2024-2027 é resultado deste amadurecimento da forma de planejar, conformando-se num instrumento central do planejamento e da gestão que traduz, em médio prazo, as prioridades estratégicas de Governo para o enfrentamento dos seus desafios.

Os componentes do PPA são concebidos através de um processo interativo com os órgãos e suas entidades vinculadas, de modo que as etapas de formulação se interpenetram e se retroalimentam continuamente até a consolidação do Plano Plurianual. A metodologia de elaboração do PPA 2024-2027 tem como um dos seus principais referenciais o Planejamento Estratégico Situacional (PES), método reconhecido e indicado pelos principais organismos de planejamento nacionais e internacionais, que foi incorporado e adaptado às condições

e necessidades do Estado da Bahia, considerando a realidade institucional, política e territorial[1]. Nesses termos, incorporou-se concepções de uma metodologia articulada às especificidades da realidade baiana que, por conseguinte, resultou na formulação do plano e de seus programas temáticos de maneira mais consequente.

O Planejamento Estratégico Situacional – PES de Carlos Matus[2] permite a observação da realidade e a construção de estratégias para lidar com os problemas nela identificados. A estruturação do plano é feita a partir do levantamento dos problemas, que são definidos pelo ator social a partir da sua perspectiva e análise. As causas fundamentais desses problemas são denominadas de Causas Críticas, que serão os pontos de partida para as propostas de Ações Críticas, as quais orientarão a intervenção governamental. A análise situacional se destaca por evidenciar a complexidade e a multiplicidade de causas para os problemas da realidade material e concreta.

A partir da metodologia revista, as etapas de elaboração do PPA 2024-2027 foram concebidas de modo a contribuir para um instrumento com maior consistência no encadeamento lógico e programático, quais sejam: Matriz Estratégica; Escutas Sociais; Matriz Programática; Salas Programáticas e Reuniões Técnicas.

Etapa importante para a integração do PPA com sua base estratégica (PDI Bahia 2035), a construção da Matriz Estratégica propiciou a identificação dos principais problemas, tanto estruturais como atuais, enfrentados pela população baiana, para cada uma das 13 áreas de políticas públicas correspondentes aos Eixos Estratégicos do PDI Bahia 2035. Essa Matriz consolida-se num repositório da análise diagnóstica, agregando dados estatísticos e estudos qualitativos, como pesquisas de campo e consulta a especialistas e atores sociais relevantes.

Como se verifica, o aprimoramento da metodologia do PPA 2024-2027 fortaleceu a vinculação dos Programas Temáticos ao PDI Bahia 2035 e colocou os problemas da realidade social e gerencial da Administração estadual como foco da ação governamental.

A Matriz Estratégica subsidiou a elaboração da Matriz Programática, que organiza os Programas Temáticos formulados a partir de problemas inter-relacionados e que, observados de forma integrada e sistêmica, conformam núcleos para atuação do governo, expressos pelos Compromissos. É a partir da análise de problemas inter-relacionados, que podem ser mitigados ou solucionados pela intervenção governamental, que são concebidos os Programas Temáticos com seus Indicadores e Compromissos, constituintes da Matriz Programática do PPA.

O detalhamento dos Indicadores e Iniciativas dos Compromissos dos Programas Temáticos é realizado, similarmente, por meio da relação com a cadeia causal, isto é, a partir da identificação de Causas Críticas e Ações Críticas atinentes aos problemas anteriormente identificados, numa etapa denominada Salas Programáticas. As Causas Críticas e Ações Críticas subsidiaram a definição dos Indicadores e Iniciativas dos Compromissos em Reuniões Técnicas promovidas com as diversas secretarias de Estado e suas entidades vinculadas.

No tocante à participação social, o processo de elaboração do PPA promoveu a Escuta ativa da sociedade civil e dos órgãos do governo, por meio de reuniões, consultas setoriais a conselhos, grupos de trabalhos territoriais e outras formas de engajamento.

As Escutas Sociais se realizam por meio de reuniões ampliadas nos Territórios de Identidade, envolvendo, entre outros, os Colegiados Territoriais (CODETER), o poder público local, organizações da sociedade civil e a população em geral, ratificando o compromisso do Estado da Bahia com a participação cidadã na implementação das políticas públicas e a opção política institucional por uma gestão democrática.

A metodologia adotada patrocina, ainda, a construção de o modelo de governança estratégica do PPA, com ênfase na integração das dimensões sistêmica, setorial e territorial de governança; no impulsionamento da colaboração intersetorial; na avaliação das políticas públicas como instrumento de aprendizagem organizacional.

---

1 O Planejamento Estratégico Situacional (PES) busca superar as limitações dos modelos tradicionais de planejamento, pressupondo a diversidade de interesses e perspectivas existentes na sociedade e supõe o engajamento e participação ativa dos diversos atores sociais (sociedade civil, instituições e outros) para a identificação de problemas e consequentes definições de estratégias e ações voltados ao desenvolvimento. Já a adoção de modelos lógicos facilitam o exercício de planejar uma vez que revelam as relações causais entre vários elementos.

2 Carlos Tulio Matus Romo (1931-1998). Economista chileno, foi Ministro da Economia do Chile e diretor do Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social – ILPES. Criador do Planejamento Estratégico Situacional – PES. Escreveu, entre outros livros, Estratégia e Plano, Planejamento de Situações, Adeus, Senhor Presidente, O Método MAPP e Teoria do Jogo Social.

Retornando ao modelo conceitual do PPA 2024-2027, os Programas Temáticos estão organizados por Eixo Estratégico do PDI Bahia 2035, e contempla os seguintes componentes: Indicadores de Programa, Compromissos, Iniciativas e Indicadores de Compromisso com respectivas Metas.

O Programa Temático corresponde ao conjunto articulado de ações governamentais que visa o enfrentamento de problemas referentes a um tema de política pública setorial para, no quadriênio, avançar na consecução dos objetivos estratégicos do Estado. É definido por nome e ementa, com síntese dos problemas e objetivos abarcados, estruturado por Indicadores de Programa e Compromissos – objetivos setoriais (efeitos desejados) quadrienais a serem atingidos pelo órgão ou entidade responsável, por meio da entrega de bens ou serviços.

O Compromisso descreve um objetivo específico do Programa Temático a ser realizado por um órgão ou entidade e é estruturado por Iniciativas e Indicadores de Compromisso com respectivas Metas. As Iniciativas expressam as ações de Governo supra citadas que serão implementadas para cumprir o Compromisso ou seja os objetivos setoriais.

Os Indicadores são instrumentos definidos para aferir aspectos do desempenho de determinado Programa ou Compromisso, considerando o componente ao qual está associado. Já as Iniciativas, associadas a cada Compromisso\Indicador de Compromisso, expressam as Ações de Governo que serão implementadas para cumprir os objetivos setoriais.

PROGRAMAS ESPECIAIS

Visando fortalecer a transversalidade no ciclo de planejamento, no PPA 2024-2027 instituiu-se o Programa Especial que:

> O Programa Especial corresponde ao conjunto articulado de ações governamentais que visa, no quadriênio, o enfrentamento de problemas referentes a políticas públicas eminentemente transversais e de gestão especial (BAHIA, 2024)

O Programa Especial, definido em Lei com seu nome e ementa(Objetivo), é constituído pelo Mapeamento da Transversalidade, ou seja mecanismo gerencial que expressa a seleção de conteúdos de Programas Temáticos que, direta e significativamente, contribuem para o alcance do seu objetivo.

Em face da trasnversalidade, uma política para ser desenvolvida perpassa outra e precisa de multiplas contribuições.

As estruturas Administrativas no Brasil se organizam em geral por temas de políticas publicas. Estas estruturas desenvolvem atuação de governo setorializada com objetivos e entregas específicas. Ocorre que há políticas, em geral voltadas para públicos específicos, que por suas características perpassam várias áreas de governo. A implementação destas políticas e o enfrentamento dos problemas a elas relacionados demandam ações articuladas de vários órgãos e entidades.

Além deste aspecto, no Brasil, a base legal que trata do planejamento governamental também traz algumas dificuldades para a implementação ações referentes a temas e políticas com estas características. Cite-se a linearidade imposta pera vinculação de ações orçamentárias ao Programa do PPA.

Na LOA o recurso é alocado para quem executa a ação orçamentária. Esta racionalidade estrutura programas alinhados com os respectivos executores temáticos, reforçando setorialidades e possibilidades de insulamentos burocráticos, por que, sendo o gestor da programação o órgão ou entidade que precisa do bem ou serviço ele tende a priorizar serviços tipicos da sua política tematica, não necessáriamente os que são afetos a políticas transversais.

A política transversal, em geral, tem uma secretaria ou um setor por ela responsável. Tais políticas necessitam de um órgão ou entidade líder, entretanto, para desenvolvê-la majoritariamente a execução dependerá da articulação que a fizer com outras que tenham ações subsidiárias necessárias à adequada implementação da política.

Em geral, as ações ncessárias para implementação de políticas transversais estão espalhadas em várias unidades setoriais e as ações diretas das suas unidades líderes possuem quantitativos e e impactos pouco significativo no enfrentamento dos problemas afetos as politicas transversais, raz**ã**o pela qual as articulações intersetoriais são imprescindíveis.

Há sempre uma disputa alocativa entre entre órgãos setoriais por bens e serviços. Um serviço realizado pode impactar uma sercetaria específica, mas também outras políticas. Para efeito do planejamento

e execução do bem ou serviço que atende várias políticas não há problemas. No entanto, há problemas de dar visibilidade da extensão das políticas transversais cujos programas não evidenciam a gama de bem e serviços necessarios para implement**á**-lo (muitos sobre a responsabilidade de outros orgãos)

Estes problemas foram percebidos na elaboração do PPA Bahia 2012-2015 com a adoção dos Problemas Temáticos que possuem uma perspectiva mais estratégicas, menos operacional. Na ocasião, observou-se que as política transversais precisavam de outro mecanismo para visibilizá-las além da programação temática e gerar condições para enfrentamento da racionalidade do orçamento-programa, a sua adequada gestão, monitoramento e avaliação.

O desfio posto aos PPA subsequentes, foi melhor trabalhado no PPA 2024-207 onde se alcançou uma forma mais satisfatoria de programação com o Programa Especial.

Não é abarcando em temas que consegue fazer transversalidade, mas analisando a peculiaridade de cada política.

O Programa Especial não afeta o Programa Temático e mantém o atendimento às exigências burocráticas do orçamento programa, mas propicia há avanços ao institucionalizar um mecanismo gerencial que visibiliza elementos de interesse para agestão das políticas estratégicas, gerando melhores condições o órgão ou entidade gestora de politica transversal melhor articular e pactuar ações com outros órgõas parceiros de ser artivular com outras.

No Programa Especial o Mapeamento da Transversalidade é estruturado por meio de um processo interativo com os órgãos e suas entidades vinculadas, notadamente, em parceria com a "Secretaria Líder", que é a instituição responsável pela formulação e implementação direta da política pública que o Programa Especial focaliza, como por exemplo, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que executa a política associada a promoção da igualdade de gênero.

Partindo de um escopo inicial de mapeamento, elaborado com base em normativos, estudos e diagnósticos sobre a temática em questão, são promovidas uma série de discussões com as "Secretarias Líderes", de modo a constituir uma primeira versão do mapeamento. A referida versão, então, é encaminhada para conhecimento e assentimento das "Secretarias Parceiras", órgãos responsáveis pela execução das políticas públicas que indiretamente, contribuem para os objetivos da política focalizada pelo Programa Especial. Pode-se citar, como exemplo, a Secretaria Estadual de Educação (SEC) como parceira no que tange a implementação de ações governamentais que cooperam para a temática da Juventude ou da Igualdade Racial.

São nove Programas Especiais, voltados para públicos vulneráveis e temáticas prioritárias (quadro 1):

Quadro 1 – Programas Especiais do PPA 2024-2027

Programa Especial	Objetivo
BAHIA sem fome	Promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo às pessoas em situação de vulnerabilidade social o acesso a alimentos em qualidade e quantidade necessárias à alimentação e nutrição adequada e saudável, com redução dos índices de insegurança alimentar grave entre as famílias extremamente pobres no campo e na cidade.
JUVENTUDE MAIS BAHIA	Enfrentar problemas observados nas realidades dos jovens baianos, nos diversos âmbitos da vida, que contribuem para sua condição socioeconômica precária, inclusive no que se refere ao acesso a políticas públicas, tais quais Educação, Saúde, Inclusão Produtiva, Segurança Pública, etc.
Bahia +verde	O Bahia Mais Verde integra um conjunto de estratégias para que a Bahia avance no cenário mundial de transição energética, uma vez que já ocupa posição de destaque na expansão do mercado global de energias renováveis, além de ter alta capacidade de produção e mercado favorável na indústria química, siderurgia e no agronegócio.

Programa Especial	Objetivo
BAHIA + DIGITAL	Promover a transformação digital por meio da ampliação da conectividade, adoção de novas tecnologias na gestão pública, formação de talentos digitais, estratégias de desburocratização e modernização dos serviços prestados por instituições públicas em diversas áreas, contribuindo para o fortalecimento da capacidade digital do Estado e uma maior satisfação dos cidadãos.
ACELERA BAHIA	Fortalecer a infraestrutura do Estado da Bahia, por meio de grandes obras em áreas estratégicas, com vistas ao fomento do desenvolvimento social e econômico. Busca–se a geração de emprego e renda, o aumento da competitividade dos setores produtivos baianos, da integração regional, nacional e internacional da Bahia, a superação dos desequilíbrios regionais e a melhoria da qualidade de vida da população.
Elas à frente	Promover a inclusão do conceito de gênero nas políticas públicas, a partir de iniciativas que contribuam para: a desconstrução de valores sexistas, o combate às discriminações e a superação das desigualdades entre homens e mulheres, numa perspectiva transversal e interseccional, respeitando as diferenças e priorizando as mulheres que se encontram em situação de pobreza e/ou vulnerabilidade social.
AGENDA BAHIA DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL	Enfrentar problemas das pessoas negras nos diversos âmbitos da vida, por intermédio da articulação de políticas públicas, nas áreas de Educação, Saúde, Ciência, Tecnologia e Inovação, Acesso à Terra, Segurança Pública, etc., com ações específicas e integradas de diversos atores públicos, garantindo a participação da população negra na construção das ações governamentais.
BAHIA ancestral	Promover, de maneira integrada com a Agenda Bahia de Promoção da Igualdade Racial, a inclusão socioprodutiva e a garantia dos direitos dos Povos Indígenas e Comunidades Tradicionais, por meio da articulação de ações transversais nas diversas áreas, tais como Educação, Saúde, Ciência e Tecnologia, Acesso à Terra, Segurança Pública, etc.
BAHIA PELA PAZ	Promover uma sociedade mais segura, justa e inclusiva, por meio de uma abordagem integral da segurança pública e dos direitos humanos. As metas do programa incluem a redução da violência letal, através de prevenção qualificada, modernização do sistema de segurança e transparência; prevenção da violência, priorizando áreas críticas e segmentos vulneráveis dentre outras.

Fonte: PPA 2024-2027 Bahia.

Destaque-se que, embora constituído em Lei, a permenência do Programa Especial como ação governamental mais permanete e útili à gestão, demandará durante o quadrienio 2024-2027, investimentos em aprimoramento dos mapeamentos de cada Programa e a implementação de um efetivo modelo de governança que viabilize melhor performance do Estado na execução das políticas e temas a eles refererntes

5. CONCLUSÃO

Considerando as discussões conceituais e metodológicas que afetam os temas discutidos como escopo deste artigo, o Programa Especial constitui-se em valioso instrumento para gestão estratégica e especial das transversalidades nas políticas públicas.

Em face da criação do Programa Especial inserido no PPA 2024-207 do Estado da Bahia, abrem-se novos rumos para a implementação dos orçamentos sensíveis na Administração Estadual, não apenas em relação às marcações que podem ser destacadas nas LOA, mas pela ampliação dos efeitos de execução das ações orçamentárias.

Originalmente vinculada a um Programa Temático uma ação orçamentárias, pode, constituindo o Mapeamento da Transversalidade de um Programa Especial produzir os seus efeitos e evidenciar impactos da ação

governamental em diferentes políticas. Deste modo, por consequência, o Programa Especial, instituído em Lei, com seu nome e Ementa (Objetivos) propicia melhores condições para a implementação e o aperfeiçoamento das políticas por ele abarcadas.

As repercussões do Programa Especial vão além da abertura de caminhos para implementação de orçamentos sensíveis na Administração Estadual. Além das marcações na LOA e da promoção da transparência, efetivamente, este componente do PPA permite que sejam ampliados os efeitos e impactos da execução das ações orçamentárias.

Em face do Mapeamento da Transversalidade e Objetivos traçados, em lei, para Programa Especial é possível construir uma programação integrada e pactuada que visibilize e favoreça a atuação dos órgãos envolvidos e melhor organize a gestão estratégica da política transversal. Este componente favorece, também, as condições de monitoramento, avaliação e aperfeiçoamento das políticas transversais.

O Programa Especial trata das temáticas e políticas essencialmente transversais, por suas características, mas também viabiliza estratégias de ação ao revelar escopos programáticos sensíveis e de gestão especial.

Os modelos de gestão e de governança do Programas Especial, em fase de elaboração participativa com os órgãos e entidades da Administração trarão novas perspectivas para aprofundar as discussões aqui levantadas.

Apesar de ser instituído por lei, a permanência do Programa Especial como ação estratégica e necessária à gestão das políticas transversais requer esforços contínuos para superação de desafios que dificultam a gestão das políticas transversais como: estrutura setorializada da Administração Pública e modelo burocrático-departamental, que impõem a divisão rígida de tarefas por setor, que favorecem isolamento burocrático de unidades, competição interna e falta de participação entre setores e as características das normas orçamentárias (orçamento-programa).

Em face destes, é fundamental que sejam mantidos esforços contínuos para aprimoramento dos Mapeamentos das Transversalidades; implementação e aperfeiçoamento progressivo de um modelo de governança eficaz para melhor desempenho de cada política transversal tratada no Programa Especial.

6. Referências

1. BAHIA. Secretaria de Planejamento. O PPA participativo 2024–2027. Salvador: SEPLAN, 2024.
2. BAHIA. Secretaria do Planejamento. PDI 2035 Diálogos estratégicos com a Bahia. Volume 1. Salvador: SEPLAN, 2018.
3. BAHIA. Secretaria do Planejamento. Plano de Desenvolvimento Integrado Bahia2035. Salvador: SEPLAN, 2019.
4. BARRETO, Ariadne M.; CHIAVON, Eva D.; RAVANELLI, Paula. Resistência e a afirmação de direitos humanos no enfrentamento à sindemia COVID-19: o caso do Consórcio Nordeste no Brasil. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2022.
5. BARRETO, Ranieri. Rumo a 2050 – Uma Bahia. Novas conquistas. Salvador, 2022.
6. BARRETO, Ranieri; CERQUEIRA, Ana Cristina. O planejamento na Bahia e a evolução dos Planos Plurianuais. In: REFLEXÕES de economistas baianos. Salvador: CORECON, 2019. Disponível em: https://www.yumpu.com/pt/document/view/65766382/reflexoes-de-economistas-baianos-2019. Acesso em: 7 jan. 2023.
7. BRASIL. Agendas Transversais e Multissetoriais no PPA 2024-2027. Disponível em: https://www.siop.gov.br/planejamento-e-orcamento/ppa/agendas-transversais-multissetoriais-2024-2027. Acesso em: 11 abr. 2025.
8. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Transversalidade de gênero nas políticas públicas, no plano e no orçamento. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br. Acesso em: 21 abr. 2025.

9. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano Mais Brasil PPA 2012-2015: agendas transversais – monitoramento participativo: ano base 2012. Brasília: MPOG/SPI, 2013. 93 p. Disponível em: https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=45430. Acesso em: 21 abr. 2025.
10. BRASIL. Agendas Transversais e Multissetoriais no PPA 2024-2027. Disponível em: [https://www.siop.gov.br/planejamento-e-orcamento/ppa/agendas-transversais-multissetoriais-2024-2027]. Acesso em: 21 abr. 2025.
11. GAETANI, Francisco; LAGO, Miguel. A construção de um Estado para o século XX. 1. ed. Rio de Janeiro: Cobogó, 2022.
12. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: _____. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. v. 3, p. 779–795. Brasília: IPEA, 2009.
13. LEMOS, Leany; MENEZES, Daiane; SERVO, Luciana (orgs.). A reconstrução do planejamento nacional: inovações e desafios do PPA 2024-2027. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Nacional de Planejamento, 2024. 213 p.
14. MACEDO, Marcia dos Santos. Políticas sociais e diversidade: o desafio de transversalizar gênero e raça. Bahia Análise & Dados. Salvador, V. 17, p. 1155-1165, jan/mar, 2008.
15. MACROPLAN. Tendências e cenários para a Bahia horizonte2035: apoio à elaboração de cenário prospectivos para atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) Bahia 2035. Salvador: PNUD; SEPLAN; SDE, 2023.
16. MATUS, Carlos. Adeus, senhor presidente: governantes governados. São Paulo: FUNDAP, 1997
17. SANTOS, Luiz Alberto dos. A reconstrução do centro do governo no Brasil: um desafio para Lula. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/a-reconstrucao-do-centro-de-governo-no-brasil-um-desafio-para-lula/. Publicado em: 21 nov. 2022. Acesso em: 10 jan. 2023.
18. SILVA, Tatiana Dias. Gestão da transversalidade em políticas públicas. In: ENCONTRO DA ANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. Anais [.]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Planejamento setorial e a relevância da priorização regional e populacional para a promoção da equidade em saúde

- **Rafael Giglio Bueno**
  Ministério da Saúde, Brasil
  E-mail: rafael.bueno@aids.gov.br
- **Beatriz Cipriano Portella**
  Ministério da Saúde, Brasil
  E-mail: beatriz.portella@aids.gov.br

Resumo

O Departamento de HIV/Aids, Tuberculose, Hepatites Virais e Infecções Sexualmente Transmissíveis (Dathi / Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente / Ministério da Saúde) definiu que seu planejamento estratégico e programação anual terá priorização por região e/ou por população em situação de maior vulnerabilidade. A análise de situação elaborada pelo Dathi apontou que 30% dos casos de Hepatite B estão concentrados em 22 municípios; 50% dos casos de sífilis estão concentrados em 52 municípios; 1/3 dos casos novos de tuberculose estão concentrados em 14 municípios; 51% dos casos de aids no Brasil foram registrados nas regiões Norte e Sul; e a prevalência de HIV em travestis e mulheres trans é de 19,9%, o que representa uma chance 66 vezes maior de infecção quando comparado com outras pessoas. Diante disso, o trabalho teve como objetivo a construção de evidências sobre o planejamento setorial em saúde e a relevância da priorização para a equidade em saúde. A vinculação entre o planejamento estratégico e a programação anual do Dathi foi analisada de forma quantitativa e qualitativamente, alinhada com o campo de planejamento em políticas públicas, e com o propósito de identificar lacunas e propor melhorias contínuas. O planejamento estratégico do Dathi expressa sua agenda político-estratégica através do conjunto de objetivos e metas, que devem ser alcançados até 2027. Em complemento, e de forma sinérgica, a programação anual do Departamento tem a função de operacionalizar os objetivos e metas do planejamento estratégico, a partir de um conjunto de metas e ações orientadas para o alcance de resultados anuais. A partir dos resultados obtidos na produção de relatórios, modelos lógicos e apresentações executivas, chegou-se à conclusão que a resposta nacional ao HIV, aids, tuberculose, hepatites virais e infecções sexualmente transmissíveis (ISTs) não será efetiva caso não seja orientada pela priorização por região do país e/ou por população em situação de maior vulnerabilidade. Como próximos passos, o Dathi irá adequar seu sistema de programação anual, elaborar oficinas de priorização, e produzir um painel de informações e materiais de comunicação.

Palavras-chave: Planejamento estratégico, planejamento setorial, política pública de saúde, equidade em saúde.

1. INTRODUÇÃO

Planejar e programar fazem parte de um mesmo ciclo. A cada Plano Plurianual (PPA), se alinha um planejamento estratégico. E a cada planejamento estratégico, se alinham programações anuais. Todo início de ciclo exige uma análise do passado, para compreender os pontos de melhoria para o processo, e projeção da agenda técnica e política para o futuro.

Diante disso, o trabalho tem como objetivo geral discorrer sobre o planejamento setorial em saúde, a partir da abordagem da priorização de regiões e populações específicas, visando a promoção da equidade em saúde, bem como a efetividade das políticas públicas em direção à eliminação das Infecções Sexualmente Transmissíveis (IST), Hepatites Virais, HIV e aids, e Tuberculose.

Para operacionalizar isso, empregou-se o método do estudo de caso qualitativo dos instrumentos de planejamento organizacional – Planejamento Estratégico 2024-2027 e Programação Anual 2024 – do Departamento de HIV, Aids, Tuberculose, Hepatites Virais e Infecções Sexualmente Transmissíveis (Dathi), que integra a Secretaria de Vigilância em Saúde e Ambiente (SVSA), no Ministério da Saúde.

A análise da articulação dos instrumentos indicou uma baixa capacidade de construir metas estratégicas e anuais e ações direcionados para populações específicas, como para a população negra, que no momento apresenta indicadores críticos de saúde (BRASIL, 2023). Além disso, as metas anuais estavam orientadas para contemplar as atribuições das áreas do Dathi, ao invés da resolução de problemas de saúde.

Essas evidências, que serão destrinchadas neste trabalho, expõem a necessidade de revisão da metodologia de elaboração do planejamento estratégico e da programação anual, com vistas à melhoria contínua da gestão e das entregas à sociedade. É neste sentido que o presente trabalho propõe debater as teorias das políticas públicas com interface no planejamento em saúde e descrever os benefícios do Planejamento Estratégico-Situacional (PES) para a equidade em saúde.

Assim sendo, o planejamento setorial em saúde pode ser esmiuçado pelas abordagens teóricas das políticas públicas. Segundo o Kingdon (1995), a etapa da *agenda no ciclo de políticas públicas* contempla dois momentos: a *pré-decisão*, a qual consiste no reconhecimento de um problema público e na formulação de soluções; e a *decisão*, a qual baseia-se na análise das alternativas de enfrentamento ao problema, escolha da melhor alternativa e na elaboração de políticas, planos e projetos.

A etapa posterior do modelo teórico é a *formulação de políticas públicas,* a qual constitui-se pela definição de processos e atividades relacionados às soluções eleitas (JANNUZZI, 2023). O autor acrescenta que as demandas selecionadas na etapa anterior podem perder força na etapa da formulação, caso não apresentem uma "viabilidade política, exequibilidade financeira, facilidade operacional de implantação ou percepção de impacto na sociedade" (ibidem).

Ao realizar um paralelo com os objetos deste trabalho, pode-se dizer que o Planejamento Estratégico do Dathi faz parte da etapa de agenda, pois discutiu-se e priorizou-se os problemas das infecções, doenças e do Ministério da Saúde, com o intuito de elaborar soluções de promoção, prevenção e cuidado. Enquanto isso, a Programação Anual do Dathi integra-se à etapa de formulação, ao passo que desenha-se metas e ações viáveis para o período de um ano, alinhadas com o orçamento e as pautas políticas do Dathi.

No contexto da etapa de reconhecimento de problemas públicos, da construção da agenda no ciclo de políticas públicas, Testa (1981) afirma que os problemas de saúde não se limitam ao setor saúde. Segundo o autor, não é possível lidar com problemas da saúde de forma isolada e descolada do contexto social. Assim, é fundamental manter o foco nos problemas sociais como um todo e promover propostas articuladas com outros setores e programas.

Neste sentido, desde 2024, o Ministério da Saúde conduz o Programa Brasil Saudável: Unir para Cuidar. O objetivo do Programa é enfrentar problemas sociais e ambientais que afetam a saúde de pessoas em maior vulnerabilidade social. O Programa é coordenado pelo Ministério da Saúde e reúne outros 13 ministérios, além de parceiros estratégicos como organizações da sociedade civil e organismos internacionais (BRASIL, 2024).

A atribuição do Dathi no Programa Brasil Saudável é liderar a eliminação como problema de saúde pública da transmissão vertical do HIV, hepatite B, HTLV e sífilis. Além disso, também assume as metas

estabelecidas pela Organização Mundial da Saúde para tuberculose[1], hepatites virais[2] e aids[3].

O Planejamento Estratégico 2024-2027 do Dathi está alinhado com sua atribuição no Programa Brasil Saudável. A elaboração do planejamento teve como principal referência o PES, de Carlos Matus.

De acordo com Matus (1987), a dimensão "situacional" complementa o planejamento estratégico por considerar um conjunto de problemas identificados, descritos e analisados. Ao agregar "situação" ao planejamento significa, então, considerar múltiplos fatores, atores e contextos para propor diferentes ações estratégicas. Neste sentido, o Dathi submeteu os objetivos e metas do planejamento estratégico para consulta pública. Foram feitas reuniões para validação e refinamento com gestores estaduais e municipais, Conselho Nacional de Secretários Estaduais e Municipais de Saúde (Conass e Conasems), e organizações da sociedade civil.

O PES é, portanto, uma crítica ao planejamento "normativo". Este planejamento, excessivamente técnico, desvinculado da realidade política e com pouca capacidade de adaptação às mudanças e aos conflitos é, por motivos óbvios, impróprio para ambientes complexos e politizados, como o governo.

A incorporação da dimensão política traz, para o escopo do planejamento estratégico, as incertezas e o conjunto de interesses das partes interessadas nas políticas públicas de saúde.

De acordo com Matus (1987), o propósito do PES é construir consensos em relação a problemas, objetivos e possibilidades de ação. Especificamente sobre a "construção de consensos", Toni (2021) diz que o PPA, principal instrumento de planejamento governamental, apresenta um descolamento da dimensão estratégica. Isso porque as rupturas administrativas ao final dos mandatos do poder executivo tornam o PPA uma contínua repetição de metas de curto e médio prazo, justamente devido a dificuldade de construir grandes consensos no Brasil. Portanto, o planejamento não é um processo técnico descolado do sistema político.

Teixeira e Jesus (2010) apresentam um modelo teórico que combina a abordagem do ciclo de políticas públicas com elementos do planejamento situacional (MATUS, 1987) para analisar o processo de formulação da Política de Saúde da População Negra.

Em linhas gerais, esse modelo toma como camada mais externa as facilidades e ameaças do contexto político; no nível seguinte apresenta as oportunidades e dificuldades do contexto institucional; e no nível final, semelhante a dinâmica da etapa da agenda, explica-se o processo de decisão, o qual os atores discutem os problemas e as alternativas de solução (pré-decisão), e posterior, elaboram o plano de ação (decisão), o qual orientará como será feita a implementação.

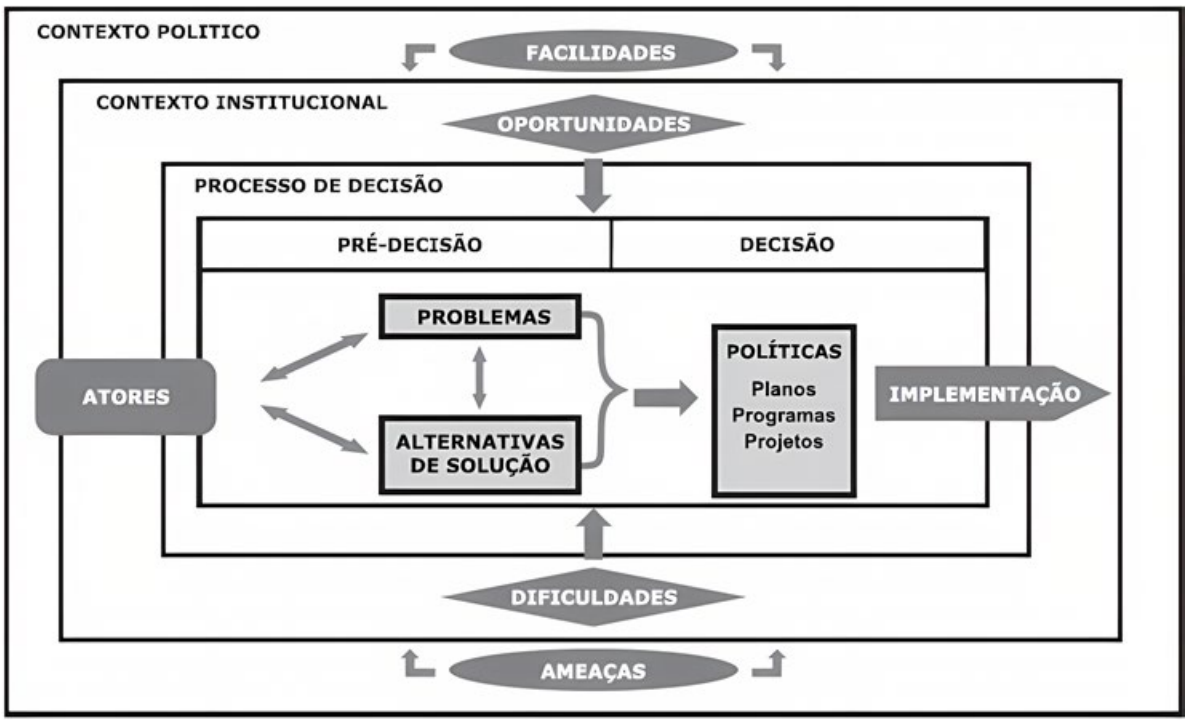
Os autores acrescentam que a construção da agenda e do plano ocorre na negociação e pactuação entre atores com diferentes concepções políticas, conhecimentos técnicos, graus de controle sobre os recursos públicos e ambientes organizacionais com facilidades e dificuldades no processo de implementação.

1 Reduzir a incidência para menos de 10 casos por 100 mil habitantes e o número de mortes para menos de 230 óbitos por ano;

2 Diagnosticar 90% das pessoas, tratar 80% das pessoas diagnosticadas, reduzir em 90% as novas infecções e reduzir em 65% a mortalidade;

3 Ter 95% das pessoas vivendo com HIV diagnosticadas, destas 95% em tratamento e das em tratamento 95% com carga viral controlada.

Figura 1 – Modelo teórico para análise da política de saúde



Fonte: Retirado de TEIXEIRA e JESUS, p. 41, 2010.

O princípio de equidade foi introduzido na Constituição de 1988, mais especificamente pelo entendimento expandido do conceito de saúde, no artigo 196[4], que prevê esse direito mediante às políticas sociais e econômicas, com o intuito de fornecer o acesso universal e igualitário às ações e serviços. Viana, Fausto e Lima (2003) apresentam avanços da inclusão do princípio da equidade na política de saúde, como na diminuição das diferenças regionais de oferta advindas da descentralização nos municípios. Entretanto, as autoras apontam que as políticas de saúde ainda não conseguem contemplar questões como: "perfil epidemiológico das populações, condições sociais, diferentes inserções no mundo do trabalho, gênero e raça" (ibidem p.68). Campos (2006) aponta que as avaliações sobre equidade no SUS indicam problemas no acesso, no financiamento e na utilização dos serviços de saúde.

Diante do exposto, o presente trabalho retoma como caminho a estratégia de priorização regional e populacional em saúde, nos instrumentos de planejamento em saúde. Em consonância com o que é posto por Viana, Fausto e Lima (2003) sobre a necessidade do processo de implementação do SUS "diversificar políticas e ações segundo grupos específicos

de indivíduos" (p.68), com o intuito de diminuir as desigualdades sociais no país.

Visando uma melhoria contínua da gestão e por melhores entregas à sociedade, o presente trabalho propõe debater o planejamento e a programação sob a ótica da equidade. O banco de evidências, disponibilizado abaixo, apresenta os principais dados para cada doença e infecção que justificam a necessidade da priorização nos instrumentos do Dathi.

4 Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/equidade-em-saude>.

Figura 2 – Banco de evidências da Análise De Situação do Dathi

HIV e aids	Tuberculose	Hepatites Virais	ISTs
• A prevalência de HIV em travestis e mulheres trans, no mundo, é de 19,9% (BRASIL, p. 40, 2024e). • No Brasil, há registros de prevalências de HIV em travestis e mulheres trans que variam de 12% a 36,7%, o que representa uma chance 66 vezes maior de infecção quando comparado com outras pessoas.	• 1/3 dos casos novos de tuberculose estão concentrados em 14 municípios (BRASIL, p. 81, 2024d). • Em 2024, os estados com os maiores coeficientes de incidência de TB foram: Amazonas, Rio de Janeiro e Roraima. • A Região Norte concentra 5 estados com incidência acima • de 50 casos por 100 mil hab.	• 30% dos casos de Hepatite B estão concentrados em 22 municípios. • A região Nordeste concentra a maior proporção das infecções pelo vírus A. • A região Sudeste concentra as maiores proporções dos vírus B e C. • A região Norte concentra 72,5% do total de casos de hepatite D (ou Delta) (BRASIL, p.82, 2024a).	• 50% dos casos de sífilis estão concentrados em 52 municípios. • O número de casos de sífilis em adolescentes do sexo feminino foi maior do que no masculino (sete homens com sífilis para cada dez mulheres com sífilis) em 2023. Entre 20 a 29 anos e de 30 a 39 anos, a relação foi de 17 homens com sífilis para cada dez mulheres; e de 20 homens para cada 10 mulheres com sífilis (BRASIL, p. 59, 2024c).
• 51% dos casos de aids no Brasil foram registrados nas regiões Norte e Sul. • Em 2023, entre os casos notificados de infecção pelo HIV, 63,2% foram de pessoas negras. Entre os homens, 62,9% dos casos ocorreram entre negros. Entre as mulheres, 64,2% dos casos entre negras (BRASIL, p. 82, 2024a).	• A maior carga da doença está em pessoas do sexo masculino (68,2%). • A maior carga da doença está em pessoas pretas e pardas (65,8%).	• Considerando os indivíduos com a informação de raça/cor conhecida no ano de 2023, pessoas brancas correspondem a 53,0% e negras 31,1% dos casos de hepatite A. • Em relação à hepatite B, 52,9% dos casos diagnosticados ocorreram entre as pessoas negras. • Em relação a hepatite C, em 2023, dos casos com informação referente à raça/cor, 46,9% foram referidos como brancos e 44,0% como negros.	• O estado do Rio de Janeiro, em 2023, registrou a maior taxa de detecção de sífilis em gestantes e a maior incidência de sífilis congênita. • A Região Sudeste registrou a maior taxa de incidência de sífilis congênita entre as regiões, superando a taxa do país.
• Porto Alegre registrou a maior taxa de detecção de gestantes com infecção pelo HIV. A taxa é 4,9 vezes superior à média nacional (BRASIL, p. 82, 2024a).	• Em 2024, • 8,1% casos de TB em privados de liberdade, 3,6% dos casos em pessoas em situação de rua, 1,0% em indígenas e 0,6% em imigrantes.	• Em 2023, a proporção de casos de hepatite A diagnosticados entre indivíduos do sexo masculino foi de 69,2% e de 30,8% do sexo feminino. • Em relação à hepatite B, a razão de sexos foi de 14 homens para cada dez mulheres. • Em relação à hepatite C, a razão de sexos é de 13 casos em homens para cada dez casos em mulheres.	• A prevalência do HTLV é maior em mulheres negras, com menor escolaridade e maior idade. Em alguns estudos, a prevalência do HTLV em gestantes brasileiras foi de 0,32% (BRASIL, p. 33, 2020).

Fonte: elaboração própria pelos autores, a partir das análises dos técnicos do Dathi e documentos oficiais do Ministério da Saúde.

2. OBJETIVOS

O objetivo geral consiste na construção de evidências sobre como o planejamento setorial em saúde pode incorporar a priorização de regiões e populações específicas para promover a equidade em saúde. A conclusão dos artigos brasileiros que estudam as políticas de promoção em equidade de saúde, normalmente, apontam para um cenário de redução de investimentos na saúde (SOUZA, 2008; TELES, COELHO e FERREIRA, 2016; PINHEIRO et al., 2019; DWECK, MORETTI e MELO, 2021) e necessidade de ações em saúde para mitigar os determinantes sociais da saúde (CARRAPATO, CORREIA e GARCIA, 2017; MACHADO et al., 2023; CARDOSO et al., 2024) – fatores não médicos que influenciam a saúde das pessoas, por exemplo, como renda, educação, alimentação, discriminação, entre outros (OMS[5]).

Tendo isso em mente, o presente trabalho inova frente ao campo de estudos, ao passo que reconhece a deficiência do investimento em saúde, mas busca produzir evidências para aprimorar a forma como é feito o planejamento setorial em saúde. Em outras palavras, discorre-se para que haja a elaboração de metas e ações para as populações em situação de maior vulnerabilidade e para os territórios com indicadores mais críticos em saúde, visando uma distribuição indireta mais equânime de recursos.

Com o intuito de concretizar o objetivo geral, apresenta-se como objetivos específicos: 1) analisar a vinculação dos instrumentos do Dathi de Planejamento Estratégico e Programação anual; 2) identificar boas práticas de priorização regional e populacional; e 3) apontar recomendações para o fortalecimento da equidade nos processos de planejamento setorial em saúde.

3. METODOLOGIA

Este trabalho apresenta um estudo de caso qualitativo (GERRING, 2008), a partir do critério de seleção de dois casos típicos – Planejamento Estratégico 2024-2027 e Programação Anual 2024 – para compreender sua correlação com a priorização e equidade em saúde. Esse método foi escolhido por potencializar uma investigação em profundidade (YIN, 2018) de como esses instrumentos de planejamento podem potencializar uma resposta melhor em direção à eliminação do HIV, aids, tuberculose, hepatites virais e ISTs.

As fontes de dados usadas foram o Planejamento Estratégico 2024-2027, o relatório da Programação Anual de 2024 disponível no sistema interno do Dathi, além de documentos elaborados pela equipe técnica e pela gestão do departamento. Em relação a análise dos dados levantados, empregou-se a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2016), que dividiu-se em três momentos, o primeiro consistiu na (1) pré-análise dos instrumentos, que partiu da seleção dos documentos citados acima, leitura de exaustiva e em profundidade, na formulação de hipóteses sobre a abrangência das ações do Dathi em contraposição às ações destinadas às populações ou regiões específicas.

O segundo momento, (2) exploração do material, foi realizado a partir da codificação dos conteúdos em questão e da criação de oito matrizes lógicas, uma para cada objetivo estratégico do Planejamento do Dathi. O método da matriz lógica foi adotado, pois permite analisar a relação de causalidade entre os recursos, as ações e os produtos frente aos resultados e impactos (SOUSA, 2019). Assim sendo, as categorias foram adaptadas para: produto (entregas das ações das metas anuais); resultado anual (meta anual da Programação), resultado de 4 anos (metas estratégicas do Planejamento do Dathi), e impacto (eliminação das doenças e infecções como problemas de saúde pública).

O último momento, (3) tratamento dos resultados dos modelos lógicos e interpretação da priorização frente ao planejamento, consistiu na produção de relatórios internos ao Dathi, os quais foram validados pelos membros do Grupo Técnico de Planejamento e Gestão[6] (GTPP). Em outras palavras, as metas estratégicas e de processo/produto, os objetivos estratégicos e as ações previstas no planejamento e na programação anual, a fim de identificar em que medida a priorização de regiões e populações específicas está incorporada como diretriz operacional para a alocação de recursos e implementação de políticas.

Dessa forma, a metodologia adotada permitiu uma leitura crítica dos documentos a partir das categorias previamente definidas — equidade e territorialização—, preservando o rigor analítico necessário à abordagem qualitativa e à compreensão da complexidade envolvida

5 Disponível no site da Organização Mundial da Saúde: <https://www.who.int/health-topics/social-determinants-of-health#tab=tab_1>.

6 Grupo formado por técnicos do Dathi/SVSA/MS.

no planejamento setorial em saúde. A opção pelo estudo de caso com análise documental oferece contribuições relevantes à literatura sobre gestão pública em saúde, especialmente no campo da administração pública voltada à efetividade e justiça social das políticas públicas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O planejamento estratégico do Dathi expressa sua agenda político-estratégica através do conjunto de objetivos e metas, que devem ser alcançados até 2027. Em complemento, e de forma sinérgica, a programação anual do Departamento tem a função de operacionalizar os objetivos e metas do planejamento estratégico, a partir de um conjunto de metas e ações orientadas para o alcance de resultados anuais.

Conforme proposto por Matus (1987), o PES é composto por 4 etapas:

Figura 3 – Etapas do PES e do planejamento estratégico do Dathi

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	Nº DE METAS ESTRATÉGICAS
1. **Momento Explicativo (ou Analítico)**: Análise da realidade a partir de diferentes atores e suas respectivas visões sobre os problemas e respectivas causas. Identificação dos problemas, suas interrelações e a explicação situacional.	• O processo de planejamento estratégico do Dathi se iniciou com a construção da identidade organizacional e apresentação da análise de situação.
2. **Momento Normativo:** Formulação de objetivos e metas desejáveis, considerando os valores e o projeto político do planejador. Este momento é constantemente confrontado com a análise situacional – da etapa anterior – para garantir que estão coerentes e baseados em evidências.	• Divididas em grupos, equipes do Dathi discutiram e priorizam problemas e propostas de metas sobre: (i) promoção e prevenção; (ii) diagnóstico e vinculação; (iii) tratamento, adesão e retenção; e (iv) gestão, orçamento, direitos humanos, articulação com a sociedade civil e cooperação internacional.
3. **Momento Estratégico**: Desenho das estratégias e táticas para alcançar os objetivos. Direcionamentos para a próxima fase, operacional. Considera as capacidades e recursos disponíveis, assim como os obstáculos e as possíveis reações das partes interessadas.	• O ciclo de 4 oficinas de planejamento estratégico com participação massiva do Dathi culminou na proposta de 8 objetivos estratégicos e 60 metas estratégicas. • Os objetivos e metas foram validados e refinados por comissões consultivas com gestores estaduais e municipais, e com organizações da sociedade civil.
4. **Momento Tático-Operacional:** Implementação das ações planejadas e o acompanhamento dos resultados. O monitoramento da execução pode levar a ajustes nos planos conforme a evolução da situação.	• A cada ano, o Dathi elabora,executa, monitora e avalia sua programação anual. Trata-se da operacionalização do planejamento estratégico através de metas anuais (metas de processo e produto) e respectivas ações, vinculadas às metas estratégicas e respectivos objetivos estratégicos.

Fonte: elaboração própria dos autores.

A partir da análise dos oito modelos lógicos, que partem da dimensão, da coesão e da sinergia da Programação Anual de 2024 com o Planejamento Estratégico do Dathi 2024-2027, indica-se quatro principais destaques.

O primeiro destaque expõe que as metas anuais de 2024 expressaram pouco como o Dathi chegará em suas metas estratégicas de 2027, uma vez que as metas anuais de 2024 não foram totalmente vinculadas com as metas estratégicas, o qual pode indicar uma deficiência de formular ações para determinada entrega estratégica de longo prazo.

O segundo destaque consiste nas divergências de proporção e coesão entre os objetivos estratégicos a serem alcançados. A proporção de metas anuais por metas estratégicas pode representar o caminho para o alcance das metas estratégicas, e consequentemente, dos objetivos estratégicos. O objetivo estratégico 1 (promoção e prevenção), por exemplo, apresenta uma quantidade balanceada (2=1) de metas anuais para cada meta estratégica. Ao mesmo tempo que o objetivo estratégico 6 (eliminar transmissão vertical) tem 4,5 mais metas anuais em relação às metas estratégicas.

O terceiro e o quarto destaques consistem nos achados sobre a equidade e territorialização que são centrais para o presente trabalho.

O terceiro destaque trata-se dos problemas que embasaram a construção dos objetivos estratégicos serem pouco contemplados nas metas anuais de 2024. Essa evidência pode indicar que o Dathi teve dificuldades de inserir na programação de 2024 os resultados anuais necessários, os quais foram apontados na análise de situação do departamento e que podem ser inseridos na programação, a partir da estratégia de priorização, para a eliminação do HIV, da aids, da tuberculose, das hepatites e das infecções sexualmente transmissíveis como problemas de saúde pública.

O quarto destaque consiste na pouca ou nenhuma priorização regional e/ou de populações em situação de maior vulnerabilidade no Planejamento Estratégico do Dathi. Mais da metade dos objetivos estratégicos (0, 4, 5, 6 e 7) não apontaram região, territórios, grupos populacionais, entre outros, como prioritários para reduzir a incidência das doenças e infecções. Os termos utilizados para priorização foram: "crianças menores de 1 ano", no objetivo estratégico 1; "gestantes" e "Pessoas Vivendo com HIV e aids (PVHA)", no objetivo estratégico 2; "PVHA de 18 anos ou mais", "PVHA de 13 anos ou mais", "crianças com até 2 anos" e "gestantes",no objetivo estratégico 3. Nota-se que a ausência de metas estratégicas territorializadas,e uma vez que o departamento não tem recursos humanos e nem financeiros para promover ações em todos os territórios do país, é necessário definir critérios para implementar as ações nos locais mais estratégicos para a mitigação e eliminação das doenças e infecções.

Figura 4 – Objetivos e metas do planejamento estratégico do Dathi

ETAPAS DO PES	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO DATHI
0. Reduzir a incidência de HIV, aids, tuberculose, hepatites virais, sífilis e outras IST, doenças de determinação social.	5 metas estratégicas
1. Ampliar o acesso às ações de promoção, prevenção, educação e comunicação em saúde para populações em situação de maior vulnerabilidade a HIV, aids, tuberculose, micoses endêmicas, hepatites virais e IST.	10 metas estratégicas
2. Ampliar e qualificar o diagnóstico e as estratégias de vinculação relacionadas a HIV, aids, tuberculose, micoses endêmicas, hepatites virais e IST.	17 metas estratégicas
3. Ampliar o acesso ao cuidado integral para a melhoria da retenção e da adesão ao tratamento.	14 metas estratégicas
4. Promover e fortalecer a integração com a sociedade civil para a resposta a HIV, aids, tuberculose, micoses endêmicas, hepatites virais e IST.	3 metas estratégicas
5. Produzir e prover informações estratégicas para o fortalecimento da vigilância em saúde sobre HIV, aids, tuberculose, micoses endêmicas, hepatites virais e IST para tomada de decisão nos três níveis de governo.	5 metas estratégicas
6. Eliminar a transmissão vertical de HIV, sífilis, hepatite B e HTLV como problema de saúde pública.	2 metas estratégicas
7. Potencializar a sustentabilidade política, orçamentária, financeira e técnica para a gestão do Dathi e para a participação na Agenda Global.	4 metas estratégicas

Fonte: elaboração própria dos autores.

Diante disso, esse fenômeno se reproduziu na Programação anual de 2024. Isso se confirma por nenhuma meta anual conter a palavra "negra/negro/preto/preta" na sua redeção, mesmo comprovada a relevância dessa popualação para a eliminação do HIV, aids e tuberculose, principalmente, como problemas de saúde pública.

Outra evidência consistiu na baixa priorização regional, apenas três das 100 metas anuais indicaram a priorização no sistema interno de programação do Dathi. Elas consistiram em: "Ampliar nos 6 estados contemplados no projeto Fronteiras, as ações de enfrentamento à epidemia do HIV/aids", vinculada ao objetivo estratégico 0; "Elaborar e implantar a agenda

do Dathi nos estados e municípios contemplados no Plano de Saúde da Amazônia Legal (PSAL)" e "Realizar 3 reuniões do Projeto Report BRAZIL (AM, BA e DF)", ambas no objetivo estratégico 7. Esse resultado foi interpretado também com a análise qualitativa das metas anuais, ao passo que foram identificadas outras metas anuais com priorização regional na redação, mas sem ter sido preenchido o campo de priorização no sistema de programação.

A análise da presente seção expõe as principais lacunas na articulação entre o planejamento estratégico e a programação anual, mesmo que os instrumentos tenham sido elaborados calcados em etapas metodológicas consistentes, conforme proposto por Matus (1987), e indique uma agenda política-estratégica para a eliminação das doenças e infecções como problemas de saúde pública. A deficiência na vinculação entre metas anuais e metas estratégicas pode prejudicar a coerência do caminho planejado até 2027, apontando barreiras na tradução dos objetivos em ações operacionais e efetivas.

Ademais, as dimensões diferentes entre os objetivos estratégicos, somada à baixa incorporação de elementos que viabilizam uma maior equidade na resposta da saúde — como a priorização de territórios e populações historicamente vulnerabilizadas —, aponta a necessidade de revisões que considerem os determinantes sociais da saúde e a territorialização como centrais no planejamento.

5. CONCLUSÃO

A partir dos resultados obtidos na produção de relatórios, modelos lógicos e apresentações executivas, chegou-se à conclusão que a resposta nacional ao HIV, aids, tuberculose, hepatites virais e ISTs não será efetiva caso não seja orientada pela priorização por região do país e/ou por população em situação de maior vulnerabilidade.

Em complemento à discussão realizada sobre planejamento setorial nas seções anteriores, Toni (2021) argumenta que planejamento estratégico governamental é uma teoria. É um processo institucional que associa tendências, capacidade organizacional e contexto sociopolítico para propor uma ideia de futuro. E alinhado com o que foi abordado neste trabalho, o principal insumo para construção desta teoria é o conjunto de problemas públicos que, inclusive, passam por uma etapa de priorização. O planejamento estratégico, portanto, tem como fim, caso a teoria dê certo, alcançar desfechos positivos e impactantes em relação aos problemas prioritários.

Essas evidências reunidas indicam a importância do Dathi ter um planejamento estratégico ativo e flexível. A revisão desse instrumento, com o passar dos anos, não indica que o processo desenvolvido em 2023 será desconsiderado, apenas que a agenda política do Dathi é sensível aos novos contextos e demandas políticas. Ademais, para assegurar essa sensibilidade do planejamento alinhada a equidade em saúde, como próximos passos, o departamento irá adequar seu sistema de programação anual, elaborar oficinas de priorização, e produzir um painel de informações e materiais de comunicação.

6. Referências

1. Colocar espaço entre uma referência e outra. Seguir norma ABNT. (fonte ARIAL 12 – espaço simples – justificado)
2. BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Almedine Brasil. São Paulo: 2016. Disponível em: <https://madmunifacs.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/08/anc3a1lise-de-contec3bado-laurence-bardin.pdf>.
3. BRASIL, Ministério da Saúde. Boletim Epidemiológico – Hepatites Virais 2024. Número Especial, julho 2024. Brasília: Ministério da Saúde, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/especiais/2024/boletim-epidemiologico-de-hepatites-virais-numero-especial-jul-2024.pdf>.
4. BRASIL, Ministério da Saúde. Boletim Epidemiológico – HIV e Aids 2024. Número Especial | Dezembro 2024 – versão eletrônica. Brasília: Ministério da Saúde, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/aids/pt-br/central-de-conteudo/boletins-epidemiologicos/2024/boletim_hiv_aids_2024e.pdf>.
5. BRASIL, Ministério da Saúde. Boletim Epidemiológico – Sífilis 2024. Número Especial, outubro 2024, versão eletrônica. Brasília: Ministério da Saúde, 2024c Disponível em: <https://www.gov.br/aids/pt-br/central-de-conteudo/boletins-epidemiologicos/2024/boletim_sifilis_2024_e.pdf/view>.
6. BRASIL. Ministério da Saúde. Boletim Epidemiológico – Tuberculose 2025. Número Especial | Março 2025. Brasília: Ministério da Saúde, 2024d. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/especiais/2025/be-de-tuberculose-numero-especial-mar-2025.pdf/view>.
7. BRASIL, Ministério da Saúde. Boletim Epidemiológico nº 48. Volume 51. Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/edicoes/2020/boletim_epidemiologico_svs_48.pdf/view>.
8. BRASIL, Ministério da Saúde. Guia para oferta de prevenção combinada ao HIV, com foco em PrEP e PEP, para pessoas trans, travestis e não binárias. Brasília: Ministério da Saúde, 2024e. Disponível em: <guia-pop-trans-versao-preliminar.pdf>.
9. BRASIL, Ministério da Saúde. Programa Brasil Saudável: Unir para cuidar. Brasília. Ministério da Saúde, 2024f. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/svsa/ciedds/publicacoes/diretrizes-nacionais-do-programa-brasil-saudavel-unir-para-cuidar.pdf>. Acesso em: 19/04/2025.
10. CARDOSO et al. Políticas públicas de saúde coletiva: estratégias para reduzir desigualdades e promover equidade no acesso e qualidade da atenção à saúde. REVISTA ARACÊ, São José dos Pinhais, v. 6, n.4, p.12340-12351, 2024. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/2008/2473>.
11. CAMPOS, G. Reflexões temáticas sobre eqüidade e saúde: o caso do SUS. Tema em Discussão. Saude soc. 15 (2), ago. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104.129.0200600.020.0004>.
12. CARRAPATO, P.; CORREIA, P.; GARCIA, B. Determinante da saúde no Brasil: a procura da equidade na saúde. Saúde Soc. São Paulo, v.26, n.3, p.676-689, 2017. dISPONÍVEL EM: <https://www.scielosp.org/pdf/sausoc/2017.v26n3/676-689/pt>.
13. DWECK, E.; MORETTI, B.; MELO, M. F. Pandemia e desafios estruturais do CEIS: financiamento do SUS, federalismo da saúde e as relações público-privadas. Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, vol. 16, n. 28, p. 239-265, jan.-abr. 2021. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Esther-Dweck/publication/350357091_Pandemia_e_desafios_estruturais_do_CEIS_financiamento_do_SUS_federalismo_da_saude_e_as_relacoes_publico-privadas/links/605b720.445.8515e8346c6259/

Pandemia-e-desafios-estruturais-do-CEIS-financiamento-do-SUS-federalismo-da-saude-e-as-relacoes--publico-privadas.pdf>.

14. GERRING, J. Case Selection for Case$_2$Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques. The Oxford Handbook of Political Methodology. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/978.019.9286546.003.0028>.
15. JANNUZZI, Paulo. Do ciclo de formulação e avaliação de políticas à espiral de implementação. Nexo Políticas Públicas. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2023/09/27/do-ciclo-de-formulacao-e-avaliacao-de-politicas-a-espiral-de-implementacao>.
16. KINGDON, John. Agendas, Alternatives and Public Policies. Harper Collins College Publishers. 2ª edição, 1995. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. 2007. Disponível em: <https://perguntasaopo.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/02/kingdon_1995_agenda-formation.pdf>.
17. MACHADO et al. Determinantes sociais em saúde e suas implicações no processo saúde doença da população. Revista de Ética e Filosofia Política, v. 3, n. 6, 2023. Disponível em: <https://ojs.revistacontemporanea.com/ojs/index.php/home/article/view/982/624>.
18. MATUS, Carlos. Política, planificación y gobierno. [S. l.]: Fondo de Cultura Económica, 1987.
19. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Página – Social determinants of health. Website. Disponível em: <https://www.who.int/health-topics/social-determinants-of-health#tab=tab_1>.
20. PINHEIRO et al. Desafios para a promoção da equidade no Sistema Único de Saúde: Revisão Sistemática. Rev. Mult. Psic. V.13, N.47, p. 49-62, Outubro/2019. Disponível em: <https://idonline.emnuvens.com.br/id/article/view/1956/3161>.
21. SOUZA, R. Políticas e práticas de saúde e equidade. Rev esc enferm USP, v.4, p. 765-770, dez 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080.623.4200700.050.0004&lng=en&nrm=iso>.
22. TEIXEIRA, Carmen; JESUS, Washington Luiz. Correntes de pensamento em planejamento de saúde no Brasil. In: TEIXEIRA, Carmen. Planejamento em saúde: conceitos, métodos e experiências. Editora da Universidade Federal da Bahia: 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/6719>.
23. TELES, A.; COELHO, T. C.; FERREIRA, M. P. Sob o prisma da equidade: financiamento federal do Sistema Único de Saúde no estado da Bahia. Saúde e Sociedade, v. 25, p. 786-799, 2016. Disponível em:
24. <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104.129.0201600.030.0786&script=sci_abstract&tlng=pt >.
25. TESTA, Mario. Planificación Estratégica en el Sector Salud. Caracas. CENDES/UCV. 1981. Mimeo.
26. VIANA; FAUSTO e LIMA. Política de saúde e eqüidade. São Paulo Perspec, 17 (1), mar. 2003. Disposnível em: <https://doi.org/10.1590/S0102.883.9200300.010.0007>.
27. YIN, R. Case Study Research and Applications: Design and Methods. SAGE Publications, 6ª edição: 2018. Disponível em: <https://lccn.loc.gov/201.704.0835>.
28. TONI, J. de. Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público. Cadernos Enap nº 84: Brasília: Enap, 2021. 154 p.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Plano de ação para articulação territorial

• **Ruy Couto Tourinho**
Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil
ruy.couto@seplan.ba.gov.br

Resumo

A Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014, dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, instituindo o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – Cedeter e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – Codeter.

O Governo da Bahia reconheceu a legitimidade da divisão territorial, adotando-a como unidade espacial de planejamento. Para tanto, foi necessário ampliar a representação da sociedade e o escopo das políticas trabalhadas nos espaços colegiados existentes nos territórios, acrescentando às demandas rurais as temáticas e as entidades urbanas. Desta forma, os territórios rurais passaram a ser reconhecidos como Territórios de Identidade.

Com o objetivo de apontar diretrizes, linhas de ação, atividades e indicadores que potencializem o desenvolvimento sustentável e solidário dos 27 Territórios de Identidade existentes no Estado da Bahia, elaborei um Plano de Ação para Articulação Territorial com a inserção de incubadoras de projetos e iniciativas locais, estimulando a capacidade empreendedora, atuando como alternativa de geração de novos negócios, empregos e renda e qualificando projetos e empreendimentos sociais nascentes ou estabelecidos.

As linhas de ação, atividades e indicadores descritos neste Plano de Ação visam acelerar os processos de articulação territorial junto aos Agentes de Desenvolvimento Territorial – ADT e Colegiados Territoriais que atuam nos Territórios de Identidade, buscando identificar ideias e iniciativas empreendedoras que podem ser transformadas em projetos a serem absorvidos por incubadoras.

Este Plano de Ação para Articulação Territorial contempla três fases:

1ª Fase – Mapeamento do Território de Identidade: suas potencialidades, aspectos dificultadores e articulação com representantes locais (Setaf, Cesol, Prefeituras, órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, dentre outros);

2ª Fase – Análise da capacidade de atendimento às demandas atuais e futuras, com inserção de incubadoras;

3ª Fase – Proposição de soluções tecnicamente adequadas, em conjunto com os Agentes de Desenvolvimento Territorial – ADT e diversas instâncias dos Colegiados e Consórcios Públicos.

Palavras-chave: Articulação Territorial; Política de Desenvolvimento Territorial; Territórios de Identidade.

1. INTRODUÇÃO

Uma configuração em rede é estabelecida em cada um dos 27 Territórios de Identidade, por meio da interação dos Agentes de Desenvolvimento Territorial com as representações e autoridades locais, sob a coordenação de uma equipe de Articuladores Territoriais responsáveis por fornecer suporte técnico e institucional. Com o aproveitamento dessa estrutura em rede, a estratégia adotada neste Plano de Ação se concentra em prospectar iniciativas com potencial de serem absorvidas por incubadoras de projetos sociais, com ênfase nos pequenos negócios, através da mobilização, integração e preparação de instituições e lideranças locais do setor público, da iniciativa privada e do terceiro setor para a criação, formulação e implantação prática dessas iniciativas.

2. OBJETIVOS

Apontar diretrizes, linhas de ação, atividades e indicadores que potencializem o desenvolvimento sustentável dos 27 Territórios de Identidade, com a inserção de incubadoras de projetos e iniciativas locais, estimulando a capacidade empreendedora, atuando como alternativa de geração de novos negócios, empregos e renda e qualificando projetos e empreendimentos sociais nascentes ou estabelecidos.

3. METODOLOGIA

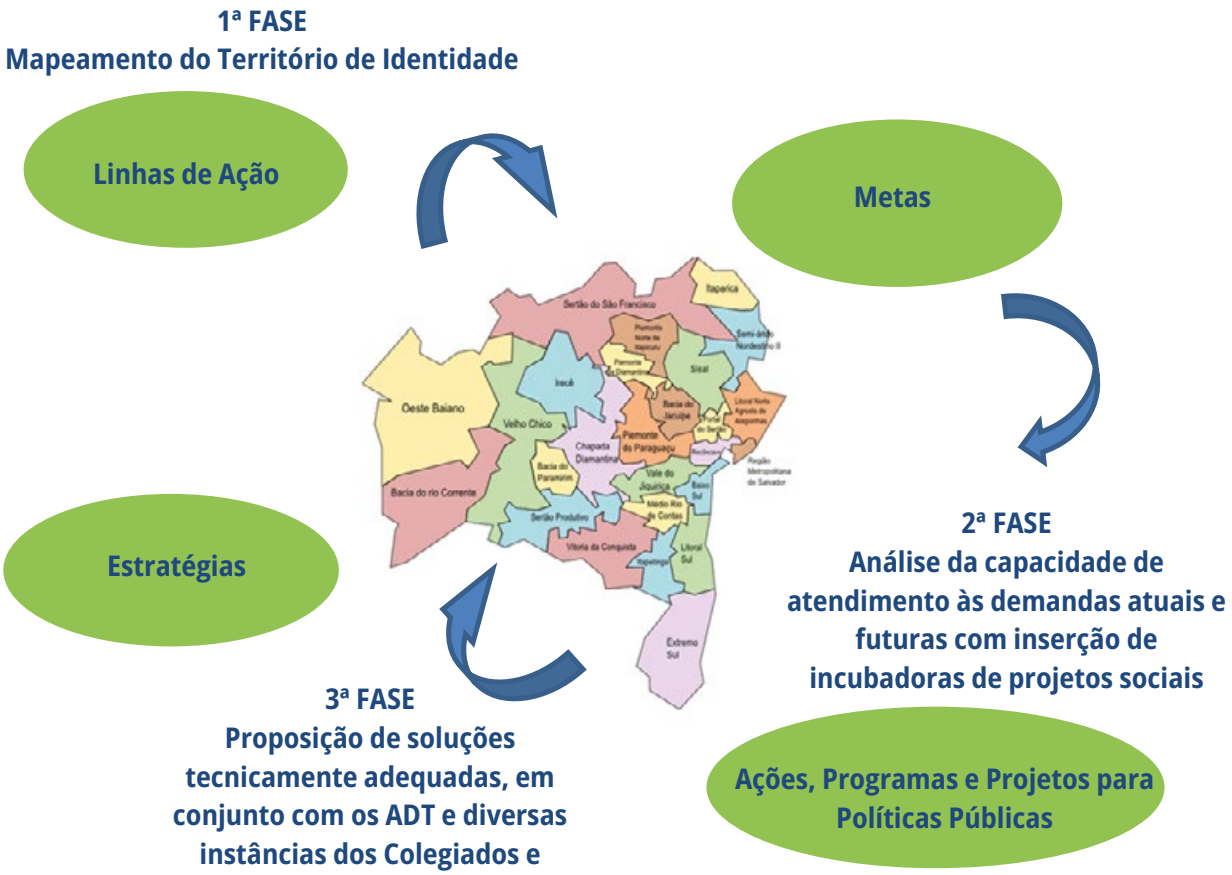
O Plano de Ação para Articulação Territorial foi concebido a partir de observações de discussões feitas em reuniões plenárias que participei desde fevereiro de 2023 nos Colegiados Territoriais dos Territórios de Identidade Bacia do Jacuípe (com 15 municípios e sede em Riachão do Jacuípe), Sertão do São Francisco (com 10 municípios e sede em Juazeiro) e Sudoeste Baiano (com 24 municípios e sede em Vitória da Conquista). As reuniões plenárias se constituem em um rico processo de concertação social, onde são ouvidos os atores que compõem os territórios e as instâncias consultivas e deliberativas dos Colegiados. Nesse sentido, o processo de gestão e monitoramento deste Plano de Ação será feito de forma semelhante, privilegiando a participação dos entes colegiados, a fim de construir um processo coletivo e dialógico durante a sua implementação.

Os Colegiados são compostos por órgãos deliberativos, Plenária e Núcleo Diretivo, bem como por instâncias consultivas e Câmaras Temáticas. São nesses espaços que se constroem a governança e pactuações territoriais. Assim, caberá a estas instâncias gerir e monitorar os objetivos, metas e estratégias indicados neste Plano de Ação. Este grupo ficará responsável pelo acompanhamento interno das discussões acerca das ações e metas almejadas, construindo uma metodologia de priorização das demandas.

Com relação à tarefa de avaliar e monitorar internamente a implementação do Plano, haverá semestralmente um momento de escuta com os membros dos Colegiados, a fim de atualizar e qualificar as demandas com relação aos prazos e quantidades estabelecidos no Plano.

Ao longo de minhas visitas aos territórios mencionados, percebi que a questão do deslocamento para participação nas reuniões plenárias é bastante difícil para a grande maioria dos membros dos Colegiados, tendo em vista o tamanho dos territórios e a ausência de transporte intraterritorial. Por isso, está previsto como instrumento de gestão e acompanhamento do Plano a realização de reuniões virtuais, a fim de que os membros dos Colegiados possam compartilhar com os demais atores do território as informações relacionadas ao Plano. Nas reuniões virtuais serão disponibilizados relatórios de monitoramento e avaliação com as propostas de ajuste às demandas, estratégias e metas do Plano, bem como outros informes pertinentes. Desta forma, algumas etapas do trabalho coletivo podem ser feitas de forma virtual, assegurando discussões e processos de tomadas de decisão através de votações.

É interessante pontuar que as duas ferramentas propostas nesta metodologia de gestão, sendo elas os encontros presenciais e as reuniões virtuais, não são excludentes. O objetivo é de possibilitar ao máximo a participação de todos, potencializando o trabalho coletivo e participativo.



4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Dias (2017, p. 73) considera que os resultados da política de desenvolvimento territorial podem ser avaliados "em quatro grandes áreas, quais sejam: a) fortalecimento da participação e gestão social: ampliação e criação de espaços de discussão com representação dos interesses locais, com capacidade deliberativa, normativa e gerencial, visando a construção coletiva de planos, programas e projetos; b) ampliação das redes sociais de cooperação: trata-se do crescimento do capital social dos Territórios, seja pela constituição de novas instituições de cooperação, seja pela desobstrução de conflitos internos ou ainda pelo despertar de agentes ou instituições detentoras de determinadas potencialidades que poderiam contribuir com o desenvolvimento do Território; c) dinamização econômica: fortalecimento de cadeias e sistemas produtivos com instalação de instrumentos geradores do crescimento da produção e da produtividade, com a possibilidade de gerar emprego e renda para a população do Território; d) articulação e integração de políticas públicas: capacidade em atrair um número maior e com valores mais expressivos de programas e projetos públicos, em torno de arranjos institucionais intercolaborativos, dividindo e compartilhando responsabilidades que potencialmente se transformem em laços de cooperação a favor do Território".

5. CONCLUSÃO

Os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeter) são fóruns de discussão e de participação social, constituídos por representantes do poder público e da sociedade civil presentes em cada um dos 27 Territórios de Identidade da Bahia, com a finalidade de promover a discussão local das ações e projetos de desenvolvimento territorial sustentável, auxiliando o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (Cedeter) no cumprimento das competências previstas na Lei Estadual nº 13.214/2014 (Art. 14), regidos por Regimento Interno e pelas normas aplicáveis.

Apesar de sua importância para o desenvolvimento territorial participativo, observa-se que muitos enfrentam limitações e estagnação devido a problemas

de gestão, financiamento e capacitação. Destaca-se a falta de empoderamento da sociedade civil e a desarticulação nos Colegiados, dificultando a elaboração de políticas públicas.

Este Plano de Ação é um instrumento de gestão capaz de propor caminhos para o fortalecimento dos Colegiados, a exemplo de realização de oficinas e contratação de consultorias para elaboração e gestão de projetos, atuando como protagonistas no fomento, articulação e proposição de políticas públicas que colaborem para o desenvolvimento territorial sustentável.

6. Referências

1. BAHIA. Lei 13214 de 29 de dezembro de 2014, que dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – CODETERs. Salvador – BA, 2014.
2. DIAS, Wilson José Vasconcelos. Territórios de Identidade e políticas públicas na Bahia: Gênese, resultados, reflexões e desafios. Dissertação Mestrado, UEFS, Bahia, 2017.
3. FAVARETO. A abordagem territorial e as instituições do desenvolvimento rural. In: NEVES, D. P. (org.). Políticas públicas: reflexões em transversalidade. Rio de Janeiro: Rede de Estudos Rurais, Dossiê n. 02, 2010. p.19-39.
4. FLORES, C. D. Territórios de Identidade na Bahia: saúde, educação, cultura e meio ambiente frente à dinâmica territorial. Salvador – BA: UFBA/ Instituto de Geociências, 2014. (Dissertação de Mestrado).
5. JANUZZI, P. de M. Avaliação de Programas Sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. Est. Aval. Educ., São Paulo – SP, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.
6. Observatório Data MPE Brasil: uso de dados e informações para promoção do desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios do Brasil (https://datampe.sebrae.com.br).
7. OLIVEIRA, J. S. Política de Desenvolvimento Territorial: a experiência do Território do Sertão do São Francisco. Petrolina – PE, 2017.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

PPA 2024-2027 e o Planejamento Regional

- **Flávia Pedrosa Pereira**
  Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
  E-mail: flavia.pedrosa@planejamento.gov.br
- **Dorotea Blos**
  Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
  E-mail: dorotea.blos@planejamento.gov.br
- **Adriana Marques Bento Ávalos**
  Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
  E-mail: adriana.avalos@planejamento.gov.br

Resumo

Uma inovação implementada no PPA 2024-2027, foi a inclusão da dimensão territorial no planejamento de médio prazo do governo federal. Comandos constitucionais colocam a oportunidade de parceria entre o PPA e os Planos Regionais de Desenvolvimento – PRDs, buscando fomentar o planejamento de objetivos e metas do governo federal de forma regionalizada e contribuindo para a redução das desigualdades regionais.

Por outro lado, a atuação do Governo Federal com o objetivo explícito de redução das desigualdades regionais tem como principais instrumentos os Planos Regionais de Desenvolvimento – PRDs do Nordeste – PRDNE, da Amazônia – PRDA e do Centro-Oeste – PRDCO. Segundo as leis complementares que criaram as Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, da Amazônia – Sudam e do Centro-Oeste – Sudeco, os planos regionais são elaborados em articulação com os governos estaduais e distrital e com o Governo Federal, com vigência de quatro anos e tramitação conjunta com o PPA.

Estas convergências incentivaram o Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO a propor, no momento da concepção metodológica do PPA 2024-2027, uma atuação conjunta com as referidas Superintendências e com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional – MIDR para buscar instrumentos e procedimentos que permitissem uma maior aproximação entre os Planos Regionais de Desenvolvimento e os Programas Finalísticos do Governo Federal em elaboração.

Palavras-chave: Planejamento governamental; PPA 2024-2027; Planejamento Regional; Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia; Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste; Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste.

1. INTRODUÇÃO

A aproximação do PPA federal com os Planos Regionais de Desenvolvimento teve início em 2018, quando da criação de um grupo de trabalho com a principal missão de redefinir o escopo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, estabelecendo as bases para uma qualificação dos Planos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA, do Nordeste – PRDNE e do Centro-Oeste – PRDCO.

Em resposta a Acórdãos do TCU referentes ao financiamento do desenvolvimento regional e a fiscalizações realizadas com foco nas regiões norte e nordeste, o grupo de trabalho foi formado por participantes da Casa Civil da Presidência da República – CC/PR, Ministério da Fazenda – MF, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e o Ministério da Integração Nacional – MI, e coordenado por este. Teve como pauta a elaboração de proposta de novo Decreto que instituiria a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, estabelecendo objetivos e estratégias, e estabelecendo um novo marco legal para a atuação do governo federal, com instrumentos que contemplam a ação integrada do MI com as Superintendências de Desenvolvimento Regional.

Orientações específicas dos acórdãos apontavam para um aprimoramento da regionalização dos atributos do PPA, visando solucionar a "*ausência de processo específico e coordenado de elaboração dos planos regionais e setoriais que permita o aprimoramento da integração intersetorial e federativa no processo de planejamento do governo federal, de sorte a promover articulação e sinergia das políticas públicas estabelecidas no âmbito dos Planos Plurianuais do nível federal e dos entes subnacionais*."[1]

Além da discussão conjunta de uma nova proposta de PNDR, que foi instituída posteriormente por meio do Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019, o GT trabalhou também no sentido de aprimorar os Planos Regionais de Desenvolvimento. Como resultado deste período foi elaborado documento de referência consolidando as distintas agendas regionais, denominado **Agendas para o Desenvolvimento das Macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: Subsídios para a elaboração do PPA 2020-2023**, pensado como um primeiro marco no diálogo entre as agendas regionais e o PPA 2020-2023.

No segundo semestre de 2022, se intensificaram as discussões preparatórias para a elaboração do PPA 2024-2027, preparando um documento de referência com orientações e uma proposta metodológica a ser oferecida ao novo governo eleito, denominado **Documento de Transição – Sistema de Planejamento e Orçamento Federal**, elaborado pelo então Ministério da Economia.

Uma nova metodologia foi proposta para o PPA 2024-2027, retomando a importância do planejamento a nível federal e buscando dar ao PPA um caráter estratégico, de forma a torná-lo instrumento efetivo de governança da ação governamental, direcionado para avaliação de resultados.

Para isso, a metodologia utilizada apoiou-se em sete pilares:

1) aperfeiçoamento metodológico;
2) fortalecimento da dimensão estratégica do PPA;
3) integração dos objetivos e metas do PPA com os recursos orçamentários e não orçamentários;
4) integração entre planejamento e avaliação;
5) resgate da participação social;
6) **integração do território nos programas do Plano Plurianual**; e 7) visão estratégica e foco em resultados.

Com base no pilar 6 descrito acima, a inclusão da dimensão territorial no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 pretende estabelecer um conhecimento mais aprofundado das demandas para a atuação pública, tendo em vista as marcantes desigualdades e a diversidade de condições locais para a implementação de políticas públicas, frequentemente concebidas de forma linear para abranger todo o país.

O território, concebido como um espaço para a integração das políticas públicas, busca sinergias e complementaridades, permitindo que a convergência de ações atue de forma mais efetiva em face de problemas e demandas complexas da sociedade. A atuação com base no território possibilita também ampliar os canais de participação da sociedade no planejamento governamental e de divulgação dos resultados da atuação pública.

1 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1827/2017-TCU. Relatório Sistêmico de Fiscalização do Tema Desenvolvimento, com ênfase no Nordeste brasileiro.

O papel estabelecido pela Constituição Federal de 1988 para o PPA estabelece o olhar sobre o território pela regionalização[2] e pela busca da redução das desigualdades regionais[3] como papel atribuído a este importante instrumento do planejamento federal. A redução das desigualdades regionais e sociais, como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, deve ser parâmetro para a atuação do Governo Federal e deve estar presente no escopo do PPA.

A Secretaria Nacional de Planejamento – SEPLAN, do Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO, tem entre suas competências exercer a coordenação[4] visando o alinhamento entre o planejamento dos distintos níveis de governo, com atuação interfederativa, e desenvolvendo projetos relacionados ao planejamento e gestão territorial. Como órgão coordenador do sistema de planejamento, cabe também à SEPLAN buscar o alinhamento entre os planos nacionais, regionais e setoriais com o PPA[5].

Por outro lado, a atuação do Governo Federal com o objetivo explícito de redução das desigualdades regionais está fundamentada na Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR[6], que tem como principais instrumentos de âmbito macrorregional os Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDs), que possuem como foco a Amazônia (PRDA), a Região Nordeste (PRDNE) e a Região Centro-Oeste (PRDCO).

Os PRDs tiveram seus referenciais normativos estabelecidos nas leis complementares que criaram as Superintendências do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)[7], do Nordeste (SUDENE)[8] e do Centro-Oeste (SUDECO)[9], que receberam a competência de mobilizar o capital técnico e político para a sua elaboração. Este referencial normativo também estabelece o cronograma e trâmite para o envio dos PRDs ao Congresso Nacional.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, de competência do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional – MIDR, que tem como finalidade reduzir as desigualdades econômicas e sociais intra e interregionais, privilegiando múltiplas escalas territoriais. Dentre os objetivos da PNDR pode-se destacar a criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população, diversificação da economia e criação de uma rede policêntrica de cidades.

Segundo as leis complementares que criaram as Superintendências do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, da Amazônia – SUDAM e do Centro-Oeste – SUDECO, os Planos Regionais deverão ser elaborados em articulação com os governos estaduais, através de projeto de lei que será submetido ao Congresso Nacional, com vigência de quatro anos e tramitação conjunta com o PPA.

Assim, a coordenação entre o PPA e os PRDs pode constituir-se em importante forma de articulação federativa, por meio do planejamento e da articulação de políticas públicas dos três níveis de governo a favor destes territórios.

2. OBJETIVOS

A busca da regionalização das políticas públicas do Governo Federal foi o ponto de partida para a inclusão da articulação do PPA 2024-2027 com os Planos Regionais de Desenvolvimento. A articulação das políticas públicas integrantes do PPA com as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste por meio dos

2 Art. 165, §1º. A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

3 Art. 165, §7º. Os orçamentos previstos no §5º, I e II, deste artigo [Fiscal e de Investimento das Estatais], compatibilizados com o plano plurianual, terão entre as suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

4 A Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN), do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), possui entre as competências previstas no art. 14 do Decreto nº 11.353/2023: "V – promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, buscando o alinhamento dos planos locais com o planejamento nacional; VI – promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e o desenvolvimento de projetos relacionados ao planejamento e gestão territorial".

5 A Constituição Federal de 1988 estabeleceu: Art. 165, §4º. Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

6 O Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024, estabelece os novos parâmetros para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, em sua terceira etapa.

7 Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) previsto pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007.

8 Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE) previsto pela Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007.

9 Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO) previsto pela Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009.

PRDs pode ser elemento propulsor para sua expansão para as demais regiões do país.

A existência de uma organização institucional prévia nestas regiões e com competências estabelecidas para o planejamento regional, com instrumentos de planejamento já consolidados, permite que atividades prévias de diagnóstico e de discussão programática, e posteriores de implementação e de monitoramento, tenham garantia de continuidade e enraizamento nas regiões.

O segundo objetivo desta articulação foi dar suporte às Superintendências – Sudene, Sudam e Sudeco – na articulação de políticas públicas a partir de seus territórios, favorecendo a interlocução com os Ministérios Setoriais com foco na atuação articulada e complementar junto ao território. O suporte de coordenação e mobilização realizado pela Seplan, como coordenador das ações de elaboração do PPA teve papel fundamental com relação a este objetivo.

O terceiro objetivo, foi fortalecer o planejamento regional transformando os PRDs em instrumentos estratégicos e representativos da atuação do Governo Federal nestes espaços territoriais para o período 2024-2027. Para tanto, foram implementadas medidas como definir estrutura e atributos dos PRDs compatíveis com seu caráter estratégico e trazer as grandes negociações do Governo para dentro dos planos (em especial as pactuações do Presidente da República com os Governadores, e que deram origem aos projetos do Novo PAC), fazendo com que os planos deixem de ser somente documentos técnicos para refletirem as propostas do novo governo em seus espaços de intervenção.

3. METODOLOGIA

Uma metodologia de trabalho conjunto entre a Secretaria Nacional de Planejamento – SEPLAN, do Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO, com as Superintendências (SUDAM / SUDENE / SUDECO), foi estabelecida juntamente com a Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial – SDR, do MIDR, para alcançar a articulação entre os Planos Regionais de Desenvolvimento e o PPA 2024-2027, buscando partir de três pontos básicos:

- harmonização de atributos entre o PPA e os Planos Regionais na sua dimensão estratégica e tática;
- discussão de estrutura e atributos comuns aos três Planos Regionais (harmonização entre os três Planos); e
- definição de atributos que permitam a articulação entre Planos Regionais e o PPA.

Para facilitar esta articulação entre os Planos Regionais de Desenvolvimento e o PPA, foram estabelecidos atributos para os PRDs que guardam relação com os atributos do PPA, realizando as adaptações necessárias para o seu escopo específico de atuação. Estes atributos também respondem às orientações emanadas das Leis Complementares que instituem estes planos e compõem o Projeto de Lei específico para cada plano regional, estabelecendo-se os seguintes conceitos:

a) Atributos que compõem a **Dimensão Estratégica** dos Planos Regionais de Desenvolvimento:

- **Visão de Futuro** – corresponde a uma declaração de um desejo coletivo, factível e claro, que orienta o planejamento da ação governamental. A Visão de Futuro estabelece o que se espera como um retrato para a região ao fim do período. Assim, a Visão é um ideal possível de ser alcançado, que demanda o engajamento de todos.
- **Aposta Estratégica** – aposta aceleradora de processos de desenvolvimento regional, em consonância com os objetivos e eixos setoriais de intervenção da PNDR.
- **Princípios** – conjunto de normas ou padrões de conduta a serem seguidos para a implementação do plano regional.
- **Diretrizes** – são orientações que regulam um caminho a seguir, estabelecendo critérios que determinam e direcionam as ações para superação dos desafios compreendidos em cada Eixo. As Diretrizes devem orientar a implementação dos programas para os próximos quatro anos.

b) Atributos que compõem a **Dimensão Tática** dos Planos Regionais de Desenvolvimento:

- **Eixos** – agrupam os programas por suas temáticas centrais. Os Eixos de cada Plano Regional de Desenvolvimento guardam relação com a abrangência temática prevista para os planos regionais nas suas Leis Complementares e com os eixos

estratégicos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR.

- **Programa** – representa o conjunto coordenado de ações estratégicas visando a concretização do seu objetivo.
- **Objetivo** – expressa a mudança na realidade social que o programa visa promover ao enfrentar o problema.
- **Indicador** – instrumento que permite medir objetivamente o alcance do objetivo planejado.
- **Meta** – declara o valor esperado para o indicador no período a que se refere.
- **Ação Estratégica** – é resultante da pactuação da Superintendência com um Ministério Setorial e expressa o conteúdo desta parceria. Para tanto, por meio desta Ação Estratégica se buscará articulação com Programa(s) e Entrega(s) deste Ministério no PPA para apoiar Projetos previstos no plano regional. Portanto, cada Ação Estratégica se relaciona com um só Ministério, tanto nos Programas Estruturantes como nos Setoriais.

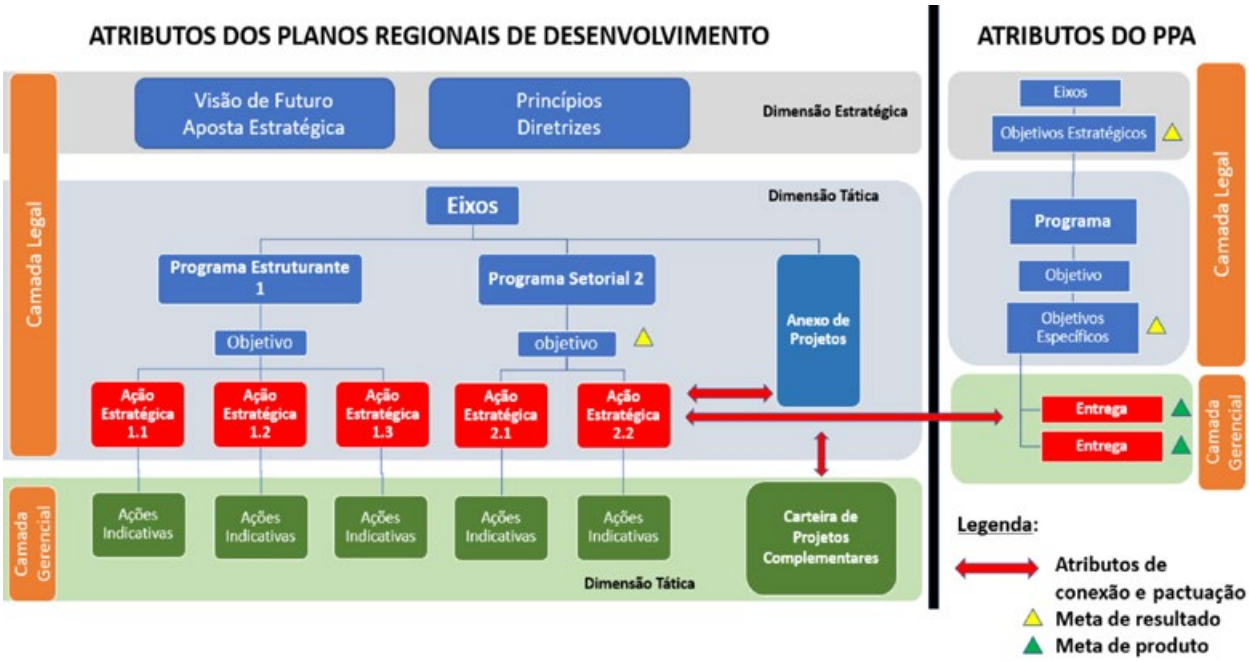
1 Ação Estratégica	⟷	**1 Ministério Setorial** com Programa(s) e Entrega(s) pactuados

- **Ações Indicativas** – é o conjunto de ações orientadoras que explicitam o conteúdo de uma Ação Estratégica. Pertence à camada gerencial e poderá sofrer alteração ou acréscimos na medida que novas pactuações ocorram entre as Superintendências e os Ministérios Setoriais nos processos de revisão anual do PPA e dos Planos Regionais de Desenvolvimento.
- **Projetos –** instrumento que compreende um conjunto de ações, limitadas no tempo, das quais resultam produtos ou resultados que contribuam para alcançar o objetivo de um programa. O projeto deverá possuir escopo delimitado, custo total estimado e previsão de execução durante o período do Plano Regional de Desenvolvimento. Quando se tratar de projeto estruturante, este pode constituir-se de grupamento de projetos. Os projetos (que comporão um dos Anexos do Projeto de Lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional) são resultado de demandas elaboradas pelos Governo Estaduais e pelos Municípios da área de abrangência dos planos regionais, incorporados aos seus Programas e Ações Estratégicas.
- **Carteira de Projetos Complementares** – corresponde a um conjunto de projetos pactuados com os Estados e Municípios de abrangência do plano e que materializam no território os Programas e Ações Estratégicas do plano. Esta carteira de projetos estará na camada gerencial do plano e sua implementação poderá ser pactuada no período de vigência do plano, mediante a identificação de novas fontes de recursos. Os projetos que compõem a carteira poderão ser alterados mediante processo de revisão simplificada, por estar na camada gerencial.

Na Camada Legal dos PRDs, cada Ação Estratégica que compõe o Programa do Plano Regional é resultante da pactuação da Superintendência com um Ministério Setorial e buscou a articulação com Programa(s) e Entrega(s) do mesmo no PPA, visando apoiar Projetos previstos no plano regional. Estas Ações Estratégicas compuseram o Projeto de Lei do Plano, sendo a sua camada mais básica e atributo de contato com a camada gerencial.

Foi criada uma Camada Gerencial para cada plano regional, onde a relação entre os Programas do PPA 2024-2027 com os Planos de Desenvolvimento Regional, foi buscada a partir do atributo mais concreto dos programas finalísticos do PPA – **as Entregas** – que representam os bens e serviços entregues à sociedade. Foi buscada a relação entre estas Entregas com as Ações Estratégicas que compõem os Programas dos planos regionais de desenvolvimento, conforme se visualiza na Figura 1.

Figura 1 – Relação entre atributos dos Planos Regionais de Desenvolvimento e do PPA



Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO).

O passo seguinte, após a definição de estrutura e atributos dos PRDs, foi a realização do processo de discussão do conteúdo dos PRDs com os diversos Ministérios Setoriais.

Para isso, as **Oficinas de Planejamento Regional** foram pensadas como espaços iniciais de negociação visando aproximar as demandas captadas pelas Superintendências de Desenvolvimento Regional – SUDAM, SUDENE e SUDECO – junto aos Estados de sua área de abrangência com o planejamento da atuação do Governo Federal.

A realização destas Oficinas teve como objetivo criar um espaço para a pactuação das Superintendências com Ministérios Setoriais e suas vinculadas, sobre temas de interesse dos Planos Regionais de Desenvolvimento, para a atuação conjunta por meio das **Ações Estratégicas definidas nos Planos**, em consonância com as **Entregas dos Programas Finalísticos do PPA**. Esta articulação visa pactuar o apoio dos programas finalísticos do PPA aos Projetos previstos nos planos regionais.

As Oficinas de Planejamento Regional foram realizadas em maio de 2023, no período compreendido entre as Oficinas de 1º e 2º Ciclo do PPA, tendo como premissas:

- incentivar a discussão de uma proposta inicial de PRD, pautada nas demandas regionais, quando os Ministérios Setoriais já tinham definido seus Programas e os objetivos gerais deles, nas Oficinas de 1º Ciclo;
- a discussão na oficina com base em uma proposta inicial das Superintendências elaborada a partir da consulta de demandas e prioridades dos Governos Estaduais de sua área de abrangência, permitindo uma melhor visualização por parte dos Ministérios das demandas que poderiam ser incorporadas aos seus Programas nas Oficinas de 2º Ciclo;
- as discussões foram organizadas em grupos com base nos eixos dos PRDs, visando facilitar as discussões em temas comuns e visualizar e pactuar a complementaridade de ações entre diversos Ministérios;
- nas Oficinas de 2º Ciclo do PPA, os Ministérios tiveram a oportunidade de incorporar as demandas regionais na definição dos seus Objetivos Específicos e Entregas, e suas metas, no momento de definir os atributos dos Programas Finalísticos que compõem a camada tática do PPA 2024-2027;
- os Ministérios Setoriais tiveram a oportunidade de inserir novas Ações Estratégicas nos Programas definidos na proposta inicial das Superintendências, podendo ampliar o escopo inicial dos PRDs;

- foram convidados a participar das Oficinas somente os Ministérios Setoriais que implementam políticas públicas de interesse para o escopo do PRD em elaboração, encaminhando ao mesmo a proposta inicial de plano para que um trabalho interno prévio pudesse ser realizado por cada ministério antes da oficina regional;
- foram definidos pontos focais nos Ministérios parceiros para que reuniões *on line* pudessem ser organizadas posteriormente de forma a complementar e finalizar as pactuações.

A Escola Nacional de Administração Pública – ENAP foi instituição parceira da SEPLAN na elaboração do PPA 2024-2027, tendo sido responsável pelo suporte técnico e logístico para a realização do conjunto de reuniões das Oficinas do Ciclo Regional, com disponibilização de logística e espaço físico da escola, acompanhamento metodológico com a definição e implementação da Linha Lógica a ser aplicada nos eventos e a disponibilização de facilitadores para cada oficina, para atuação conjunta com os técnicos das instituições parceiras (Superintendências e MIDR).

A realização das Oficinas do Ciclo Regional contou com a presença de cerca de 30 órgãos do Governo Federal e de 272 participantes nos três dias de discussão, sendo um dia destinado a cada PRD.

Resultados importantes foram alcançados ao final das oficinas com a ampliação das parcerias e a definição de novas Ações Estratégicas, incorporadas aos programas já existentes, cabendo destacar que:

- no PRDNE identificou-se uma grande ampliação de Ações Estratégicas nos Eixos Desenvolvimento Produtivo e Desenvolvimento Social, mais do que duplicando seu número;
- no PRDA, as Ações Estratégicas dos Eixos Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação, assim como o do Meio Ambiente foram quase duplicados; no Eixo Desenvolvimento Social, as Ações Estratégicas pactuadas foram triplicadas;
- no PRDCO, as Ações Estratégicas dos Eixos Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação, assim como o do Meio Ambiente foram quase duplicados; o Eixo de Desenvolvimento Social não foi discutido na oficina por decisão da Sudeco.

No entanto, independentemente do número de Ações Estratégicas pactuadas, o processo de discussão nas Oficinas do Ciclo Regional propiciou uma forte base de negociações que seria ampliada nas reuniões subsequentes, permitindo a elaboração de Planos Regionais de Desenvolvimento mais aderentes aos programas finalísticos dos Ministérios Setoriais ainda em construção.

A próxima etapa de negociações foi realizada por meio de reuniões *on line*, assim como contatos institucionais entre as Superintendências e os Ministérios, finalizando a pactuação dos atributos legais dos Planos Regionais, destacando-se as reuniões realizadas no período de 29 a 31 de maio de 2023 para a discussão de projetos a serem incluídos no Anexo III dos planos regionais de desenvolvimento.

As discussões metodológicas envolveram, também, a redefinição de conteúdo e forma de Projeto de Lei que foram utilizados pelos três PRDs, conformando um texto legal com anexos formados pelos seguintes atributos:

- Anexo I – Visão de Futuro, Aposta Estratégica, Princípios e Diretrizes;
- Anexo II – Eixo, Programa, Objetivo, Indicador, Meta, Ação Estratégica;
- Anexo III – Projetos.

Seu conteúdo pode ser exemplificado no Quadro 1, que mostra parte da estrutura do PRDNE.

Quadro 1 – Exemplo de forma de apresentação dos atributos nos Anexos II e III do PL do PRDNE.

ANEXO II EIXOS, PROGRAMAS, OBJETIVOS, INDICADORES, METAS E AÇÕES ESTRATÉGICAS DO PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE	
Nº	**Descrição**
1.	**Eixo: Desenvolvimento produtivo**
1.1.	Programa: Desenvolvimento da agropecuária
1.1-O	Objetivo: aumentar a produtividade e a competitividade da agropecuária da área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene e contribuir para ampliar a segurança alimentar e aumentar a renda regional.
1.1.1 – I	Indicador: percentual de participação do Valor Adicionado Bruto – VAB da agropecuária do Nordeste no VAB da agropecuária do País.
1.1.1 – M	Meta: aumentar a participação do Nordeste na agropecuária nacional, medida pelo VAB da agropecuária, de 19,44% (2020) para 19,89% até 2027. 2024: 19,7% 2026: 19,82% Tipo: ( ) Cumulativa 2025: 19,76% 2027: 19,89% (X) Não cumulativa
1.1.1 – AE	Ação estratégica: Desenvolvimento da agricultura familiar. Ministério parceiro: MDA
1.1.2 – AE	Ação estratégica: Desenvolvimento de projetos de irrigação. Ministério parceiro: MIDR
1.1.3 – AE	Ação estratégica: Apoio a arranjos produtivos locais da agropecuária. Ministério parceiro: MAPA
1.1.4 – AE	Ação estratégica: Abastecimento e soberania alimentar. Ministério parceiro: MDA
ANEXO III PROJETOS DO PLANO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE	
Nº	**Descrição**
1.	**Eixo: Desenvolvimento produtivo**
1.1.	Programa: Desenvolvimento da agropecuária
	Projetos
1.1-P1	Apoio técnico à produção da agricultura familiar
1.1-P2	Apoio à comercialização de produtos da agricultura familiar
1.1-P3	Implantação de sistemas de irrigação
1.1-P4	Reconversão de sistemas de irrigação existentes
1.1-P5	Apoio aos arranjos produtivos locais da agricultura
1.1-P6	Apoio aos arranjos produtivos locais da pecuária
1.1-P7	Apoio aos arranjos produtivos locais da aquicultura e da pesca e ao desenvolvimento do cultivo das microalgas

Fonte: Elaboração própria com base no PL nº 5789/2023 (SEPLAN/MPO).

Os Planos Regionais de Desenvolvimento, conforme procedimento estabelecido pelas Leis Complementares, foram aprovados no âmbito dos Conselhos Deliberativos – Condel de cada Superintendência, na forma de Minutas de Projeto de Lei. Este conselho está formado por representação dos Governadores dos Estados que compõem a área de abrangência de cada Superintendência, sendo espaços privilegiados para a discussão interfederativa, devido também à representação do Governo Federal, por meio de Ministérios e Bancos deste nível governamental.

Após aprovados, os Planos Regionais de Desenvolvimento foram enviados ao Congresso Nacional e encontram-se em tramitação na forma dos seguintes Projetos de Lei: PL 5786/202, referente ao PRDCO; PL 5787/2023, referente ao PRDA; e PL 5789/2023, referente ao PRDNE.

Uma etapa final de pactuações ocorreu no período de agosto a novembro de 2023, permitindo completar a discussão dos atributos que constituíram a **camada gerencial dos PRDs**, que são:

- o conteúdo das **Ações Indicativas dos Planos Regionais**, de forma a detalhar as Ações Estratégicas pactuadas com este Ministério no âmbito de cada Plano Regional; e
- a relação entre as Ações Estratégicas dos Planos Regionais e os **Programas, Objetivos Específicos e Entregas do PPA 2024-2027** definidos no âmbito do projeto de lei enviado ao Congresso Nacional (PLPPA).

O conjunto de reuniões *on line* com os 24 Ministérios parceiros ocorreu no período de setembro a novembro de 2023, de forma individualizada com cada ministério, contando com equipes técnicas dos mesmos e das três Superintendências.

A metodologia de trabalho já havia sido pactuada e estabelecida nas etapas anteriores e foi iniciada pelo envio de convite aos Ministérios parceiros por meio de Ofício, que encaminhava proposta de **Ações Indicativas – AI** elaborada pelas Superintendências, tendo como referência a versão inicial discutida nas Oficinas do Ciclo Regional e as sugestões dos Ministérios feitas no processo de discussão das Ações Estratégicas, em planilha conforme Figura 2.

Figura 2 – Exemplo de Tabela para preenchimento pelos Ministérios Setoriais

Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO).

Para a reunião *on line*, foi solicitado que o Ministério e suas vinculadas analisassem a proposta e realizassem ajustes e complementações com base no escopo de Entregas do PPA que poderiam ser implementadas em conjunto com os Planos Regionais.

As informações encaminhadas permitiram que os Ministérios fizessem discussões internas prévias e as reuniões permitiram a pactuação final entre os Ministérios e as Superintendências para conformar a posição final da parceria e o escopo global dos PRDs.

4. RESULTADOS

Resultados importantes puderam ser identificados a partir desta experiência, com a **adesão de 24 Ministérios Setoriais na parceria com os três Planos Regionais de Desenvolvimento**, permitindo que **68 Programas Finalísticos** do PPA 2024-2027 pudessem se articular com os programas dos PRDs nos temas de desenvolvimento produtivo, inovação, infraestrutura, meio ambiente, capacidades governativas e desenvolvimento social.

Cerca de **46% da totalidade das Entregas do PPA**, que correspondem a bens e serviços a serem entregues para a sociedade no período de 2024-2027, foram incluídas nas agendas territoriais, permitindo um monitoramento mais próximo da atuação do governo federal nas Regiões Nordeste, Centro-Oeste e na Amazônia, por meio das **1.217 Entregas pactuadas**[10], conforme explicitado na Tabela 1.

Tabela 1 – Número de atributos do PPA 2024-2027 articulados com os Planos Regionais de Desenvolvimento.

Atributos do PPA 2024-2027	PRDNE	PRDA	PRDCO	Total dos PRDs	Total do PPA 2024-2027
Programas	66	58	41	68	88
Objetivos Específicos	213	181	105	255	464
Entregas	866	655	379	1.223	2.686
Medidas Institucionais/ Normativas	34	12	8	41	966

Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO).

Observação: A coluna "Total dos PRDs" apresenta a contagem sem repetição entre PRDs.

Um importante resultado a destacar é a qualificação do conteúdo dos PRDs, que pode ser verificado nos seguintes aspectos:

- sua estrutura se organizou por eixos temáticos que guardam sintonia com as estratégias de intervenção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, da qual os PRDs são os principais instrumentos de planejamento;
- a aposta estratégica definida por cada PRD aponta o sentido da atuação pretendida no período;
- o seu conteúdo programático partiu de um diagnóstico e da identificação de demandas captadas nos Estados da sua área de abrangência e se adaptou e se enriqueceu com o processo de discussão e pactuação das ações estratégicas com os Ministérios parceiros, criando as bases para a atuação conjunta nos próximos quatro anos, e apresentando um conteúdo coerente de políticas públicas para estes territórios que podem ser visualizados nos Quadros 1, 2 e 3; e
- as contribuições incorporadas pelos Ministérios Setoriais no processo de pactuação enriqueceram os PRDs, fazendo com que eles reflitam as prioridades do governo federal e as principais políticas públicas previstas para os próximos quatro anos.

Quadro 2 – Resumo dos principais atributos do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia – PRDA 2024-2027 e os ministérios parceiros

PRDA 2024-2027		
Aposta Estratégica: Integração e diversificação produtiva da biodiversidade, com agregação de valor.		
Eixos	**Programas**	**Ministérios Parceiros**
Desenvolvimento Produtivo	Bioeconomia para o desenvolvimento sustentável	MIDR/MDIC/MDA/ MCTI/MTur/MMA
	Agropecuária Inclusiva e Sustentável	MAPA/MDA/MMA/MPA
	Indústria e Serviços Sustentáveis	MTur/MinC/MDIC/MIDR
Pesquisa, Inovação e Educação	Desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e Inovação da Amazônia	MCTI/MAPA/MS
	Qualificação do Capital Humano	MEC/MMA/MCTI

10 A pactuação inicial realizada em 2023 definiu 1.233 Entregas pactuadas com os PRDs. No entanto, em ajustes realizados no primeiro semestre de 2024, na formalização da camada gerencial do PPA, algumas Entregas foram alteradas ou suprimidas, repercutindo no número de Entregas inseridas nas Agendas Transversais Territoriais criadas a continuação.

Infraestrutura Econômica e Urbana	Logística e Integração	MT/MPOR/MCOM/MIDR
	Infraestrutura Rural e Urbana	MCID/MT/MME
Meio Ambiente	Sustentabilidade e Conservação Ambiental	MMA/MPI/MCTI/MME
Fortalecimento da Gestão e Governança Pública	Fortalecimento da Gestão e Governança Pública	MIDR/MCID
Desenvolvimento Social e Acesso a Serviços Públicos Essenciais	Inclusão Produtiva	MTE/MEC/MPI
	Bem-estar Social	MS/MEC/MJSP/MPI/MDHC
Total	**11 Programas**	**19 Parceiros**

Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO).

Quadro 3 – Resumo dos principais atributos do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE 2024-2027 e os ministérios parceiros.

PRDNE 2024-2027		
Aposta Estratégica: Fortalecimento das redes de cidades intermediárias como âncora para os sistemas inovativos e produtivos locais da sua área de influência.		
Eixos	**Programas**	**Ministérios Parceiros**
Desenvolvimento Produtivo	Desenvolvimento da Agropecuária	MDA/MIDR/MAPA
	Nordeste Turístico	MTur
	Neoindustrialização	MIDR/MDIC/MS/MAPA
	Mais Serviços Nordeste	MTE/MIDR/MDIC
Inovação	Alinhamento regional para a promoção da especialização produtiva inteligente no território	MCTI/MEC/MIDR/MAPA/ MDIC
Infraestrutura Econômica e Urbana	Aproveitamento do potencial energético	MME
	Comunicação Digital	MCOM
	Integração Logística Regional	MPOR/MT
	Desenvolvimento Urbano Integrado	MCID/MT
	Saneamento Ambiental no Nordeste	MCID/MCTI
	Recursos Hídricos	MIDR
Meio Ambiente	Conservação, Proteção e Uso Sustentável dos Recursos Naturais	MMA/MIDR/MCTI/MME/MPI
Capacidades Governativas	Fortalecimento da Rede de Desenvolvimento Regional	MIDR
Desenvolvimento Social	Mais Saúde Pública	MS/MESP/MinC
	Nordeste da Paz	MJSP/MDHC/SNJ/ MinC/ MESP/MMulheres
	Fortalecimento da Proteção Social e Direitos Humanos	MESP/MDHC/SNJ/ MinC/MIR/ MPI/MTE/MMulheres
	Primeira Infância Nordeste	MDHC/MEC/MS/MinC/MJSP/MESP
	Nordeste Vivo – Fortalecimento da Cultura e Economia Criativa	MinC/MTur/MIDR
Educação	Educação Básica	MEC/MCTI
	Educação Superior	MEC/MCTI
	Educação profissional e tecnológica	MEC/MCTI
Total	**21 Programas**	**23 Parceiros**

Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO).

Quadro 4 – Resumo dos principais atributos do Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PRDCO 2024-2027 e os ministérios parceiros.

PRDCO 2024-2027		
Aposta Estratégica: • **Promoção da agregação de valor e diversificação e aumento da complexidade econômica de forma sustentável nas regiões com forte especialização em commodities;** • **Priorizar a rede de cidades médias e suas áreas de influência, adensando suas cadeias produtivas e servido de âncora para sistemas de inovação produtiva;** • **Dar prioridade à estruturação e desenvolvimento da RIDE/DF e da Faixa de Fronteira MT/MS.**		
Eixos	**Programas**	**Ministérios Parceiros**
Desenvolvimento Produtivo	Agregação de valor aos produtos da região Centro-Oeste	MAPA/MDA/MPA/ MCTI/MME/MDIC
	Promoção de alternativas para a diversificação econômica e inclusão produtiva	MTUR/MIDR/MDA/ MTE/MME
Ciência, Tecnologia e Inovação	Incentivo à inovação para a promoção da sustentabilidade, economia de baixo carbono, competitividade e qualidade de vida	MAPA/MCTI
Infraestrutura Econômica e Urbana	Ampliação da Infraestrutura urbana	MCID/MT/MMA
	Ampliação da Infraestrutura econômica	MME/MCOM/MPOR/ MT/MIDR/MAPA
Meio Ambiente	Conservação e recuperação do meio ambiente	MAPA/MMA/MCTI/ MPI/ MME/MIDR
Capacidades Governativas	Melhoria da governança e da competitividade das cidades médias e suas áreas de influência	MCID/MIDR/MCTI
	Programa de Desenvolvimento na RIDE – DF e Faixa de Fronteira	MCID/MIDR
Desenvolvimento Social	Ampliação de serviços públicos e de infraestrutura social para a melhoria da qualidade de vida e dos níveis de emprego e renda	MDHC/MinC/MCTI/ MEC/MPI
Total	**9 Programas**	**19 Parceiros**

Fonte: Elaboração própria (SEPLAN/MPO).

Podemos destacar também como resultado a grande mobilização do Governo Federal no processo de discussão e pactuação dos atributos dos planos regionais, fazendo com que **60 órgãos**, entre Ministérios, suas vinculadas e Bancos, juntamente com Sudam, Sudene e Sudeco, participassem das discussões realizadas nas várias etapas de negociações em 2023, em **70 reuniões** realizadas em formato presencial e *on line*, com **1.891 participantes**.

Terceiro e importante resultado a destacar foi a criação das **Agendas Transversais Territoriais, para cada um dos Planos Regionais de Desenvolvimento**, com o objetivo de dar suporte ao monitoramento junto ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP, dos atributos dos Programas do PPA 2024-2027 pactuados para a implementação conjunta com os PRDs.

Sendo o SIOP o instrumento gerencial de base para o monitoramento, revisão e avaliação dos Programas Finalísticos do Governo Federal, a possibilidade de realizar o acompanhamento das políticas públicas pactuadas representará um passo importante na qualificação do monitoramento dos PRDs.

A criação das **Agendas Transversais com foco no Nordeste – PRDNE, na Amazônia – PRDA e no Centro-Oeste – PRDCO** será suporte para a ação coordenada de várias políticas públicas setoriais para alcançar efetividade, permitindo promover as sinergias e complementaridades entre as várias políticas públicas, alcançando a potencialização dos resultados.

Tais agendas foram definidas como atributo gerencial no PPA de forma a obter a necessária coordenação e maior racionalidade e simplificação em procedimentos posteriores de revisão de metas.

5. CONCLUSÃO

A articulação entre os Planos Regionais de Desenvolvimento (PRDs) e o Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 constitui uma iniciativa inédita no âmbito do planejamento governamental brasileiro, tanto pela metodologia empregada quanto pelas possibilidades que se abrem para sua implementação coordenada. O processo evidenciou avanços significativos em termos de integração institucional, com a participação de 24 Ministérios Setoriais e a articulação de 68 Programas Finalísticos do PPA com os PRDs, promovendo o alinhamento entre políticas públicas setoriais e estratégias territoriais de desenvolvimento.

A pactuação de 1.217 entregas territoriais – aproximadamente 46% da totalidade das entregas previstas no PPA 2024-2027 – reflete o esforço de territorialização das ações governamentais, possibilitando maior aderência às realidades regionais e reforçando o papel das Superintendências Regionais no processo de planejamento e coordenação intergovernamental.

A qualificação dos PRDs se manifesta em sua estrutura por eixos temáticos alinhados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), na definição de apostas estratégicas orientadas por diagnósticos territoriais e na incorporação das contribuições dos Ministérios Setoriais durante o processo de pactuação. Esses elementos conferem coerência, legitimidade e maior potencial de efetividade às políticas delineadas para os territórios da Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste.

Outro resultado relevante foi a criação das Agendas Transversais Territoriais, vinculadas ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), as quais se configuram como instrumentos de monitoramento e coordenação das entregas pactuadas. Essas agendas favorecem a ação intersetorial e promovem sinergias entre diferentes políticas públicas, contribuindo para a qualificação da execução do PPA 2024-2027.

Conclui-se, portanto, que os resultados alcançados representam um marco no aprimoramento das práticas de planejamento e gestão pública territorial no Brasil. Trata-se de um processo em constante construção, com potencial para consolidar um modelo de governança pública mais integrado, participativo e voltado ao desenvolvimento regional equilibrado e sustentável.

6. Referências

1. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5786/2023. Institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste para o período de 2024-2027.
2. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5787/2023. Institui o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia para o período de 2024-2027.
3. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 5789/2023. Institui o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste para o período de 2024-2027.
4. BRASIL. Decreto nº 11.962, de 22 de março de 2024. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.
5. BRASIL. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.
6. BRASIL. Decreto nº 12.066, de 19 de junho de 2024. Regulamenta a gestão do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, estabelecendo diretrizes para a implementação, monitoramento e revisão das metas e programas que compõem o plano.
7. BRASIL. Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória no 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências.

8. BRASIL. Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, áreas de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989, e a Medida Provisória no 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências.
9. BRASIL. Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO, estabelece sua missão institucional, natureza jurídica, objetivos, área de atuação, instrumentos de ação, altera a Lei no 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências.
10. BRASIL. Lei nº 14.560/2023, que instituiu o PPA 2024-2027.
11. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento. Manual Técnico do Plano Plurianual (MTPPA) 2024-2027. Brasília, 2023.
12. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1655/2017-TCU Fiscalização sistêmica sobre o tema financiamento regional, com o objetivo de identificar riscos fiscais para a União a partir da avaliação da sustentabilidade e da eficiência das fontes de financiamento utilizadas para a promoção do desenvolvimento regional. Plenário. Relator: Aroldo Cedraz. Processo 011.432/2015-2. Ata 29/2017. Brasília, DF, Sessão em 02/08/2017, 2017b.
13. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1827/2017-TCU. Relatório Sistêmico de Fiscalização do Tema Desenvolvimento, com ênfase no Nordeste brasileiro. Plenário. Relator: José Múcio Monteiro. Brasília, DF, Sessão em 23/08/2017, 2017.
14. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2388/2017-TCU Levantamento de Auditoria com a finalidade de produzir diagnóstico sistêmico sobre o tema desenvolvimento com recorte na Região Norte – Fisc Norte. Plenário. Relator: Marcos Bemquerer. Processo 031.699/2016-2. Ata 43/2017. Brasília, DF, Sessão em 25/10/2017, 2017c.
15. Grupo de Trabalho para a Revisão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – GT1. Agendas para o Desenvolvimento das Macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste: Subsídios para a elaboração do PPA 2020-2023. Brasília, dezembro de 2018.
16. Reconstrução do Planejamento Nacional: inovações e Desafios do PPA 2024-2027 / Leany Lemos, Daiane Menezes, Luciana Servo (orgs.). Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria Nacional de Planejamento, 2024.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Processo de licitações Parcerias Público-Privadas (PPP) no Brasil

- **Viviane Silva de Paula**
  Prefeitura de Itanhaém, Brasil
  E-mail: vivianedep@gmail.com
- **Alessandra Gonçalves de Oliveira**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG, Brasil
  E-mail:alessandraoliveira@seplag.mt.gov.br

Resumo

Uma Parceria Público-Privada (PPP) envolve a colaboração entre os setores público e privado para fornecer serviços ou infraestrutura pública. Este artigo investiga as PPPs no Brasil, examinando os tipos de contratos, benefícios potenciais, desafios e lições aprendidas com experiências regionais e internacionais. Através de uma revisão da literatura, incluindo bases de dados como Scielo e documentos oficiais, o estudo aborda o processo de licitação pública e como as PPPs podem alinhar os interesses privados com o bem público. Particularmente na educação, o artigo enfatiza a importância das PPPs em garantir o direito universal à aprendizagem.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada; PPP; Contratos Públicos; Licitação.

1. INTRODUÇÃO

A provisão eficiente de serviços de infraestrutura é um dos pilares fundamentais das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento socioeconômico de uma nação. Ainda que o investimento em infraestrutura, por si só, não garanta crescimento econômico automático, estudos e dados empíricos demonstram que sua presença consistente estimula diretamente a produtividade, aumenta a competitividade entre setores produtivos e eleva os indicadores de bem-estar social. Dessa forma, os investimentos em infraestrutura não devem ser considerados apenas como gastos públicos, mas sim como alavancas estratégicas para o progresso sustentável e inclusivo.

As redes de infraestrutura, que incluem sistemas de transporte, saneamento, energia e telecomunicações, formam a espinha dorsal das economias modernas. A partir dessa perspectiva, o modelo de Parceria Público-Privada (PPP) surge como uma alternativa inovadora aos métodos tradicionais de contratação e execução de obras públicas, permitindo que o setor privado atue não apenas como executor, mas também como financiador, operador e gestor de projetos. Trata-se de uma modalidade contratual que compartilha riscos e responsabilidades entre os entes públicos e privados, estabelecendo uma relação colaborativa em que ambos visam a entrega eficiente de bens e serviços de interesse coletivo.

Nas últimas décadas, a América Latina tem adotado com maior frequência as PPPs como instrumento de viabilização de obras públicas, impulsionada pela experiência internacional, especialmente dos países europeus como Inglaterra e Espanha, que desde os anos 1990 consolidaram essa prática em suas políticas de infraestrutura. Esse modelo pressupõe que o setor privado assume parte relevante do financiamento e da operação dos projetos, contribuindo com expertise técnica e capacidade de gestão, enquanto o

setor público mantém o papel de regulador e garantidor do interesse social.

No Brasil, a evolução do modelo de PPP foi marcada por uma série de reformas estruturais e normativas que buscaram viabilizar juridicamente essa nova forma de contratação. A partir da Lei nº 11.079/2004, o país passou a adotar legalmente as PPPs como estratégia para reduzir o déficit de infraestrutura e ampliar a capacidade do Estado em promover serviços públicos de qualidade. A experiência brasileira passou a integrar setores diversos, como transporte urbano, saneamento, saúde, educação e mobilidade, mostrando que as PPPs podem ser moldadas para diferentes tipos de projetos e realidades regionais.

Dentre as principais características das PPPs, destaca-se a clara definição dos objetivos compartilhados entre os setores público e privado, a fixação de metas de desempenho, o pagamento condicionado à entrega de resultados e a previsão de mecanismos de monitoramento e controle. Os contratos de PPP, ao contrário das simples terceirizações ou privatizações, implicam a presença contínua do Estado na regulação, fiscalização e, muitas vezes, no financiamento parcial dos empreendimentos. Dessa forma, a parceria vai além de uma simples transação comercial, configurando-se como um arranjo institucional complexo e estratégico.

A amplitude de aplicação das PPPs permite sua utilização em diversas frentes: construção e operação de hospitais, escolas, presídios, sistemas de transporte coletivo como metrôs e veículos leves sobre trilhos (VLT), fornecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, entre outros. Essa diversidade de possibilidades responde, em grande parte, à dificuldade histórica dos Estados latino-americanos em suprir sozinhos os vultosos investimentos requeridos para a manutenção e expansão da infraestrutura pública.

No caso brasileiro, a adoção das PPPs se intensificou após os anos 2000, com o lançamento de programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e, posteriormente, o Programa de Investimentos em Logística (PIL). Esses programas tiveram como objetivo central a mobilização de capital privado para obras estratégicas, promovendo o crescimento sustentado e melhorando a competitividade nacional. Nesse contexto, o Brasil passou a figurar como um dos principais destinos de investimentos em infraestrutura na América Latina.

Este trabalho tem como objetivo analisar as diferentes tipologias de contratos de PPP existentes no Brasil, identificando os benefícios potenciais dessa modalidade contratual, bem como os desafios e entraves encontrados durante sua aplicação prática. A investigação considera tanto as experiências bem-sucedidas quanto aquelas que evidenciam falhas na modelagem, execução ou monitoramento das parcerias.

A metodologia adotada foi a revisão de literatura, conforme definido por Gil (2008), utilizando como base textos acadêmicos, dissertações, artigos científicos e documentos oficiais. Foram utilizadas bases como Scielo, Portal CAPES e Google Acadêmico, além de sites institucionais do governo. O recorte temporal da pesquisa abrange a produção dos últimos dez anos, buscando compreender a evolução do marco legal e das práticas administrativas relacionadas às PPPs.

2. OBJETIVOS

O objetivo deste trabalho é analisar as diferentes tipologias de contratos de PPP existentes no Brasil, quais são os benefícios potenciais de tais contratos e quais são os problemas e desafios que eles apresentam à luz das experiências regionais e internacionais em sua aplicação.

3. METODOLOGIA

Este estudo foi conduzido por meio de uma revisão bibliográfica, metodologia que, conforme destaca Gil (2008), consiste na análise de materiais previamente publicados, como livros, artigos científicos e documentos oficiais. A escolha dessa abordagem se justifica pela necessidade de compreender em profundidade as experiências brasileiras e internacionais com Parcerias Público-Privadas (PPPs), assim como o processo de licitações públicas previsto em legislação específica. Por meio dessa metodologia foi possível identificar fundamentos legais, estruturas contratuais e modelos de gestão aplicados a diversos setores, com destaque para as áreas de transporte e educação.

Para garantir a credibilidade das fontes utilizadas, a pesquisa foi realizada em bases científicas confiáveis, como a Scielo, Portal CAPES e Google Acadêmico, além da consulta a documentos oficiais emitidos por órgãos públicos, como os editais das licitações das obras do VLT da Baixada Santista e do VLT do Rio de Janeiro. O recorte temporal do estudo abrange a produção

dos últimos dez anos, o que permite captar tanto os marcos normativos quanto os avanços recentes das políticas públicas voltadas às PPPs.

A seleção dos materiais considerou, ainda, palavras-chave específicas como "parceria público-privada", "licitação pública", "contratos administrativos" e "obras de infraestrutura", a fim de delimitar os conteúdos mais relevantes ao tema. Também foram analisadas leis brasileiras que estruturam o processo licitatório e os contratos de PPP, como a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 11.079/2004 e a Lei nº 10.520/2002, que institui a modalidade do pregão.

Foram examinadas experiências concretas de PPPs em três frentes distintas: no setor de transportes, por meio das obras do VLT em São Paulo e no Rio de Janeiro, e no setor educacional, por meio da parceria com o Sistema "S". Esses estudos de caso foram escolhidos por apresentarem ampla documentação disponível e por refletirem diferentes modalidades e finalidades de parceria, o que enriquece a discussão dos resultados.

A análise qualitativa dos documentos e legislações foi conduzida de forma descritiva e interpretativa, buscando destacar não apenas os aspectos normativos e operacionais das PPPs, mas também as implicações práticas, os desafios enfrentados pelos entes públicos e privados e os potenciais benefícios à sociedade.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP.

O esquema de Parceria Público Privada (PPP) constitui uma alternativa aos sistemas clássicos de contratação de obras públicas, onde o Estado projeta, financia, paga e opera e o privado constrói apenas. Esse mecanismo, de origem na lei anglo-saxônica, desenvolvido no início dos anos 70 no Reino Unido, focava originalmente na concessão da construção e operação de estradas. No entanto, atualmente seu uso foi estendido a outras infraestruturas e serviços públicos, tais como: infraestrutura de energia, infraestrutura de transporte e fornecimento de serviços de água potável e saneamento, para serviços de educação e saúde (BRITO, SILVEIRA, 2005).

Esse regime busca harmonizar e agregar as vantagens geradas pela participação do setor público e do setor privado na realização de projetos de infraestrutura, em termos de: financiamento, acesso ao mercado de capitais, eficiência na construção, capacidade e gestão de empréstimos. Em geral, o PPP implica a prestação direta de um serviço ao setor público por uma empresa privada, através de um contrato que inclui o projeto, construção e, em seguida, a operação e manutenção de uma infraestrutura (PINTO, 2006).

A ideia central é procurar ganhos de eficiência que surgiriam do alinhamento dos interesses de quem projeta, constrói e depois opera o trabalho ou serviço em questão. Por esse motivo, as PPPs constituem uma ferramenta contratual que pode adotar uma variedade de formatos, dependendo da distribuição dos riscos associados ao desenvolvimento de projetos de infraestrutura. Nesse cenário, a maior vantagem para o setor público é que as obras são financiadas pelo setor privado, evitando restrições orçamentárias, não gerando dívida pública e aproveitando a capacidade de gestão do setor privado (PINTO, 2006; BRITO, SILVEIRA, 2005).

O reembolso dessa infraestrutura é feito através de cobranças diretas ao usuário ou indiretamente através de cobranças fiscais que permitem que o impacto orçamentário do trabalho seja diferido ao longo do tempo e favorecem a solidariedade entre gerações. Ao mesmo tempo, o interesse das partes privadas em garantir o reembolso do investimento garantiria – em teoria – a solvência das análises de viabilidade dos projetos (BRITO, SILVEIRA, 2005).

As vantagens para o setor privado advêm da capacidade de participar e estruturar projetos que estariam fora de escala sem a participação do setor público. Da mesma forma, o mecanismo de PPP reduz os riscos associados ao possível oportunismo contratual do Estado, relacionados a atos de natureza política, força maior, expropriações, confiscos etc. (PINTO, 2006).

As PPPs podem ter desvantagens em relação às obras públicas tradicionais. Por exemplo, altos custos financeiros que não são compensados por ganhos de eficiência, erros na escolha de projetos e na distribuição de riscos, renegociações recorrentes e falhas na preparação de contratos que resultam em excedentes de custos para os usuários são alguns dos problemas que são identificados e analisados neste documento (BRITO, SILVEIRA, 2005). No Brasil, a discussão em relação a utilização de programas de parcerias começou com a lei de PPPs, n.11.079/2004 (BRASIL, 2004).

A lei foi criada por causa do grande problema de investimento em infraestrutura existente no país, em que o governo não possui o total de recursos necessários para tais investimentos. Com o advento da lei, o governo procurou incentivar que o setor privado participasse dos projetos de infraestrutura. No ano de 2007, o governo brasileiro lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para promover o planejamento e a execução de grandes obras de infraestrutura, bem como iniciativas urbanas e logísticas. O PAC visava ajudar o país a manter um crescimento sustentável em um curto período (PAC1: 2007-2010; PAC2: 2011-2015).

Os objetivos do programa eram aumentar a produtividade econômica, impulsionar a modernização tecnológica e promover a competitividade do país (BERNARDES, 2016). O PAC investiu quase US $320 bilhões na Infraestrutura do Brasil nos primeiros quatro anos. O programa foi bem-sucedido, provocando produtividade e, finalmente, permitindo que o Brasil superasse a estagnação econômica. Além disso, o PAC buscou melhorar as estratégias logísticas para investidores interessados em locar áreas operacionais portuárias. Outros investimentos, como a dragagem e a segurança da carga, foram possíveis com os recursos do PAC1 e do PAC2 (D'AGOSTINI, SOBRINHO, 2017).

Em agosto de 2012, o governo brasileiro lançou o Programa de Investimentos em Logística, conhecido localmente como PIL, com o objetivo de desenvolver sistemas de transporte para acomodar populações em crescimento nas principais cidades. O PIL apresenta um modelo de investimento que favorece as parcerias público-privadas (PPP). Algumas concessões foram concedidas a PPPs para muitos projetos rodoviários que usam sistemas inteligentes de transporte (ITS). Além disso, parcerias público-privadas se formaram entre o governo brasileiro e investidores privados, resultando em contratos de concessão para melhorar a infraestrutura ferroviária. Entre 2012 e 2014, o governo concedeu aproximadamente 7.500 Km de rodovias e cerca de 10.000 Km de ferrovias, além de várias áreas portuárias e aeroportos (FRANCO, RANGEL, 2017).

Em 9 de junho de 2015, o governo anunciou um novo programa de concessões de infraestrutura com o objetivo de atrair US $64 bilhões em investimentos nos próximos cinco anos. O programa se concentra na atuação de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos em 20 estados. As novas concessões terão menos acesso ao financiamento bancário estatal do que os projetos anteriores, e os licitantes deverão usar o financiamento privado (D'AGOSTINI, SOBRINHO, 2017). Baseando-se nos últimos anos, a demanda do Brasil por serviços de infraestrutura aumentou consideravelmente.

A demanda no tráfego aéreo, por exemplo, cresceu 182,5% de 2002 a 2012. No mesmo período, as vendas de veículos cresceram 153,5% e o tráfego portuário cresceu mais de 18%. Na próxima década, o Brasil terá uma demanda maior com sua matriz de infraestrutura, especialmente com um aumento substancial na produção de petróleo, novos projetos de mineração e expansão do agronegócio. Esse aumento provavelmente se deve ao crescimento dos mercados e à demanda por commodities, aliado ao maior acesso ao mercado de produtos alimentícios brasileiros no exterior (PIRES, PIRES, 2018).

2.2 LICITAÇÕES PÚBLICAS

A licitação é um instrumento previsto no art. 37 inciso XXI da Constituição Federal de 1988, a licitação é o procedimento administrativo utilizado para a contratação de obras, serviços, compras e alienações. Com a finalidade de regulamentar o citado instrumento legal, o Governo Federal elaborou a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei das Licitações, que instituiu normas para as licitações e os contratos firmados (MELLO, 2004)

Para Dallari (2003), a licitação é um procedimento de disputa entre particulares interessados em vender, executar ou prestar serviços para a Administração Pública, pois esta, e os demais órgãos da sua amplitude não detém autonomia sem licitação prévia, com raras exceções". Diante disso, esta disputa se dará de forma isonômica com o propósito de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, conforme o art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

> Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos (BRASIL, 1993).

A licitação, por ser ato administrativo das esferas da Administração Pública brasileira, deve obedecer aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Soma-se a tais princípios os previstos no art. 3º, da lei 8.666/1993, como igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo. Desta maneira, a Administração Pública procurou eliminar lacunas e uniformizar a interpretação e utilização do ordenamento jurídico pátrio no tocante às licitações. Após a definição dos princípios a seguir, o legislador definiu no art. 22, da lei 8.666/1993, as modalidades de licitação e a que se destinam.

Art. 22, são modalidades de licitação:

I – concorrência;
II – tomada de preços;
III – convite;
IV – concurso;
V – leilão.

§ 1 o Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2 o Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 3 o Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4 o Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5 o Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (BRASIL, 1993).

Por isso, com a profissionalização da atuação governamental e atento às novas demandas, o Governo Federal publicou o Decreto n° 3.555, de 08 de agosto de 2000, no qual regulamentou uma nova modalidade de licitação: o pregão. Essa modalidade foi criada visando a aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado, no âmbito da União. Entretanto, esta modalidade tem diferenças em relação às modalidades citadas na Lei nº 8.666/1993. Visto que, há a inversão das fases de habilitação e análise das propostas, apenas a documentação comprobatória de habilitação do vencedor é analisada, somente o menor preço pode ser considerado como critério de julgamento, dentre outros. Dois anos após a publicação deste decreto, a presidência da República sancionou a Lei nº 10.520, em que instituiu o pregão no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2002).

Além disso, a Lei Federal nº 10.520 de 2002 (Lei do Pregão) estabelece um sistema de leilão reverso para compras governamentais. Em termos gerais, a autoridade pública tem o direito de aplicar as regras estabelecidas na Lei de Leilões Reversos para contratar serviços, compras e obras ordinárias (ou seja, casos em que a descrição das obras ou serviços é facilmente definida em termos padrão na licitação, documentos). O sistema de leilão reverso eletrônico é obrigatório apenas para o governo federal contratar serviços comuns, compras ou obras (BRASIL, 2002).

Posteriormente, atento às novas tecnologias e disseminação do uso do computador e internet, o presidente da República editou o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, através do qual regulamentou o pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns. Com isso, tornou-se mais transparente e deu-se maior publicidade aos atos relacionados a processos licitatórios. Dessa forma, as principais regras para contratação pública e contratos estão na Lei de Licitações Públicas (Lei Federal nº 8.666 / 93) e são aplicáveis às entidades federais, estaduais e municipais. As regras de contratação pública são estabelecidas em:

- Lei de Leilões (Lei Federal nº 10.520 / 02);

- Decreto do Leilão Eletrônico (Decreto Federal no.5.450 / 05); e
- recém-promulgada Lei das Empresas Estatais (Lei Federal nº 13.303 / 16) e o Decreto Federal (Decreto Federal nº 8.945 / 16).

Além disso, há também o Regime Diferenciado de Aquisições (RDC), criado pela Lei Federal nº 12.462 / 11, aplicável a um tipo restrito de procedimentos de licitação e pouco utilizado no Brasil. Enquanto a Lei de Licitações Públicas, a Lei de Leilões e o Decreto Eletrônico de Leilão são aplicáveis a todas as entidades governamentais, fundos especiais, autarquias e fundações públicas, a Lei e o Decreto das Companhias Estatais são aplicáveis a empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias. Estes últimos regulamentos incluem regras específicas de contratação pública aplicáveis a essas empresas, uma vez que estão sujeitas a um regime jurídico diferente dos aplicáveis às entidades sujeitas à Lei do Contratos Públicos, à Lei do Leilão e ao Decreto do Leilão Eletrônico. Mais recentemente, a Lei Federal 13.303 / 2016, aprovada em junho de 2016, estabelece regras específicas que devem ser observadas pelas empresas estatais em licitações públicas, bem como uma estrutura de governança corporativa que também deve ser implementada nessas empresas (BRASIL, 2016). Os estados e municípios podem também aprovar seus próprios regulamentos de aquisições públicas, dentro dos limites das regras gerais estabelecidas pela Lei de Contratação Pública e, respectivamente, a Lei e o Decreto das Companhias Estatais, conforme aplicável.

4.3 ADEQUAÇÃO EDITAL OBRAS VLT BAIXADA SANTISTA (PPP.

Em 28 de fevereiro de 2019 foi realizada pela EMTU, a sessão pública da licitação para o 2º trecho do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) da Baixada Santista, litoral de São Paulo, estando em fase de licitação.

Portanto, as empresas interessadas em concorrer aos próximos editais terão que esperar a divulgação dos editais para o terceiro trecho de obras. Na terceira fase, o trecho Barreiros-Samaritá tem a previsão de que faça a ligação da Área Insular à Continental de São Vicente, no litoral de São Paulo. O processo para o projeto estava previsto para ser iniciado em março 2019, mas a EMTU informou, em nota, que a previsão mudou para a realização até o fim do ano de 2019.

> Os trabalhos deverão ser conduzidos através da aplicação de técnicas consagradas de engenharia, respeitadas as Normas Técnicas aplicáveis. Incluem-se, nas obras e serviços, todos os fornecimentos necessários à execução completa das obras e montagens, conforme especificações técnicas dos projetos anexos a este Termo de Referência. O planejamento apresentado no Plano de Trabalho deverá ser cumprido com rigor, particularmente quanto aos prazos previstos no respectivo cronograma. A Contratada deverá ainda observar e atender a todas as normas e legislação vigentes quanto à instalação de canteiro, execução da obra e regimes de trabalho, responsabilizando-se pelas remoções e remanejamento de interferências, demolições necessárias, e destinação adequada dos materiais inservíveis (VLT, 208, p.72).

A empresa ou consórcio de empresas que ganhar o processo de licitação precisará contemplar a obra bruta, obras de arte, edificações, estações de embarque/desembarque, acabamentos, via permanente, sistema de rede aérea, sinalização viária e urbanização, iluminação, drenagem, detecção e alarme de incêndio, sistema de proteção contra descargas atmosféricas. As obras do VTL, precisam em geral, ter em cada sub-trecho, de acordo com o edital da segunda fase, as seguintes especificações:

> A contratada deverá providenciar todos os Equipamentos de Proteção Individual (EPI) para os trabalhadores, compreendendo aqueles que atenderem às necessidades operacionais na realização dos serviços em observação à NR18. De acordo com o edital, a contratada deverá manter controle tecnológico e a qualidade de serviços, sendo obrigada a: A Contratada deverá fornecer os atestados de qualidade dos materiais e serviços aplicados na execução das obras em questão, atendendo ao recomendado nas Normas Brasileiras, além das normas ambientais vigentes e as exigências deste Contrato, inclusive executando ensaios referentes aos serviços, a fim de comprovar ou confirmar tal qualidade, a critério da Fiscalização da EMTU/SP. A Contratada deverá efetuar permanentemente os serviços de controle tecnológico dos materiais, componentes, processos e equipamentos, bem como da qualidade dos serviços

> executados, através de empresa especializada, a ser aprovada pela Fiscalização da EMTU/SP. As obras ou serviços executados com vícios ou defeitos, em virtude de ação ou omissão involuntária, negligência, imperícia, imprudência ou emprego de material inadequado ou de qualidade inferior, serão refeitos sob exclusiva e integral responsabilidade da Contratada, sem ônus para a EMTU/SP, sem implicar alterações do prazo contratual (EMTU, 2018, p. 24).

As obras possuem uma licença prévia anexa ao edital. Os serviços ambientais a serem executados deverão cumprir plenamente todas as exigências ambientais constantes da LP (Licença Prévia), LI (Licença de Instalação), do PBA (Plano Básico ambiental), visando inclusive a obtenção da LO (Licença de Operação), não estando limitado a essas.

> O Sistema Integrado Metropolitana da Baixada Santista – SIM e o Veículo Leve sobre Trilhos – VLT é objeto de licenciamento ambiental em andamento na Companhia Ambiental de São Paulo (CETESB), tendo o Trecho 2 do VLT (Conselheiro Nébias/Valongo) obtido a Licença Ambiental Prévia (LP) Nº 2.585, em 26/10/2017, atestando sua viabilidade ambiental. O estudo ambiental em questão (EIA-RIMA), que descreve o empreendimento licenciado, sua justificativa, características do projeto, diagnóstico dos meios físico, biótico e socioeconômico, avaliou também os impactos ambientais previstos e apresentou as respectivas medidas/ações mitigadoras, detalhadas através de Programas Ambientais específicos, consolidados no PBA – Plano Básico Ambiental, anexo XIII deste termo, que foi elaborado para subsidiar a solicitação de Licença Ambiental de Instalação (LI), detalhando os planos e programas ambientais e as medidas mitigadoras já propostas no estudo ambiental (EIA-RIMA), atendendo às exigências da Licença Ambiental Prévia – LP. (EMTU, 2018, p. 59).

Deverão ser executadas locações, amarrações e transportes de marcos topográficos para o acompanhamento e as confirmações de todos os dados e elementos inscritos nos projetos. O edital prevê que a contratada precisa contemplar toda a mão-de-obra, serviços de engenharia e assistência técnica, materiais, sistemas, conjuntos e componentes, controle de qualidade, ensaios, testes, medições e os equipamentos, ferramentas e veículos necessários à completa instalação e montagem dos Sistemas de Superestrutura de Via Permanente.

Após o plano de trabalho ser aprovado, a EMTU/SP fará a expedição da Ordem de Serviço para execução das obras de implantação do objeto da licitação em questão. A EMTU/SP se reserva ao direito de, a seu critério emitir ordens de serviços parciais para execução de frentes de obra. Além disso, a contratada deverá seguir as instruções de todos os itens presentes no edital e em seus anexos.

5. CONCLUSÃO

Foi estudado e abordado neste trabalho, a questão da licitação pública no Brasil. Foi realizada pela EMTU em 2019 a sessão pública da licitação para o 2º trecho do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) da Baixada Santista, litoral de São Paulo. A terceira fase das obras foi prevista para 2022, sendo que, provavelmente, houve mais licitações para obras nos anos seguintes.

Portanto, o problema deste trabalho consiste em verificar quais as condições necessárias para uma empresa participar do processo licitatório. O processo de licitação deve respeitar procedimentos em licitações no setor público brasileiro regido pelas leis. Dessa forma, as principais regras para contratação pública e contratos estão na Lei de Licitações Públicas (Lei Federal nº 8.666 / 93) e são aplicáveis às entidades federais, estaduais e municipais. No Brasil se estabeleceu uma parceria entre o governo do estado e o sistema S, firmada em setembro de 2017.

As PPPs operam exatamente em um espaço no qual o esforço privado ou não estatal pode coincidir com o interesse público. A chave para transformar essa possibilidade em realidade está ligada à existência, promoção e garantia de continuidade dos espaços onde os interesses de ambos os agentes se alinham, como é o caso da PPP com o sistema S no Brasil. Isso pode assumir várias formas, mas deve-se enfatizar que as PPPs na educação fazem sentido se e somente se contribuem para garantir o interesse público em relação ao direito universal de aprender.

6. Referências

1. BERNARDES, Flaviane Fernandes et al. Mobilidade urbana sustentável e inclusiva: proposta de implantação de VLT (Veículo Leve sobre Trilhos). Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2016.
2. BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.
3. BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 05 abr. 2024.
4. BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 05 abr. 2024.
5. BRITO, Bárbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. Revista do Serviço Público, v. 56, n. 1, p. 7–21, 2005. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1442. Acesso em: 05 abr. 2024.
6. D'AGOSTINI, Michele Antunes da Silva; SOBRINHO, Samuel Rodrigues Lopes. Indústria 4.0 – futuro promissor para a modalidade de transporte VLT. Ignis: Periódico Científico de Arquitetura e Urbanismo, Engenharias e Tecnologia da Informação, v. 5, n. 2, p. 26–32, 2017.
7. DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos jurídicos da licitação. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
8. EMTU – EMPRESA METROPOLITANA DE TRANSPORTES URBANOS DE SÃO PAULO. Concorrência nº 002/2018. Licitação em andamento. São Paulo, 2018. Disponível em: http://www.emtu.sp.gov.br/emtu/licitacoes/licitacoes-em-andamento.fss. Acesso em: 05 abr. 2024.
9. ESTORMOVSKI, Renata Cecilia. A parceria com o sistema "S" na rede estadual do Brasil. Revista Signos, v. 38, n. 2, 2017. Disponível em: http://www.univates.br/revistas/index.php/signos/article/view/1585/1228. Acesso em: 05 abr. 2024.
10. FERREIRA, Daniel. A licitação pública no Brasil e sua finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
11. FRANCO, Paulo Estevão; RANGEL, Carlos Marclei Arruda. Urbanização e a mobilidade urbana: substituição modal como solução aos impactos ambientais. Caderno de Estudos Geoambientais – CADEGEO, v. 8, n. 1, 2017.
12. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
13. PINTO, Marcos Barbosa. Repartição de riscos nas parcerias público-privadas. Revista do BNDES, v. 13, n. 25, 2006. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/10056. Acesso em: 05 abr. 2024.
14. PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira; PIRES, Antonio Cecílio Moreira. Mobilidade Urbana: aspectos do transporte coletivo no município de São Paulo. Jundiaí: Paco Editorial, 2018.
15. VLTC-RJ. Edital de Concorrência Pública para o VLT Carioca. Rio de Janeiro, 2012.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Projeto de Atualização dos Limites Municipais de Sergipe: A atuação estratégica da SEPLAN para fortalecer a eficiência da gestão pública no planejamento territorial e desenvolvimento regional

- **Vanessa dos Anjos Costa**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe, Brasil
  E-mail: vanessadosanjos.arq.urbe@gmail.com
- **Danilla Costa de Andrade**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe, Brasil
  E-mail: danillacandrade@gmail.com
- **Maria Clara Haywanon Santos Araujo**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe, Brasil
  E-mail: mclarahsa@gmail.com

Resumo: O Projeto de Atualização dos Limites Territoriais Municipais do Estado de Sergipe analisa e atualiza as fronteiras intermunicipais para melhorar o desenvolvimento regional e o planejamento territorial. A iniciativa busca ajustar as imprecisões nos limites municipais, promovendo uma gestão pública mais eficiente e integrada. Além disso, fortalece as dinâmicas regionais, culturais e sociais, garantindo segurança jurídica e social, tornando o planejamento territorial e a implementação de políticas públicas mais eficazes. Desde 2024, a Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Gestão Metropolitana (SDR), da SEPLAN, coordena o projeto em parceria com a Assembleia Legislativa, PGE e o IBGE. Os limites intermunicipais do Estado foram definidos por leis de 1954, com descrições imprecisas e sem georreferenciamento. As mudanças nas dinâmicas territoriais resultaram em desmembramento de fazendas, alteração de nomes de localidades e extinção de marcos referenciais, gerando conflitos entre municípios. Para evitar litígios e consolidar limites administrativos com informações precisas, o projeto foi instituído pela Lei nº 8.219/2017. O objetivo é atualizar as bases legais que definem as divisas político-administrativas do Estado. Até o momento, quatro malhas municipais foram atualizadas e seis estão em andamento, com cronograma de 2025 a 2026. O trabalho envolve a construção de um acervo técnico cartográfico, com identificação e descrição de vértices, limites naturais e artificiais georreferenciados, além da confecção de mapas. A metodologia inclui análise das legislações vigentes, levantamentos de

campo e entrevistas com comunidades situadas nas faixas fronteiriças. Os dados coletados embasam os projetos de lei enviados à Assembleia Legislativa, visando consolidar uma malha territorial homogênea e integrada, respeitando limites administrativos praticados, o direito consuetudinário e o pertencimento da população local. A atualização dos limites intermunicipais, com base em informações georreferenciadas, permite atualizar os limites territoriais de forma consensual entre municípios, órgãos institucionais e população. Além de corrigir legislações obsoletas, essa iniciativa soluciona disputas territoriais, evita novos litígios e fortalece a eficiência na distribuição de recursos públicos.

Palavras-chave: Limites Municipais; Planejamento Territorial; Desenvolvimento Regional; Segurança Jurídica.

1. INTRODUÇÃO

A Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe (SEPLAN) foi instituída como Órgão de administração pública direta incluída na atual estrutura organizacional do Estado de Sergipe. Sendo assim, a SEPLAN é estruturada da seguinte forma: Secretariado; Secretariado executivo; Assessoria especial de gestão estratégica; Assessoria de comunicação e 4 subsecretarias: Subsecretaria de Transformação Digital e Inovação (STDI), Subsecretaria de Planejamento e Monitoramento Estratégico (SPME), Subsecretaria de Programação Econômica e Orçamento (SPEO) e Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Gestão Metropolitana (SDR).

Neste cenário, a Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Gestão Metropolitana (SDR) está subdividida em 2 superintendências: a superintendência de desenvolvimento regional e territorial e superintendência de gestão metropolitana e aglomerações urbanas; 3 gerências: gerência de projetos territoriais, gerência de políticas desenvolvimento regional e ordenamento territorial e gerência de gestão e governança; e 5 Coordenadorias: coordenadoria dos limites territoriais, coordenadoria de planos de desenvolvimento regionais e sub-regionais; coordenadoria de acompanhamento de projetos e programas, coordenadoria de territórios de planejamentos e coordenadoria de geoprocessamento e informações territoriais.

Atualmente, a SDR trabalha em 7 frentes: Reestruturação da gestão e governança metropolitana; Revisitação dos territórios de planejamento e identidade; Atualização dos limites municipais, auxilia no zoneamento ecológico-econômico; Revitalização do centro de Aracaju, Atualização dos planos de desenvolvimento dos territórios sergipanos e a coordenação da produção da 6ª Conferência Estadual das Cidades.

Em uma dessas linhas de atuação, destaca-se o trabalho de atualização dos limites municipais sergipanos. Já que desde o início de 2024, o projeto passou a ser coordenado pela SDR/SEPLAN em parceria com a Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe (ALESE), A Procuradoria Geral do Estado (PGE) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Grande parte dos limites intermunicipais em Sergipe foi estabelecida por leis datadas de 1954, cujas descrições, muitas vezes imprecisas e desatualizadas, não refletem mais a realidade territorial praticada. A ausência de georreferenciamento, somada às transformações nas dinâmicas territoriais e socioeconômicas — como o desmembramento de fazendas, mudanças de toponímia e extinção ou inexistência de marcos referenciais e citados nessas leis. Esses fatores tornaram os limites pouco consistentes, gerando conflitos e processos de litígios territoriais entre os municípios.

Para tanto, a atualização cartográfica, além de dirimir as dúvidas quanto às delimitações territoriais, é fundamental para subsidiar os critérios de planejamento, gestão e desenvolvimento territorial. Isso porque, a partir do momento em que o gestor passa a ter uma compreensão clara sobre a localização exata das localidades situadas nas linhas de divisa, torna-se possível administrá-las de forma mais coerente e equilibrada em relação às demais áreas do território.

Considerando que a responsabilidade pela definição e atualização das divisas cabe aos Estados e seus respectivos Municípios, diversos projetos foram desenvolvidos em todo o Brasil a partir da primeira década dos anos 2000, com o objetivo de solucionar conflitos territoriais. O avanço das tecnologias de georreferenciamento e dos métodos de estudo, aliado à produção descentralizada e automatizada de informações, trouxe uma mudança significativa na forma de produzir e registrar os limites municipais,

garantindo descrições mais detalhadas e precisas das linhas e marcos de divisa.

Para enfrentar esses desafios, evitar novos litígios e consolidar os limites intermunicipais com base em informações técnicas atualizadas e georreferenciadas, foi instituída a Lei nº 8.219, de 22 de junho de 2017, que fundamenta legalmente o projeto em curso. O objetivo principal é atualizar as bases legais que definem as divisas político-administrativas dos 75 municípios sergipanos. Até o momento, quatro malhas municipais foram atualizadas (Japoatã, Nossa Senhora da Glória, Tomar do Geru e Feira Nova), e outras seis estão em andamento, além de um cronograma previsto para a continuidade de execução dos trabalhos nos anos de 2025 e 2026.

O Projeto de Atualização dos Limites Municipais de Sergipe consiste na análise e atualização das fronteiras intermunicipais do Estado, com o objetivo de construir uma base cartográfica atualizada baseada em tecnologias atuais, aprimorar o desenvolvimento regional e o planejamento territorial. A iniciativa busca identificar e analisar inconsistências, vazios e imprecisões nos limites municipais, possibilitando a atualização para a realidade praticada, promovendo uma gestão pública mais eficiente, integrada às realidades locais. Ao fortalecer as dinâmicas regionais, culturais e sociais, o projeto possibilita maior segurança jurídica e social para o Estado e sua população. Com isso, o planejamento territorial e a implementação de políticas públicas tornam-se mais estratégicos e eficazes, contribuindo para a organização do território, o fortalecimento do senso de pertencimento e a promoção de uma governança local mais qualificada

A execução do projeto envolve a análise da legislação vigente, a realização de levantamentos de campo com as comunidades localizadas nas faixas fronteiriças e a aplicação de entrevistas semiestruturadas junto a moradores e técnicos municipais. Com base nesses dados, é elaborado um acervo técnico-cartográfico que identifica e descreve marcos territoriais naturais e artificiais, o que permite a elaboração de projetos de lei a serem encaminhados à ALESE.

O objetivo do projeto é consolidar uma malha territorial mais homogênea, precisa e integrada, respeitando tanto os limites administrativos praticados quanto o sentimento de pertencimento da população local. Para isso, propõe-se a construção de um arquivo gráfico municipal por meio da criação de uma base cartográfica georreferenciada, que viabilize a atualização das bases legais que definem as divisas político-administrativas dos municípios sergipanos. A iniciativa compreende o levantamento de inconsistências e conflitos existentes, bem como a definição física dos limites municipais com base em coordenadas geográficas, possibilitando a elaboração de mapas político-administrativos atualizados. Como resultado, além de subsidiar um novo cálculo de área dos municípios, o projeto fortalece a segurança jurídica, a eficiência do planejamento territorial e a efetividade das políticas públicas no estado.

2. OBJETIVOS

OBJETIVO GERAL:

O objetivo do Projeto de Atualização dos Limites Municipais de Sergipe é construir uma Base Cartográfica Estadual atualizada, com delimitações intermunicipais georreferenciadas e compatíveis com as realidades locais, utilizando tecnologias atuais e informações técnicas confiáveis, a fim de promover segurança jurídica, fortalecer a governança territorial e apoiar o planejamento e o desenvolvimento regional do Estado de Sergipe.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Identificar e analisar inconsistências, imprecisões e litígios nas delimitações territoriais municipais, propondo soluções técnicas fundamentadas em dados georreferenciados.
- Incorporar a percepção territorial das comunidades locais, por meio de metodologias participativas que considerem o direito consuetudinário e o sentimento de pertencimento das populações nas áreas de fronteira.
- Atualizar e padronizar a base cartográfica dos municípios sergipanos, com a definição precisa de vértices e coordenadas geográficas, possibilitando a elaboração de mapas político-administrativos e o cálculo exato da área municipal.
- Construir um acervo técnico-cartográfico e um banco de dados atualizado, consolidando informações legais, históricas e geoespaciais para subsidiar a gestão territorial.
- Elaborar Projetos de Lei com as novas definições de limites municipais, promovendo segurança jurídica e contribuindo para a integração das

políticas públicas e o fortalecimento da governança territorial.

3. METODOLOGIA

O Projeto de Atualização dos Limites Municipais do Estado de Sergipe, conforme instituído pela Lei nº 8.219/2017, utiliza uma metodologia estabelecida nas diretrizes do Plano de Ação de 2017. Esta metodologia é fundamentada no rigor técnico e na imparcialidade na coleta de informações, que ocorre por meio do uso de recursos geotecnológicos, como GPS, levantamento de dados, bases cartográficas existentes e imagens de satélite. Além disso, são realizados trabalhos de campo que envolvem a análise local das localidades e a aplicação de entrevistas semiestruturadas com moradores e agentes locais que possuem conhecimento da realidade dos municípios em estudo.

Esses métodos são ancorados em princípios de escuta ativa, construção coletiva e valorização do pertencimento territorial. O trabalho segue a base conceitual e metodológica estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ao longo das últimas décadas, especialmente por meio da metodologia de Revisão das Divisas Territoriais (2007 e 2019), além dos trabalhos realizados no projeto de Revisão dos Limites Territoriais do Estado da Bahia. Ambos servem como referência para a experiência de atualização dos limites municipais, com destaque para a valorização do acordo intermunicipal, a priorização de delimitadores naturais e a condução de escutas locais.

O trabalho é realizado por meio de um Acordo de parceria com diversos órgãos: o IBGE, que participa dos trabalhos de campo e presta consultoria técnica; a PGE, responsável pela consultoria jurídica; e a ALESE, que, por meio da Comissão Parlamentar de Atualização dos Limites Municipais (COPALI), elabora e aprova as leis de atualização das divisas municipais. Essas leis incluem o memorial descritivo com as delimitações atualizadas e o mapa com vértices georreferenciados produzidos pela equipe técnica da SDR/SEPLAN, os quais são submetidos à aprovação em plenária pelos deputados estaduais, após aprovado, encaminhados os produtos gerados ao IBGE para publicação nas malhas territoriais anuais do órgão.

Entre as etapas que compõem o processo de atualização dos limites, destaca-se a campanha de campo, que conta com a presença de representantes indicados pelos gestores municipais e suporte e acompanhamento técnico do IBGE. Essa participação contribui para uma melhor compreensão do limite territorial de fato praticado pelos municípios, além de assegurar transparência quanto à metodologia aplicada no trabalho de campo e estabelecer uma parceria entre os órgãos estaduais e as administrações municipais.

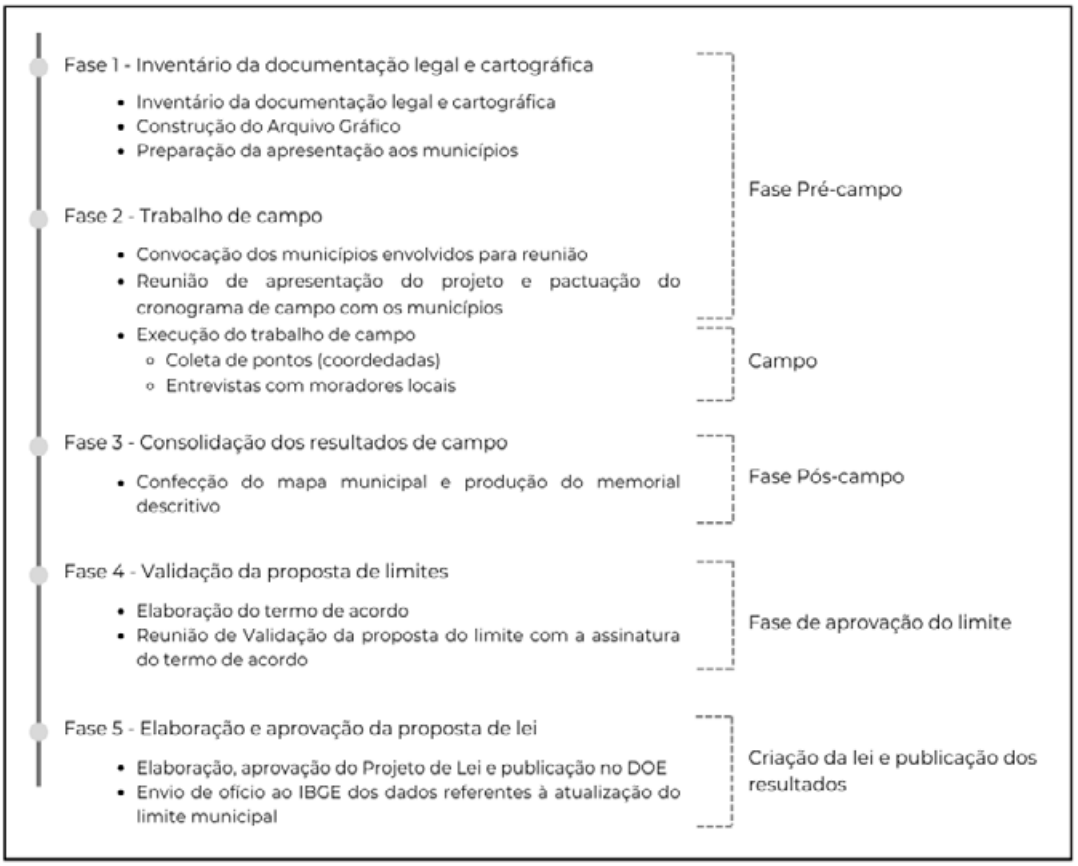
As informações obtidas durante o trabalho de campo subsidiam a elaboração do mapa contendo o memorial descritivo dos vértices da linha de limite, que serve de base para a formulação da minuta de acordo a ser discutida e apresentada aos gestores municipais. Uma vez firmado o acordo entre os municípios, é elaborado o projeto de lei a ser aprovado pela ALESE, contendo a nova definição dos limites municipais e seus confrontantes, atingindo o objetivo de atualizar e corrigir as inconsistências presentes na base legal que define os limites territoriais de cada município.

Cabe destacar que esse projeto se fundamenta na premissa do direito consuetudinário ou costumeiro — que reconhece como leis os costumes específicos de uma sociedade —, para que os ajustes das linhas de fronteira sejam edificados levando em consideração o sentimento de pertencimento da população.

O Projeto é estruturado em cinco etapas articuladas, que abrangem desde o levantamento legal e técnico até a institucionalização dos novos limites territoriais. A iniciativa visa assegurar maior precisão cartográfica, segurança jurídica e governança territorial no estado.

A Figura 1, apresentada a seguir, sintetiza a metodologia descrita em fases do processo de trabalho, seguida de uma descrição detalhada de cada uma dessas fases.

Figura 1 – Fases do trabalho de atualização



Fonte: Acervo SEPLAN/SE, 2025

FASE I – LEVANTAMENTO HISTÓRICO, LEGAL E CARTOGRÁFICO

Esta etapa inicial compreende o estudo das leis de criação dos municípios sergipanos, com destaque para a Lei Estadual nº 554/1954 — marco legal mais recente que fixa a divisão administrativa e judiciária do Estado. O objetivo é identificar os trechos legalmente descritos, reconhecer lacunas e ambiguidades nas delimitações e alinhar o entendimento da equipe técnica quanto às informações existentes. Também são analisadas bases cartográficas oficiais, mapas censitários, fotografias aéreas, imagens de satélite e outros produtos geoespaciais atualizados, com o intuito de cruzar os dados legais e geográficos disponíveis. A partir dessa análise, são elaboradas apresentações dos trechos que serão visitados nas campanhas de campo, além da preparação dos materiais, equipamentos e logística. É nesse momento que são realizados os primeiros contatos com os gestores municipais, técnicos locais e representantes do IBGE, visando o agendamento das visitas de campo e alinhamento das ações colaborativas.

FASE II – EXECUÇÃO DAS CAMPANHAS DE CAMPO E ESCUTA TERRITORIAL

A etapa de campo inicia-se com reuniões de apresentação do projeto junto aos gestores locais e técnicos que irão acompanhar o trabalho. Participam das campanhas equipes compostas por servidores da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAN/SDR), técnicos do IBGE e representantes técnicos designados pelos municípios envolvidos.

Durante as visitas, são utilizados equipamentos de georreferenciamento para percorrer as linhas divisórias descritas nas leis e nos mapas. Paralelamente, são realizadas entrevistas semiestruturadas com moradores das áreas de divisa para identificar o limite praticado pelas populações, seus vínculos administrativos e cotidianos, além de aspectos da identidade e do pertencimento territorial.

A escuta territorial é decisiva para compreender os conflitos decorrentes de sobreposição ou total ausência de serviços públicos, ambiguidades administrativas e ausência ou existência de marcos físicos de delimitação. A participação dos municípios é essencial, sendo recomendada a indicação de ao menos dois representantes locais com conhecimento técnico e empírico sobre as áreas em estudo.

FASE III – CONSOLIDAÇÃO TÉCNICA E SISTEMATIZAÇÃO DOS RESULTADOS

Os dados coletados em campo são sistematizados e comparados com a base cartográfica oficial do IBGE, referenciada no sistema geodésico SIRGAS 2000. Essa comparação permite identificar divergências e propor ajustes nos traçados originais.

Em gabinete, a equipe técnica analisa todos os levantamentos, elabora os mapas atualizados e os memoriais descritivos contendo os vértices e coordenadas geográficas que definem os limites intermunicipais. O material cartográfico e descritivo é cuidadosamente revisado e preparado para ser validado com os gestores dos municípios envolvidos.

FASE IV – VALIDAÇÃO DOS LIMITES E ACORDOS INSTITUCIONAIS

Com a consolidação dos dados técnicos, realiza-se uma nova rodada de reuniões com os representantes municipais e das comunidades afetadas, para apresentação das propostas de atualização dos limites. Essa etapa permite ajustes finos, com base nos acordos firmados entre os municípios e na validação técnica dos produtos gerados. Se caso for necessário, é nessa fase que realizamos novos trabalhos de campo para conferência de pontos.

Quando há consenso, os Termos de Acordo de Atualização dos Limites Territoriais são formalizados e assinados pelas gestões municipais, consolidando o entendimento sobre os novos traçados e garantindo legitimidade ao processo.

FASE V – PUBLICAÇÃO OFICIAL E INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS LIMITES

Na última etapa, os produtos finais — mapas atualizados, memoriais descritivos e registros georreferenciados — são incorporados ao banco de dados da SEPLAN/SDR. Esses dados subsidiam futuras atualizações, alimentam o intercâmbio com o IBGE e fortalecem a governança territorial.

As minutas dos projetos de lei, com as novas definições de limites, são encaminhadas à Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe (ALESE) para apreciação e aprovação. O processo é concluído com a sanção da nova lei pelo Governador do Estado e sua publicação no Diário Oficial, consolidando juridicamente os limites atualizados e promovendo maior segurança administrativa, social, jurídica e cartográfica para os municípios sergipanos.

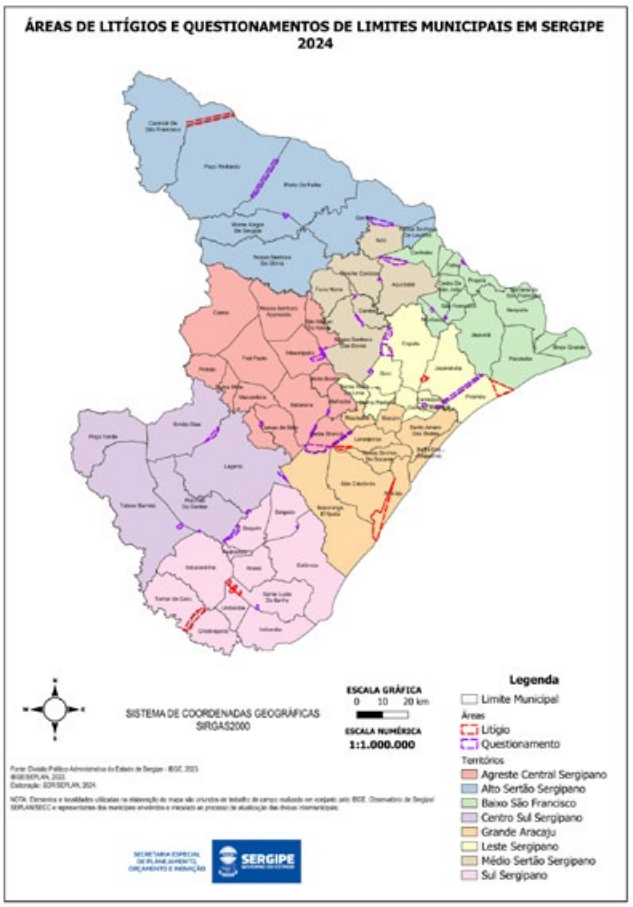
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 CONTEXTO DO TRABALHO DE LIMITES TERRITORIAIS EM SERGIPE

O território sergipano, assim como qualquer espaço geográfico, possui suas próprias especificidades não pode ser compreendido como um corpo homogêneo, mas sim como uma construção complexa e heterogênea, composta por diversas realidades, camadas sociais e grupos com práticas e condições específicas em cada localidade. Trata-se de uma simbiose de elementos geográficos, sociais, políticos e econômicos que se entrelaçam e moldam o uso e a ocupação do espaço. Nesse contexto, o Projeto de Atualização dos Limites Municipais, coordenado pela SEPLAN/SE, surge como uma ação estratégica que reconhece essa diversidade territorial, buscando promover maior coerência entre os limites legais e os limites praticados pelas populações locais, respeitando as particularidades de cada município e fortalecendo a governança territorial no estado de Sergipe.

Atualmente, o Estado de Sergipe compreende diversas problemáticas nos trechos limítrofes, devido à Lei n°. 554/1954 que descreve os limites dos municípios sergipanos e se encontra defasada, perpassando comunidades, instituições ou indústrias, com trechos extensos de linha seca (linha reta imaginária que conecta dois pontos, desconsiderando comunidades, residências e localidades, bem como toponímias e realidades locais praticadas). Dentre as problemáticas identificadas pela SEPLAN e IBGE, existem oito (8) casos de litígio e vinte e nove (29) casos de questionamento, no qual não existe processo judicial, mas as prefeituras questionam extraoficialmente o caso, como demonstrada configuração do mapa apresentado na figura 2 a seguir e Anexo I:

Figura 2 – Mapeamento de conflitos e litígios



Fonte: Acervo SDR/SEPLAN, 2025; IBGE,2022

A partir da instituição da Lei nº 8.219, de 22 de junho de 2017, foi fundamentado legalmente o Projeto de Atualização dos Limites Municipais. A partir de então, o Observatório de Sergipe — setor vinculado ao Governo do Estado de Sergipe e atualmente integrado à Subsecretaria de Estudos e Pesquisas da SEPLAN — assumiu a responsabilidade pela execução do trabalho. Entre 2017 e 2023, foram realizados alguns trabalhos de campo em municípios sergipanos, resultando na atualização das malhas municipais de Japoatã, Nossa Senhora da Glória e Tomar do Geru.

É importante ressaltar que, entre os anos de 2020 e 2022, o avanço da pandemia de COVID-19 contribuiu significativamente para a interrupção temporária das atividades do Projeto de Atualização dos Limites Municipais, sobretudo em razão da necessidade de distanciamento social e da exposição física dos técnicos envolvidos nos trabalhos de campo.

A retomada efetiva das ações ocorreu a partir da recriação da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAN), no início de 2024. Desde então, o projeto passou a ser coordenado pela Subsecretaria de Desenvolvimento Regional (SDR/SEPLAN), continuando a parceria com a Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe (ALESE), a Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Com a nova coordenação, tem havido um esforço conjunto para acelerar o andamento dos trabalhos e ampliar o alcance do projeto, com vistas a atualizar integralmente a base cartográfica dos limites municipais do estado. A SEPLAN tem se mostrado fortemente engajada nesse processo, promovendo a articulação interinstitucional, a destinação de recursos técnicos e humanos, e a priorização do tema na pauta estratégica do governo estadual.

4.2 TRABALHOS EXECUTADOS PELA SDR/SEPLAN

Nesse contexto, um dos trabalhos mais recentes do Projeto de Atualização dos Limites Municipais foi

a conclusão do processo de atualização territorial do município de Feira Nova e seus municípios confrontantes. O processo foi finalizado em 2024, culminando na aprovação da Lei nº 9.625 pela Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe, em 11 de fevereiro de 2025.

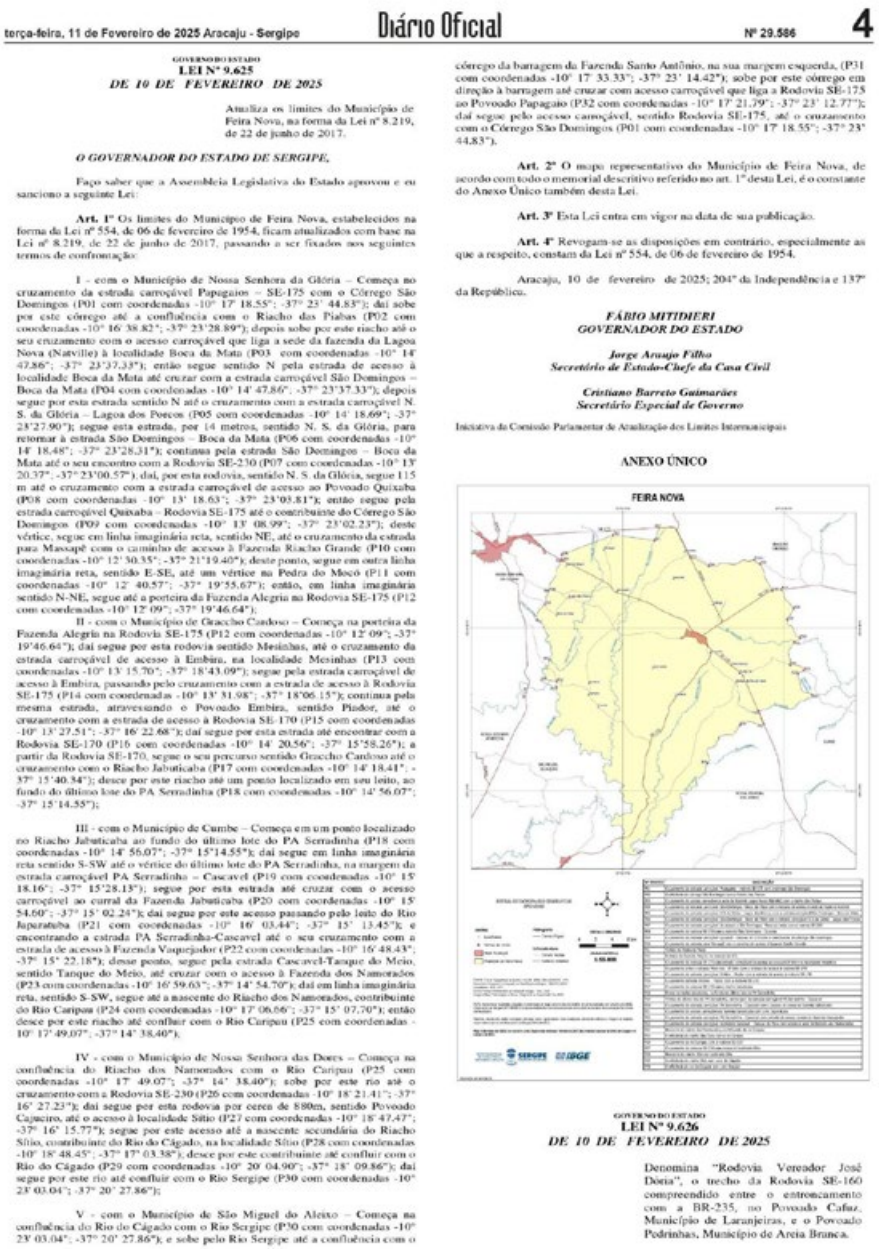
A Figura 3 ilustra o momento da entrega oficial da referida lei ao prefeito do município de Feira Nova, que contou com a presença da Subsecretária de Desenvolvimento Regional da SEPLAN, bem como de representantes do governo estadual e da administração municipal.

Figura 3 – Entrega da Lei do Município de Feira Nova

Fonte: Acervo SEPLAN/SE, 2025

O produto final entregue consistiu na Lei atualizada, publicada no Diário Oficial do Estado de Sergipe, contendo o mapa atualizado e o memorial descritivo com a delimitação precisa dos limites municipais e seus confrontantes, incluindo coordenadas de vértices georreferenciados. Esse material é resultado de um trabalho técnico de campo, análise cartográfica e articulação institucional, fundamentado na imparcialidade, no direito consuetudinário e no sentimento de pertencimento da população local, garantindo segurança jurídica e transparência ao processo. Na Figura 4 e Anexo II, apresenta-se um destaque do material entregue como resultado desse processo de atualização.

Figura 4 – Lei Publicada no Diário Oficial do Estado de Sergipe



terça-feira, 11 de Fevereiro de 2025 Aracaju - Sergipe **Diário Oficial** Nº 29.586 4

GOVERNO DO ESTADO

LEI Nº 9.625

DE 10 DE FEVEREIRO DE 2025

Atualiza os limites do Município de Feira Nova, na forma da Lei nº 8.219, de 22 de junho de 2017.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE,

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os limites do Município de Feira Nova, estabelecidos na forma da Lei nº 554, de 06 de fevereiro de 1954, ficam atualizados com base na Lei nº 8.219, de 22 de junho de 2017, passando a ser fixados nos seguintes termos de confrontação:

I - com o Município de Nossa Senhora da Glória – Começa no cruzamento da estrada carroçável Papagaios – SE-175 com o Córrego São Domingos (P01 com coordenadas -10° 17' 18.55"; -37° 23' 44.83"); daí sobe por este córrego até a confluência com o Riacho das Piabas (P02 com coordenadas -10° 16' 38.82"; -37° 23'28.89"); depois sobe por este riacho até o seu cruzamento com o acesso carroçável que liga a sede da fazenda da Lagoa Nova (Natville) à localidade Boca da Mata (P03 com coordenadas -10° 14' 47.86"; -37° 23'37.33"); então segue sentido N pela estrada de acesso à localidade Boca da Mata até cruzar com a estrada carroçável São Domingos – Boca da Mata (P04 com coordenadas -10° 14' 47.86"; -37° 23'37.33"); depois segue por esta estrada sentido N até o cruzamento com a estrada carroçável N. S. da Glória – Lagoa dos Porcos (P05 com coordenadas -10° 14' 18.69"; -37° 23'27.90"); segue esta estrada, por 14 metros, sentido N. S. da Glória, para retornar à estrada São Domingos – Boca da Mata (P06 com coordenadas -10° 14' 18.48"; -37° 23'28.31"); continua pela estrada São Domingos – Boca da Mata até o seu encontro com a Rodovia SE-230 (P07 com coordenadas -10° 13' 20.37"; -37° 23'00.57"), daí, por esta rodovia, sentido N. S. da Glória, segue 115 m até o cruzamento com a estrada carroçável de acesso ao Povoado Quixaba (P08 com coordenadas -10° 13' 18.63"; -37° 23'03.81"); então segue pela estrada carroçável Quixaba – Rodovia SE-175 até o contribuinte do Córrego São Domingos (P09 com coordenadas -10° 13' 08.99"; -37° 23'02.23"); deste vértice, segue em linha imaginária reta, sentido NE, até o cruzamento da estrada para Massapê com o caminho de acesso à Fazenda Riacho Grande (P10 com coordenadas -10° 12' 30.35"; -37° 21'19.40"); deste ponto, segue em outra linha imaginária reta, sentido E-SE, até um vértice na Pedra do Mocó (P11 com coordenadas -10° 12' 40.57"; -37° 19'55.67"); então, em linha imaginária sentido N-NE, segue até a porteira da Fazenda Alegria na Rodovia SE-175 (P12 com coordenadas -10° 12' 09"; -37° 19'46.64");

II - com o Município de Graccho Cardoso – Começa na porteira da Fazenda Alegria na Rodovia SE-175 (P12 com coordenadas -10° 12' 09"; -37° 19'46.64"); daí segue por esta rodovia sentido Mesinhas, até o cruzamento da estrada carroçável de acesso à Embira, na localidade Mesinhas (P13 com coordenadas -10° 13' 15.70"; -37° 18'43.09"); segue pela estrada carroçável de acesso à Embira, passando pelo cruzamento com a estrada de acesso à Rodovia SE-175 (P14 com coordenadas -10° 13' 51.98"; -37° 18'06.15"); continua pela mesma estrada, atravessando o Povoado Embira, sentido Pindor, até o cruzamento com a estrada de acesso à Rodovia SE-170 (P15 com coordenadas -10° 13' 27.51"; -37° 16' 22.68"); daí segue por esta estrada até encontrar com a Rodovia SE-170 (P16 com coordenadas -10° 14' 20.56"; -37° 15'58.26"); a partir da Rodovia SE-170, segue o seu percurso sentido Graccho Cardoso até o cruzamento com o Riacho Jabuticaba (P17 com coordenadas -10° 14' 18.41" - 37° 15'40.34"); desce por este riacho até um ponto localizado em seu leito, no fundo do último lote do PA Serradinha (P18 com coordenadas -10° 14' 56.07"; -37° 15'14.55");

III - com o Município de Cumbe – Começa em um ponto localizado no Riacho Jabuticaba ao fundo do último lote do PA Serradinha (P18 com coordenadas -10° 14' 56.07"; -37° 15'14.55"); daí segue em linha imaginária reta sentido S-SW até o vértice do último lote do PA Serradinha, na margem da estrada carroçável PA Serradinha – Cascavel (P19 com coordenadas -10° 15' 18.16"; -37° 15'28.13"); segue por esta estrada até cruzar com o acesso carroçável ao curral da Fazenda Jabuticaba (P20 com coordenadas -10° 15' 54.60"; -37° 15' 02.24"); daí segue por este acesso passando pelo leito do Rio Japaratuba (P21 com coordenadas -10° 16' 03.44"; -37° 15' 13.45"); e encontrando a estrada PA Serradinha-Cascavel até o seu cruzamento com a estrada de acesso à Fazenda Vaqueijador (P22 com coordenadas -10° 16' 48.43"; -37° 15' 22.18"); desse ponto, segue pela estrada Cascavel-Tanque do Meio, sentido Tanque do Meio, até cruzar com o acesso à Fazenda dos Namorados (P23 com coordenadas -10° 16' 59.63"; -37° 14' 54.70"); daí em linha imaginária reta, sentido S-SW, segue até a nascente do Riacho dos Namorados, contribuinte do Rio Caripau (P24 com coordenadas -10° 17' 06.06"; -37° 15' 07.70"); então desce por este riacho até confluir com o Rio Caripau (P25 com coordenadas -10° 17' 49.07"; -37° 14' 38.40");

IV - com o Município de Nossa Senhora das Dores – Começa na confluência do Riacho dos Namorados com o Rio Caripau (P25 com coordenadas -10° 17' 49.07"; -37° 14' 38.40"); sobe por este rio até o cruzamento com a Rodovia SE-230 (P26 com coordenadas -10° 18' 21.41"; -37° 16' 27.23"); daí segue por esta rodovia por cerca de 880m, sentido Povoado Cajueiro, até o acesso à localidade Sítio (P27 com coordenadas -10° 18' 47.47"; -37° 16' 15.77"); segue por este acesso até a nascente secundária do Riacho Sítio, contribuinte do Rio do Cágado, na localidade Sítio (P28 com coordenadas -10° 18' 48.45"; -37° 17' 03.38"); desce por este contribuinte até confluir com o Rio do Cágado (P29 com coordenadas -10° 20' 04.90"; -37° 18' 09.86"); daí segue por este rio até confluir com o Rio Sergipe (P30 com coordenadas -10° 23' 03.04"; -37° 20' 27.86");

V - com o Município de São Miguel do Aleixo – Começa na confluência do Rio do Cágado com o Rio Sergipe (P30 com coordenadas -10° 23' 03.04"; -37° 20' 27.86"); e sobe pelo Rio Sergipe até a confluência com o córrego da barragem da Fazenda Santo Antônio, na sua margem esquerda, (P31 com coordenadas -10° 17' 33.33"; -37° 23' 14.42"); sobe por este córrego em direção à barragem até cruzar com acesso carroçável que liga a Rodovia SE-175 ao Povoado Papagaio (P32 com coordenadas -10° 17' 21.79"; -37° 23' 12.77"); daí segue pelo acesso carroçável, sentido Rodovia SE-175, até o cruzamento com o Córrego São Domingos (P01 com coordenadas -10° 17' 18.55"; -37° 23' 44.83").

Art. 2º O mapa representativo do Município de Feira Nova, de acordo com todo o memorial descritivo referido no art. 1º desta Lei, é o constante do Anexo Único também desta Lei.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário, especialmente as que a respeito, constam da Lei nº 554, de 06 de fevereiro de 1954.

Aracaju, 10 de fevereiro de 2025; 204º da Independência e 137º da República.

FÁBIO MITIDIERI
GOVERNADOR DO ESTADO

Jorge Araujo Filho
Secretário de Estado-Chefe da Casa Civil

Cristiano Barreto Guimarães
Secretário Especial de Governo

Iniciativa do Conselho Parlamentar de Atualização dos Limites Intermunicipais

ANEXO ÚNICO

FEIRA NOVA

GOVERNO DO ESTADO

LEI Nº 9.626

DE 10 DE FEVEREIRO DE 2025

Denomina "Rodovia Vereador José Dória", o trecho da Rodovia SE-160 compreendido entre o entroncamento com a BR-235, no Povoado Cafuz, Município de Laranjeiras, e o Povoado Pedrinhas, Município de Areia Branca.

Fonte: Acervo SEPLAN/SE, 2025

Além da atualização dos limites de Feira Nova, também foram realizados trabalhos de campo nos municípios de Poço Verde, Simão Dias, Tobias Barreto, Riachão do Dantas e Nossa Senhora das Dores, com o objetivo de dar celeridade ao processo de atualização territorial.

A Figura 5 registra um dos momentos dessas atividades, destacando a atuação conjunta de servidores do IBGE e da SDR/SEPLAN em diálogo com moradores locais durante os trabalhos de campo nas comunidades fronteiriças da localidade de Curral dos Bois, no município de Simão Dias, nas divisas com a localidade de Congongui, pertencente ao município de Tobias Barreto, em abril de 2025.

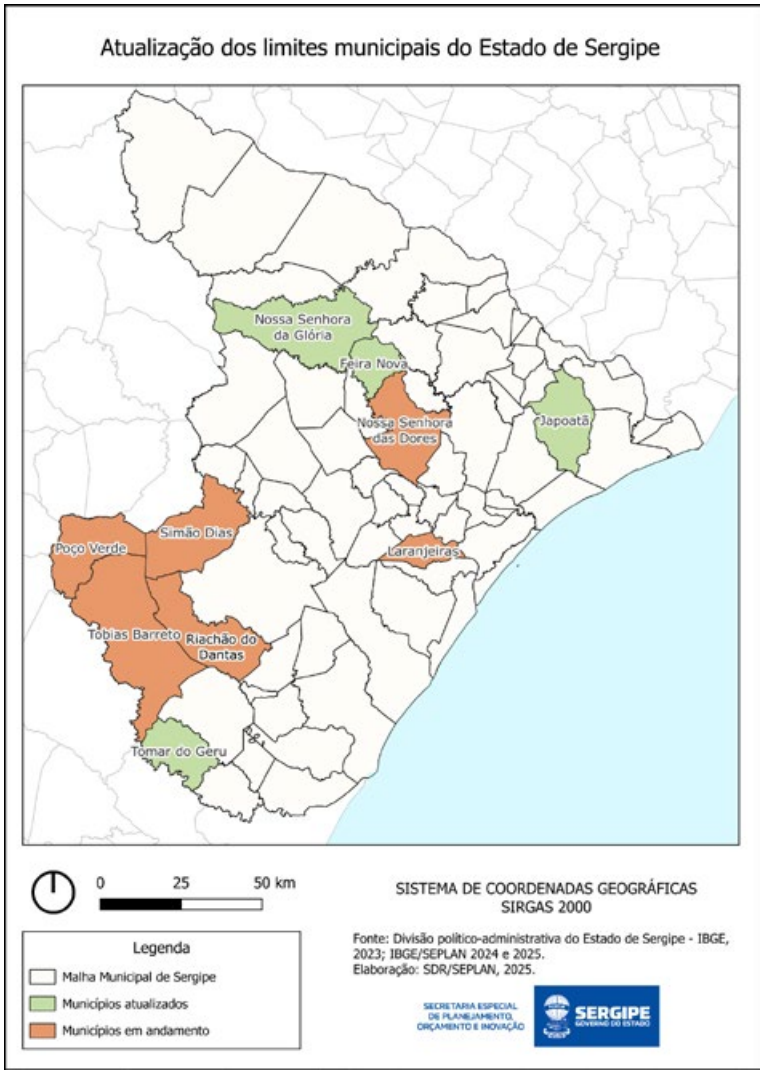
Figura 5 – servidores do IBGE e da SDR/SEPLAN com moradores locais

Fonte: Acervo SEPLAN/SE, 2025

Atualmente, seis processos de atualização de limites municipais encontram-se em fase final de aprovação, envolvendo a validação junto às gestões municipais e a formalização dos respectivos acordos de limites. Após a assinatura, esses acordos serão encaminhados à Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe (ALESE) para apreciação e posterior institucionalização por meio de lei.

A Figura 6 apresenta a configuração atual com o mapa de Sergipe, destacando os trabalhos realizados no âmbito do projeto, evidenciando tanto os municípios com processos já concluídos quanto aqueles em fase de aprovação. Dentre os que se encontram em tramitação final, destacam-se: Nossa Senhora das Dores, Riachão do Dantas, Simão Dias, Poço Verde, Tobias Barreto e Laranjeiras.

Figura 6 – Mapa de Sergipe destacando os municípios com trabalho de limites concluídos e em andamento



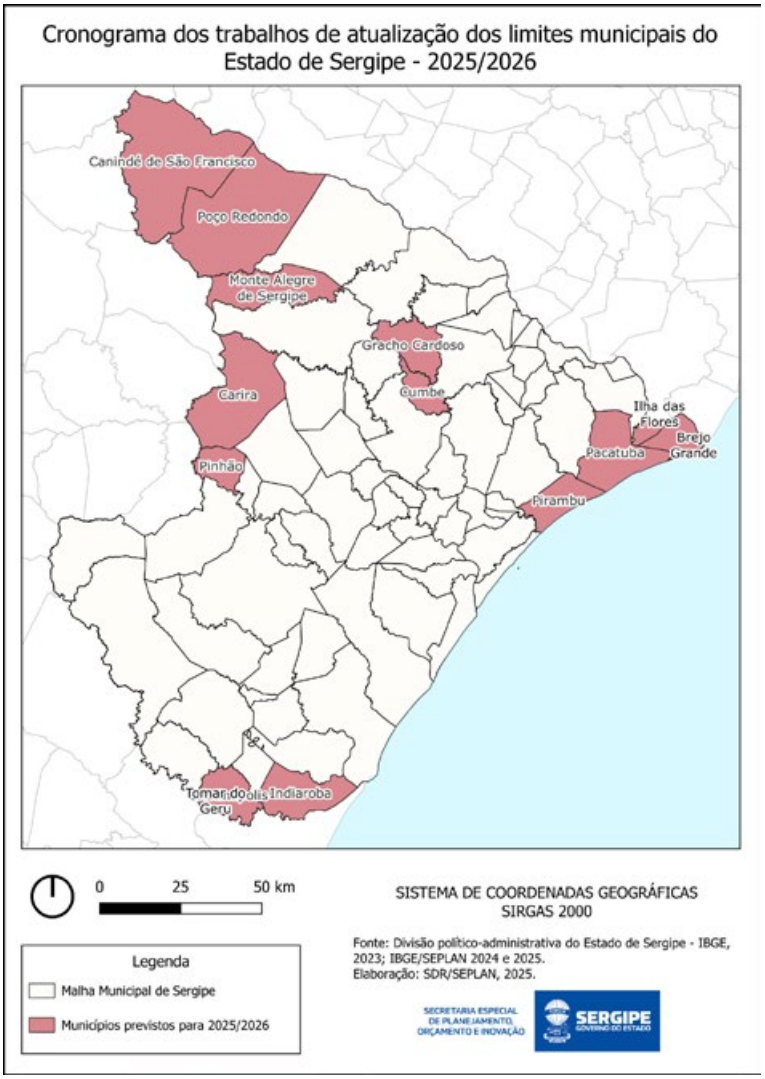
Fonte: Acervo SEPLAN/SE, 2025

4.3 PLANO PARA OS TRABALHOS FUTUROS

Com o avanço dos processos no Projeto de Atualização dos Limites Municipais e os resultados positivos obtidos até o momento, a Subsecretaria de Desenvolvimento Regional (SDR/SEPLAN) projeta a consolidação e ampliação das ações do projeto para os próximos anos. Entre as estratégias previstas, destaca-se a intenção de firmar acordos de cooperação e parcerias com instituições acadêmicas do estado, com o objetivo de fortalecer a produção técnico-científica, garantir maior celeridade no ordenamento territorial e envolver pesquisadores e estudantes de mestrado e doutorado nos estudos aplicados aos limites municipais.

Além disso, a SDR/SEPLAN pretende manter um cronograma sequencial de atividades até o ano de 2026, abrangendo novos municípios e aprofundando a articulação com os entes municipais e os órgãos parceiros, como a Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe (ALESE), a Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A estimativa é que, até 2026, mais 13 municípios tenham seus limites territoriais visitados e atualizados oficialmente, conforme demonstrado na Figura 7, assegurando maior precisão territorial, segurança jurídica e suporte efetivo às políticas públicas locais.

Figura 7 – Mapa de Sergipe destacando os planos de execução dos trabalhos de atualização dos limites territoriais



Fonte: Acervo SEPLAN/SE, 2025

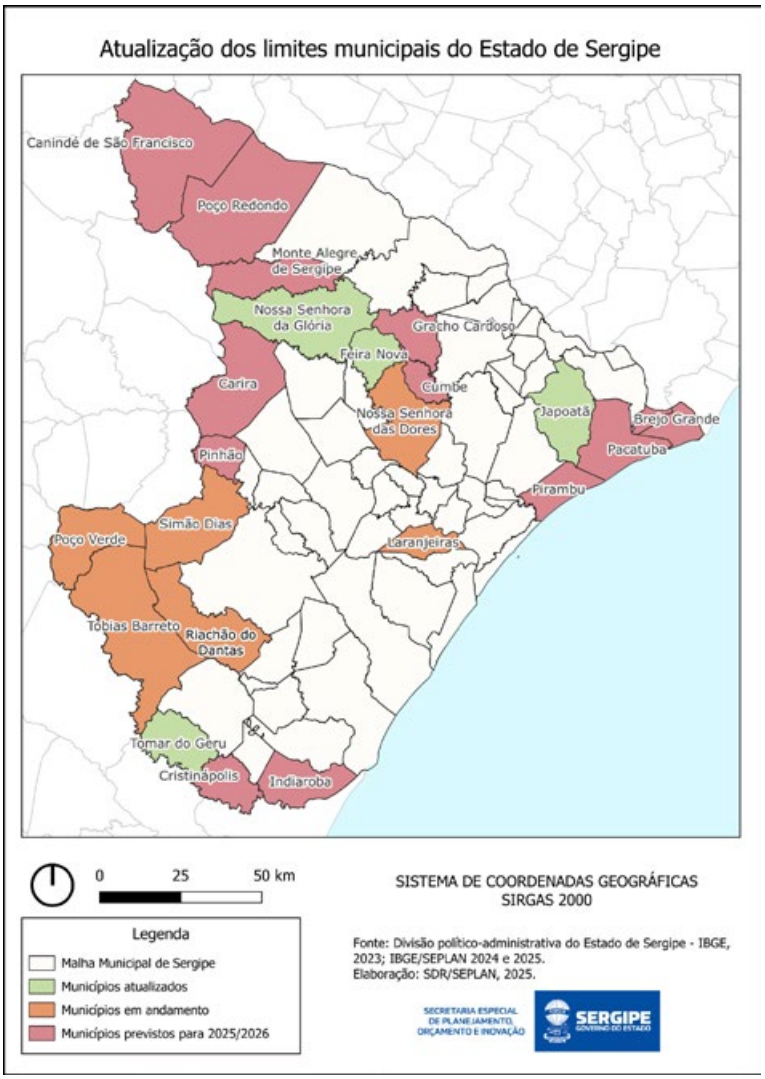
A sequência das ações diante da atuação da SDR/SEPLAN tem seguido um plano de trabalho estruturado com base em duas frentes principais: a resolução de questionamentos e litígios existentes entre os municípios e a atualização de municípios cujos limites já passaram por etapas anteriores de definição. Um exemplo são os municípios sergipanos que fazem divisa com o Estado da Bahia, onde parte das delimitações foi analisada em anos anteriores.

Embora a definição de limites interestaduais represente uma temática distinta da abordada nesse trabalho, a SDR/SEPLAN também tem atuado com o objetivo de concluir esse processo iniciado em 2016. Está prevista, nesse contexto, a formalização de um acordo entre os governos de Sergipe e da Bahia, com o intuito de validar os trabalhos realizados em 2017 e os ajustes técnicos complementares efetuados em 2021.

Essas ações futuras visam garantir a continuidade dos trabalhos de campo, ao mesmo tempo em que se avança nos processos de aprovação atualmente em curso. O cronograma prevê etapas progressivas de execução ao longo dos anos de 2025 e 2026, permitindo o acompanhamento integrado das ações de atualização territorial com o planejamento estadual.

Nesse sentido, a figura 8 apresenta a consolidação dos trabalhos já executados até o momento, assim como os planos futuros previstos no âmbito do projeto.

Figura 8 – Mapa de Sergipe destacando os trabalhos atuais e previsão futura



Fonte: Acervo SEPLAN/SE, 2025

A execução desse trabalho de atualização dos limites municipais representa uma ação estratégica para o aprimoramento da gestão pública, sobretudo no que diz respeito ao planejamento e à execução de políticas públicas de forma mais assertiva e equitativa. Ao definir com clareza os contornos dos territórios municipais, o projeto elimina sobreposições e lacunas que frequentemente geram disputas administrativas, insegurança jurídica e ineficiências na prestação de serviços públicos. A delimitação precisa dos territórios permite que os entes municipais tenham maior controle sobre seu espaço de atuação, o que contribui para a melhoria do planejamento orçamentário, da arrecadação tributária e da alocação de recursos estaduais e federais.

Além disso, a consolidação de uma malha territorial georreferenciada e legitimada pelos atores locais fortalece a capacidade do Estado em promover o desenvolvimento regional de maneira mais integrada. Com territórios bem definidos, políticas públicas nas áreas de saúde, educação, assistência social, infraestrutura e meio ambiente podem ser planejadas e executadas com base em dados territoriais mais confiáveis, respeitando as dinâmicas sociais, culturais e econômicas de cada localidade. Assim, o Projeto de Atualização dos Limites Municipais de Sergipe não apenas analisa apenas as problemáticas legais e cartográficas, mas também reforça o papel do território como eixo estruturante da governança pública e da justiça espacial.

5. CONCLUSÃO

Diante da complexidade das transformações territoriais ao longo do tempo, a atualização dos limites municipais configura-se como uma ação estratégica para fortalecer a governança e o planejamento territorial em Sergipe. A definição precisa das divisas intermunicipais não apenas soluciona disputas e garante segurança jurídica, como também contribui para uma distribuição mais eficiente de recursos e para a formulação de políticas públicas mais eficazes. A modernização e padronização das delimitações municipais, com base em dados georreferenciados confiáveis, são essenciais para um modelo de desenvolvimento mais equilibrado e sustentável, assegurando aos municípios condições claras e justas para o seu crescimento.

A relevância desse trabalho para o desenvolvimento territorial é incontestável: é a partir da delimitação precisa das malhas municipais que se garantem as condições necessárias para um planejamento eficiente e uma gestão estratégica dos territórios. Nas seções seguintes, são apresentados os objetivos, a metodologia empregada, os resultados parciais do projeto coordenado pela SEPLAN, bem como os próximos passos para a consolidação de uma malha territorial precisa, legítima e reconhecida institucionalmente.

Considerando essas informações, este artigo buscou elucidar sobre a atualização dos limites municipais do território sergipano, sistematizando a experiência prática vivenciada no âmbito do Projeto de Atualização dos Limites Municipais do Estado de Sergipe, reunindo informações técnicas, institucionais e operacionais que fundamentaram a análise apresentada. Essa abordagem permitiu não apenas descrever, mas refletir criticamente sobre a metodologia aplicada no projeto, suas etapas, desafios e resultados, buscando contribuir com o debate técnico sobre a governança territorial no âmbito do planejamento estadual.

A atualização dos limites intermunicipais do Estado de Sergipe, conduzida pela Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Gestão Metropolitana da SEPLAN, tem se mostrado uma iniciativa estruturante para o fortalecimento da gestão pública e do planejamento territorial. A delimitação precisa dos territórios é elemento-chave para a organização das ações do Estado, contribuindo para a superação de entraves históricos relacionados à sobreposição de áreas, disputas territoriais, lacunas na prestação de serviços públicos e insegurança jurídica nas gestões locais.

O projeto tem se destacado pela articulação institucional entre diferentes esferas do poder público — SEPLAN, ALESE, PGE e IBGE — e pela valorização do diálogo com as administrações municipais e com as comunidades que vivem nas faixas fronteiriças. Essa abordagem colaborativa e participativa fortalece a legitimidade do processo e garante que os limites reflitam não apenas critérios técnicos e legais, mas também aspectos sociais, culturais e simbólicos que moldam o sentimento de pertencimento da população.

Ao adotar uma metodologia robusta, que inclui levantamento documental, trabalho de campo, uso de tecnologias de georreferenciamento e escuta qualificada das populações locais, o projeto avança para além da construção de uma base cartográfica. Ele se consolida como ferramenta de governança territorial, possibilitando uma gestão mais eficiente, integrada e baseada em evidências. A atualização das malhas municipais também impacta diretamente na melhoria da alocação de recursos públicos, na precisão de dados estatísticos e na execução de políticas públicas alinhadas à realidade dos territórios.

Atualmente, o projeto avança com a previsão de atualização de mais 13 municípios até 2026, o que evidencia o compromisso do Governo de Sergipe com a continuidade, consolidação e qualificação permanente dessa política pública. Nesse contexto, destaca-se as estratégias futuras da SEPLAN em realizar Acordos de Parceria com as comunidades acadêmicas como instrumento para ampliar a capacidade técnica, garantir maior celeridade ao processo e fortalecer o embasamento técnico-científico das ações. O envolvimento de pesquisadores, estudantes e especialistas contribuirá significativamente não apenas para o aprimoramento metodológico do projeto, mas também para fomentar a formação de novos quadros qualificados voltados para o ordenamento territorial e ao desenvolvimento regional. A aproximação com universidades e centros de pesquisa representa, portanto, uma aposta estratégica na construção de soluções inovadoras, participativas e integradas para os desafios territoriais do estado.

Dessa forma, a experiência sergipana no processo de atualização dos limites municipais consolida-se como uma referência inovadora e replicável, que alia tecnologia, técnica, participação e escuta social e

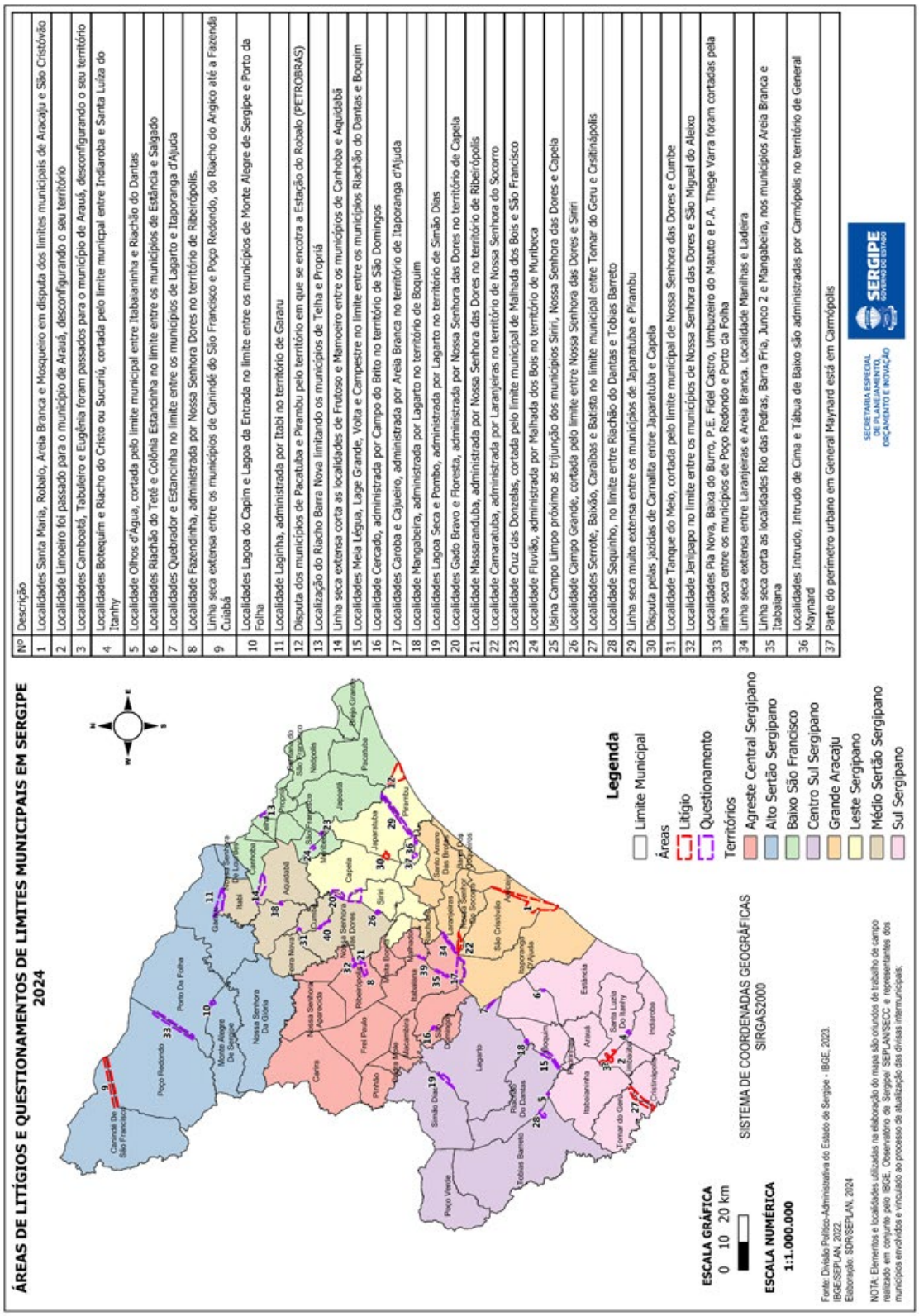
articulação institucional em prol de um ordenamento territorial mais eficaz. Ao investir em um processo contínuo, transparente e inclusivo, Sergipe dá um passo decisivo na construção de um território mais funcional, justo e conectado com as reais necessidades da população, ampliando a efetividade das políticas públicas e promovendo o desenvolvimento em escala regional. O fortalecimento dessa iniciativa é fundamental para garantir que as ações do Estado alcancem todos os cantos do território com mais precisão, promovendo inclusão, justiça espacial e social. Assim, o Projeto de Atualização dos Limites Municipais reafirma-se como uma política pública estruturante, capaz de subsidiar o planejamento estadual com base em evidências e de contribuir para um modelo de gestão territorial mais integrado e participativo.

6. Referências

1. SERGIPE. Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Observatório de Sergipe: Documentos Técnicos*. Aracaju: SEPLAN, 2025. Disponível em: https://docs.observatorio.se.gov.br/wl/?id=doRrljUOgE-bZpBznNjEzAXSoIeb5YgqP. Acesso em: 18 abr. 2025.
2. IBGE. Território: procedimentos técnicos para atualização dos limites municipais e divisas estaduais. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. (Normas técnicas). Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95908.pdf. Acesso em abr. 2025.
3. IBGE. Divisão Político-Administrativa: metodologia e procedimentos. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Estruturas Territoriais, 2019. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/15774-divisao-politico-administrativa.html. Acesso em abr. 2025.

7. Anexos

7.1 ANEXO I



7.1 ANEXO II

GOVERNO DO ESTADO

LEI Nº 9.625

DE 10 DE FEVEREIRO DE 2025

Atualiza os limites do Município de Feira Nova, na forma da Lei nº 8.219, de 22 de junho de 2017.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SERGIPE,

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os limites do Município de Feira Nova, estabelecidos na forma da Lei nº 554, de 06 de fevereiro de 1954, ficam atualizados com base na Lei nº 8.219, de 22 de junho de 2017, passando a ser fixados nos seguintes termos de confrontação:

I - com o Município de Nossa Senhora da Glória – Começa no cruzamento da estrada carroçável Papagaios – SE-175 com o Córrego São Domingos (P01 com coordenadas -10° 17' 18.55"; -37° 23' 44.83"); daí sobe por este córrego até a confluência com o Riacho das Piabas (P02 com coordenadas -10° 16' 38.82"; -37° 23'28.89"); depois sobe por este riacho até o seu cruzamento com o acesso carroçável que liga a sede da fazenda da Lagoa Nova (Natville) à localidade Boca da Mata (P03 com coordenadas -10° 14' 47.86"; -37° 23'37.33"); então segue sentido N pela estrada de acesso à localidade Boca da Mata até cruzar com a estrada carroçável São Domingos – Boca da Mata (P04 com coordenadas -10° 14' 47.86"; -37° 23'37.33"); depois segue por esta estrada sentido N até o cruzamento com a estrada carroçável N. S. da Glória – Lagoa dos Porcos (P05 com coordenadas -10° 14' 18.69"; -37° 23'27.90"); segue esta estrada, por 14 metros, sentido N. S. da Glória, para retornar à estrada São Domingos – Boca da Mata (P06 com coordenadas -10° 14' 18.48"; -37° 23'28.31"); continua pela estrada São Domingos – Boca da Mata até o seu encontro com a Rodovia SE-230 (P07 com coordenadas -10° 13' 20.37"; -37° 23'00.57"); daí, por esta rodovia, sentido N. S. da Glória, segue 115 m até o cruzamento com a estrada carroçável de acesso ao Povoado Quixaba (P08 com coordenadas -10° 13' 18.63"; -37° 23'03.81"); então segue pela estrada carroçável Quixaba – Rodovia SE-175 até o contribuinte do Córrego São Domingos (P09 com coordenadas -10° 13' 08.99"; -37° 23'02.23"); deste vértice, segue em linha imaginária reta, sentido NE, até o cruzamento da estrada para Massapê com o caminho de acesso à Fazenda Riacho Grande (P10 com coordenadas -10° 12' 30.35"; -37° 21'19.40"); deste ponto, segue em outra linha imaginária reta, sentido E-SE, até um vértice na Pedra do Mocó (P11 com coordenadas -10° 12' 40.57"; -37° 19'55.67"); então, em linha imaginária sentido N-NE, segue até a porteira da Fazenda Alegria na Rodovia SE-175 (P12 com coordenadas -10° 12' 09"; -37° 19'46.64");

II - com o Município de Graccho Cardoso – Começa na porteira da Fazenda Alegria na Rodovia SE-175 (P12 com coordenadas -10° 12' 09"; -37° 19'46.64"); daí segue por esta rodovia sentido Mesinhas, até o cruzamento da estrada carroçável de acesso à Embira, na localidade Mesinhas (P13 com coordenadas -10° 13' 15.70"; -37° 18'43.09"); segue pela estrada carroçável de acesso à Embira, passando pelo cruzamento com a estrada de acesso à Rodovia SE-175 (P14 com coordenadas -10° 13' 31.98"; -37° 18'06.15"); continua pela mesma estrada, atravessando o Povoado Embira, sentido Piador, até o cruzamento com a estrada de acesso à Rodovia SE-170 (P15 com coordenadas -10° 13' 27.51"; -37° 16' 22.68"); daí segue por esta estrada até encontrar com a Rodovia SE-170 (P16 com coordenadas -10° 14' 20.56"; -37° 15'58.26"); a partir da Rodovia SE-170, segue o seu percurso sentido Graccho Cardoso até o cruzamento com o Riacho Jabuticaba (P17 com coordenadas -10° 14' 18.41"; -37° 15'40.34"); desce por este riacho até um ponto localizado em seu leito, ao fundo do último lote do PA Serradinha (P18 com coordenadas -10° 14' 56.07"; -37° 15'14.55");

III - com o Município de Cumbe – Começa em um ponto localizado no Riacho Jabuticaba ao fundo do último lote do PA Serradinha (P18 com coordenadas -10° 14' 56.07"; -37° 15'14.55"); daí segue em linha imaginária reta sentido S-SW até o vértice do último lote do PA Serradinha, na margem da estrada carroçável PA Serradinha – Cascavel (P19 com coordenadas -10° 15' 18.16"; -37° 15'28.13"); segue por esta estrada até cruzar com o acesso carroçável ao curral da Fazenda Jabuticaba (P20 com coordenadas -10° 15' 54.60"; -37° 15' 02.24"); daí segue por este acesso passando pelo leito do Rio Japaratuba (P21 com coordenadas -10° 16' 03.44"; -37° 15' 13.45"); e encontrando a estrada PA Serradinha-Cascavel até o seu cruzamento com a estrada de acesso à Fazenda Vaquejador (P22 com coordenadas -10° 16' 48.43"; -37° 15' 22.18"); desse ponto, segue pela estrada Cascavel-Tanque do Meio, sentido Tanque do Meio, até cruzar com o acesso à Fazenda dos Namorados (P23 com coordenadas -10° 16' 59.63"; -37° 14' 54.70"); daí em linha imaginária reta, sentido S-SW, segue até a nascente do Riacho dos Namorados, contribuinte do Rio Caripau (P24 com coordenadas -10° 17' 06.66"; -37° 15' 07.70"); então desce por este riacho até confluir com o Rio Caripau (P25 com coordenadas -10° 17' 49.07"; -37° 14' 38.40");

IV - com o Município de Nossa Senhora das Dores – Começa na confluência do Riacho dos Namorados com o Rio Caripau (P25 com coordenadas -10° 17' 49.07"; -37° 14' 38.40"); sobe por este rio até o cruzamento com a Rodovia SE-230 (P26 com coordenadas -10° 18' 21.41"; -37° 16' 27.23"); daí segue por esta rodovia por cerca de 880m, sentido Povoado Cajueiro, até o acesso à localidade Sítio (P27 com coordenadas -10° 18' 47.47"; -37° 16' 15.77"); segue por este acesso até a nascente secundária do Riacho Sítio, contribuinte do Rio do Cágado, na localidade Sítio (P28 com coordenadas -10° 18' 48.45"; -37° 17' 03.38"); desce por este contribuinte até confluir com o Rio do Cágado (P29 com coordenadas -10° 20' 04.90"; -37° 18' 09.86"); daí segue por este rio até confluir com o Rio Sergipe (P30 com coordenadas -10° 23' 03.04"; -37° 20' 27.86");

V - com o Município de São Miguel do Aleixo – Começa na confluência do Rio do Cágado com o Rio Sergipe (P30 com coordenadas -10° 23' 03.04"; -37° 20' 27.86"); e sobe pelo Rio Sergipe até a confluência com o córrego da barragem da Fazenda Santo Antônio, na sua margem esquerda, (P31 com coordenadas -10° 17' 33.33"; -37° 23' 14.42"); sobe por este córrego em direção à barragem até cruzar com acesso carroçável que liga a Rodovia SE-175 ao Povoado Papagaio (P32 com coordenadas -10° 17' 21.79"; -37° 23' 12.77"); daí segue pelo acesso carroçável, sentido Rodovia SE-175, até o cruzamento com o Córrego São Domingos (P01 com coordenadas -10° 17' 18.55"; -37° 23' 44.83").

Art. 2º O mapa representativo do Município de Feira Nova, de acordo com todo o memorial descritivo referido no art. 1º desta Lei, é o constante do Anexo Único também desta Lei.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário, especialmente as que a respeito, constam da Lei nº 554, de 06 de fevereiro de 1954.

Aracaju, 10 de fevereiro de 2025; 204º da Independência e 137º da República.

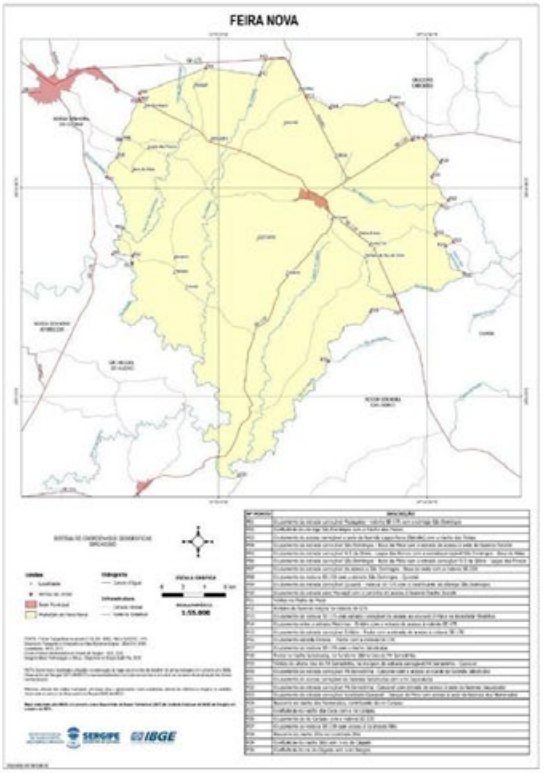
FÁBIO MITIDIERI
GOVERNADOR DO ESTADO

Jorge Araujo Filho
Secretário de Estado-Chefe da Casa Civil

Cristiano Barreto Guimarães
Secretário Especial de Governo

Iniciativa da Comissão Parlamentar de Atualização dos Limites Intermunicipais

ANEXO ÚNICO



GOVERNO DO ESTADO

LEI Nº 9.626

DE 10 DE FEVEREIRO DE 2025

Denomina "Rodovia Vereador José Dória", o trecho da Rodovia SE-160 compreendido entre o entroncamento com a BR-235, no Povoado Cafuz, Município de Laranjeiras, e o Povoado Pedrinhas, Município de Areia Branca.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Projeto Fortalecendo a Cultura de Planejamento: elaboração dos planejamentos estratégicos das setoriais

- **Érika da Silva Santos**
  Secretaria de Estado de Planejamento do Acre – SEPLAN/AC, Brasil
  E-mail: erikasilva.santos@ac.gov.br
- **Mayara de Souza Galdino**
  Secretaria de Estado de Planejamento do Acre – SEPLAN/AC, Brasil
  E-mail: galdino.may@gmail.com
- **Raquel Meireles Silva**
  Secretaria de Estado de Planejamento do Acre – SEPLAN/AC, Brasil
  mail: raquelmeireles.gpp@gmail.com
- **Regiani Cristina de Oliveira**
  Secretaria de Estado de Planejamento do Acre – SEPLAN/AC, Brasil
  E-mail: regianicri@gmail.com

Resumo

Visando sanar uma demanda latente da gestão pública e, promover no Estado a institucionalização do Planejamento Estratégico, de modo a disseminar as práticas e a cultura de planejamento nos órgãos estaduais, concebemos o *Projeto Fortalecendo a Cultura de Planejamento: elaboração dos planejamentos estratégicos das setoriais*. O Projeto prevê a elaboração dos Planos Estratégicos Setoriais, alinhados ao Plano Estratégico de Governo, Agenda Acre 10 anos e Plano Plurianual 2024-2027. Essa iniciativa ressalta a importância da disseminação de conceitos fundamentais relacionados ao planejamento estratégico, com o intuito de garantir uma gestão pública eficaz e eficiente. Para implementar o Projeto foi realizada cooperação técnica com a Escola de Governo do Estado, para criação do Curso, prevendo além da formação dos servidores, orientação e acompanhamento aos órgãos do Poder Executivo Estadual, visando resultados efetivos na execução dos programas governamentais, com seus indicadores e entregas, de curto e médio prazo. A metodologia envolve a apresentação dos principais conceitos necessários para a realização do diagnóstico setorial, elaboração da identidade organizacional (missão, visão e valores), elaboração do mapa estratégico – com os objetivos estratégicos, indicadores e metas e, por fim, o portfólio de projetos, sempre concluindo os módulos com exercícios práticos de elaboração de cada componente do planejamento. Os participantes do curso são gestores e agentes públicos dos órgãos do Poder Executivo Estadual, priorizando os membros da Rede Acreana de Planejamento e Orçamento Governamental – REPLAG – composta por membros do planejamento e orçamento das setoriais. Por entender a necessidade dos diversos órgãos quanto a elaboração do Planejamento Estratégico e considerando ser a SEPLAN o órgão responsável pela coordenação do planejamento estratégico do Poder

Executivo, optou-se por centralizar a coordenação do referido Projeto, de modo a garantir o devido alinhamento aos demais instrumentos de planejamentos já elaborados. O referido Projeto propiciou uma qualificação técnica em relação as ferramentas de planejamento do Estado, o envolvimento dos servidores e equipes, integrando atores na definição de prioridades e no alcance de resultados, calçando assim as bases necessárias para o estímulo e fortalecimento da cultura de planejamento. O Curso, teve duração de 120 horas, distribuídas entre aulas presenciais com a apresentação de conceitos e exercícios práticos, construção coletiva no órgão setorial e nivelamento com equipe setorial e processo de análise e montagem do plano completo.

Palavras-chave: Gestão Pública; Planejamento Governamental e Planejamento Estratégico.

1. INTRODUÇÃO

Em um cenário de mudanças constantes a nível global, em ritmo cada vez mais acelerado, onde a revolução tecnológica influi nas relações sociais, econômicas, ambientais e culturais, o Estado-nação passa a ter um papel importante na condução do desenvolvimento, na capacidade de solucionar os problemas emergentes e para isto tem buscado ferramentas gerenciais que direcionem as políticas públicas para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, promovendo o bem-estar social.

No Brasil o planejamento governamental tem passado por mudanças metodológicas no decorrer das últimas décadas, sendo dada uma ênfase ao seu papel dentro da nossa Constituição de 1988, com a tríade: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), com a definição de programas e metas de médio e curto prazo. Porém, estes instrumentos por muitas vezes foram tratados apenas sob o viés normativo e legalista, com baixa participação social, não sistêmico e com caráter muito mais reativo as demandas futuras, com pouca alteração da realidade de forma planejada.

A necessidade por um Estado mais eficiente, democrático e que seja capaz de contribuir para o futuro traz um novo elemento dentro do planejamento dos governos – a estratégia. Assim, com uma abordagem mais sistêmica, global e participativa é introduzido o Planejamento Estratégico no âmbito governamental. Peter Drucker, um importante teórico da Administração, considera o planejamento estratégico como importante ferramenta de tomadas de decisões no presente para o alcance de objetivos e metas futuras, com a definição de objetivos organizacionais claros e no alcance de resultados que representem a missão de determinada organização ou governo.

Logo, o planejamento estratégico não deve ser um documento rígido, mas um processo dinâmico e adaptável às mudanças da realidade social vigente. Neste sentido, o autor canadense Henry Mintezberg (2004) traz uma crítica aos modelos tradicionais, enfatizando a importância da flexibilidade e da análise situacional. Assim, os gestores devem incorporá-lo a um processo contínuo, com capacidade de responder às novas demandas e desafios, e de fato, contribuindo com a eficácia das políticas públicas.

O Planejamento Estratégico é um instrumento de gestão que utiliza processos metodológicos para definir a identidade organizacional, os objetivos estratégicos, os indicadores e as metas de cada organização, possibilitando a alocação dos esforços e recursos de forma eficiente, bem como assertividade na tomada de decisões, resultando em um alinhamento de todos os componentes da organização na busca dos resultados estabelecidos com foco no atendimento aos anseios dos cidadãos.

Importante destacar algumas características do Planejamento Estratégico:

1) Selecionar as prioridades: permite a identificação dos principais problemas e a definição de prioridades alinhadas a demanda da sociedade. Neste sentido, a importância de realizar um bom diagnóstico, a partir de metodologias existentes, a exemplo da análise de SWOT;
2) Melhorar a tomada de decisões: com objetivos claros e indicadores definidos permitem aos gestores e demais agentes a visualizar um ambiente mais abrangente, com conhecimento de riscos e tendências para decisões mais assertivas para as respostas necessárias, alinhadas as expectativas da sociedade;
3) Garantir transparência e participação: bem estruturado o planejamento permite que a

população possa acompanhar os resultados das metas projetadas e do desempenho dos indicadores e, participar da avaliação e proposições de melhorias; e

4) Melhor alocação de recursos: definida as prioridades e considerando a limitação de recursos públicos, o planejamento estratégico permite que os gestores decidam onde priorizar a alocação do orçamento em prol dos melhores resultados.

Inseridos em uma conjuntura regional e mundial, o estado do Acre apresenta desafios econômicos, sociais e ambientais preocupantes, com indicadores de extrema pobreza, baixo investimento privado, desemprego, baixa oferta de serviços, mau uso dos recursos naturais e, por outro lado, com potenciais geográficos importantes, estando no seio da região Amazônica e com fronteiras estratégicas, podendo vir a ser um importante caminho para as novas rotas de exportação via pacífico.

Neste contexto, o Governo do Acre diante da inexistência de um planejamento voltado para o desenvolvimento de longo prazo, no ano de 2022, contratou a Fundação Dom Cabral (FDC) para contribuir com a construção de planejamentos de longo e médio prazo para o estado do Acre, a partir da leitura de cenários.

Assim foram elaborados o planejamento para o desenvolvimento socioeconômico sustentável do Estado – Agenda Acre 10 anos, Plano Estratégico de Governo. A construção destes instrumentos foi pautada pela participação coletiva, com a escuta de diferentes atores da sociedade, gestores e servidores públicos, movimentos sociais e empresariais, dentre outros.

A Agenda Acre 10 anos, com um olhar mais para o território, traz a missão, visão de futuro, objetivos estratégicos, pilares de desenvolvimento, indicadores e metas de longo prazo e com ações integradas, de responsabilidade compartilhada entre o ente governamental e sociedade, nas suas diferentes composições.

Já o Plano Estratégico de Governo (PEG), partindo das diretrizes da Agenda Acre 10 anos, faz um recorte temporal para quatro anos e das metas de responsabilidade do governo do Estado, propondo ações vinculantes aos desafios de longo prazo, e distribuídas nas diferentes políticas públicas, desde a oferta dos serviços básicos para a população até as ações mais estruturantes e de investimentos para o desenvolvimento sustentável do estado do Acre. Ressalta-se que, o PEG foi totalmente incorporado a dimensão estratégica do último PPA (2024-2027), de modo a garantir um alinhamento hierárquico e horizontal dos diferentes planejamentos existentes.

Considerando que a estrutura governamental é composta por 46 órgãos com competências definidas, responsáveis por executar as diferentes políticas públicas, e que necessitam estar alinhados a missão de governo e aos objetivos estratégicos do Estado, e finalizados os instrumentos de planejamento do governo, iniciou-se o processo de elaboração dos planejamentos estratégicos setoriais, de modo a garantir que os órgãos da administração direta e indireta contribuam com os resultados de suas respectivas áreas para o desenvolvimento do Estado.

Assim, na sequência, como objeto da contratação com a FDC, foi elaborado o plano estratégico da SEPLAN, órgão responsável por coordenar o planejamento governamental do Estado e também coordenador da política de desenvolvimento regional, recentemente criada na estrutura governamental, frente ao desafio proposto pela Agenda Acre 10 anos e os novos cenários econômicos, sociais e ambientais emergentes.

Compreendendo a importância de algumas políticas estruturantes e com ofertas de serviços importantes para a sociedade, mais quatro planos estratégicos foram aditivados em parceria com a FDC: Secretaria de Estado de Agricultura (SEAGRI), Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esportes (SEE), Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) e Secretaria de Estado da Justiça e Segurança Pública (SEJUSP).

Encerrado o Contrato com a FDC foi realizado um levantamento para identificar quais órgãos tinham planejamento estratégico. Logo, chegou ao número de 11 órgãos com planejamento estratégico, incluindo os recém elaborados pela FDC e 35 órgãos que não possuíam.

Entendendo a importância de alcançar um número maior de órgãos com planos estratégicos, a equipe da SEPLAN, responsável pela coordenação do planejamento governamental, iniciou um debate de como garantir uma orientação pautada na metodologia aplicada pela FDC, com alinhamento aos instrumentos governamentais e que garantisse uma construção

participativa dos planos setoriais, de modo que todos os atores de cada órgão, gestores e servidores, fossem parte do planejamento de forma ativa, construindo uma identidade organizacional forte e que dialogue com o atuar de cada agente do órgão.

Um dos principais objetivos estratégicos da SEPLAN é o de fortalecer a cultura de planejamento no estado do Acre, de modo que o planejamento deixe de ser apenas um setor isolado do órgão, e passe a incorporar todos os processos de gestão, principalmente nas áreas finalísticas. Romper com a lógica do imediatismo ou da ação por demanda e passar a ter uma gestão para resultado, focada na efetividade das ações governamentais.

Neste olhar, e diante da necessidade de apoiar os órgãos na construção dos seus planos estratégicos, foi elaborado o Projeto Fortalecendo a Cultura de Planejamento: elaboração dos planejamentos estratégicos das setoriais**,** sob a coordenação da SEPLAN através do Departamento de Planejamento Governamental, garantindo a centralidade e o devido alinhamento aos demais instrumentos de planejamentos já elaborados.

O Projeto teve como objetivo ampliar o percentual de órgãos estaduais com planos estratégicos elaborados, disseminando as práticas e a cultura de planejamento e, consequentemente, impactar o alcance dos resultados para o Estado. Adotou-se a metodologia e estrutura aplicada pela FDC nos demais Planos Estratégicos Setoriais elaborados, porém com alguns ajustes para atender às novas demandas e realidade dos órgãos. Assegurou-se a padronização e a manutenção da qualidade nas entregas de cada produto.

Inovou-se na parceria com a Escola de Governo do Estado, trazendo para o processo de elaboração dos planejamentos a inclusão do aprendizado teórico para as equipes das setoriais, através de Curso de Formação, distribuído em módulos e com carga horária de 120 horas. Assim, para além de obter ao final o produto que é o Plano Estratégico Setorial elaborado, formamos servidores públicos nos conteúdos relacionados ao planejamento governamental e, possíveis multiplicadores da metodologia no Estado, o que nos traz sustentabilidade e continuidade do Projeto.

Assim, com a Cooperação Técnica estabelecida com a Escola de Governo foram definidos os 5 órgãos para participar da primeira turma, a qual denominamos como turma piloto. Foram selecionados os órgãos que compõem o pilar de ambiente de negócio, inovação, turismo e empreendedorismo, considerando seu papel importante para o desenvolvimento sustentável do Acre: Secretaria de Estado de Turismo e Empreendedorismo (SETE), Agência de Negócios do Acre (ANAC), Fundação de Tecnologia do Estado do Acre (FUNTAC), Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Acre (FAPAC) e Instituto de Defesa do Consumidor do Acre (PROCON).

O curso ofereceu 8 vagas por órgão, as quais foram preenchidas, preferencialmente por servidores membros da Rede Acreana de Planejamento e Orçamento Governamental – REPLAG, e que possuíam maior experiência na área de planejamento e ministração de oficinas. Essa seleção assegurou que os alunos tivessem não apenas a expertise técnica, mas também a capacidade de liderar e engajar suas equipes, além de compartilhar experiências práticas que enriquecem o processo coletivo.

Com a previsão inicial de dois meses, a turma piloto concluiu os trabalhos em quatro meses, devido a fatores externos ao Projeto, com intervalos longos entre alguns módulos. A metodologia combinou 40% de aulas teóricas e 60% de tutoria em campo, mas precisamente priorizando o processo de construção e validação junto aos demais servidores dos órgãos participantes, garantindo a participação ampliada dos demais membros das equipes.

O curso foi estruturado em 5 módulos, onde cada um deles resultou na estrutura sequencial do Plano Estratégico Setorial: diagnóstico, identidade organizacional, objetivos estratégicos, indicadores e metas e, por fim, o portfólio de projetos. Cada etapa era revisada pela equipe de instrutores, neste caso, da turma piloto, os instrutores eram da própria equipe do Departamento de Planejamento Governamental da SEPLAN. Concluído o curso, todos os participantes foram certificados e os produtos finais diagramados e publicados.

O próximo desafio é abrir novas turmas e apoiar a elaboração dos planejamentos estratégicos dos demais órgãos, permitindo ao estado do Acre uma gestão mais efetiva, orientada para resultados e pautada na boa governança. Foi uma experiência inovadora no estado e que trouxe um maior alinhamento e proximidade da SEPLAN como órgão responsável pelo planejamento governamental e as setoriais. O resultado esperado é que 100% dos órgãos estaduais tenham seus planos estratégicos elaborados dentro da metodologia mencionada.

2. OBJETIVOS

OBJETIVO GERAL:

- Ampliar o percentual de órgãos estaduais com planos estratégicos elaborados, disseminando as práticas e a cultura de planejamento e, consequentemente, impactar no alcance dos resultados para o desenvolvimento sustentável do estado

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Capacitar servidores dos órgãos setoriais, na metodologia utilizada pela FDC, na elaboração de planos estratégicos para que atuem como multiplicadores no processo de elaboração dos Planos Estratégicos Setoriais;
- Capacitar as equipes setoriais para elaboração dos Planos Estratégicos, utilizando como modelo os 5 Planos Setoriais elaborados via consultoria da Fundação Dom Cabral;
- Elaborar e implementar planos estratégicos em 100% dos 46 órgãos setoriais do governo;
- Padronizar a estrutura e o conteúdo dos planos estratégicos setoriais;
- Realizar diagnóstico setorial, a partir da análise interna e externa e aplicação da matriz de SWOT;
- Elaborar a identidade organizacional dos órgãos participantes e o mapa estratégico;
- Definir os indicadores e metas, alinhados ao Plano Estratégico de governo do Estado e o Plano Plurianual (PPA 2024-2027);
- Construir o portfólio de Projetos das setoriais, de acordo com os indicadores e metas;
- Certificar os servidores capacitados, conforme carga horária dos módulos;
- Realizar evento de lançamento dos Planos Setoriais; e
- Publicizar os Planos Setoriais nas páginas do Governo.

METODOLOGIA

O Projeto Fortalecendo a Cultura de Planejamento e Avaliação: elaboração dos Planos Estratégicos Setoriais adotou a metodologia Balanced Scorecard (BSC), utilizada pela Fundação Dom Cabral (FDC) no apoio a elaboração do Plano Estratégico de Governo e aos cinco planos setoriais já elaborados sob sua orientação.

O BSC é uma das ferramentas de gerenciamento mais utilizadas no apoio do planejamento estratégico das organizações, onde define a identidade organizacional (visão, missão e valores), os objetivos estratégicos, os indicadores de desempenho para o alcance dos referidos objetivos. Criando alinhamento entre os objetivos estratégicos e as ações do órgão, permitindo medir o desempenho, facilitando o monitoramento contínuo da estratégia e estimulando o pensamento sistêmico, considerando toda a organização.

Adicionalmente, outra ferramenta metodológica utilizada foi a análise de SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats,* no Brasil traduzida como FOFA aplicada para avaliar a situação interna e externa de uma organização, fornecendo informações de suas principais forças e fraquezas, oportunidades e ameaças, que permitiu um planejamento mais efetivo do órgão, e a tomada de decisões estratégicas.

- **Forças:** são atributos internos e recursos da organização que proporcionam vantagens competitivas, podendo ser de recursos financeiros, humanos, tecnológicos e outros;

- **Fraquezas:** elementos internos que podem prejudicar a capacidade da organização em atingir seus objetivos, como consequência de processos mal definidos, insuficiência de recursos, baixa qualificação e ausência de tecnologias;

- **Oportunidades:** são fatores externos que podem ser explorados pela organização para realização de seus objetivos, como novas tendências de mercado, avanços tecnológicos, posição geográfica e outros; e

- **Ameaças:** fatores externos que podem apresentar desafios ou riscos para a organização, como mudanças econômicas, desastres naturais, alterações na legislação e outros.

Com base na análise de SWOT foi possível os órgãos maximizar as suas forças e oportunidades e minimizar suas fraquezas e ameaças. Assim, é uma ferramenta que fornece uma base sólida para o planejamento e tomada de decisões nas organizações e complementa outras metodologias, como a BSC.

Definido o Projeto, a equipe da SEPLAN realizou o levantamento entre os órgãos que compõem o Plano Plurianual (PPA) com o objetivo de identificar quais dos 46 órgãos setoriais possuíam planos estratégicos

atualizados, resultando em apenas 11 órgãos com plano estratégico vigente, demonstrando uma necessidade urgente de fortalecer a cultura de planejamento entre os órgãos do poder executivo.

Para a execução do Projeto foi firmado um Termo de Cooperação Técnica com a Escola de Governo do estado do Acre, de modo a implementar o Curso de Elaboração de Planejamento Estratégico Setorial. Em seguida, a equipe da SEPLAN elaborou a Proposta Pedagógica do Curso, contendo a ementa, a distribuição em módulos, a carga horária, as dinâmicas de ensino expositivo e em grupo, a tutoria das atividades de campo e demais atividades necessárias a formação dos alunos. Parte do conteúdo foi extraído dos materiais disponibilizados pela consultoria da FDC, de consultas aos materiais da ENAP e outros referenciais existentes.

Foram selecionados 5 órgãos para participar da primeira turma piloto do Curso, sendo esta primeira turma ministrada pelas servidoras do Departamento de Planejamento Governamental, de modo a avaliar os resultados quanto ao desempenho dos alunos e demais servidores do órgão na construção dos planos estratégicos de seus órgãos. Além de avaliar também se a metodologia de ensino foi satisfatória, se a carga horária de cada módulo estava de acordo com a necessidade, e demais variáveis para corrigir e ajustar a metodologia do Curso para, posteriormente, capacitar novos servidores para atuar como instrutores nas próximas turmas.

A escolha dos órgãos por turma levou e levará em consideração as áreas de atuação definidas no Plano Estratégico de Governo: Governança Colaborativa, Produção, Meio Ambiente e Povos Indígenas, Cultura e Turismo, Infraestrutura, Desenvolvimento Social e Segurança Pública, Ambiente de Negócios, Empreendedorismo e Inovação. Assim, na turma piloto foram incluídos os órgãos que compõem o Eixo Ambiente de Negócios, Empreendedorismo e Inovação, sendo estes responsáveis pelos objetivos estratégicos importantes para o desenvolvimento econômico do estado previstos no Plano Estratégico de Governo e Agenda Acre 10 anos.

O curso foi estruturado em módulos, com cada um deles entregando um produto que, ao final, compõe o plano estratégico setorial de cada órgão. Os módulos foram organizados na seguinte sequência:

- **Módulo I – Introdução de Planejamento Estratégico e Diagnóstico Setorial:** apresenta conceitos sobre planejamento, estratégia, planejamemento estratégico, níveis de planejamento. Também foi apresentado os métodos e ferramentas de elaboração do diagnóstico situacional através das análise interna e externa do órgão. Conceito e aplicação da análise SWOT.

- **Módulo II – Identidade Organizacional:** Conceituar e elaborar missão, visão e valores dos órgãos alinhados com a do governo do Estado – metodologia BSC.

- **Módulo III – Mapa Estratégico: Arquitetura e objetivos estratégicos:** Orientar e capacitar na elaboração do Mapa estratégico dos órgãos, através do desdobramento do Mapa Estratégico do governo do estado, identificando as contribuições de cada órgão, para o alcance da visão de futuro do Estado. Neste módulo foram construídos os objetivos estratégicos de cada órgão.

- **Módulo IV – Indicadores e Metas:** Apresentar a metodologia dos 6Es do desempenho (Economicidade, Execução, Excelência, Eficiência, Eficácia e Efetividade) e suas etapas como forma de definir indicadores viáveis para a estratégia e conceituar e elaborar os indicadores estratégicos e metas para os objetivos definidos no Mapa Estratégico.

- **Módulo V. Portfólio de Projetos:** Apresentar conceitos e métodos mais utilizados para priorização e definição do portfólio estratégico. Definir o portfólio de projetos estratégicos dos órgãos bem como sua contribuição no portfólio de projetos do governo do estado visando o alcance da visão de futuro e objetivos estratégicos do Governo do Estado e Agenda Acre 10 anos.

Em cada módulo foi ministrada aula expositiva através de apresentação audiovisual, tratando de contextos e conceitos da temática abordada. Ainda em sala de aula foram separados grupos, os quais fizeram atividades orientadas pelas instrutoras e ao final cada grupo apresentou os resultados das atividades. Concluída as atividades presenciais em sala de aula, a próxima etapa era a atividade de campo,

onde os alunos validaram as tarefas construídas em grupo junto aos demais servidores do órgão e a alta gestão, de modo a garantir ampla participação no processo de construção de cada etapa do Plano Estratégico. Assim, foram validados o mapa estratégico, os indicadores e suas metas e, por fim, o portfólio de projetos. A equipe de planejamento governamental ficou à disposição nessa fase do processo para orientar e conduzir a melhor aplicação do método na elaboração dos produtos.

O objetivo desta etapa nos órgãos foi envolver todos os servidores no processo de elaboração dos planos estratégicos setoriais, promovendo um senso de propriedade e engajamento, aumentando a probabilidade de uma implementação bem-sucedida e de resultados efetivos. A diversidade de perspectivas e conhecimentos trazidos pela participação colaborativa resultou em planos estratégicos mais completos, relevantes e alinhados às necessidades dos órgãos e aos resultados esperados para a população acreana. O sentimento de pertencimento das pessoas, gerado pelo envolvimento no processo, faz com que elas se tornem mais propensas a apoiar a implementação e a monitorar os resultados, garantindo que o planejamento estratégico se traduza em melhorias reais.

Após a devolutiva de cada órgão, as instrutoras revisaram e, em alguns casos, foram solicitados ajustes, de modo a ter um planejamento objetivo e realizável. Após concluída todas as etapas, a equipe de instrutoras realizou a revisão final, a correção textual e a diagramação de cada Plano Estratégico Setorial.

É importante destacar ainda que, cada novo módulo, se iniciou com a apresentação do produto do módulo anterior, sempre conscientes de que todo planejamento tem a flexibilidade como premissa. Isso permitiu que, ao longo do curso e da elaboração do plano estratégico, elementos dos produtos anteriores fossem revisitados com a possibilidade de revisão, especialmente na etapa de implementação. Como ressalta Drucker: "Planejamento de longo prazo não lida com decisões futuras, mas com um futuro de decisões presentes." (Drucker, 1992).

O Curso, portanto, é prático. Utilizamos como material de apoio apresentações audiovisuais dos conceitos, com muitos exemplos reais e dinâmicas de grupo, seguindo resumidamente o seguinte roteiro:

- Conteúdo teórico;
- Dinâmica em grupo, divididos por órgão, para construção do produto;
- Apresentação para a turma;
- Alinhamento e observação pelo instrutor dos trabalhos apresentados;
- Etapa de validação coletiva no órgão setorial; e
- Revisão dos trabalhos pelo instrutor.

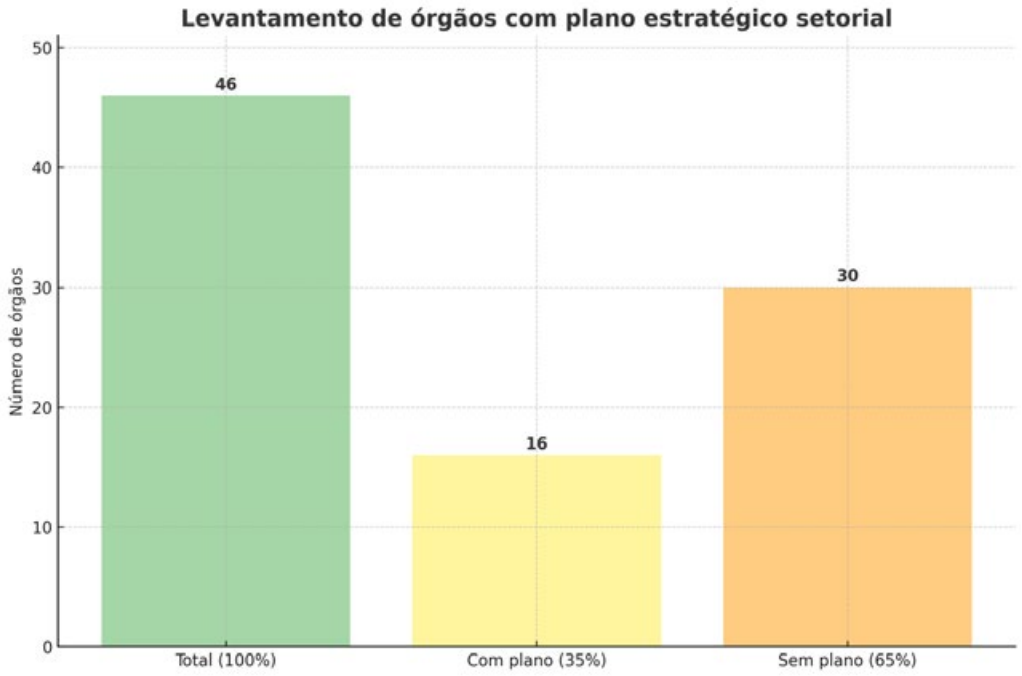
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em um cenário no qual o planejamento público, muitas vezes, resulta em instrumentos legais obrigatórios frequentemente engavetados após sua publicação, o esforço inicial em alinhar instrumentos de planejamento de médio e longo prazo – como o "Plano Estratégico de Governo", o PPA, a "Agenda Acre 10 anos" e os planos estratégicos setoriais, enriquece e efetiva o planejamento público. Isso reforça a cada etapa, a necessidade e viabilidade de colocá-los em prática.

Diante da crescente tendência de estados brasileiros em adotar práticas de planejamento estratégico e gestão orientada para resultados, o Estado do Acre se posiciona preparado para o crescimento que prevê sua visão de futuro: "Acre, terra de oportunidades, socialmente justo e ambientalmente sustentável".

O principal resultado do projeto foi a elaboração de 5 planos estratégicos setoriais, documentos que definiram a identidade organizacional, o mapa estratégico com seus objetivos, indicadores e metas e os principais projetos a serem executados para médio prazo, alinhados ao Plano Estratégico de Governo e ao Plano Plurianual 2024-2027. Assim, temos hoje 16 órgãos com plano estratégico pronto, representando 35% do total, todos publicados e disponibilizados nos sites do governo, conforme demonstra o gráfico:

Gráfico 1 – Situação dos órgãos estaduais em relação ao Plano Estratégico Setorial



O desdobramento desses números em termos de servidores impactados resultam em dois grupos: o número de alunos certificados em elaboração de planejamento estratégico, que foram 30, além do número de servidores envolvidos no processo participativo de elaboração, que foi mais de 150.

Tanto na sala de aula como nas atividades realizadas nos órgãos houve uma participação efetiva dos alunos, com debates, apresentação de dúvidas, questionamentos e a construção de cada etapa de forma crítica e propositiva. Na avaliação verbal realizada com os alunos, estes evidenciaram a importância da turma ser composta por mais de um órgão, sendo possível a troca e integração entre as equipes que compõem o mesmo Eixo e que possuem ações que se inter-relacionam entre si, destacando a importância da visão sistêmica e não isolada.

Outro ponto positivo apontado pelos alunos foi o retorno para validação nas setoriais, onde os demais servidores, gestores e equipe de apoio contribuíram para a construção do Plano, o que segundo os mesmos trouxe um sentimento de pertencimento e de responsabilidade perante o alcance dos objetivos e indicadores propostos, principalmente de resultados. No geral a avaliação por parte dos 5 órgãos da metodologia aplicada foi positiva.

Na avaliação dos instrutores apontou-se como negativo o intervalo que se deu em alguns módulos, devido a questões externas de governo, atrasando a entrega dos produtos finais.

Ressalta-se que, mesmo com as aulas teóricas e práticas, a tutoria é importantíssima, pois ainda há muita dificuldade por parte dos servidores em compreender conceitos e priorizar ações, sendo necessária, no decorrer do processo, realizar devolutivas para correções, de modo a garantir a qualidade do Plano.

Reforça-se que com o Curso os servidores participantes adquiriram um maior conhecimento técnico e habilidades em gestão pública, com foco em planejamento, capacitando-os a multiplicar este conhecimento para outros servidores e até mesmo compor a banca de instrutores da Escola de Governo, resultando na sustentabilidade e continuidade do Projeto, entendendo ainda que estes planejamentos não são rígidos, mas flexíveis a revisões contínuas.

Outro ganho importante é que com a padronização da metodologia é possível ter maior facilidade em monitorar e avaliar os resultados de diferentes órgãos, além do alinhamento dos planos estratégicos setoriais com o Plano Estratégico de Governo e o Plano Plurianual 2024-2027, garantindo que as políticas públicas estejam coordenadas e coerentes, podendo inclusive aumentar o impacto das políticas públicas e evitar a duplicação de esforços.

Os órgãos que possuem Plano Estratégico terão maior facilidade na captação de recursos junto as diferentes financiadoras, sejam públicas ou privadas, pois transmitem confiabilidade, com objetivos claros e com um portfólio de projetos que apontam para os indicadores e visão de futuro do órgão.

O aumento gradual do número de órgãos com planos estratégicos elaborados resultará diretamente no avanço em direção as metas da Agenda Acre 10 anos (longo prazo), Plano Estratégico de Governo, PPA 2024-2027 e demais instrumentos de planejamento governamental. Soma-se a isso a melhor previsão do orçamento e execução dos recursos públicos, visando a eficiência, eficácia e efetividade das ações de estado, promovendo assim o desenvolvimento sustentável e justo tão almejado para o Acre.

5. CONCLUSÃO

A incorporação do planejamento e de seus instrumentos na rotina da administração pública é cada vez mais necessária. A implementação da nova lei de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021) evidencia a importância do alinhamento do planejamento estratégico com o PPA, a LOA e, consequentemente, com os planejamentos operacionais e planos anuais de contratação e capacitação, que são essenciais para aprimorar a eficiência e a eficácia da gestão pública para resultado.

O Acre possui potencialidades geográficas, naturais e geopolíticas para enfrentar os grandes desafios que permitam alcançar, a médio e longo prazo, a sua projeção para o futuro – *"Acre terra de oportunidades, socialmente justo e ambientalmente sustentável"*. Portanto, isso somente será possível com a instituição de um planejamento vivo, construído de forma coletiva, que seja flexível e totalmente integrado.

O Projeto Fortalecendo a Cultura de Planejamento e Avaliação: elaboração dos Planos Estratégicos Setoriais foi e é desafiador, em um ambiente institucional que pouco valoriza os instrumentos de planejamento, com baixa participação dos servidores e da sociedade no processo de elaboração, e onde o ato de planejar é considerado como uma função exclusiva dos setores de planejamento, dos "planejadores" e que cumpre apenas uma função normativa, desconectada com a realidade.

Logo, o Projeto se insere na estratégia da SEPLAN de construir um novo olhar para a importância do planejamento na construção de um futuro melhor para o nosso Acre e, que para isto, é necessário que esse planejamento seja descentralizado e coletivo.

Ter os planos estratégicos setoriais é essencial para alcançar os objetivos propostos, pois define uma identidade organizacional a ser seguida por todos os órgãos do governo do Estado, os indicadores a serem alcançados e os projetos prioritários a serem executados dentro do período estipulado. Isso visa garantir resultados cada vez mais eficientes e eficazes para a sociedade acreana.

A metodologia participativa adotada na construção dos planos permitiu o engajamento de todos os gestores e servidores dos órgãos, fortalecendo o pertencimento e o envolvimento de cada um na busca pelo alcance das metas estabelecidas. Além disso, a opção por realizar esse processo através de curso formativo, com emissão de certificação, trouxe maior rigor técnico e compromisso por parte dos envolvidos e um ambiente de valorização profissional.

Através da construção de diagnóstico, os órgãos puderam identificar os seus desafios e oportunidades, contribuindo para a escolha das ações prioritárias de cada política. A definição de objetivos claros, mensuráveis e factíveis foi contemplado em cada plano elaborado. Com os indicadores de desempenho e metas elaborados permitirá um monitoramento contínuo, bem como a implementação da avaliação como meio necessário para avançar na gestão para resultados.

Entendemos que o planejamento estratégico é dinâmico e, ao longo de sua implementação, poderá ser avaliado e ajustado conforme novas demandas da sociedade, bem como mudanças no cenário local, nacional e global. Não é apenas uma ferramenta de gestão, mas um compromisso com a sociedade, com as gerações futuras, com a transparência e a democracia popular.

Com a avaliação positiva da metodologia aplicada no Projeto, a SEPLAN, com apoio da Escola de Governo, dará continuidade ao Projeto neste ano de 2025, com a previsão de mais 4 turmas para concluir os planos estratégicos dos demais órgãos da administração estadual direta e indireta, tendo como desafio alinhar as diferentes prioridades de cada área da política pública aos instrumentos de planejamentos já elaborados e, consequentemente, impulsionar o desenvolvimento socioeconômico do nosso Estado.

6. Referências

1. Brasília: Enap. Planejamento Estratégico para Organizações Públicas. Disponível em: https://mooc38.escolavirtual.gov.br/course/view.php?id=15842#section-1. Acessado em: junho de 2024.
2. DRUCKER, Peter F. Managing for the future. New York: Truman Talley Books, 1992.
3. MINTZBERG, Henry. Ascensão e queda do planejamento estratégico. Trad. Maria Adelaide Carpigiani, 2004.
4. FUNDAÇÃO DOM CABRAL. Consultoria para Elaboração da Agenda Acre 10 Anos. Plano de longo prazo. 2022. Disponível em: https://seplan.ac.gov.br/agenda-acre-10-anos/. Acessado em: junho de 2024.
5. FUNDAÇÃO DOM CABRAL. Consultoria para Elaboração Plano Estratégico de Governo do Estado do Acre. Plano de médio prazo. 2022. Disponível em: https://seplan.ac.gov.br/plano-estrategico-de-governo/. Acessado em: junho de 2024.
6. FUNDAÇÃO DOM CABRAL. Consultoria para Elaboração do Plano estratégicos da Secretaria de Estado de Planejamento do Acre – SEPLAN. Plano de médio prazo. 2022. Disponível em: https://seplan.ac.gov.br/plano-estrategico-de-governo/. Acessado em: junho de 2024.

TEMA

03

Planejamento de médio prazo, prioridades de mandato, metas de resultado, coordenação multissetorial e unidades de entrega

SUMÁRIO DOS TEMAS

SUMÁRIO DOS ARTIGOS

562 A disciplina de PMO em situações de calamidade: uma estratégia de impacto no contexto de atendimento a vítimas de emergências climáticas

- Fernando João Bartelle Júnior, Me.
- Hiparcio Rafael Stoffel, Dr.
- Danielle Santos de Souza Calazans, Ma.
- Bruno Silva da Silveira, Me.

573 As vertentes do planejamento de médio prazo na administração pública

- Yasmin Tavares de Paiva
- Analúcia de Azevedo Silva
- Cledilson Alves da Silva Filho

587 Avaliação de desempenho de projetos estratégicos na administração municipal: comparação entre um modelo estruturado e um empírico

- Victor Hugo Pereira da Cruz de Araújo
- Celso Tavares Ferreira

599 Conectando o estado ao cidadão: estratégias no projeto de ampliação e modernização dos canais de atendimento integrado

- Regiani Lopes da Silva
- Sônia Maria Nogueira Saconi
- Claumer Eron Hunemeier

610 Desafios para implementação de políticas públicas intersetoriais

- Isadora Britto Bastos
- Ana Georgia de Almeida Santos Pereira
- Diego Azevedo Menezes

620 Escuta popular regionalizada: fortalecendo a participação cidadã na construção e priorização do planejamento de médio prazo em governos estaduais

- Newton Rocha Cerezini
- Herlane Suele Alves Martins
- Rebeca Rêgo Pedrosa Costa
- Flavia Talita Peixoto de Amorim Simões

632 Os desafios da vinculação entre modelos de monitoramento de resultados organizacionais e o planejamento institucional

- Marco Antonio Magalhães Pacheco Filho
- Diogo de Oliveira Coelho

654 Planejamento estratégico na Administração Pública Estadual: estudos de caso de metodologias de elaboração aplicadas por um departamento de planejamento governamental

- Sílvia Letícia Lorenzetti
- Luciana Dal Forno Gianluppi
- Amanda Oliveira de Souza
- Othon Veloso Schenatto

666 Plano estratégico do governo do estado de Mato Grosso: uma abordagem inovadora e colaborativa

- Patrícia Soares Duarte
- Sandro Luís Brandão Campos
- Welliton Aparecido de Sousa Silva
- Marco Henrique Jaeger

681 Plataforma integrada de monitoramento e avaliação – aplicando ciência de dados na gestão dos resultados da segurança pública

- Júlia Nascimento Barrêto
- Katarina Tatiana Marques Santiago
- Ryan Paulo da Silveira Amorim
- Hugo Augusto Vasconcelos Medeiros

693 Processo de elaboração do plano estratégico 2025-2028 da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

- Afonso Rodrigues Mariano Junior
- Diana Coelho Ribeiro Fernandes
- Mariana Procópio de Castro Lima
- Rafaela Cossenzo Lopes de Santana

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

A disciplina de PMO em situações de calamidade: uma estratégia de impacto no contexto de atendimento a vítimas de emergências climáticas

- **Fernando João Bartelle Júnior, Me.**
  Escritório de Desenvolvimento de Projetos – EDP,
  Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: fernando-bartelle@edp.rs.gov.br
- **Hiparcio Rafael Stoffel, Dr.**
  Escritório de Desenvolvimento de Projetos – EDP,
  Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: hiparcio@edp.rs.gov.br
- **Danielle Santos de Souza Calazans, Ma.**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG,
  Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: danielle-calazans@spgg.rs.gov.br
- **Bruno Silva da Silveira, Me.**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG,
  Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: bruno-silveira@spgg.rs.gov.br

Resumo

Situações de emergência e calamidade requerem ações rápidas, precisas e organizadas, especialmente em ocorrências de grande alcance. Este artigo aborda a estruturação do Escritório de Projetos de Restabelecimento e Reconstrução (EP2R), vocacionado à coordenação de estratégias e ações no atendimento a vítimas de eventos climáticos adversos ocorridos no Rio Grande do Sul entre 2023 e 2024. O trabalho realizado por várias secretarias e pela Defesa Civil Estadual tem como ancoragem a articulação entre diferentes entes, partes interessadas, senso de urgência, transparência e qualidade metodológica. O método aplicado combina pesquisa bibliográfica e pesquisa-ação. Destaca-se como resultado a taxa de sucesso na aprovação dos pleitos de recursos para ajuda humanitária, restabelecimento e reconstrução, especialmente de unidades habitacionais. Os principais avanços na administração pública caracterizam-se pela agilidade na elaboração dos planos de trabalho pelos diferentes entes, alinhamento institucional entre os órgãos envolvidos e inauguração de uma nova disciplina de enfrentamento aos efeitos de eventos climáticos adversos.

Palavras-chave: emergência; calamidade; escritório de projetos; gestão de projetos.

1. INTRODUÇÃO

Recentemente, o Brasil tem enfrentado um aumento em ocorrência e intensidade de eventos climáticos extremos, tais como enchentes, secas, incêndios e deslizamentos de terra. Observam-se impactos significativos nas comunidades afetadas por estas ocorrências, exigindo respostas rápidas e eficazes por parte de autoridades. No estado do Rio Grande do Sul, particularmente, eventos climáticos adversos têm desafiado a capacidade de resposta das instituições públicas, demandando a implementação de estratégias inovadoras para o gerenciamento de emergências. A gestão de projetos, e estruturas como escritórios de gerenciamento de projetos destacam-se como importantes nestas circunstâncias.

Observa-se costumeiramente a adoção de modelos e métodos padronizados em gerenciamento de projetos, inclusive em contextos de estado de calamidade pública ou situação de emergência, o que nem sempre se mostra adequado para lidar com a complexidade e a urgência das situações de crise. Reconhecendo esta limitação, o governo do Estado do Rio Grande do Sul instituiu, em 2023, o Escritório de Projetos de Restabelecimento e Reconstrução (EP2R), com o objetivo de coordenar e fornecer orientação técnica aos municípios atingidos por eventos climáticos, especialmente na busca de acesso aos recursos federais para reconstrução e restabelecimento das áreas afetadas. Essa estrutura operou durante as enchentes de 2023, mais localizadas na região do Vale do Taquari e em 2024, que assolaram quase a totalidade do território gaúcho.

O presente artigo tem por objetivo analisar a estruturação e a operacionalização do EP2R, destacando sua abordagem em gerenciamento de projetos em contexto de emergência. Busca-se analisar esta abordagem através de cinco aspectos-chave de fundamentação da atuação: foco, o qual busca definir claramente os objetivos e benefícios das ações; comunicação, de forma a garantir informações corretas às pessoas corretas nos tempos adequados; governança e gestão, para gerenciar as muitas demandas, dando direcionamento, vazão e prioridade adequados; gerenciamento de partes interessadas, que visa envolver e engajar todas as pessoas e instituições cruciais ao processo; e transparência e equidade, através do que se busca garantir a justiça e o norte das ações.

Em termos de metodologia de trabalho, se combina a pesquisa bibliográfica, com a revisão de estudos e teorias importantes nos assuntos de interesse, com a pesquisa-ação, que permite o envolvimento de partes ativas em algum trabalho para estudar ações enquanto elas ocorrem, permitindo compreensão aprofundada de práticas implementadas e resultados atingidos.

Esta análise do EP2R tem por meta contribuir com o aprimoramento de estratégias de resposta em contextos de emergências e catástrofes, oferecendo reflexões valiosas para a formulação de políticas públicas mais aderentes e eficazes em tais circunstâncias.

2. OBJETIVOS

Este estudo tem como objetivo geral analisar o processo de planejamento, implantação, operacionalização e monitoramento do Escritório de Projetos de Restabelecimento e Reconstrução (EP2R), destacando as práticas de gestão adotadas no contexto de resposta a eventos climáticos adversos ocorridos no estado do Rio Grande do Sul nos anos de 2023 e 2024.

De forma a atender ao objetivo geral proposto, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Avaliar o modelo de governança e gestão implantado pelo EP2R, com foco na sua contribuição para a articulação institucional e a eficiência operacional em situações de emergência e estado de calamidade pública;
- Analisar as estratégias de comunicação utilizadas pelo EP2R para garantir fluxo claro e efetivo de informações entre as partes interessadas, especialmente os municípios envolvidos, e entidades dos governos estadual e federal, além de integrantes da sociedade civil;
- Examinar as práticas adotadas para o gerenciamento de partes interessadas, identificando se estas estratégias promoveram as metas de engajamento, alinhamento e colaboração interinstitucional, e como elas foram atingidas;
- Identificar e avaliar os mecanismos adotados para garantir transparência e equidade na busca de recursos e na execução de ações de restabelecimento e reconstrução;
- Evidenciar as técnicas e métodos inovadores utilizados pelo EP2R, especialmente no que tange à aplicação de métodos de gerenciamento de projetos, combinando habilidades técnicas (as ditas

hard skills) com aspectos humanos e relacionais (as ditas soft skills).

3. METODOLOGIA

Neste estudo utiliza-se abordagem qualitativa, em uma combinação metodológica de pesquisa bibliográfica e pesquisa-ação para analisar o planejamento, a estruturação e a operação do EP2R durante o período das enchentes de 2023 e, especialmente, de 2024.

Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica abrangente sobre gestão de projetos, emergências ambientais e calamidades públicas. Segundo Gil (2006), realizar uma pesquisa bibliográfica é uma boa maneira de cobrir uma gama de fenômenos mais ampla do que aquela que seria possível de ser realizada exclusivamente no trabalho propriamente dito. Assim, nesta revisão se buscou identificar conceitos fundamentais, métodos mais utilizados e eventuais potenciais de melhoria na aplicação de abordagens tradicionais em situações emergenciais e/ou de desastres. As principais fontes consultadas incluem literatura especializada em gestão de projetos (Guia PMBOK, métodos ágeis e híbridos), gestão pública em emergências, estudos anteriores acerca de eventos climáticos adversos e respostas a eles, além de relatórios técnicos sobre ações de Defesa Civil nas esferas estadual e federal.

Tripp (2005) destaca que a pesquisa-ação é um dos tipos de investigação-ação, termo genérico adotado para representar processos que sigam ciclos em que se "aprimora a prática pela oscilação sistemática entre agir no campo da prática e investigar a respeito dela." Ou seja, a pesquisa se dá enquanto o trabalho em si ocorre, encaminhando-se à aprendizagem no decorrer do processo, tanto em relação à prática quanto à própria investigação, com a participação ativa dos pesquisadores no ambiente em estudo. No caso deste artigo, adotou-se a pesquisa-ação para permitir uma análise dinâmica e interativa, envolvendo os atores do processo de forma direta, ao mesmo tempo que se alimentou o próprio trabalho com os dados e aprendizados constatados. A pesquisa-ação desenvolveu-se nas seguintes etapas:

- Contextualização e diagnósticos: identificação de áreas afetadas e indicação de necessidades urgentes junto a municípios e partes interessadas. Utilizaram-se intensivamente diversas tecnologias, como o mapeamento aéreo por *drones* para obter informações mais assertivas de maneira ágil sobre os danos sofridos. Ao longo do processo, esse método permitiu a investigação do processo e o uso de aprendizados nos próximos ciclos de levantamento e análise dos materiais catalogados por parceiros pilotos de aeronaves remotas, vindos de diversas partes do país e representando diversas instituições públicas como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia – CENSIPAM, a Receita Federal do Brasil – RFB, o Corpo de Bombeiros Militar do RS – CBMRS, e Defesas Civis de diversos estados e municípios como Paraná, Goiás, Pernambuco, Maceió – AL, e Betim – MG;
- Planejamento da intervenção: com base nos diagnósticos, foram elaborados planos de ação detalhados, envolvendo reuniões técnicas semanais presenciais e virtuais, com temáticas gerais aos municípios e outros encontros de teor específico com os atores envolvidos.
- Execução: nesta etapa, equipes multidisciplinares e interinstitucionais (EP2R, diversas Secretarias de Estado, Defesas Civis Estadual e Nacional, profissionais credenciados e demais atores) conduziram ações previamente planejadas. Entre estas ações destacam-se o cadastramento e o monitoramento de planos de trabalho para aprovação de recursos federais de Defesa Civil na plataforma S2iD (Sistema Integrado de Informação de Desastres), acompanhamento de ações em campo e assistência técnica permanente aos municípios afetados, tanto os em estado de calamidade pública quanto os em situação de emergência;
- Monitoramento contínuo: as intervenções foram monitoradas continuamente, com avaliação periódica de desempenho em reuniões com esferas Estadual e Nacional e confecção de relatórios semanais. Analisou-se a eficácia das ações com base em indicadores como quantidade de planos cadastrados, recursos aprovados e reprovados, velocidade de resposta, qualidade de informações disponibilizadas e outros.

Para o planejamento e a execução do EP2R, foram utilizadas ferramentas, técnicas e boas práticas específicas, as quais incluíram:

- Mapeamento aéreo com *drones* para levantamento rápido e preciso de áreas afetadas, com a coordenação do EP2R e execução por profissionais habilitados para a pilotagem de aeronaves remotas vindos de diversas instituições públicas parcerias;
- Workshops de informação, capacitação e cocriação, remotos e presenciais, além de reuniões semanais utilizando plataformas virtuais (como *Microsoft Teams*, ferramenta da empresa Norte-Americana Microsoft para comunicação remota, em especial conferências e reuniões neste formato) para assegurar comunicação ágil e contínua;
- Relatórios de acompanhamento semanal de desempenho, com indicadores simples e eficientes atualizados e distribuídos às principais partes interessadas, de forma clara e visual, para sensibilização e manutenção de alinhamento institucional nas diferentes esferas;
- Aplicação de métodos híbridos de gestão de projetos, combinando abordagem racional-técnica com aspectos atitudinais e humanos, garantindo respostas empáticas e eficazes em situações críticas.

Através do entendimento de metodologias consolidadas e da aplicação de ações alinhadas às necessidades decorrentes da tragédia ocorrida, buscou-se observar se as inovações implementadas surtiram efeitos ao apresentar resultados no atendimento dos municípios, especialmente na busca de recursos federais de Defesa Civil para o restabelecimento e reconstrução no Estado do Rio Grande do Sul.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A implementação do EP2R (Escritório de Projetos de Restabelecimento e Reconstrução) no Estado do Rio Grande do Sul facilitou a obtenção de resultados significativos tanto do ponto de vista da operação quanto das metodologias adotadas, resultando na contribuição para a inovação na gestão pública no que tange situações emergenciais e estado de calamidade pública decorrentes de desastres naturais e crises climáticas. Nesta seção se analisam os principais resultados observados, organizados de acordo com os cinco aspectos-chave criados para a estruturação e operacionalização do EP2R, conforme seguem:

a) Foco: um dos principais desafios enfrentados por instituições públicas em situações de emergências de larga escala é a definição rápida e assertiva das prioridades. Durante os desastres de 2023 e 2024 no RS, o EP2R adotou como princípios norteadores os lemas "Salvar vidas" e "Ninguém fica para trás", alinhados aos princípios da Defesa Civil do Estado no combate aos efeitos das enchentes. Isto visou colocar o foco nas necessidades mais imediatas das comunidades afetadas, ao invés de partir da adaptação de processos ou aproveitamento dos recursos existentes. Este direcionamento pragmático permitiu colocar o cidadão necessitado de suporte no centro, e a busca de rapidez na adaptação de processos para atender tais necessidades. O resultado foi uma agilidade inédita no cadastramento de planos de trabalho, a nomenclatura adotada pela Defesa Civil (BRASIL, 2023) para definir os projetos de pleito de recursos para restabelecimento e reconstrução de municípios e estados em situação de emergência ou estado de calamidade após ocorrências de desastres. Além da agilidade no cadastro, foi possível obter sensível melhora no tempo de análise das propostas, e aumento na efetividade de aprovação dos recursos emergenciais junto ao governo federal, através da plataforma S2iD. Até o momento de análise, mais de 2.000 planos emergenciais haviam sido cadastrados. Destes, pouco mais de 900 haviam sido aprovados, dando evidência ao foco operacional do escritório em termos de velocidade e precisão das ações. A maioria dos planos de trabalho referia-se à reconstrução de habitações, estradas e pontes, com destaque à questão habitacional, a qual apresentou taxa mais alta de aprovação dos recursos solicitados do que a experiência observada anteriormente pelo Estado do Rio Grande do Sul. O uso intensivo de tecnologias foi observado, por exemplo, na adoção de *drones*, aeronaves operadas de maneira remota, para registro fotográfico de áreas diretamente atingidas, identificadas e priorizadas após análise de imagens de satélites. A adoção de medidas como a autodeclaração dos municípios de áreas de transbordo de rios (as chamadas Áreas Diretamente Atingidas – ADA), ação realizada pelo Departamento de Economia e Estatística (DEE), da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), e que teve colaboração do EP2R na interlocução com municípios, auxiliou na obtenção de informações mais precisas de forma ágil. Isso permitiu ações rápidas e altamente direcionadas, reduzindo significativamente o tempo entre o diagnóstico e o início efetivo das intervenções.

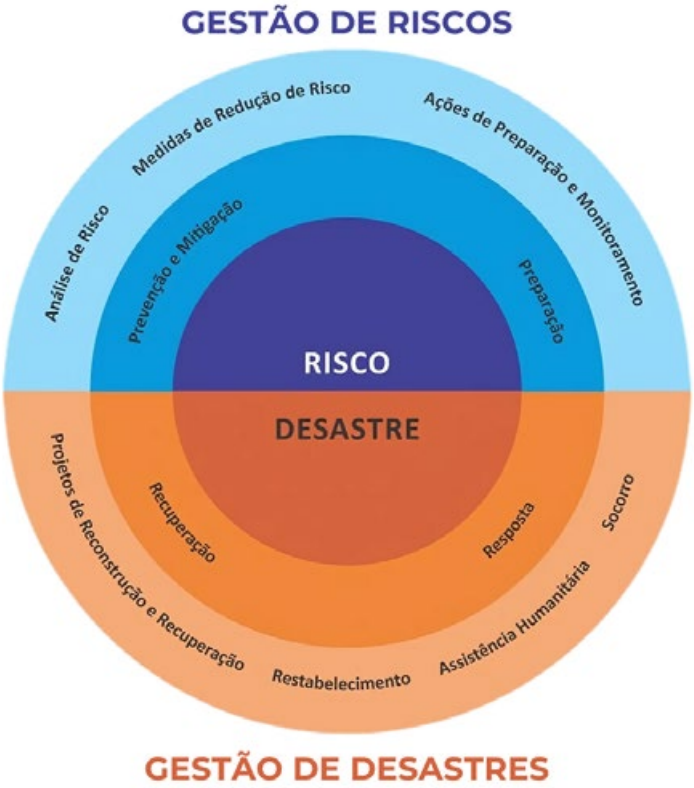
b) Comunicação: A implementação de estratégias de comunicação pública é imprescindível para o sucesso de operações em situações de emergências e crises. O EP2R coordenou a elaboração de robusta estratégia de comunicação pública que garantiu o fluxo constante, transparente e amplo de informações às principais partes interessadas, incluindo instâncias do próprio governo estadual (planos, relatórios de desempenho, documentação de lições aprendidas), dos governos municipais (elaboração dos planos de trabalho, condução de reuniões de orientação e esclarecimento de dúvidas), parceiros e comunidade. Utilizaram-se canais diretos de comunicação, dos mais estruturados como relatórios, guias passo a passo e reuniões formais virtuais (via *Microsoft Teams*) ou presenciais (em municípios como Porto Alegre, Lajeado e Santa Maria), aos ágeis e informais (como e-mails e grupos de *What's App*). A utilização das ferramentas referidas assegurou clareza e tempestividade no fluxo das informações, sem perder o controle sobre os conteúdos, o que foi importante vista a quantidade enorme de desinformações que circularam na época dos desastres, conforme apontado por NetLab (2024): "Mesmo diante do estado de calamidade pública, reportagens investigativas e iniciativas de checagem de fatos têm apontado para a ampla circulação de conteúdos desinformativos". Permitiu-se rápida tomada de decisões e acompanhamento em tempo real do *status* dos planos cadastrados e demais ações, com informações organizadas e confiáveis. Destaca-se, também, a adoção de uma estratégia de *storytelling*, adotando narrativas realistas, porém pautadas pela esperança e a superação das adversidades, o que fortaleceu o engajamento emocional das comunidades e facilitou um ambiente de confiança e colaboração entre tantas partes interessadas em um momento muito delicado (observaram-se, além das óbvias consequências para a vida e a saúde da população, interrupções na capacidade de circulação de pessoas e bens como gêneros alimentícios, itens de higiene pessoal, roupas e outros, dificuldades com sistemas de comunicação e diversos outros impactos).

c) Governança e Gestão: o modelo de governança adotado pelo EP2R é um elemento chave no sucesso operacional da iniciativa, tanto nas ocorrências de 2023 quanto nas de 2024. A experiência obtida no desastre de 2023, onde regiões específicas foram mais atingidas e a base de operação do EP2R deslocou-se para o Vale do Taquari, no município de Encantado, permitiu enfrentar melhor a crise de 2024. Nesta segunda ocorrência, quase todo o território do Rio Grande do Sul foi severamente atingido, e estabeleceu-se uma estrutura de bases regionais, com coordenações locais com a colaboração de representantes de integrantes do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (entre estes, servidores do próprio EP2R), da Defesa Civil Estadual, da Defesa Civil Nacional, e garantiu proximidade, rapidez e capilaridade das ações. Além destes, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Regional do Governo do RS, SEDUR, houve a contratação de universidades (os Escritórios Modelos de Arquitetura e Urbanismo de universidades como a UNIVATES – Universidade do Vale do Taquari, UNISINOS – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, e UCS – Universidade de Caxias do Sul foram contratados para auxiliar na elaboração de planos de reconstrução em massa de unidades habitacionais em municípios prioritários. Foram realizados 187 conjuntos de reconstrução de unidades habitacionais em 37 municípios) e de profissionais de arquitetura e engenharia (os credenciados realizaram laudos que atestaram as condições de quase 19.000 moradias, mais de 200 pontes e quase 450 estradas pelo território gaúcho). Essa descentralização operacional proporcionou respostas rápidas e assertivas, mantendo proximidade constante com os municípios. A integração direta com autoridades municipais e estaduais reduziu significativamente a burocracia, permitindo que as equipes locais pudessem agir com maior autonomia e assertividade na tomada de decisões urgentes e na execução de tarefas estratégicas, táticas e operacionais, além de garantir caminhos claros quando decisões centralizadas eram necessárias. Além disso, a governança implementada pelo EP2R promoveu uma colaboração até então inédita entre as diferentes esferas do poder público (municipal, estadual, federal), garantindo convergência de esforços e potencializando resultados em tempo reduzido.

d) Gerenciamento de partes interessadas: geriu-se as partes interessadas de forma ativa, e essa decisão emergiu como um dos maiores diferenciais da estratégia do EP2R. Desde o início do processo, reconheceu-se que uma coordenação interinstitucional eficiente e um engajamento constante de todas as partes interessadas chave seriam críticos para dar

respostas assertivas e ágeis em momentos de emergências como as crises climáticas vividas. Assim, estratégias abrangentes de relacionamento com partes interessadas foram criadas e conduzidas desde o princípio. Logo após as ocorrências de setembro de 2023, quando criou-se o EP2R, a cúpula gestora da crise por parte do Governo do Estado do Rio Grande do Sul deslocou-se para a cidade de Encantado, onde também se alocou o EP2R. Em maio de 2024, logo após a acentuação da crise no estado, novamente se observou a reunião de diversos agentes protagonistas do gerenciamento do desastre em duas células: uma estratégica-política no Centro Administrativo de Contingência, sede criada de forma muito ágil para concentrar servidores públicos após o alagamento da região onde situa-se o Centro Administrativo Fernando Ferrari, sede regular do governo; e outra tático-operacional na sede do 3º Regimento de Cavalaria de Guarda. O EP2R se fez presente em ambos, articulando conexões estratégicas para garantir atendimento aos municípios focado, desde o princípio, em preparar o terreno para ações de restabelecimento e reconstrução. É importante frisar que, conforme se pode observar na figura 1 abaixo, elaborada com base em documentos do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional – Secretaria de Proteção e Defesa Civil do Governo Federal, há etapas bastante demarcadas no processo de Gestão de Riscos e Gestão de Desastres no que se refere a desastres naturais. Após deflagrado o desastre propriamente dito, recorre-se a ações, primeiramente de socorro a vítimas e assistência humanitária. Essas etapas foram, naturalmente, protagonizadas pela Defesa Civil e pelas forças armadas, mobilizadas para prestar um serviço no qual são especialistas. A ação do EP2R neste contexto foi de mirar para as etapas seguintes, de preparação da governança necessária para dar suporte aos municípios nas etapas seguintes, restabelecimento e reconstrução.

Figura 1 – elaboração dos autores com base em informações de BRASIL (2020) e BRASIL (2022).Observam-se as ações indicadas para o pós-desastre na parte inferior da figura.

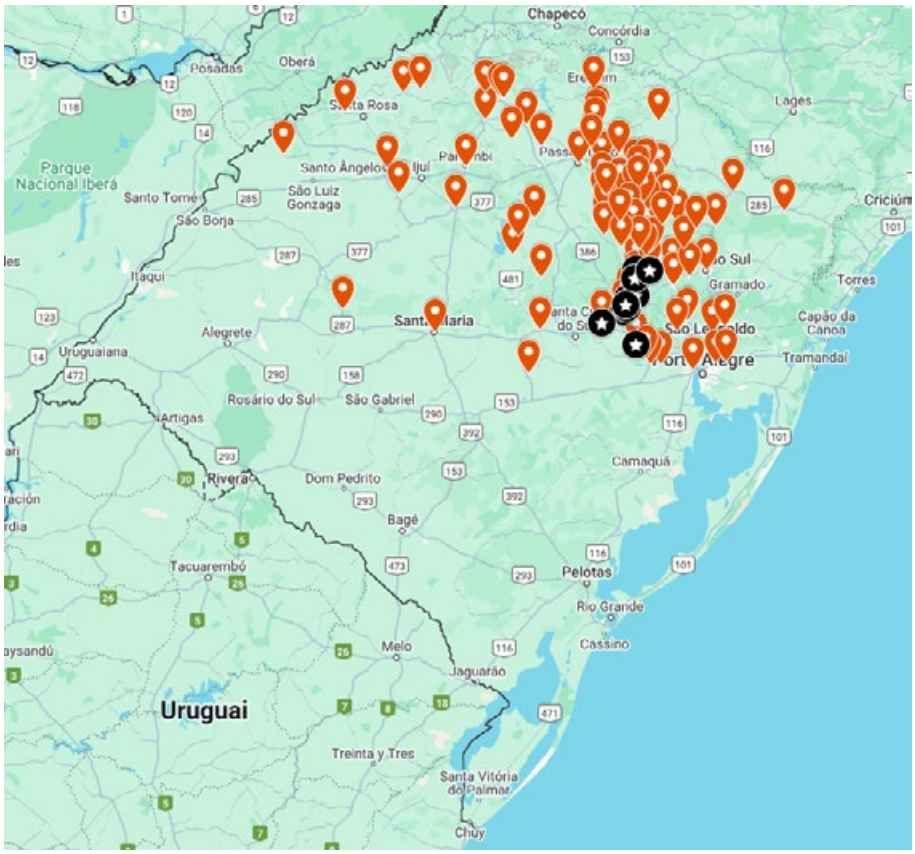


Através de reuniões periódicas com prefeitos e representantes municipais, bem como encontros estratégicos com representantes do governo federal e estadual, foi possível alinhar continuamente as

expectativas e necessidades das partes interessadas. A abordagem adotada pelo EP2R não foi apenas técnica, mas também emocional e humana, exercendo escuta ativa e cuidadosa às demandas locais, assegurando a percepção de equidade no atendimento das necessidades. Essa estratégia gerou um engajamento sem precedentes das partes interessadas locais, especialmente do poder público municipal, fortalecendo a confiança mútua e ampliando significativamente o comprometimento das comunidades com as ações propostas.

e) Transparência e Equidade: a transparência e a equidade são aspectos fundamentais da gestão pública em crises emergenciais. O EP2R estabeleceu procedimentos e ferramentas rigorosos para assegurar que todos os municípios afetados recebessem tratamento equitativo, com base exclusivamente na gravidade e urgência das suas necessidades. Importante salientar que, no primeiro grande desastre, ocorrido na região do Vale do Taquari, se pôde observar incidência concentrada de municípios em situação de emergência ou estado de calamidade. Nestes, notadamente os maiores danos concentravam-se na região do Vale do Taquari, especialmente nos municípios de Muçum e Roca Sales e outros nove municípios nas proximidades, conforme se pode observar na figura 2.

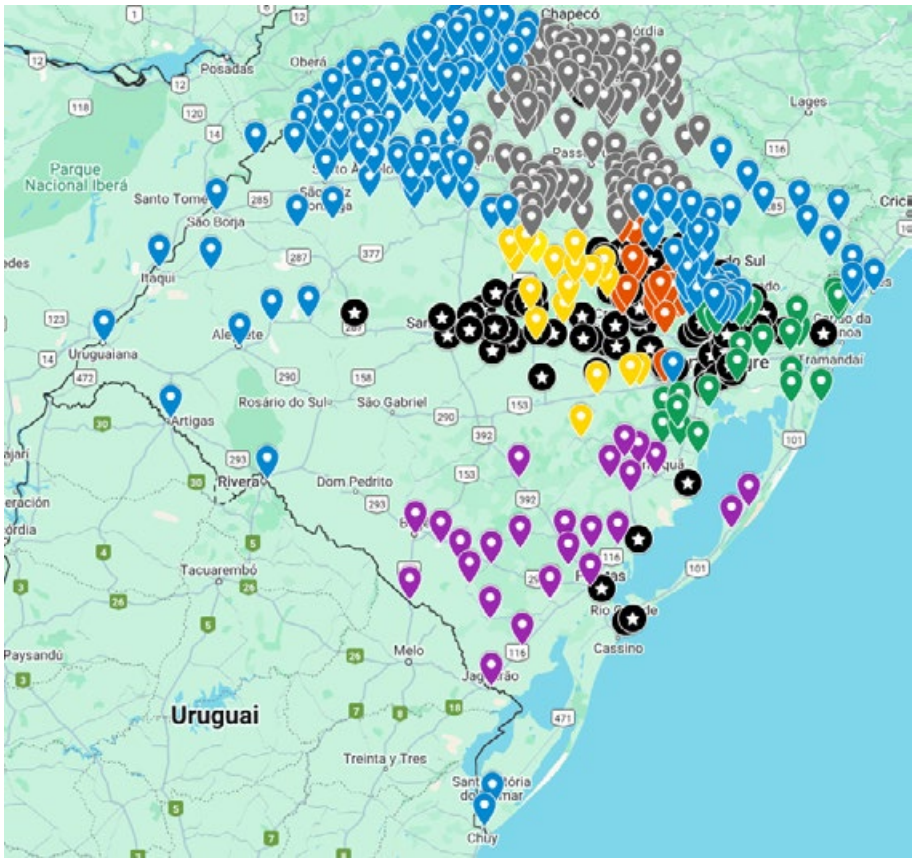
Figura 2 – elaboração dos autores com base em informações de RIO GRANDE DO SUL (2023a) e (2023b).



Observa-se concentração de municípios em estado de calamidade (indicados na cor laranja) na região do Vale do Taquari, com destaque para os municípios (na cor preta) onde observou-se os danos mais extensivos.

Ainda resta importante demarcar que, no segundo grande desastre, ocorrido em quase a totalidade do território gaúcho, observou-se incidência distribuída de municípios em situação de emergência ou estado de calamidade, conforme é possível se observar na figura 3. Assim, a estratégia adotada foi de capilaridade e abrangência, com presença constante (física ou remota) em todas as regiões ao longo do processo, com priorização de regiões mais urgentes em cada momento.

Figura 3 – elaboração dos autores com base em informações de RIO GRANDE DO SUL (2024).



Observa-se uma distribuição maior de municípios em estado de calamidade (indicados na cor preta) e a incidência na quase totalidade do território de municípios em situação de emergência (demais indicações).

Além da ação descentralizada através de todo o estado do rio Grande do Sul, todos os planos cadastrados, recursos alocados e ações implementadas foram comunicados abertamente aos municípios envolvidos, de forma sistemática. O compromisso com a transparência deu forças e confiança institucional ao Escritório, e garantiu uma maior eficiência no uso de recurso públicos estudais (ações do Governo do Estado que tiveram a participação direta ou indireta do EP2R) e federais (especialmente recursos de Defesa Civil e políticas nacionais de habitação). Houve, ainda, divulgação constante de resultados obtidos, incluindo recursos captados, planos aprovados e ações implementadas, o que contribuiu para a prestação de contas e permitiu ajustes rápidos nas estratégias operacionais sempre que necessário.

O processo de criação, planejamento, implementação e execução do EP2R foi permeado pelo uso de uma metodologia batizada de 2MA pelos autores deste estudo, a qual envolve três dimensões importantes.

a) Método: o presente estudo relatou o método aplicado, que não foi uma solução pronta, ou *de prateleira*, mas algo curado especificamente para as circunstâncias apresentadas. Foram utilizados princípios de gestão de projetos preconizados nas boas práticas de PMI (2021), princípios da gestão ágil de projetos (PMI e Agile Alliance, 2017, e outras publicações), entre outros, para gerar um método híbrido compatível com a criticidade da situação e a necessidade de pronta resposta;
b) Mentalidade: a origem da situação enfrentada, com alta carga emocional envolvida e muitas limitações operacionais impostas levou a equipe a adotar uma mentalidade diversa de situações cotidianas de gestão de projetos. Utilizando os princípios de "Salvar vidas" e "Ninguém fica para trás", priorizou-se a humanidade nas relações com as partes interessadas e sempre o foco no benefício ao cidadão afetado. Muitas vezes constatou-se que agentes públicos envolvidos no combate dos

efeitos das enchentes haviam, também, perdido tudo o que tinham.

c) Atitude: uma resultante óbvia das duas dimensões anteriores, agir com atitude para ser mais assertivo no menor tempo possível foi crucial para o resultado das ações. Garantir uma tomada de decisão firme, baseada em dados e informações preparadas em meio às ocorrências, na tempestividade necessária e sem perder o foco no cidadão em sofrimento foi o contexto desafiador que permeou o trabalho do EP2R.

O EP2R precisou agir em consonância e harmonia nas três dimensões: se houvesse método sem mentalidade e atitude, haveria isolamento nas ferramentas, buscando mudar o problema ao invés de resolvê-lo; se houvesse mentalidade sem método e atitude, haveria compreensão individual, sem alcance de escala necessária; se houvesse atitude sem método e mentalidade, haveria engajamento sem a capacidade de gerar a transformação necessária. A combinação das três dimensões, no triângulo *2MA*, garantiu a organização, o foco e o comportamento adequados para o atendimento do desafio apresentado.

Alguns resultados quantitativos específicos que se puderam observar durante e após as ações incluem:

- Mais de R$ 1 bilhão captados junto ao governo federal via Defesa Civil Nacional;
- Mais de 2.100 planos emergenciais cadastrados por mais de 300 municípios espalhados pelo território gaúcho;
- Alta taxa de aprovação dos planos de trabalho: mais de 900 planos aprovados, de mais de 200 municípios;
- Milhares de hectares mapeados com o uso de drones;
- Entrega ágil de laudos técnicos de unidades habitacionais, pontes e estradas, permitindo o rápido restabelecimento de infraestrutura básica dos municípios e assertividade no processo de reconstrução das unidades habitacionais afetadas;
- Implantação do método híbrido, combinando habilidades técnicas e humanas, gerando respostas eficazes e humanizadas.

Além dos resultados aferidos, podem-se destacar algumas lições aprendidas, importantes para outros processos semelhantes no próprio Estado do Rio Grande do Sul, outras unidades federativas ou municípios que venham a passar por situações afins no futuro:

- Necessidade de governança clara e descentralizada em emergências climáticas;
- Importância do engajamento emocional e humano além das abordagens técnicas tradicionais;
- Efetividade de estratégias comunicacionais ágeis e empáticas;
- Relevância da colaboração interinstitucional para resultados eficazes.

Como sugestões para eventos futuros, aponta-se a busca por medições quantitativas utilizando parâmetros sugeridos neste estudo, como prazos de atendimento e resposta dos planos de trabalho, medições de valores aprovados, além da efetiva aplicação destes recursos em restabelecimento e reconstrução dos municípios, item que restou excluído do escopo de atendimento do Escritório, e cujos resultados foram observados de maneira empírica. Além disso, se aponta para a necessidade de melhorias no sistema S2iD, que tem grandes limitações no que diz respeito ao acompanhamento de ações e valores de forma centralizada, o que gerou demanda muito grande de trabalho manual no Escritório e limitações na consolidação e divulgação de informações sobre os recursos federais de Defesa Civil aprovados e aplicados no território gaúcho durante as enchentes ocorridas e apontadas neste estudo.

5. CONCLUSÃO

Através deste artigo buscou-se analisar, de modo detalhado, o planejamento, a estruturação e a operacionalização do Escritório de Projetos de Restabelecimento e Reconstrução (EP2R), além de analisar os resultados obtidos e documentar as principais lições aprendidas no processo, de forma a destacar suas práticas inovadoras no gerenciamento de projetos em situações emergenciais decorrentes de eventos climáticos adversos no estado do Rio Grande do Sul. A principal motivação envolvida é a de contribuir com ações de resposta a eventos climáticos adversos e desastres decorrentes deles, lamentavelmente cada vez mais presentes no cotidiano dos brasileiros, e em todo o mundo.

Se evidenciou que o EP2R trouxe contribuições significativas para o gerenciamento de projetos no âmbito do poder público em situações de emergência ou estado de calamidade pública, especialmente por

meio de adoção de abordagens metodológicas especificamente alinhadas à situação de crises e desastres complexos e de larga escala. A combinação de ferramentas, técnicas e boas práticas consolidadas em gerenciamento de projetos, como as do modelo dito tradicional e de abordagens ágeis, resultando em um modelo híbrido através de cinco aspectos (foco, comunicação, governança e gestão, gerenciamento de partes interessadas, e transparência e equidade) e três dimensões (método, mentalidade e atitude) proporcionou respostas rápidas, humanizadas e eficazes aos efeitos causados pelos desastres climáticos.

Os principais avanços identificados incluem uma governança clara e descentralizada, garantindo agilidade e assertividade na tomada de decisões; estratégias comunicacionais robustas e empáticas, essenciais para manter alinhamento institucional e engajamento comunitário; e práticas exemplares na gestão de partes interessadas, fortalecendo a colaboração interinstitucional e ampliando a confiança entre órgãos públicos e sociedade civil.

Outro aspecto fundamental foi o compromisso constante com a transparência e equidade nas ações implementadas, assegurando tratamento justo e ágil para todos os municípios envolvidos. Os resultados quantitativos reforçam o sucesso dessa abordagem, destacando o volume significativo de recursos federais captados, a aprovação eficiente dos planos emergenciais e a eficácia em dar condições para a reconstrução e restabelecimento das áreas afetadas.

Por fim, é possível concluir através do estudo que o modelo EP2R não se limitou a criar uma instância institucional para centralizar os debates acerca do restabelecimento e reconstrução das áreas destruídas pelas enchentes, mas inaugurou uma nova disciplina para o enfrentamento dos efeitos de eventos climáticos adversos, ou outras emergências que porventura se façam presentes em determinados territórios. Além disso, o Escritório ofereceu lições aprendidas valiosas com potencial de serem replicadas em outros momentos, no próprio território gaúcho ou em outros quaisquer, em contextos similares. De forma a prosseguir o estudo e avaliação de seus efeitos, recomenda-se a continuidade e ampliação desta metodologia e/ou de seus princípios, fundamentos, ferramentas e técnicas, em outros eventos que venham a surgir, especialmente por meio de treinamento e capacitação de equipes envolvidas, permitindo o fortalecimento ainda maior da resiliência institucional no combate a efeitos de emergências futuras.

6. Referências

1. BRASIL. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. MANUAL DE GESTÃO DE RISCOS, CONTROLES INTERNOS E INTEGRIDADE. Brasília: Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (2020). Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/governanca/manual_integridade_final.pdf. Acesso em 15 abr. 2025.
2. BRASIL. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDC). Brasília: Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (2022). Disponível em: https://pndc.com.br/documentos/. Acesso em 15 abr. 2025.
3. BRASIL. Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil. Manual de utilização do S2iD – Sistema Integrado de Informações sobre Desastres. Brasília: Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (2023). Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/sistema-integrado-de-informacoes-sobre-desastres/manual-de-utilizacao-do-s2id-download. Acesso em 15 abr. 2025.
4. GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2006.
5. NETLAB. Laboratório de Estudos de Internet e Redes Sociais. Enchente no Rio Grande do Sul: uma análise da desinformação multiplataforma sobre o desastre climático. Rio de Janeiro: UFRJ-NetLab, 2024. Disponível em: https://netlab.eco.ufrj.br/post/enchentes-norio-grande-do-sul-uma-an%C3%A1lise-da-desinforma%C3%A7%C3%A3o-multiplataforma-sobre-o-desastre-clim%C3%A1ti. Acesso em 15 abr. 2025.
6. PMI e AGILE ALLIANCE. Guia Ágil. Newtown Square, EUA: PMI, 2017.

7. PMI. Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos. Guia PMBOK. E o padrão de gerenciamento de Projetos. 7ª ed. Newtown Square, EUA: PMI, 2021.
8. RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 57.177, de 6 de setembro de 2023. Porto Alegre: Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul – Atos do Governador (2023a). Disponível em: https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/CalamidadeRioGrandedoSul.pdf. Acesso em 15 abr. 2025.
9. RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 57.178, de 10 de setembro de 2023. Porto Alegre: Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul – Atos do Governador (2023b). Disponível em: https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos/decreto-57-178.pdf. Acesso em 15 abr. 2025.
10. RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 57.626, de 21 de maio de 2024. Porto Alegre: Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul – Atos do Governador (2024). Disponível em: https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=1000161. Acesso em 15 abr. 2025.
11. TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. Melbourne, Austrália: University of Murdock, 2005. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1517.970.2200500.030.0009. Acesso em 15 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

As vertentes do planejamento de médio prazo na administração pública

- **Yasmin Tavares de Paiva**
  Prefeitura Municipal de Parnamirim/RN, Brasil
  E-mail: yasminpaivva37@gmail.com
- **Analúcia de Azevedo Silva**
  Prefeitura Municipal do Natal/RN, Brasil
  E-mail: anadomitila1973@gmail.com
- **Cledilson Alves da Silva Filho**
  Prefeitura Municipal do Natal/RN, Brasil
  E-mail: cledilsonfilho@gmail.com

Resumo

O artigo objetiva o exame do planejamento de médio prazo desenvolvido para um município e executado nos quadriênios 2018–2021 e 2022–2025. Explora os avanços e as limitações observadas no seu processo de elaboração quanto à inclusão da participação social, bem como aqueles de cunho mais técnico, relativos à compreensão global dos servidores públicos municipais acerca dos elementos que o compõem, tais como as dimensões de caráter estratégico, tático e operacional. Fazem parte desse conjunto de requisitos técnicos e conceituais, os eixos, programas, ações com seus respectivos objetivos e justificativas, metas, indicadores, etc. Para além disso, apresenta as estratégias empregadas pelos coordenadores multissetoriais do processo de elaboração, monitoramento e avaliação dos PPAs, destacadas no sentido de dirimir as barreiras de assimilação dos conceitos do planejamento governamental e de promover os avanços necessários para o alcance da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. A metodologia de desenvolvimento deste artigo combina revisão de literatura e análise documental dos planos locais, com ênfase nos planos de governo e planos setoriais, além de consulta à legislação nacional. Partindo da avaliação do alcance das metas previstas, o estudo analisa a capacidade das unidades de entrega com base nos resultados observados, quais sejam: modernização tecnológica nas áreas de saúde e educação com acesso à internet, e-Gov Municipal e inclusão digital para a sociedade. Em contraponto, outros resultados demonstram as dificuldades enfrentadas pela Gestão Pública Municipal para efetivar as mais diversas ações planejadas, que enfrentam barreiras ligadas a uma frágil participação social e a ausência de capacidades técnicas dos formuladores das respectivas políticas. O artigo conclui discutindo possíveis caminhos para melhores definições e estratégias durante a feitura de um PPA municipal, no sentido de promover um impacto técnico que resulte no melhoramento das ações da Administração Municipal, materializando-se em políticas públicas consonantes com os anseios da sociedade.

Palavras-chave: planejamento municipal de médio prazo; PPAs de Natal 2018–2021 e 2022–2025; acesso à internet na administração pública; digitalização dos serviços públicos; políticas públicas efetivas.

1. INTRODUÇÃO

O período da redemocratização no Brasil trouxe consigo, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a institucionalização do ato de planejar para dentro da esfera pública brasileira, materializado na elaboração dos Planos Plurianuais – PPA (Secchi, 2009). Como assevera Secchi (2009), o dispositivo PPA, previsto no art. 165 da Carta Magna, é uma ferramenta de planejamento de médio prazo, através do qual estão ordenadas as ações que levam ao atingimento dos objetivos e metas fixados pela administração pública municipal ao longo de um período de quatro anos. De acordo com o autor, seu papel é possibilitar a implantação e a operacionalização, de forma disciplinada, de um conjunto de ações fundamentais que funcionam como um mapa estratégico que orienta as ações do governo, garantindo que os recursos sejam aplicados de forma planejada e eficiente para atender às necessidades da população. É o instrumento de planejamento e gestão próprio para conter tais iniciativas: a peça na qual, de acordo com Secchi (2014) o ciclo da política pública é definido e executado.

Nos anos de 1990, o PPA foi se estabelecendo e alcançando as esferas estadual e municipal a partir das transformações da Administração Pública (patrimonialista, burocrática, gerencial, etc.) discutidas por Bresser-Pereira[1] (1996) e Secchi[2] (2009).

Este artigo, examina o planejamento de médio prazo desenvolvido para o município do Natal/RN, executado nos quadriênios 2018–2021 e 2022–2025. Ou seja, examina dois PPAs consecutivos da administração municipal da cidade referida, analisando a concretização dos avanços e das limitações em sua execução, desde o processo de elaboração, quanto à inclusão da participação social em decorrência da pandemia da Covid-19 (caso do PPA 2022-2025), bem como aqueles de cunho mais técnico, relativos às barreiras de compreensão global dos servidores públicos municipais no Brasil acerca dos elementos que o compõe, tais como as dimensões de caráter estratégico, tático e operacional.

O artigo apresenta as estratégias empregadas pelos coordenadores multissetoriais do processo de elaboração, monitoramento e avaliação dos PPAs em Natal para superar as barreiras de compreensão dos servidores acerca do que sejam os elementos de um PPA como eixos, objetivos, justificativas, indicadores, metas etc, dificuldades que podem comprometer não somente a execução, como o monitoramento e avaliação de um PPA. As estratégias têm o objetivo de dirimir lacunas da capacitação dos servidores quanto aos conceitos do planejamento governamental que promovem o alcance da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas.

Sabe-se que o PPA como um mapa estratégico e peça na qual o ciclo da política pública é definido e executado, é um documento extenso. Nesse sentido, o artigo delimita como objeto de estudo o PPA de uma secretaria municipal, a saber, o PPA da Secretaria Municipal de Planejamento de Natal – Sempla, no que tange os seus investimentos na tecnopolítica[3] e na tríade ciência, tecnologia e inovação para as áreas de educação, saúde, administração e governo digital abrindo portas para o desenvolvimento de uma cidade inteligente e conectada.

Dessa forma, para além desta introdução, o artigo está organizado em mais quatro seções e considerações finais. Na segunda seção traça seu objetivo central e detalha os objetivos específicos, aclarando para o leitor o contexto geral da matéria analisada. Em seguida, apresenta a metodologia empregada, bem como os recursos de pesquisa utilizados para atingir os objetivos almejados. A quarta seção traz os achados da pesquisa pontuando as discussões e resultados mais emblemáticos das análises e dos debates suscitados sobre o papel dos últimos dois PPAs da cidade do Natal no que se refere a promoção de investimentos em ciência, tecnologia e inovação com destaque para a implantação de rede óptica que garante a conectividade dos equipamentos de saúde e educação, atuação administrativa e a respectiva possibilidade de avanços na oferta de serviços digitais (e-Gov) para a população e para órgãos da

1 As transformações da Administração Pública são tratadas por Bresser-Pereira (1996) como a "reforma do Estado" e tornou-se tema central em todo o mundo nos anos de 1990.

2 O modelo de Administração Pública gerencial foi influenciado pelos princípios da administração empresarial e composto pelo planejamento estratégico permeado por objetivos, metas, governança etc. com vistas à obtenção de eficiência e mais lucros (Secchi, 2009).

3 Tecnopolítica é uma interação entre técnica, tecnologias digitais e ações políticas que transformam a organização e o controle dos espaços urbanos (Firmino, 2017; Pasti e Cracco, 2022).

administração pública direta e indireta. A quinta seção resume em considerações finais os debates suscitados, bem como elenca uma sugestão de agenda de pesquisa com vistas a dar conta de pontos e questionamentos que o artigo não encerrou.

2. OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo geral examinar o planejamento de médio prazo elaborado para o município do Natal, no estado do Rio Grande do Norte, especificamente no que se refere aos Planos Plurianuais (PPAs) dos períodos de 2018–2021 e 2022–2025. A análise se concentra na estratégia de modernização tecnológica adotada pela gestão municipal, com ênfase na implantação de infraestrutura de fibra óptica voltada para ampliar a conectividade nas áreas de saúde, educação, administração e governo eletrônico (e-Gov), como parte de uma política mais ampla de inclusão digital. Nesse contexto, busca-se compreender em que medida as ações planejadas e executadas nesses dois ciclos de planejamento contribuíram para o fortalecimento da capacidade institucional da administração pública local, bem como os desafios enfrentados ao longo de sua formulação e implementação.

A partir dessa problemática, o artigo persegue quatro objetivos específicos que orientam a estrutura da análise. O primeiro objetivo específico consiste em descrever as estratégias utilizadas pelos gestores e coordenadores responsáveis pela elaboração dos PPAs para enfrentar e superar barreiras de ordem técnica — tais como limitações de infraestrutura e de qualificação de pessoal —, bem como os obstáculos relacionados à efetiva participação social no processo de planejamento, que é um dos princípios orientadores do planejamento público contemporâneo.

O segundo objetivo específico é realizar uma comparação entre os PPAs 2018–2021 e 2022–2025 no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla, com foco específico nos programas e ações voltados para a expansão da conectividade digital por meio da implantação de redes de fibra óptica. A comparação visa identificar continuidades, inovações e eventuais descontinuidades entre os dois períodos, destacando as prioridades atribuídas ao investimento em infraestrutura tecnológica nos diferentes ciclos de planejamento.

O terceiro objetivo busca identificar e analisar os avanços efetivamente alcançados em termos de conectividade nas áreas de saúde, educação e administração tomando como referência indicadores de acesso e uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs) nessas políticas públicas. A intenção é compreender como a ampliação da infraestrutura digital impactou o funcionamento dos serviços públicos e a qualidade do atendimento à população.

Por fim, o quarto objetivo específico visa identificar e caracterizar as transformações ocorridas no campo do governo digital (e-Gov) ao longo dos dois PPAs analisados. Isso inclui a incorporação de soluções tecnológicas para a gestão pública, a digitalização de processos administrativos, a ampliação do acesso a serviços digitais por parte do cidadão e a melhoria na eficiência e transparência da administração pública municipal.

3. METODOLOGIA

Este artigo adota como abordagem metodológica o método dialético de investigação, o qual se mostra particularmente adequado para promover o entrelaçamento crítico entre os referenciais teóricos revisados e os dados empíricos levantados ao longo da pesquisa. Por meio desse método, busca-se estabelecer um diálogo constante entre teoria e prática, possibilitando a construção de interpretações que não somente descrevem a realidade, mas a problematizam, gerando argumentações analíticas e provocações reflexivas em torno da temática investigada. Essa abordagem permite identificar contradições, tensões e avanços presentes nos processos de planejamento público analisados, especialmente no que se refere à modernização tecnológica e à inclusão digital no contexto municipal.

No que tange aos procedimentos metodológicos, a pesquisa adota predominantemente uma perspectiva qualitativa, considerando sua adequação para a compreensão de fenômenos complexos, contextuais e multifacetados, como os que envolvem os processos de elaboração e implementação dos Planos Plurianuais. A centralidade conferida aos métodos qualitativos, no entanto, não implica a exclusão da dimensão quantitativa. Pelo contrário, análises quantitativas foram incorporadas de forma complementar, contribuindo para o enriquecimento da interpretação dos dados, sejam eles primários — obtidos por meio

de observações — ou secundários — provenientes de fontes oficiais.

As análises empreendidas neste estudo concentram-se na comparação entre os PPAs de 2018–2021 e 2022–2025, com o intuito de verificar a evolução das diretrizes, metas e estratégias voltadas à expansão da conectividade digital em áreas-chave como saúde, educação, administração e governo eletrônico. Para tanto, são utilizados dados secundários obtidos a partir de diferentes fontes, como marcos normativos, legislações vigentes, documentos de planejamento governamental, portais institucionais das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), além de reportagens jornalísticas que contextualizam e ilustram os processos investigados.

Adicionalmente, a pesquisa faz uso de imagens, mapas e recursos cartográficos que contribuem para a visualização e melhor compreensão dos fenômenos espaciais e institucionais analisados. Esses recursos visuais funcionam como instrumentos de apoio à análise, permitindo revelar padrões, localizar intervenções e ilustrar o alcance territorial das políticas públicas de conectividade discutidas ao longo do artigo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. ESTRATÉGIAS PARA ELIMINAR AS BARREIRAS CONCEITUAIS NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS PLURIANUAIS.

A experiência da Prefeitura Municipal do Natal (PMN) na elaboração dos Planos Plurianuais de 2018–2021 e 2022–2025 evidencia o esforço institucional em consolidar o PPA como instrumento efetivo de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas, superando uma série de barreiras conceituais enfrentadas pelas equipes técnicas. No ciclo de 2017, a idealização do PPA 2018–2021 partiu da constatação da necessidade de resgatar o plano como ferramenta estratégica, rompendo com a visão tradicional e fragmentada de sua função meramente orçamentária.

Com essa diretriz, a Prefeitura estruturou duas linhas de atuação: uma interna, voltada à articulação intersetorial entre os órgãos da administração municipal, e outra externa, centrada na participação social e no diálogo metropolitano. Internamente, um dos principais desafios enfrentados foi promover a compreensão integrada das políticas públicas e sua tradução em programas e ações com objetivos e metas claras. As equipes técnicas necessitavam desenvolver competências específicas em planejamento público, o que exigiu a realização de oficinas de capacitação e reuniões de trabalho para promover um alinhamento metodológico entre as secretarias e órgãos.

O processo se mostrou ainda mais complexo no ciclo seguinte, de 2021, quando, sob o impacto da pandemia da covid-19, a Prefeitura deu início à construção do PPA 2022–2025. Novamente, o desafio da qualificação técnica das equipes esteve presente, mas com o acréscimo de dificuldades operacionais impostas pelo distanciamento social. A estratégia interna envolveu a realização de encontros de monitoramento e avaliação do PPA anterior, capacitações técnicas e a criação de um fluxo de trabalho integrado, o que permitiu certa uniformidade na elaboração do plano. A intersetorialidade foi tratada como diretriz fundamental, demandando das equipes um novo olhar sobre o planejamento de médio prazo como instrumento de transversalidade e efetividade das políticas públicas.

Em ambos os períodos, a Prefeitura de Natal buscou, ainda, integrar o planejamento municipal ao contexto da Região Metropolitana de Natal (RMNatal), reconhecendo a importância de ações coordenadas para o desenvolvimento urbano e metropolitano. O engajamento em fóruns intermunicipais e a construção coletiva de ações compartilhadas nos PPAs contribuíram para fortalecer a governança colaborativa, embora o alinhamento conceitual entre os entes ainda exigisse esforço contínuo de articulação e formação.

Assim, observa-se que o enfrentamento das barreiras conceituais ao longo dos dois ciclos do PPA em Natal passou pela capacitação das equipes, pelo estímulo à cultura do planejamento municipal integrado e pela institucionalização de espaços de diálogo e cooperação entre diferentes setores e municípios. Ainda que os avanços tenham sido significativos, a experiência aponta para a necessidade de políticas permanentes de formação em planejamento governamental, com foco na qualificação técnica, na integração institucional e na consolidação de uma cultura de planejamento estratégico voltada à melhoria da qualidade de vida da população.

A participação social sempre esteve no centro da estratégia de elaboração dos PPAs pela Prefeitura Municipal do Natal, conforme evidenciado tanto no

ciclo 2018–2021 quanto no de 2022-2025. Em 2017, o processo participativo para o PPA 2018–2021 foi estruturado com forte ênfase na escuta cidadã, incluindo a realização do Fórum Interconselhos e a disponibilização de uma ferramenta digital — o PPA Virtual — que permitia à população enviar sugestões e elencar prioridades. A proposta era ampliar e qualificar o debate público sobre o orçamento municipal, democratizando o planejamento e fortalecendo o vínculo entre o poder público e a sociedade natalense. Os dados obtidos por meio dessa ferramenta evidenciam o sucesso da iniciativa: 75% das contribuições da população se concentraram no eixo temático "Desenvolvimento Humano, Cidadania e Participação Social", demonstrando a sensibilidade da sociedade às políticas voltadas à garantia de direitos. Além disso, o diagnóstico das demandas mostrou uma concentração relevante das contribuições nas Regiões Administrativas Sul e Norte da cidade, fornecendo insumos valiosos para a orientação do planejamento setorial.

Entretanto, o cenário imposto pela pandemia trouxe novos desafios à efetivação dessa participação no processo do PPA 2022–2025. As restrições sanitárias inviabilizaram a realização de eventos presenciais em larga escala, exigindo a adaptação das estratégias de consulta e engajamento. Nesse contexto, a Prefeitura de Natal inovou ao adotar um modelo híbrido de participação, combinando ações presenciais controladas com iniciativas digitais. A criação de uma página na internet, centralizando todas as informações e ferramentas de participação, permitiu ampliar o alcance e a transparência do processo. Além disso, foram disponibilizados equipamentos públicos para garantir o acesso à internet àqueles que não dispunham de meios digitais em casa.

A linha de atuação externa da gestão também contemplou a realização de seminários, audiências públicas virtuais e novos ciclos do Fórum Interconselhos, mobilizando representantes da sociedade civil, conselhos municipais, sindicatos, movimentos sociais e instituições acadêmicas. Essas ações buscaram preservar a escuta ativa da população, ainda que sob limitações impostas pelas condições sanitárias. O uso de plataformas digitais ampliou o alcance do processo, mas também expôs as desigualdades no acesso e na capacidade de uso das tecnologias, dificultando a participação plena de parcelas mais vulneráveis da população.

Ainda assim, a experiência da Prefeitura Municipal do Natal demonstra que é possível adaptar os mecanismos de participação social em contextos adversos, mantendo o compromisso com a transparência e a inclusão. O processo do PPA 2022–2025, além de inovador em termos metodológicos, reafirmou o papel central da interação digital como elemento integrador entre a gestão pública e a sociedade. A articulação com municípios da RMNatal foi mantida, e o plano passou a incorporar ações específicas voltadas ao fortalecimento da governança metropolitana, inclusive com dotação orçamentária prevista.

No PPA Participativo 2022–2025, a Prefeitura do Natal incorporou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como eixo estruturante do planejamento. As ações e programas foram vinculados aos ODS mais alinhados às prioridades locais, como saúde, educação, sustentabilidade urbana e instituições eficazes. A adoção dos ODS permitiu orientar diretrizes, definir metas e criar indicadores de monitoramento, promovendo maior alinhamento entre planejamento municipal e a Agenda 2030. Essa abordagem também fortaleceu o diálogo entre governo e sociedade civil, facilitando a articulação com conselhos, movimentos sociais e academia. Como desdobramento, o plano previu uma ação orçamentária específica voltada à governança metropolitana sustentável, reforçando a integração regional e o compromisso com soluções compartilhadas.

Para além de um planejamento com o objetivo de se adequar às reais necessidades mutáveis e constantes da população, bem como no sentido de se atualizar a partir dos cenários sociais, econômicos, políticos, ambientais, os Planos Plurianuais de Natal passam por dois processos importantes e imprescindíveis: i) monitoramento de forma semestral, onde são mensurados os alcances e resultados das metas e objetivos estipulados para um menor período possível a ser observado dentro do escopo do Plano e; ii) avaliação anual para realizar eventuais aperfeiçoamentos e adequações aos objetivos centrais de governo.

Em síntese, a trajetória de Natal na construção participativa dos PPAs revela um aprendizado institucional contínuo, que combina inovação tecnológica, escuta social qualificada e articulação intra-institucional e regional. Mesmo diante das limitações impostas pela pandemia, a experiência reafirma a viabilidade e a importância da participação cidadã

como pilar do planejamento público em contextos urbanos complexos e dinâmicos.

4.2. OS PPAS 2018–2021 E 2022–2025 DA SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO: INVESTIMENTOS EM IMPLANTAÇÃO DE FIBRA ÓPTICA (CONECTIVIDADE) PARA AS ÁREAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO; ADMINISTRATIVO E E-GOV.

Vencidas as barreiras conceituais e de efetiva participação popular nos períodos analisados, os PPAs foram elaborados e resultaram em avanços significativos, mas também enfrentaram as dificuldades comuns inerentes às execuções das políticas públicas a partir dos variados e escassos recursos disponíveis da Administração Pública Municipal. A análise comparativa entre os Planos Plurianuais (PPAs) 2018–2021 e 2022–2025 da Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla) de Natal evidencia uma mudança de paradigma nas políticas públicas voltadas à conectividade e à digitalização dos serviços, especialmente nas áreas da saúde, educação e governo eletrônico (e-Gov).

Durante o ciclo do PPA 2018–2021, as ações estavam centradas na implantação de infraestrutura tecnológica, com destaque para a criação da Rede Óptica Municipal MetroNatal. Essa Rede visava interligar os equipamentos públicos municipais, particularmente escolas e unidades de saúde, como forma de estabelecer as bases técnicas necessárias à futura digitalização dos serviços. O Plano previa a conexão de 80 unidades de saúde, 20 escolas e 10 órgãos administrativos. Esse investimento foi acompanhado por estratégias iniciais voltadas ao desenvolvimento de soluções digitais, como a previsão de até 10 aplicativos e um projeto-piloto de bairro inteligente no âmbito do programa "Natal Cidade Inteligente e Humana" sob o código da ação 1629).

Com o advento do PPA 2022–2025, observa-se uma progressão significativa na estratégia municipal. A conectividade, anteriormente tratada como uma meta, é considerada neste ciclo como um patamar já alcançado. Assim, o foco se desloca para a consolidação de serviços digitais, tendo como eixo estruturante o fortalecimento do aplicativo "Natal Digital". Essa plataforma passa a ser concebida como canal central de relacionamento entre o cidadão e a administração pública, concentrando funcionalidades relativas à mobilidade urbana, assistência social, saúde e defesa civil, entre outros serviços.

No campo da saúde, o novo plano prevê a ampliação do uso do prontuário eletrônico, com a meta de cobrir 100% das Unidades Básicas com Saúde da Família, além da perspectiva de desenvolvimento de um sistema próprio para a atenção especializada. Já na educação, a política pública se expande com a introdução do programa "Estudante Conectado", que visa garantir o fornecimento de tablets[4] aos alunos da rede municipal e *chromebooks*[5] para os professores. Ainda que o uso pedagógico das tecnologias digitais permaneça incipiente, a ação representa um avanço na integração tecnológica ao cotidiano escolar. Em síntese, os dados analisados revelam um amadurecimento das políticas municipais de inovação tecnológica. O PPA 2018–2021 teve como eixo estruturante a implantação da infraestrutura de conectividade; já o PPA 2022–2025 marca uma transição para a prestação efetiva de serviços digitais, consolidando o paradigma de investimento em ciência, tecnologia e inovação com o uso de TICs no contexto da administração pública municipal.

4 Ver matéria jornalística sobre a entrega de 6.575 tablets e previsão de entrega de outros chegando a um total de 6.437 equipamentos disponibilizados em um investimento de R$ 13 milhões de reais: https://www.natal.rn.gov.br/news/post2/39034.

5 Ver matéria jornalística sobre a entrega de 302 chromebooks em um investimento total de R$ 568.650,00: https://www.natal.rn.gov.br/news/post/39435.

Quadro 1 – Comparando os objetivos entre os PPAs 2018–2021 e 2022–2025.

Comparativo		
Áreas	PPA 2018-2021	PPA 2022-2025
	Foco: infraestrutura tecnológica.	Foco: Plataforma digital e modernização na oferta dos serviços.
Administração pública direta e indireta (investimento em fibra óptica).	Implantação da rede MetroNatal (código da ação 1670) uma infovia de acesso à internet nos equipamentos de saúde, educação e nos prédios da administração pública direta e indireta.	Com a meta da implantação da rede MetroNatal (fibra óptica) atingida,o foco passou a ser a digitalização dos serviços públicos municipais. (código da ação 2313)
Saúde (investimento em cabeamentos, aquisição de equipamentos eletrônicos, e redes lógicas).	Previsão de informatização básica (código da ação 1629)	Com a meta da aquisição da infraestrutura e de equipamentos, o objetivo avançou para o desenvolvimento do Prontuário eletrônico (código da ação 2306) para toda a atenção primária; intenção de criar sistema próprio para atenção especializada.
Educação (investimento em fibra óptica).	20 escolas conectadas via rede óptica.(código da ação 1670)	Com a meta extrapolada, atingido a conectividade de 131 unidades de ensino, o objetivo passou a ser a aquisição de tablets e chromebooks para alunos e professores, promovendo as condições de ensino à distância e o uso de novas tecnologias educacionais. (código da ação 2306)
e – Gov (investimento em soluções computacionais)	Desenvolvimento inicial de softwares e apps. (código da ação da ação 1629)	As iniciativas resultaram na consolidação do App Natal Digital (código da ação 2313) como central de serviços públicos online.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Silva (2024).

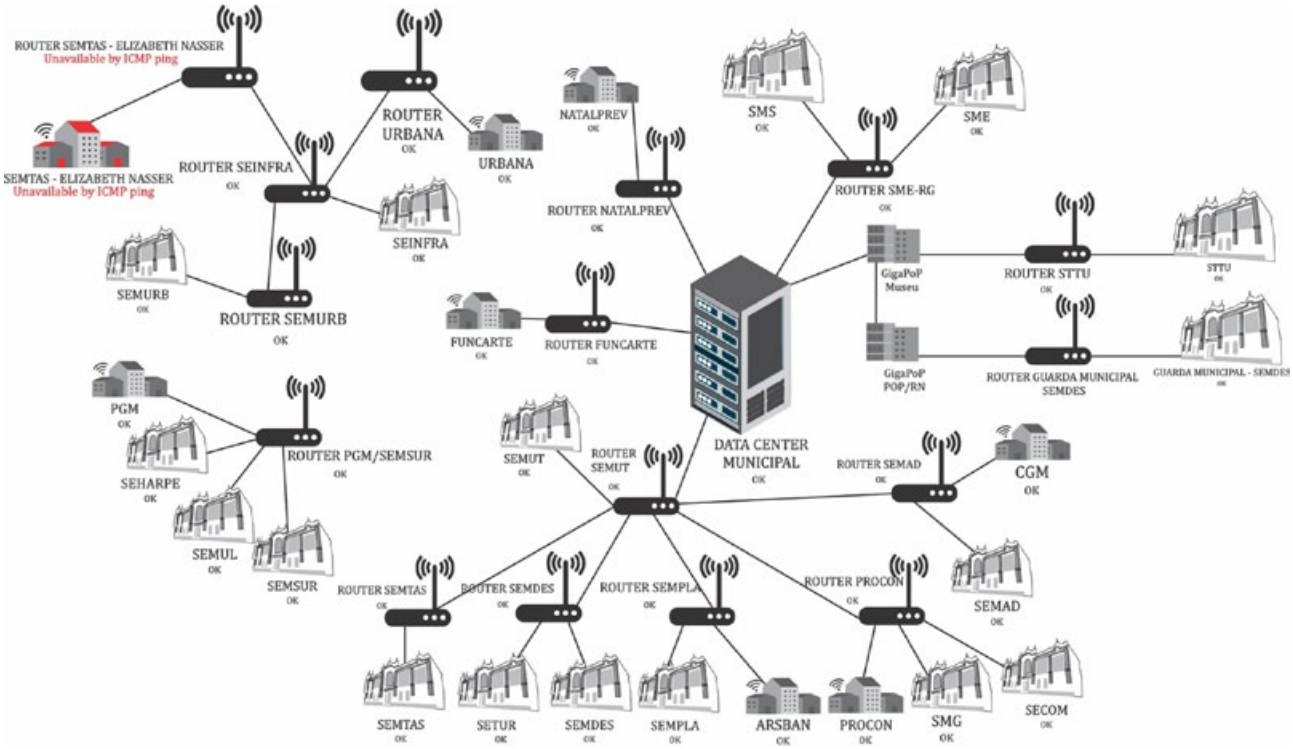
A Figura 1 indica as 27 sedes da administração pública municipal beneficiadas com o acesso à internet via Rede MetroNatal (código da ação 1670). O planejamento previa a interligação paulatina dos órgãos da administração direta e indireta à referida Rede. De acordo com a Sempla, essa é uma das mais importantes medidas no sentido de modernizar a conectividade da máquina pública municipal ao construir, com recursos próprios, uma infraestrutura para prover a municipalidade de uma rede interna de conexão, como intranet, na qual está garantido um ambiente monitorado (filtros etc.) com o melhor custo-benefício para o município e que pode se converter em avanços na digitalização dos serviços públicos ofertados à população. É nessa intranet que os sistemas próprios da Prefeitura Municipal do Natal, tais como o SIGPMN[6] – sistema de informações gerenciais do município; o Directa[7] – sistema de tributação municipal e; o e-Cidade[8] – sistema integrado de gestão do município – que são acessados pelos servidores e, em alguns casos, pela população.

6 Sistema de notificações, fotos, sistema de docume ntos eletrônicos, guia de serviços, publicação de notícias no portal da Prefeitura e portal de compras.

7 Sistema de Arrecadação, Cadastro Técnico Municipal (I.P.T.U.), Cadastro Socioeconômico (ISSQN), ITVI e Dívida Ativa.

8 Sistema de gestão municipal com módulos de folha de pagamento, recursos humanos, compras, licitações, gestão da saúde, gestão educacional, patrimônio, controle orçamentário, execução orçamentária, gestão contábil e prestação de contas.

Figura 1 – Diagrama da rede MetroNatal no monitoramento realizado na Sempla.



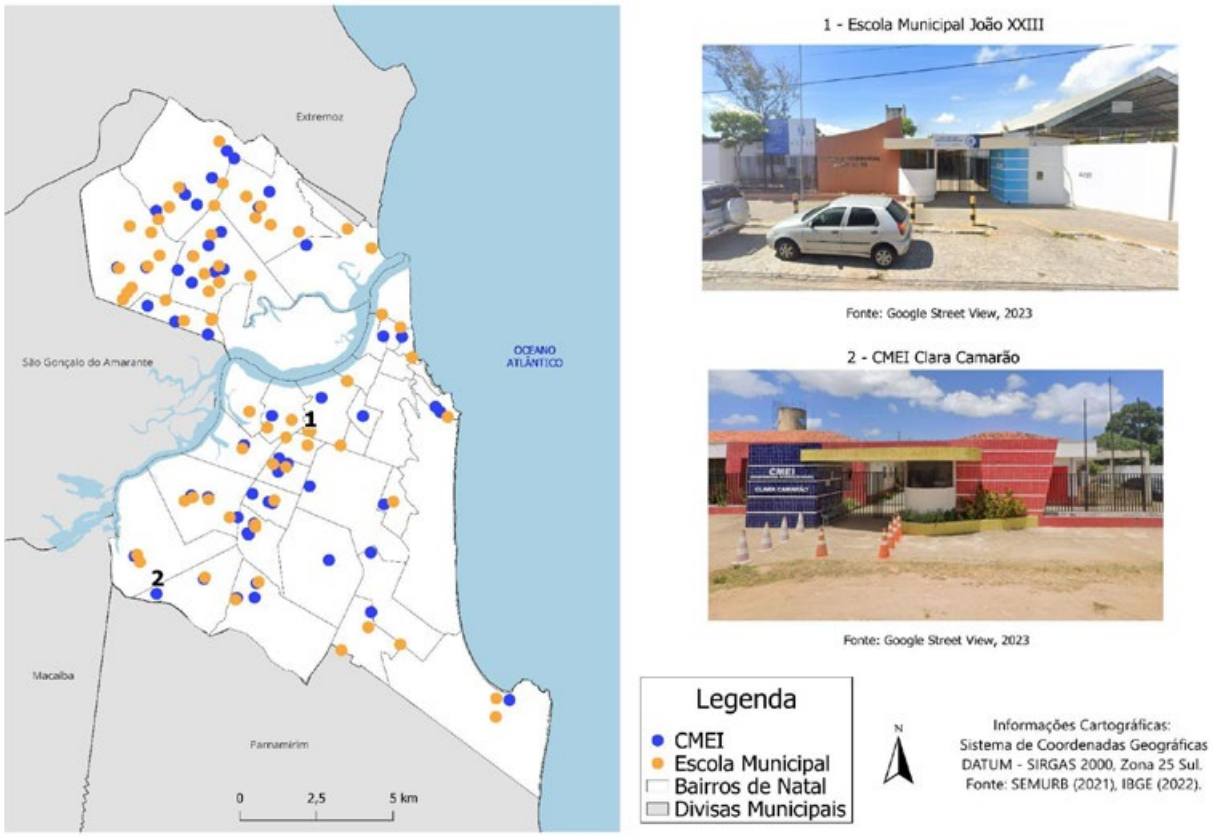
Fonte: Secretaria Adjunta de Tecnologia da Informação (SATI) da Secretaria Municipal de Planejamento – Sempla (2025).

Note-se que na figura também são observados os equipamentos, como os roteadores multiplicadores do sinal de internet e o Datacenter Municipal, que armazena todos os dados gerados pelos órgãos e que são processados no *software* público e-Cidade (*software* customizado pela PMN), tudo fruto do planejamento do PPA 2018–2021 da Sempla (código da ação 1629).

4.3. ALCANCE DA CONECTIVIDADE QUANTO AOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE EM NATAL APÓS A EXECUÇÃO DOS PPAS 2018–2021 E 2022–2025

A Rede Municipal de Ensino de Natal é composta por 147 equipamentos. São 74 Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs), bem distribuídos em toda a cidade, sendo 28 unidades na Região Administrativa Norte, 26 na Oeste, 10 na Região Administrativa Sul e 10 na Leste. Há 73 Escolas de Ensino Fundamental I e II (algumas com salas para a oferta de Educação de Jovens e Adultos – EJA). São 29 Escolas na Região Administrativa Norte, 21 na Oeste, 14 na Região Administrativa Sul e 09 na Leste. As regiões administrativas Norte e Oeste, as de menor renda, possuem, respectivamente, 61 e 46 unidades de ensino, e atendem a maior parte do número total de alunos da Rede. Em razão do seu perfil socioeconômico, concentram também o maior número de salas de Educação de Jovens e Adultos, a saber, 09 na Região Administrativa Oeste e 10 na Região Administrativa Norte. O Mapa 1 localiza as unidades com acesso à internet a partir dos investimentos na implantação da fibra óptica MetroNatal.

Mapa 1 – Equipamentos de ensino em Natal com acesso à internet em *links dedicados* de 20 megabits por segundo.



Fonte: Silva (2024).

Como mencionado no Quadro 1, 131 equipamentos de ensino foram conectados à rede MetroNatal passando a ter acesso à internet em *links dedicados* de 20 megabits por segundo. Até o presente momento, 15 CMEIS e 08 Escolas ainda não foram beneficiadas com o acesso à internet, o que compromete os avanços igualmente para todos.

A Rede Municipal de Saúde conta com um total de 92 serviços hospedados em 87 prédios distribuídos por todas as regiões administrativas. São 45 Unidades de Saúde da Família (USFs), 12 Unidades Básicas de Saúde (UBS), 6 Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), 04 UPAs, 02 maternidades, entre outros. Os serviços ofertados pelo Município vão desde os da Atenção Primária à Saúde (Saúde da Família) aos Serviços Especializados (policlínicas, hospitais, consultórios odontológicos etc.). O Mapa 2 localiza os serviços de saúde de Natal beneficiados com acesso à internet a partir dos investimentos na implantação da fibra óptica MetroNatal.

Mapa 2 – Equipamentos municipais de saúde em Natal conectados à Rede MetroNatal.

Fonte: Silva (2024).

87 serviços foram beneficiados com acesso à internet via Rede MetroNatal, de acordo com seu porte e demanda, *em links* dedicados com capacidade de *downloads* que variam entre 10, 30 e 50 Mbps e disposição de *upload* que alternam entre 3, 12 e 20 Mbps.

4.4. TRANSFORMAÇÕES DE GOVERNO DIGITAL EM NATAL/RN A PARTIR DOS DOIS ÚLTIMOS PPAS MUNICIPAIS.

As transformações em governo digital executadas nos Planos Plurianuais (PPAs) de Natal evidenciam uma transição do investimento em infraestrutura tecnológica para a consolidação de plataformas digitais de atendimento ao cidadão. No PPA 2018–2021, o processo de digitalização foi iniciado com a implantação da rede óptica municipal, por meio da ação "Implantação da rede óptica do município – Natal Digital", que interligou unidades de saúde, escolas e prédios administrativos, criando as condições técnicas necessárias à digitalização futura dos serviços públicos.

No mesmo ciclo, foi criado o programa "Natal Cidade Inteligente e Humana", que previa o desenvolvimento de aplicativos e softwares voltados à modernização da gestão pública e à promoção da cidadania digital. Dentre as soluções criadas, destacaram-se os aplicativos "Fala Natal" (voltado à ouvidoria cidadã) e "Visit Natal" (focado no turismo), posteriormente desativados. A política de governo digital, neste momento, ainda se encontrava em fase de testes e estruturação, com ênfase na experimentação de ferramentas e no fortalecimento da infraestrutura.

Já no PPA 2022–2025, observa-se uma mudança estratégica: o foco se desloca da infraestrutura para a prestação efetiva de serviços digitais. Isso se materializa na institucionalização do programa "Natal Mais Digital" e na consolidação do aplicativo "Natal Digital" como principal plataforma de e-Gov da capital. O novo ciclo estabelece metas mais robustas, como a ampliação de 100% dos serviços digitais disponíveis, o fortalecimento da relação entre gestão pública e cidadão, e o suporte ao paradigma da cidade inteligente.

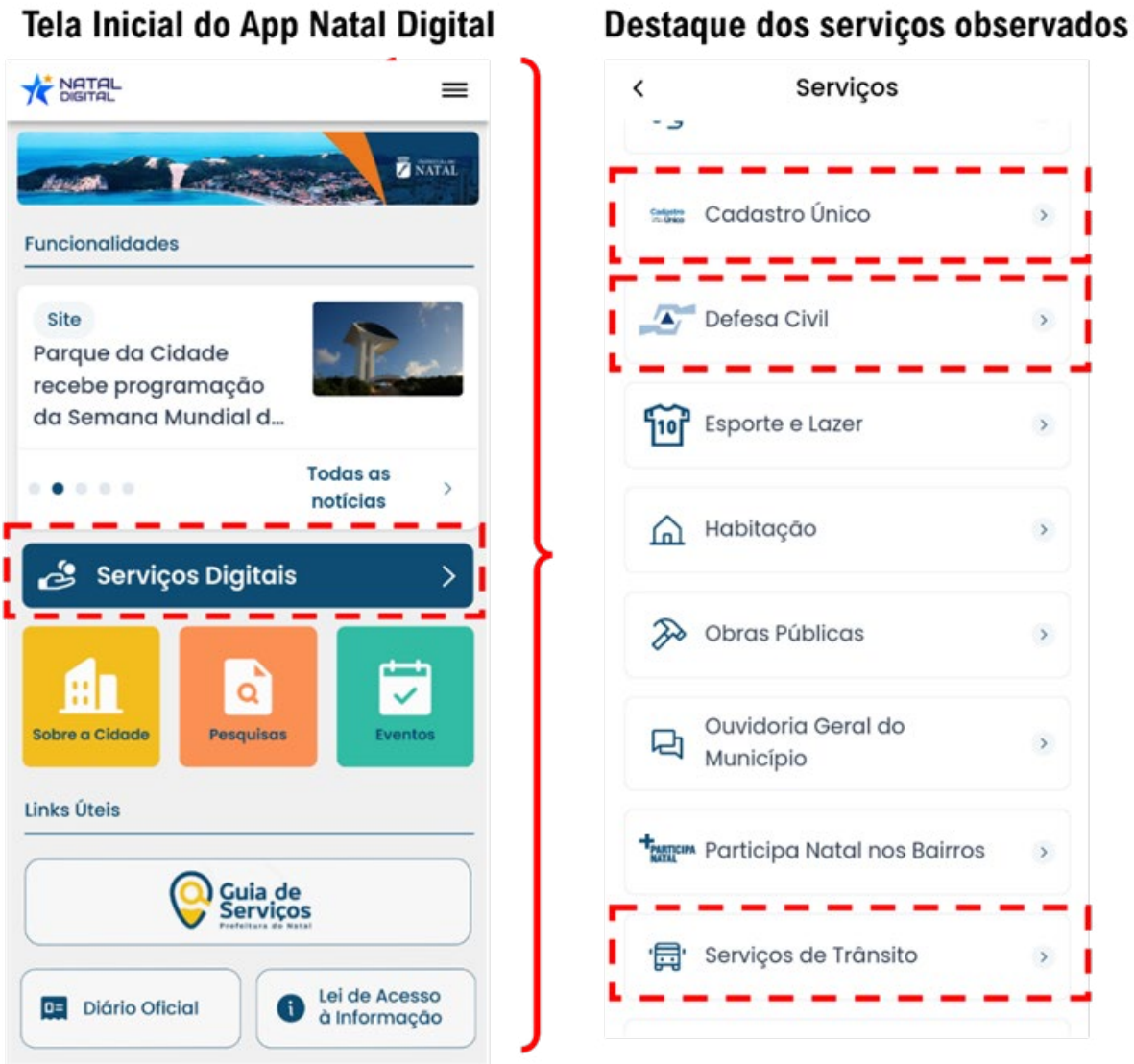
O App Natal Digital, nesse contexto, centraliza diversos serviços que antes estavam dispersos em

plataformas distintas. Entre os principais serviços disponibilizados destaca-se o agendamento de atendimentos do CadÚnico, solicitações relacionadas ao trânsito e mobilidade urbana, emissão de cartões para pessoas com deficiência e idosos, bem como acionamentos emergenciais da Defesa Civil. Essas funcionalidades foram regulamentadas por atos administrativos, como a Portaria n.º 17/2022 da Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social (SEMTAS).

Apesar dos avanços, a pesquisa ressalta desafios significativos, como a exclusão digital de parcelas vulneráveis da população e a carência de letramento digital, comprometendo o acesso equitativo aos serviços. Tais limitações evidenciam que a consolidação do governo digital, embora promissora, ainda demanda políticas complementares voltadas à inclusão tecnológica e à capacitação dos cidadãos.

Na Figura 2, apresenta-se a interface de abertura de alguns dos serviços digitais dispostos no App Natal Digital. Destacam-se, nas linhas pontilhadas em vermelho, três serviços observados no artigo como sendo a porta de acesso para o cidadão natalense alcançar o e-Gov.

Figura 2 – Interface do App Natal Digital para os serviços digitais: mobilidade, assistência e defesa civil.



Fonte: elaborado pelos autores a partir do acesso ao App Natal Digital (2025).

O serviço de assistência social digitalizado foi o de agendamento para inclusão e/ou atualização de famílias em situação de vulnerabilidade social no Cadastro Único. Com a transição do Programa Bolsa Família para o Programa Auxílio Brasil, incluindo-se a categoria de famílias unipessoais, bem como com o incremento de outras ações de assistência desencadeadas na época do, Covid-19, a procura pelo agendamento cresceu exponencialmente. As filas se avolumaram e as pessoas que aguardavam atendimento somente para agendar o dia da entrevista para inclusão ou atualização passavam a noite em frente aos equipamentos das Semtas, como CRAS, CREAS e Unidades Descentralizadas de CadÚnico. As Imagem 1 e Imagem 2 são registros do período mais agudo do problema identificado, principalmente nas Unidades descentralizadas de CadÚnico localizadas no bairro Ribeira (região Leste) e no bairro Igapó (região Norte).

Imagem 1 – Filas extensas em frente a Unidade descentralizada de CadÚnico no bairro da Ribeira, 2022.

Fonte: Kleber Teixeira (2022).

Imagem 2 – Filas extensas em frente a Unidade descentralizada de CadÚnico em Igapó, 2021.

Fonte: Pedro Trindade (2021).

De acordo com a coordenação do CadÚnico, com a digitalização do serviço foi possível ofertar mais vagas, uma vez que os servidores atuantes nas funções de atendimento telefônico e presencial, na organização das filas, em ações administrativas etc. foram remanejados para realizar o cadastramento propriamente dito. Foi necessário adquirir também novos computadores para suportar a demanda específica do público-alvo, uma vez que as requisições para o serviço sobrecarregaram todo o sistema. A Imagem 3, cedida pela referida coordenação, apresenta uma disposição do serviço com melhorias apontadas pela Semtas como resultado da digitalização do serviço 'agendamento'. Segundo a coordenação, após a solução digital, o usuário tem um tempo de espera de no máximo 30 minutos e o faz em uma sala arejada com cadeiras para todos.

Imagem 3 – Redução de filas nas Unidades descentralizadas de CadÚnico, 2022.

Fonte: imagens cedidas pela coordenação do CadÚnico, 2022.

Aparentemente, a digitalização do serviço de agendamento não acompanha a demanda representada pelo aumento, por exemplo, de 36.703 famílias em situação de pobreza em Natal no ano de 2023. Apesar dos esforços para a digitalização do serviço, é preciso melhorar o planejamento e ampliar os recursos administrativos e financeiros para além de soluções digitais, a fim de alcançar a prometida perspectiva de inclusão. As famílias em situação de pobreza conseguem acessar o App Natal Digital?

5. CONCLUSÃO

Os dados e informações coletados ao longo da pesquisa indicam que as estratégias adotadas pelos coordenadores responsáveis pela elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) analisados foram fundamentais para promover o engajamento dos servidores públicos municipais com os conceitos e diretrizes do planejamento de médio prazo. Destacam-se, nesse processo, as oficinas de capacitação promovidas como parte da metodologia participativa de construção dos PPAs. Essas oficinas, juntamente com outras estratégias formativas e mobilizadoras, revelaram-se eficazes não apenas na disseminação de conhecimentos técnicos e conceituais, mas também no fortalecimento de uma cultura institucional voltada à inovação e ao planejamento estratégico. Tais práticas podem ser consideradas exemplos bem-sucedidos de boas práticas em gestão pública e, por isso, servem de referência para outros municípios brasileiros que buscam qualificar seus processos de planejamento.

Outro aspecto relevante evidenciado pelo estudo diz respeito à participação social por meio de plataformas digitais, com destaque para a experiência do PPA Virtual de Natal, implementado durante o período da pandemia da COVID-19. Essa iniciativa possibilitou ampliar os canais de escuta e envolvimento da população, mesmo

em um contexto de restrições sanitárias, demonstrando a viabilidade e a eficácia de mecanismos digitais de participação como instrumentos complementares ao planejamento participativo tradicional.

Um dos principais achados do artigo refere-se aos avanços no campo da ciência, tecnologia e inovação (CT&I), impulsionados pelas ações estruturadas nos PPAs elaborados pela Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla). A análise evidencia que, entre os dois períodos considerados — 2018–2021 e 2022–2025 —, houve progressos significativos no alcance de metas voltadas à modernização da infraestrutura tecnológica e à promoção da transformação digital na administração municipal. Esses avanços criaram as condições necessárias para que o PPA 2022–2025 pudesse incorporar metas mais ousadas e estratégicas no âmbito do governo digital, consolidando uma agenda de inovação alinhada aos princípios da cidade inteligente.

Nesse contexto, a implantação de rede de fibra óptica em Natal, iniciada com o PPA 2018–2021, assume papel central como infraestrutura habilitadora da conectividade dos serviços públicos nas áreas de administração, saúde e educação. As infovias implantadas constituem um alicerce essencial para a transformação digital da cidade, servindo como base material para a integração de sistemas, a eficiência operacional dos órgãos públicos e a ampliação do acesso da população a serviços digitais. Dessa forma, a infraestrutura de conectividade é interpretada no artigo como um vetor de inovação tecnológica e uma das principais sustentadoras dos objetivos propostos pelo projeto de cidade inteligente e humana em Natal.

Adicionalmente, a pesquisa identificou o fortalecimento da estratégia de governo digital no município, materializada, entre outras iniciativas, pela criação e ampliação do aplicativo "Natal Digital", desenvolvido no âmbito do Programa Natal Mais Digital, vinculado ao PPA 2022–2025. O aplicativo, que contempla três metas estratégicas relacionadas ao desenvolvimento de uma cidade inteligente, passou a ofertar serviços públicos digitais de secretarias como a Semtas (Assistência Social), Semdes (Defesa Social) e STTU (Mobilidade Urbana), destacando-se como uma ferramenta concreta de aproximação entre o cidadão e o poder público. O estudo conclui que a digitalização dos serviços públicos, expressa por meio de plataformas como o App Natal Digital, representa um avanço significativo na consolidação de políticas públicas orientadas por princípios de inovação, eficiência e humanização — pilares fundamentais da política de cidade inteligente e humana adotada pela gestão municipal. No entanto, a pergunta estabelecida sobre as transformações de governo digital em Natal/RN a partir dos dois últimos PPAs municipais (item 4.4) suscitam uma nova agenda de pesquisa relativa à inclusão digital das populações em situação de vulnerabilidade social.

6. Referências

1. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, v. 47, n. 1, 1996.
2. SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2009.
3. SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos, 2ª ED. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
4. FIRMINO, Rodrigo José. Securitização, vigilância e territorialização em espaços públicos na cidade neoliberal. Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online), v. 15, n. 1, p. 23–35, 2 dez. 2017.
5. PASTI, André; CRACCO, Luís. Tecnopolíticas urbanas, informação e competitividade territorial: notas sobre um ranking de smart cities. Boletim Campineiro de Geografia, Campinas, v. 12, n. 1, 2022. DOI: https://doi.org/10.54446/bcg.v12i1.2867.
6. SILVA, Analúcia de Azevedo.Cidade inteligente e humana: perspectivas e contradições em Natal/RN / Analucia de Azevedo Silva. – 2024.300f.: il.
7. POR, T. Transparência. Disponível em: <https://www2.natal.rn.gov.br/transparencia/>. Acesso em: 23 abr. 2025.
8. Portaria no 17/2022 – GS/Semtas de 08 de fevereiro de 2022, publicado no Diário Oficial do Município no. 4827 de fevereiro de 2022.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Avaliação de desempenho de projetos estratégicos na administração municipal: comparação entre um modelo estruturado e um empírico

- **Victor Hugo Pereira da Cruz de Araújo**
  Prefeitura Municipal de Salvador, Brasil
  E-mail: victor.araujo@salvador.ba.gov.br
- **Celso Tavares Ferreira**
  Prefeitura Municipal de Salvador, Brasil
  E-mail: celso.tavares@salvador.ba.gov.br

Resumo

Este estudo comparou, para o mesmo conjunto de indicadores de desempenho, uma avaliação parametrizada, com critérios e metodologia definidos de forma matemática, utilizando médias ponderadas, e uma avaliação subjetiva, pautada nas convicções e vivências de cada avaliador. O objetivo foi compreender se existiam diferenças significativas entre os resultados das avaliações para cada um dos métodos. Os dados utilizados foram dos projetos estratégicos do Plano Estratégico Municipal 2021-2024 de Salvador. A amostra foi de 23% da carteira de projetos. Para a avaliação experimental, participaram os servidores responsáveis pelo monitoramento e avaliação das ações estratégicas. Foi encontrada uma divergência de 32% entre os modelos de avaliação e, destas, 75% representaram uma piora de conceito. Os servidores acreditam que o novo modelo é uma inovação na Prefeitura de Salvador, que diminuiu as discordâncias entre os órgãos, e que há diferenças entre as avaliações empírica e parametrizada, o que não se confirmou no experimento.

Palavras-chave: Planejamento estratégico; políticas públicas; monitoramento; avaliação de desempenho; teste cego.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas tem sido notória a retomada do protagonismo do campo do conhecimento das Políticas Públicas (PP), sendo amplamente discutidos não apenas seus tipos, mas também modelos de decisão, implementação e avaliação (SOUZA, 2006), o que impulsionou seu *status* científico entre os anos 20 (RODRIGUES, 2010) e meados do século passado, por volta da década de 50 (BITENCOURT *et al.*, 2022).

No bojo desta notoriedade, sobretudo na mídia, despontam também discussões de temas correlatos e igualmente importantes para o entendimento da ação pública, a saber: a ciência política, a economia, a saúde pública, estatística e o direito.

As Políticas Públicas, em todas as áreas e níveis de governo, são imprescindíveis para o desenvolvimento socioeconômico de um território. Estes instrumentos de desenvolvimento, podem ser entendidos como

as ações tomadas por um determinado governo, objetivando interferir em uma realidade social (TRONCO, 2013).

Na mesma linha, Secchi (2010) define uma política pública como uma diretriz clara de enfrentamento a um problema público, indicando dois elementos indispensáveis para o entendimento das políticas públicas: a intencionalidade da ação e a resposta a uma demanda sensível da coletividade.

No campo da intencionalidade, Dye (1984) *apud* Souza (2006) reflete que a ação de um determinado governo pode ser materializada como a inação diante de um problema público. Nesse sentido, para Souza (2006), revela-se uma característica da política (em todos seus tipos) por vezes esquecida, ainda que relacionada com a intencionalidade: o interesse, evidenciando assim a essência da vida pública – não totalmente racionalizável – que é o embate entre interesses, ganhos e ideias.

No entanto, no Brasil, a consecução desta intencionalidade em ações buscando alterar positivamente as realidades locais têm sido desafiadora. Isto se dá pelo perfil das municipalidades brasileiras, muitas vezes de pequeno porte, fragilizadas institucionalmente, tecnicamente e financeiramente (MACEDO *et al.*, 2020).

Tavares (2006) evidencia isto, indicando que, com relação ao planejamento da ação pública, as baixas qualificação e remuneração do corpo técnico, resultado de uma baixa capacidade financeira das municipalidades, tem como decorrência projetos de desenvolvimento local inacabados, muitas vezes sem objetivos alcançados, configurando um mau uso do recurso público, já escasso nos casos dos pequenos municípios.

Neste contexto de fragilidade técnica e institucional, paralelo ao desenvolvimento das políticas públicas, evoluíram também as ferramentas de Planejamento, Ordenamento e Desenvolvimento Urbano no Brasil, em suas diversas esferas, tendo como força motriz a necessidade de equacionamento das questões físicas, territoriais, econômicas e socioambientais (REZENDE E ULTRAMARI, 2007).

As ferramentas de Planejamento Urbano que mais se destacaram nos últimos anos foram os Planos Diretores Municipais e os Planos Estratégicos Municipais (PEM). Independente da ferramenta utilizada para o planejamento, Andrade *et al.* (2005) *apud* Rezende e Ultramari (2007) destacam que as atividades de planejamento são o ponto inicial de uma gestão municipal efetiva, sendo o bem-estar dos residentes, fruto da qualidade do planejamento da ação pública.

POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO

A Constituição Federal de 1988, conhecida como constituição cidadã, descentralizou diversas responsabilidades e poderes com os estados e municípios. Entre estas novas responsabilidades destaca-se a competência para formulação, gestão e monitoramento da Política de Desenvolvimento Urbano.

Em adição, os ideais neoliberais de desenvolvimento vigentes à época afloraram a ideia de mundo globalizado e competitivo, encarando processo de desenvolvimento com uma competição entre cidades, em detrimento de um ambiente colaborativo. Esta competição se justificou na busca da construção de um ambiente local que propiciasse investimentos externos, considerando a grave crise global da década de 90, e um cenário de cortes de repasses dos entes supranacionais para as municipalidades, atrelado ao crescimento e surgimento de novas demandas sociais (PINHEIRO, 2014).

Nesta conjuntura, Pfeiffer (2000) destaca que o processo competição entre os municípios, de certa forma foi necessário, considerando que a descentralização de responsabilidades imposta pela CF/88 não veio acompanhada de suporte da União. Assim, os municípios se viram encurralados a buscar seu desenvolvimento de todas as formas.

Este processo de competição entre os municípios nas décadas de 80 e 90 culminou na adoção de Planos Estratégicos Municipais (PEM) em diversas cidades da América Latina, buscando algum nível de organização da ação pública, em busca da consecução de objetivos dos governos locais. Todavia, estes PEM possuíam(em) diversas deficiências, considerando que em sua grande parte, não se configuram como uma estratégia de desenvolvimento estruturada, visto sua complexidade no ambiente urbano.

Pinheiro (2014) discute que a adoção do PEM como técnica de planejamento urbano fracassou, tomando em conta o viés essencialmente empresarial empregado nestes planos, que em resumo foram "maquiagens para atração de investimentos", sem o estabelecimento de uma política de desenvolvimento urbano estruturada e socioeconomicamente inclusiva.

Apesar deste fracasso enquanto estratégia de desenvolvimento ampla e inclusiva, Pfeiffer (2000) argumenta que os Planos Estratégicos Municipais pela sua ampla utilização e difusão, passaram a representar uma vantagem enquanto instrumento de planejamento do desenvolvimento de cidades, visto que são encarados popularmente como contratos político-sociais. Desse modo, passam a funcionar como uma pressão pública para a consecução de ações e atingimento de objetivos por aqueles que detém competência, capacidade e recursos para assim fazer.

Por fim, esclarece que esta ferramenta, combinada com técnicas de gerenciamento de projetos, e um processo de construção participativo e integrado, torna-se uma vantagem aos municípios, considerando que se pode organizar esforços, recursos e insumos em curto e médio prazo, sem uma base legal definida de aprovação, reduzindo a burocracia.

Partindo deste papel de acordo político-social dotado aos PEM, as funções de monitoramento e avaliação, e comunicação, se tornam importantes para o controle das atividades, na medição de desempenho e no acompanhamento de indicadores estruturados, para todos os interessados neste processo.

Para Rezende (2009), desta rotina podem se resultar ainda ajustes de escopo, corrigindo rotas de atuação, possibilitando atuações coordenadas intersetoriais e intergovernamentais, buscando a maximização dos impactos no desenvolvimento local e o controle da execução orçamentária, por exemplo. Não só isso, desta avaliação, normalmente cíclica, possibilita-se julgar também as atividades de planejamento e pré-planejamento.

Por fim, este processo de monitoramento e avaliação destes acordos político-sociais que se tornaram os PEM pode suprir ainda a necessidade do mapeamento de impactos – espera-se que positivos – de ações empregadas pelo poder público, no sentido de justificar o emprego de recursos, sejam quais forem (PFEIFFER, 2000).

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No Ciclo das Políticas Públicas, uma atividade de grande relevância é a avaliação das ações planejadas e implementadas. Para Anderson (1979, p. 711) *apud* Secchi (2010), a avaliação das políticas públicas é o "processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática", ou seja, é o juízo relacionado aos resultados e impactos apresentados pela ação da máquina pública. Este juízo pode ser classificado como *ex-ante*, ou *ex-post*, quando realizado antes ou depois da implementação da política pública, respectivamente.

As avaliações *ex-post* são importantes ferramentas de apoio à decisão quando já se tem em curso uma política pública. Este tipo de avaliação permite aos gestores e/ou tomadores de decisão, visualizar pontos de melhoria nas PPs, assim como, refinar a alocação de recursos entre diversas PPs, ou até entre ações de uma mesma PP (CASA CIVIL *et al.*, 2018).

Nesse campo, faz-se necessário ainda a distinção entre Monitoramento e Avaliação, comumente confundidos no ambiente de estudo das ações empreendidas pelo poder público, mas também nas próprias instituições que estão implementando e/ou avaliando as ações. Ambos existem para entender como uma política pública se comporta no mundo real, e como o mundo real responde à implementação dela, mas tem especificidades em termos de periodicidade, escopo e resultados que os tornam distintos, ainda que complementares.

De acordo com a OCDE (2002), monitoramento (*monitoring*) é um processo contínuo e periódico de coleta sistemática de informações específicas, que permite aos interessados concluírem sobre o progresso, objetivos atingidos e recursos empregados na implementação de uma ação estratégica. Já a avaliação, é uma análise sistemática e objetiva de critérios definidos (desenho, processo, impacto, custo etc.) de um esforço, seja ele um programa, uma política ou um projeto. Esta avaliação é feita de forma pontual, podendo acontecer antes, durante ou depois da implementação de uma ação, mas gerando sempre aprendizados e recomendações.

O tipo de avaliação *ex-post* de políticas públicas mais comumente confundido com o monitoramento são as avaliações de resultado. No entanto, a CASA CIVIL *et al.* (2018), destaca que um monitoramento se atém necessariamente a indicadores de execução da Política Pública, enquanto em uma avaliação de resultados é mais ampla, possibilitando análises qualitativas e quantitativas que revelam diferentes nuances da população beneficiária da PP.

Outro tipo de avaliação de PP *ex-post* que compartilha técnicas e conceitos com o processo de

monitoramento, são as avaliações de implementação. A implementação de uma PP pode ser entendida como o conjunto de esforços empreendidos e recursos alocados pelo poder público na execução de ações e programas previstos (CGU, 2015). Trazida por alguns autores como avaliação de processos, a avaliação de implementação investiga se a política está sendo executada como idealizada, identificando o caminho crítico das ações, realizando um juízo voltado à gestão de riscos e aprimoramentos.

2. OBJETIVOS

O objetivo deste trabalho foi comparar as avaliações dos resultados entre uma metodologia subjetiva, pautada na experiência dos gerentes-avaliadores, e de uma metodologia quantificável e parametrizada para o Plano Estratégico do município de Salvador. De modo específico, buscou-se ainda entender a percepção dos usuários do modelo de avaliação parametrizado em diversas perspectivas e apontar os ganhos e retrocessos com a aplicação do novo modelo.

3. METODOLOGIA

Este trabalho se configura como uma pesquisa de campo quantitativo-descritivo, com características de avaliação de programa. De acordo com Marconi e Lakatos (2003), as avaliações de programa se prestam a buscar os efeitos e resultados gerados por uma atividade ou método diferenciado de prestação/execução de um serviço ou de um programa. Neste tipo de estudo, as hipóteses são derivadas exclusivamente do método/ação em avaliação, não sendo assim, teóricas. O recorte populacional utilizado no universo de pesquisa pode ser considerado como transversal, sem estratificação declarada.

Para operacionalizar o estudo, foram trabalhadas duas etapas. Na primeira, foi aplicado um questionário em formato on-line e sem identificação, buscando coletar a percepção dos participantes sobre o modelo de avaliação em uso. Como usual em pesquisas de opinião, este questionário utilizou uma Escala *Likert* nos questionamentos (Discordo Totalmente – Concordo Totalmente), buscando a posterior quantificação das percepções dos participantes.

Em seguida foi aplicado em *template*, referenciando os itens de avaliação da metodologia de avaliação de desempenho implementada na Prefeitura de Salvador. Daí, sem auxílio da metodologia estruturada e sua planilha eletrônica, os participantes categorizaram os projetos conforme a sua percepção subjetiva, como realizado nos anos anteriores. A partir disso, foram comparados os resultados das avaliações realizadas neste estudo com o grupo controle, formado pelas avaliações reais, realizadas com auxílio da metodologia e de sua planilha eletrônica.

ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Esta pesquisa foi desenvolvida junto à Diretoria de Planejamento Estratégico da Casa Civil da Prefeitura Municipal de Salvador. A Casa Civil foi criada no ano de 2008 por meio da Lei nº 7.610, sendo alterada em 2012 e 2016, pelas Leis n.º 8.376 e 9.186, respectivamente. De acordo com o Regimento da Casa Civil, instituído pelo Decreto nº 31.001/19, compete a este órgão da administração direta municipal:

> Assessorar o Chefe do Poder Executivo na formulação do planejamento estratégico e orçamentário da Administração Pública Municipal, na gestão e controle dos projetos estratégicos intersetoriais, no acompanhamento de indicadores de desempenho, na avaliação de resultado das ações empreendidas pelo Poder Executivo Municipal e na captação de recursos financeiros. (SALVADOR, 2019, p. 1)

Entre as diretorias do órgão, a Diretoria de Planejamento Estratégico tem como competência a formulação das diretrizes de construção da estratégia do governo, assim como operacionaliza o monitoramento de dados e a avaliação das ações e metas propostas. Além disso, a diretoria coordena a elaboração do Plano Estratégico da Gestão Municipal em consonância com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador – PDDU; articula para que o Planejamento Orçamentário reflita a estratégia traçada; e apoia a implementação do Plano Estratégico junto aos Órgão e Entidades.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE SALVADOR

O Planejamento Estratégico é uma ferramenta de gestão e organização consolidada não apenas no mundo empresarial. Como já exposto, na América Latina e Caribe, principalmente no Brasil, nos anos 80 e 90, os PEM se tornaram ferramentas de planejamento muito utilizadas pelos municípios, buscando organizar suas estratégias de desenvolvimento.

Salvador (2021), sugere que a prática de planejamento culminando em Plano Estratégico, historicamente já vinha sendo realizada no município, mas se descontinuou. Destaca também, que em 2013, em uma transição de governo, a retomada deste instrumento foi definida para guiar a estratégia de renovação da Capital Baiana, possibilitando também melhor monitoramento e comunicação do poder público com os demais interessados no assunto.

Assim, se retomou a prática de estudar a cidade e definir "ações prioritárias" que serão desenvolvidas ao longo do período planejado. Desde então, a utilização do PEM vem se mostrando a melhor forma de alcançar os objetivos almejados para a cidade (SALVADOR, 2021).

Nesse contexto, o PEM passou a ser uma das ferramentas de planejamento público utilizadas desde 2013, tendo como horizonte de projeto os 4 anos de um governo, compilando assim as políticas públicas priorizadas pela gestão.

A partir da metodologia implementada por uma consultoria internacional desde 2013, o Plano Estratégico de Salvador conta com 7 eixos estratégicos, que reúnem as 100 metas e 103 projetos por áreas temáticas, a saber: capital do conhecimento; capital da qualidade de vida, capital da eficiência, capital da igualdade social, capital da inovação e desenvolvimento inclusivo, capital da modernidade e sustentabilidade e capital da mobilidade.

PARTICIPANTES

A pesquisa foi realizada com 05 gerentes de projetos que atuam na gestão e avaliação de desempenho da carteira de projetos do Plano Estratégico Municipal 2021-2024, sendo o único gerente de projeto excluído deste estudo, um dos autores. Assim, o conjunto de participantes do estudo foi em sua totalidade do sexo feminino. Estas profissionais ocupam cargos comissionados de Grau 55 e Grau 57 – cargos de gerência intermediária – na estrutura administrativa da Casa Civil, denominados Gerentes de Projetos Estratégicos I e II, respectivamente, e lotados na Diretoria Geral de Planejamento Estratégico – DGPE. Quanto à atuação, esta equipe é composta por Engenheira, Advogada, Economista, Arquiteta, Educadora Física, todas atuando na gestão dos projetos ligados à sua área de formação.

O MÉTODO EM ANÁLISE

A Prefeitura Municipal do Salvador conta com um modelo de Plano Estratégico composto por Projetos, Metas e marcos de entrega desde 2013. O modelo operacional de apuração de resultados e avaliação de desempenho nos últimos anos vinha se dando apenas de forma subjetiva, com base na percepção de cada gerente estratégico, sem métricas e critérios bem definidos e quantificáveis.

A classificação se dava em 4 classes, sendo as indicações subjetivas para o enquadramento nestas, ilustradas pela Figura 1.

Figura 1 – Diretrizes de classificação de projetos até 2021

Fonte: Prefeitura Municipal de Salvador (2021)

Em 2021, a nova liderança determinou uma nova metodologia de avaliação de resultados com critérios, métricas e periodicidade definidas, permitindo classificar os Projetos Estratégicos em 5 classes: Destaque, Notável, Regular, Péssimo e Insuficiente. Esta avaliação se dá em duas frentes: o esforço empreendido pelo órgão responsável pelo projeto e o impacto gerado à população.

Considerando o apresentado no item 2, esta avaliação pode ser entendida como um modelo único, que mescla características de uma avaliação de resultados (impacto gerado), assim como de uma avaliação de implementação (esforço do órgão). Esta singularidade se dá pela construção in loco do modelo, com base em vivências e crenças dos formuladores, sem a adoção de modelos consolidados e impostos por outras instituições/organizações.

Relacionando as duas frentes de avaliação com os itens avaliáveis tem-se que: a meta global do projeto está relacionada ao impacto para a população; os indicadores de projeto, entregas especiais realizadas (marcos de entrega) e o andamento das atividades previstas se relacionam com o esforço empreendido pelo órgão, de forma contínua ao longo do ano.

As avaliações são realizadas com base em coletas de dados mensais, de forma a apurar o andamento das atividades ao longo do ano e, paralelamente, acompanhar o desempenho geral do projeto ao longo do ano. Utilizando a metodologia empregada pela diretoria, a cada item avaliável é atribuída uma nota de 0 a 10, conforme a descrição abaixo:

> **(1) Nota atribuída a cada meta:** obter o percentual de atingimento da meta, conforme o que foi alcançado acumuladamente até o período de avaliação, e multiplicar o percentual encontrado por 10. Caso o projeto esteja vinculado a mais de uma meta, a nota a ser considerada passa a ser a média aritmética simples das pontuações atribuídas, conforme o número de metas associadas ao projeto.
>
> **(2) Nota atribuída a cada indicador do projeto:** obter o percentual de atingimento da meta do indicador, conforme o que foi alcançado acumuladamente até o período de avaliação, e multiplicar o percentual encontrado por 10. Caso o projeto possua mais de um indicador, a nota ser considerada passa ser a média aritmética simples das notas individuais atribuídas, conforme o número de indicadores associados ao projeto.
>
> **(3) Nota atribuída a cada marco de entrega:** considerar o andamento de cada marco de entrega previsto no projeto até o período sob avaliação, atribuindo a seguinte pontuação:
>
> **(3.1) Marcos com entrega realizada:** em dia ou entregue no prazo: 10 pts; com atraso de até 30 dias: 9 pts; com atraso superior 30 e até 60 dias: 8 pts; com atraso superior a 60 e até 90 dias: 7 pts; com atraso superior a 90 dias: 6 pts.
>
> **(3.2) Marcos com entrega ainda não realizada:** com atraso de até 30 dias: 8 pts; com atraso superior 30 e até 60 dias: 6 pts; com atraso superior a 60 e até 90 dias: 4 pts; com atraso superior a 90 dias: 2 pts. A nota a ser considerada é a média aritmética simples das pontuações individuais atribuídas, conforme o número de marcos de entrega previstos ao projeto.
>
> **(4) Nota atribuída a cada Linha de Ação:** considerar o andamento de cada linha de ação prevista no projeto até o período sob avaliação, atribuindo a seguinte pontuação: em dia: 10 pts; com atraso de até 30 dias: 8 pts; com atraso superior 30 e até 60 dias: 5 pts; com atraso superior a 60 dias: 0 pts. A nota a ser considerada é a média aritmética simples das pontuações individuais atribuídas, conforme o número de linhas de ação previstas ao projeto. (SALVADOR, 2023)

Para a avaliação final dos projetos, é realizada uma média ponderada com as notas obtidas em cada um dos critérios. O peso de cada um dos itens foi definido em discussão da equipe, considerando a sua importância para a mudança da realidade da cidade, e influência na melhoria de vida dos residentes. Diante da impossibilidade de medição do desempenho de algum dos itens, devido a, por exemplo, indisponibilidade de dados, os pesos são redistribuídos entre os demais itens, seguindo sempre a lógica de impacto na vida cotidiana dos residentes.

A Figura 2 ilustra as possibilidades de avaliação e a distribuição dos pesos para cada um dos critérios.

Figura 2 – Formas de avaliação e pesos aplicáveis à média ponderada

FORMA DE AVALIAÇÃO	PESO APLICÁVEL				MÉDIA PONDERADA (MP)
	META	MARCO DE ENTREGA	INDICADOR	LINHA DE AÇÃO	
PLENA	4,5	2,5	2,0	1,0	7,92
PARCIAL 1	6,0	-	2,5	1,5	-
PARCIAL 2	-	6,0	2,5	1,5	-
PARCIAL 3	5,5	3,0	-	1,5	-
PARCIAL 4	8,0	-	-	2,0	-
PARCIAL 5	-	-	6,0	4,0	-
PARCIAL 6	-	6,0	-	4,0	-

Fonte: Prefeitura Municipal de Salvador (2023)

Calculada a média ponderada, o projeto é classificado nas categorias já citadas conforme os intervalos de nota definidos para cada uma das categorias. A Figura 3 exemplifica a classificação de um projeto, conforme a metodologia.

Figura 3 – Classificação dos projetos conforme a média obtida na avaliação de desempenho

MÉDIA PONDERADA ALCANÇADA	DESEMPENHO ALCANÇADO			MÉDIA PONDERADA
7,92	( )	⇧	DESTAQUE	9,0 ≥ MP ≤ 10,0
	(X)	⇗	NOTÁVEL	7,5 ≥ MP < 9,0
	( )	⇨	REGULAR	5,5 ≥ MP < 7,5
	( )	⇘	INFERIOR	3,0 ≥ MP < 5,5
	( )	⇩	INSUFICIENTE	0,0 ≥ MP < 3,0

Fonte: Prefeitura Municipal de Salvador (2023)

APLICAÇÃO DOS QUESTIONÁRIOS

O questionário de opinião (Apêndice A) foi estruturado na plataforma Google Forms e compartilhado com as participantes por mensagens eletrônicas. Com a sinalização da resposta, o participante passava para a fase de avaliação das informações e avaliação subjetiva do desempenho.

Previamente, os *templates* de apresentação dos dados foram preparados sem a ajuda dos participantes do estudo. Os autores selecionaram 05 projetos sob gestão de cada um dos participantes para compor a amostra em estudo. Não houve nenhum critério definido, a escolha foi realizada de forma aleatória.

De forma a não identificar os projetos, e tornar a entrevista "cega", após a escolha dos projetos, estes foram renomeados de forma aleatória de 01 a 25.

O recurso visual (*template*) continha apenas as informações imprescindíveis para a avaliação do desempenho, a saber:

1) Percentual de atingimento da meta global esperada até julho/23;
2) Percentual de atingimento dos indicadores de projeto esperados até julho/23;
3) Status das Entregas Especiais do projeto (Atrasada, Futura, Entregue);
4) Dias de atraso do cronograma do projeto.

A figura 4, ilustra um dos *templates* utilizados nas entrevistas. A operacionalização do estudo se deu da seguinte forma:

1) Foram apresentados os *templates* com os dados de avaliação aos participantes;
2) Os participantes tinham o tempo que acreditassem ser necessário para avaliar os dados e emitir seu juízo/classificação;
3) Os participantes eram livres para utilizarem calculadoras, papéis, canetas;
4) Era proibida a troca de informações com outros participantes durante as aplicações dos questionários;
5) Era proibido consultar as avaliações de desempenho realizadas nas planilhas eletrônicas oficiais.

A ordem das avaliações subjetivas foi aleatória, conforme a disponibilidade dos participantes, sendo todas realizadas no mês de Julho/2023. De modo que os participantes não avaliassem os projetos que indicaram para a amostra do estudo, antes da realização das entrevistas foi realizado um sorteio para o cruzamento Grupo de Projetos V, W, X, Y, Z x Gerente A, B, C, D, E, tendo apenas esta restrição.

Figura 4 – Template para avaliação dos participantes

CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO	STATUS
Atingimento da meta anual 1	65,85%
Atingimento do indicador 1	48%
Quantidade de marcos entregues sem atraso/totais	5/7
Quantidade de marcos entregues com atraso/totais	2/7 (60/120)
Quantidade de marcos não entregues/totais	-
Quantidade de marcos futuros/totais	-
Linhas de Ação (LA) atrasadas/LA totais	2/3
Maior atraso das LA (em dias)	120

AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO APRESENTADO		
( )		DESTAQUE
( )		NOTÁVEL
( )		REGULAR
( )		INFERIOR
( )		INSUFICIENTE

Fonte: Elaboração própria (2024)

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A amostra para coleta de percepções da equipe de avaliadores foi de 04 entrevistados, diferentemente da amostra da fase avaliação. Isso se deu pela exclusão de uma das participantes do processo, considerando a sua integração à equipe após a implementação do modelo estruturado de avaliação. Devido à natureza das perguntas (Apêndice A), sua participação não seria isenta das opiniões compartilhadas entre a equipe. O Apêndice B apresenta em formato compilado as respostas dos participantes.

Dentre as entrevistadas, 75% acreditam que a avaliação de desempenho estruturada em uma metodologia quantificável e parametrizada representa uma inovação no processo de monitoramento e avaliação das ações estratégicas da PMS, enquanto 25% têm uma posição neutra com relação à mesma afirmação.

Com relação à tempestividade da implementação do novo modelo de avaliação, os percentuais se mostram idênticos para o mesmo nível de concordância. Por outro lado, relativo à inclusão de todos os atores interessados na avaliação dos projetos no processo de construção do modelo estruturado, as opiniões se mostram mais pulverizadas: 50% têm uma opinião neutra, enquanto 25% discordam totalmente que todos os interessados foram incluídos no processo e outros 25% concordam que todos foram incluídos.

Em paralelo a isso, 50% consideram que todos os interessados têm um bom conhecimento do novo modelo de avaliação de desempenho, sendo desses, 25% concordam com mais intensidade com a afirmação. Os demais 50% entrevistados têm posição neutra para este quesito.

Em um foco rotina de avaliação, as opiniões são divididas (50%/50%) quando abordadas as discordâncias entre avaliadores e avaliados no processo de monitoramento e avaliação. Nenhuma das opiniões foi intensidade plena (discordo/concordo) totalmente. Ainda na linha de entender a opinião sobre a rotina

de avaliação, 75% das entrevistadas consideram que o modelo implementado no ano de 2022 reduziu a subjetividade do processo, enquanto 25% têm posicionamento neutro. No entanto, não consideram que a metodologia tornou a atividade de avaliação mais célere, com 75% das entrevistadas assinalando esta opinião e 25% tendo posicionamento neutro.

Na mesma perspectiva, 75% das entrevistadas consideram que com a adoção da metodologia parametrizada, os resultados de avaliação são diferentes do que seriam na ausência de critérios e metodologia delimitados de forma matemática. As 25% restantes discordam completamente da afirmação.

Para a análise dos resultados experimentais, foram confrontados os resultados das avaliações reais, realizadas dentro do modelo definido com as avaliações baseadas apenas na avaliação subjetiva dos dados. A amostra foi composta de 25 projetos, totalizando 23% da carteira de projetos do PEM 2021-2024 em avaliação. O Quadro 1 compara as avaliações reais e experimentais, destacando as divergências de resultado entre os métodos.

Quadro 1 – Comparação dos resultados experimentais com as avaliações reais

PROJETO	RESULTADO	
	AVALIAÇÃO ESTRUTURADA	AVALIAÇÃO SUBJETIVA
1	Notável	Regular
2	Notável	Notável
3	Destaque	Notável
4	Notável	Notável
5	Regular	Destaque
6	Notável	Notável
7	Regular	Regular
8	Notável	Notável
9	Notável	Notável
10	Notável	Destaque
11	Destaque	Destaque
12	Destaque	Destaque
13	Regular	Regular
14	Inferior	Inferior
15	Insuficiente	Insuficiente
16	Regular	Regular
17	Regular	Regular
18	Inferior	Insuficiente
19	Notável	Regular
20	Notável	Destaque
21	Destaque	Destaque
22	Regular	Regular
23	Regular	Regular
24	Regular	Regular
25	Notável	Destaque

Fonte: Elaboração Própria (2024)

Analisando as informações apresentadas no Quadro 1, tem-se que apenas 08, no universo das avaliações realizadas neste estudo, divergem dos resultados obtidos com o auxílio da planilha eletrônica parametrizada, totalizando 32% dos julgamentos.

Destas, 37,5% (03 avaliações) divergiram em conceito Positivo (Destaque/Notável), Neutro (Regular), Negativo (Inferior/Insuficiente). Duas avaliações representaram, na avaliação subjetiva uma piora de conceito (ambas consideradas "Regulares", e com avaliação estruturada definida como "Notável"), enquanto apenas uma apresentou melhora, sendo considerada "Regular" no modelo de avaliação em análise e obtendo conceito "Notável" na avaliação subjetiva.

Examinando a distribuição das divergências pelas participantes, tem-se que 80% apresentaram alguma divergência entre as avaliações parametrizadas e subjetivas. Neste grupo, a maior porcentagem de diferenças foi de 60%, e a menor, de 20%.

5. CONCLUSÃO

A avaliação de desempenho das ações empreendidas pelo poder público é de grande importância na mensuração do impacto das políticas públicas, assim como para a correção de rotas de atuação. No caso de Salvador, considerando o montante de valor previsto para investimentos no ciclo 2021-2024 é de grande valia uma metodologia de avaliação célere e uniforme para todas as áreas de atuação da Prefeitura.

Os objetivos do estudo foram alcançados, na medida que as pesquisas de opinião foram aplicadas de modo satisfatório, assim como foram aplicados os questionários de avaliação subjetiva. A partir disso, foi possível correlacionar as opiniões dos avaliadores com as avaliações, pondo em dúvida algumas crenças da equipe e abrindo novos possíveis campos de investigação a partir de contribuições de áreas do conhecimento como a estatística e a psicologia.

Neste estudo, foi possível constatar que para a amostra aleatória de projetos estratégicos da Prefeitura Municipal de Salvador, não há grandes divergências com relação às avaliações com parâmetros estruturados nas planilhas eletrônicas. As divergências encontradas em sua grande maioria, representaram uma piora de conceito, o que pode levar a uma subavaliação dos esforços empreendidos. Por outro lado, descarta a hipótese de que, sem o auxílio dos parâmetros matemáticos, as avaliações eram superestimadas, atribuindo melhor desempenho aos esforços empreendidos.

Em paralelo, foi possível observar que as crenças dos avaliadores não se materializaram no estudo, uma vez que em sua maioria, acreditam que as avaliações com e sem o auxílio de planilha apresentam resultados diferenciados, o que foi minoria no experimento, para a amostra utilizada. Além disso, os participantes do estudo acreditam que com a adoção do novo modelo de avaliação e seu instrumento (planilha eletrônica), não houve grande impacto em tornar a rotina mais célere, mas trouxe uma diminuição das discordâncias entre avaliadores e avaliados.

Assim, o estudo responde aos questionamentos de pesquisa, no sentido que expõe que não há diferenças significativas nos resultados de avaliação, mas que o novo modelo dirime possíveis questionamentos, considerando que diminui a subjetividade do processo, o que também é impactado pelo relativo conhecimento da metodologia por todos os interessados, apontado pelos participantes. Além disso, a mesma equipe considera a adoção uma inovação, o que em longo prazo, pode reorganizar os esforços de trabalho e fomentar novas atualizações, em um processo de melhoria contínua.

Uma fragilidade do estudo que se mostra como uma potencialidade para estudos futuros é a consideração da subjetividade por métodos psicométricos. Neste estudo, sem o auxílio da planilha, ficou evidente a não discrepância entre os resultados. No entanto, de forma espontânea, foi indicado por uma participante, de forma escrita em um dos *templates* de avaliação que, apesar da ausência da planilha, a lógica matemática da avaliação já está enraizada no comportamento dos avaliadores. Assim, indicou que seria interessante a apresentação de outros dados subjetivos com relação aos dados que seriam avaliados, o que poderia trazer outra ponderação aos dados neste contexto de pensamento matemático consolidado.

Para além disso, há de se considerar que o estudo é um recorte fora do espaço-tempo de desenvolvimento dos projetos, o que além de não permitir este conhecimento holístico indicado pela participante, afasta a possibilidade de um envolvimento emocional, que pode influenciar nas avaliações, considerando o período de acompanhamento das ações (4 anos) por cada avaliador.

Assim, considerar a psicologia organizacional e administrativa pode ser de grande valia em estudos próximos, trazendo novas frentes de avaliação e revelando outros fatores intervenientes na construção dos conceitos de avaliação (Destaque, Notável, Regular, Insuficiente e Inferior) dos avaliadores.

Outra possibilidade de investigação, é a influência de variáveis socioculturais dos avaliadores nos resultados das avaliações subjetivas, em comparação com avaliações parametrizadas. As variáveis investigadas podem ser o sexo, nível e área de formação acadêmica, experiência de trabalho na área de monitoramento e avaliação de políticas públicas, dentre outras que sejam de interesse do pesquisador ou relevantes para o recorte a ser realizado.

Em uma perspectiva de regionalização, outras possibilidades de campos de estudo são: a replicação deste estudo e a comparação entre os resultados encontradas para Salvador e outros municípios, em recortes de similaridades e diferenças entre os municípios; além do estudo da viabilidade de expansão do modelo de monitoramento e avaliação de projetos da Prefeitura de Salvador para outros municípios, criando uma espécie de sistema unificado, permitindo uma comparação plena entre PP similares em todo o país.

6. Referências

1. BITENCOURT, *et al.* Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. In: Seqüência: Estudos jurídicos e políticos. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. Vol. 43, N. 90, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/seq/a/ZDLVCCksv8ZmsRgYPmpW6gx. Acesso em: 07 de janeiro de 2024.
2. CASA CIVIL, *et al.* Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex post*. Volume 2. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view. Acesso em: 19 de setembro de 2023.
3. CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Manual de avaliação da execução de programas de governo. Brasília: CGU, 2015. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/44969. Acesso em 07/01/2024.
4. LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. p.187. São Paulo: Atlas, 2003.
5. MACEDO, L. A. R., LANGE, L. C., DE CASTILHOS JÚNIOR, A. B., GUTIÉRREZ, R. A., & LEVATINO, M. B. Regionalização para a Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos Urbanos: Avanços e desafios para a sustentabilidade em consórcios públicos operantes no Brasil e na Argentina. Revista AIDIS De Ingeniería Y Ciencias Ambientales. Investigación, Desarrollo Y práctica, 2020, 13(3), 971 987. https://doi.org/10.22201/iingen.0718378xe.
6. OCDE. Glossário de Avaliação e Gestão Centrada nos Resultados. Traduzido pela Divisão de Avaliação do Instituto de Cooperação Portuguesa do Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Portuguesa. OCDE, 2002. Disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/av_au_gloss_aval_gestao_port.pdf. Acesso em: 19 de setembro de 2023.
7. PFEIFFER, P. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília: ENAP, out. 2000. Textos para Discussão, n. 37. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/683/1/Planejamento%20estrat%C3%A9gico%20municipal%20no%20Brasil%20-%20uma%20nova%20abordagem.pdf
8. PINHEIRO, Otilie Macedo. Plano diretor e gestão urbana. Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014. – 3. ed. rev. atual.

9. REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. Rev. Adm. Pública, n. 41, Rio de Janeiro, Mar/abr. 2007. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034.761.2200700.020.0005. Acesso em: 19 de setembro de 2023.

10. REZENDE, Denis Alcides. Planejamento Estratégico Municipal: projeto de planejamento e de política pública de um município brasileiro. Revista Planejamento e políticas públicas (PPP), n. 32 | jan./ jun. 2009. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/15/282. Acesso em: 15 de setembro de 2023.

11. RODRIGUES, Marta M. Assumpção. Políticas públicas. 1ª ed., págs. 27-28. São Paulo, Ed. Publifolha, 2010.

12. SALVADOR. Lei Municipal Nº 31.001 de 06 de maio de 2019. Aprova o regimento da Casa Civil. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/decreto/2023/3678/36783/decreto-n-36783-2023-aprova-o-regimento-da-casa-civil. Acesso em: 15 de setembro de 2023.

13. _____. Apresentação de Resultados do ano de 2021. Apresentação de Power Point. Casa Civil, Salvador, 2021a.

14. _____. Plano Estratégico de Salvador 2021-2014: Um novo futuro a gente constrói no presente. Casa Civil, Salvador, 2021b. Disponível em: http://www.planejamentoestrategico.salvador.ba.gov.br/apresentacao-plano. Acesso em 20 de março de 2024.

15. _____. Avaliação de Resultados do mês de Julho de 2023. Planilha Eletrônica. Casa Civil, Salvador, 2023.

16. SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: CENGAGE Learning, 2010.

17. SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, julho/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc-4jm/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 15 de setembro de 2023.

18. TAVARES, Márcio Miguel. Políticas Públicas e pequenos municípios: Uma avaliação no estado do Paraná. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia) – Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos_teses/teses_geografia2008/dissertacaomarciotavares.pdf. Acesso em: 17 de janeiro de 2024.

19. TRONCO, Giordano B. O Guia de Políticas Públicas para estudantes e gestores. 1ª Ed. Porto Alegre: Jacarta, 2013.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Conectando o estado ao cidadão: estratégias no projeto de ampliação e modernização dos canais de atendimento integrado

- **Regiani Lopes da Silva**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Brasil
  E-mail: regiani-silva@planejamento.rs.gov.br
- **Sônia Maria Nogueira Saconi**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Brasil
  E-mail: sonia-saconi@spgg.rs.gov.br
- **Claumer Eron Hunemeier**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Brasil
  E-mail: claumer-hunemeier@spgg.rs.gov.br

Resumo

Este artigo analisa o Projeto de Ampliação e Modernização dos Canais de Atendimento Integrado, iniciativa que visa fortalecer a relação entre o Estado e o cidadão por meio da oferta de serviços públicos acessíveis e da redução da burocracia, promovendo inclusão social e digital. O projeto centraliza, em um único espaço, os serviços mais demandados pelos cidadãos, assegurando eficiência na gestão pública e ampliando a integração de interesses entre os entes federados. A proposta envolve a implementação de unidades fixas de atendimento, onde os serviços são oferecidos de forma presencial, digital e por autoatendimento, e distribuídas estrategicamente em cidades de influência. Conta com infraestrutura moderna, acessível e padronizada, constituídas através da convergência de esforços do Estado, municípios e setor privado. Profissionais capacitados auxiliam os cidadãos na utilização dos serviços e no letramento digital, visando garantir sua inclusão plena nos ambientes virtuais. Além disso, o projeto amplia o acesso por meio de canais digitais, serviço tridígito, totens e estações de trabalho em pontos estratégicos, com horários flexíveis para melhor aproveitamento das plataformas governamentais. Também contempla unidades móveis, que levam serviços a regiões remotas, permitindo a definição de calendários de atendimento e ações em eventos específicos, como feiras, campanhas e situações emergenciais. A padronização e modernização dos atendimentos possibilitam o monitoramento de indicadores estratégicos, permitindo identificar demandas, medir a satisfação dos cidadãos – atualmente superior a 98% – e acompanhar a sazonalidade dos atendimentos. Esses dados são essenciais para otimizar a gestão pública e aprimorar continuamente os serviços oferecidos à sociedade.

Palavras-chave: Estado; cidadão; estratégia; digital; serviço; público

1. INTRODUÇÃO

A relação entre o Estado e o cidadão passou por transformações significativas nos últimos anos, particularmente com o advento das tecnologias digitais, que alteraram a forma como os serviços públicos são prestados e acessados. O Estado, tradicionalmente visto como um ente distante e burocrático, começa a incorporar novas ferramentas que visam não apenas a modernização da máquina pública, mas, mais importante, a aproximação e a eficiência na prestação de serviços essenciais para a população. No Rio Grande do Sul, a central que concentra os atendimentos dos serviços mais demandados pela população foi batizada de Tudo Fácil. O Projeto de Ampliação e Modernização destes Canais de Atendimento Integrado, surge como uma resposta eficaz às novas demandas, que exigem mais agilidade, acessibilidade e desburocratização. Essa iniciativa visa transformar a prestação de serviços públicos no Estado, criando um ambiente que facilite a interação entre o governo e os cidadãos por meio de vários canais, garantindo acessibilidade e eficiência, além de fomentar a inclusão digital.

A proposta principal do Projeto Tudo Fácil é reunir, num único local, vários serviços, proporcionando uma centralização que combina atendimentos presenciais, digitais, de autoatendimento, além de formatos móveis, com foco na descentralização territorial e na inclusão digital. Essa estratégia de atendimento multicanal não só visa melhorar a agilidade e a qualidade dos serviços públicos, mas também promove uma verdadeira revolução na forma como o governo interage com seus cidadãos. O Projeto Tudo Fácil busca transformar o Estado em um ente mais acessível, eficiente e próximo, reconhecendo as necessidades específicas da população e oferecendo soluções adequadas para diferentes contextos. A implementação desse modelo se baseia em um planejamento estratégico que combina tecnologias de ponta, com centralização da gestão numa infraestrutura física e digital de atendimento, incluindo unidades fixas, móveis e canais de autoatendimento, tudo com a intenção de garantir a universalização e a efetividade dos serviços públicos.

Esse avanço no relacionamento entre o Estado e o cidadão não é uma inovação isolada, mas dialoga com os princípios constitucionais que regem a administração pública brasileira, especialmente o artigo 37 da Constituição Federal de 1988. O referido artigo estabelece princípios fundamentais para a atuação do poder público, tais como a legalidade, eficiência e publicidade, que são os pilares sobre os quais o Projeto Tudo Fácil é fundamentado. O objetivo do projeto não é apenas modernizar os processos administrativos, mas também garantir que esses processos atendam de forma igualitária todas as camadas da sociedade, principalmente as mais vulneráveis, que muitas vezes encontram barreiras no acesso à prestação dos serviços públicos. A centralidade do cidadão, enquanto destinatário final das políticas públicas, torna-se o eixo estruturante dessa iniciativa, configurando uma verdadeira transformação digital que visa a desburocratização do serviço público e a melhoria na qualidade do atendimento.

Dentro desse contexto, o Projeto Tudo Fácil implementa uma plataforma que vai além dos atendimentos tradicionais, oferecendo canais digitais, de autoatendimento, presenciais e móveis, que garantem maior cobertura territorial e asseguram que nenhum cidadão deixe de ter suas demandas atendidas. As unidades de atendimento físico são implantadas em locais estratégicos, baseados em dados populacionais e socioeconômicos, conforme a metodologia REGIC (Regiões de Influência das Cidades), desenvolvida pelo IBGE. Esta metodologia visa otimizar os fluxos populacionais e garantir que as cidades com maior influência regional, sirvam como centros de serviços, alcançando um público mais amplo de maneira eficiente. Ao integrar esses atendimentos presenciais com soluções digitais e móveis e outras modalidades, o Projeto Tudo Fácil visa eliminar as barreiras de acesso e promover a inclusão digital, um dos maiores desafios enfrentados pelo Brasil na atualidade.

A estratégia de implementação do projeto no Rio Grande do Sul está estruturada em três pilares principais: (i) descentralização territorial, (ii) integração de múltiplos canais de atendimento e (iii) uso de tecnologias digitais para otimizar os processos. A descentralização é garantida pela implantação de unidades físicas em diversas cidades do estado, com a priorização das chamadas cidades influentes, aquelas que desempenham papel central para as regiões a que pertencem. A utilização de canais móveis, totens de autoatendimento e ações itinerantes são as soluções criadas para atender regiões que não possuem unidades fixas, ou estão remotamente distantes dos grandes centros, assegurando que todos os cidadãos, independentemente de sua

localização, tenham acesso aos serviços públicos de forma igualitária.

Além disso, a identidade visual das unidades fixas e de atendimento são elementos que buscam assegurar um serviço de qualidade e com fácil identificação pelo cidadão. A padronização é essencial para garantir que a experiência do usuário seja fluida e agradável, independentemente do canal utilizado. O ambiente digital proporcionado pelo Projeto Tudo Fácil, por sua vez, utiliza tecnologias acessíveis e dispõe de toda plataforma de serviços digitais do rs.gov.br, atualmente com mais de 750 serviços disponíveis, priorizando a experiência do usuário, garantindo que todos possam acessar e utilizar os serviços sem dificuldades. Essa infraestrutura tecnológica facilita a gestão pública e aproxima o governo da população, proporcionando soluções eficientes e rápidas para as demandas dos cidadãos.

Ainda, o Projeto Tudo Fácil segue os princípios constitucionais estabelecidos pela Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que destaca o dever do poder público de garantir o acesso universal, contínuo e adequado aos serviços públicos essenciais. Essa diretriz se reflete na estruturação e operacionalização do projeto, que visa ampliar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos de forma universal, garantindo que todas as camadas sociais, especialmente as mais vulneráveis, tenham seu direito ao atendimento garantido. A universalização do atendimento, um dos principais objetivos do projeto, é alcançada por meio da utilização de canais mais acessados pelo cidadão, que atendem à diversidade de necessidades da população e buscam eliminar as barreiras físicas, geográficas e digitais no acesso aos serviços públicos.

O Projeto Tudo Fácil também se alinha às diretrizes normativas estabelecidas pelos Decretos Estaduais nº 56.272/2021 e nº 55.439/2020, que visam regulamentar e organizar os canais de atendimento ao cidadão e a transformação digital da administração pública no Rio Grande do Sul. O Decreto nº 56.272/2021 é um marco regulatório importante, pois estabelece os parâmetros para o desenvolvimento de serviços públicos que priorizam a experiência do usuário, o uso de tecnologias acessíveis e a simplificação de processos. Já o Decreto nº 55.439/2020, ao estabelecer os princípios para a transformação digital do serviço público, reforça a importância da integração de soluções tecnológicas e da interoperabilidade entre os diversos sistemas, permitindo que os cidadãos acessem os serviços de forma rápida e sem burocracia. Juntos, esses decretos criam uma base legal sólida para o sucesso do Projeto Tudo Fácil e reforçam o compromisso do Estado com a eficiência e a modernização da administração pública.

Dessa forma, o Projeto Tudo Fácil é mais do que uma mera reestruturação dos canais de atendimento do Estado do Rio Grande do Sul; ele representa um avanço significativo na relação entre o governo e os cidadãos, impulsionado pela transformação digital e pela implementação de soluções inovadoras que respondem às necessidades da população. Ao unir tecnologias, descentralização territorial e atendimento humanizado, o projeto coloca o cidadão no centro da gestão pública, reafirmando o compromisso do Estado com a efetividade dos direitos sociais e com a garantia do acesso universal aos serviços públicos essenciais, em conformidade com as diretrizes constitucionais e normativas estaduais.

2. OBJETIVOS

O objetivo principal deste trabalho é analisar os impactos do Projeto de Ampliação e Modernização dos Canais de Atendimento Integrado, especificamente a Central Tudo Fácil, na relação entre o Estado e o cidadão, considerando o contexto de transformação digital da administração pública no Rio Grande do Sul. A proposta centra-se na compreensão de como a modernização dos canais de atendimento, aliada à inclusão digital e à cooperação entre entes federados e o setor privado, tem contribuído para a eficiência administrativa, a ampliação do acesso aos serviços públicos e o fortalecimento do vínculo entre a administração pública e a população. A análise propõe-se a refletir sobre como a implementação de múltiplos canais de atendimento – físicos, digitais, móveis e de autoatendimento – reforça a presença institucional do Estado em territórios diversos, especialmente aqueles mais distantes ou com menor infraestrutura. Busca-se, com isso, demonstrar que o Projeto Tudo Fácil não apenas incorpora ferramentas tecnológicas, mas reposiciona o cidadão como agente central no processo de entrega de serviços públicos, elevando a qualidade do atendimento e garantindo maior justiça social.

Ademais, este trabalho examina a capacidade do projeto em articular diferentes níveis e esferas de

governo na promoção de um atendimento mais integrado, eficiente e inclusivo. Nesse contexto, várias disposições de formatos de serviços, revela-se um instrumento estratégico de governança pública, ao permitir que o cidadão acesse serviços de forma personalizada, conforme suas necessidades e condições de conectividade. Pretende-se também destacar como o fortalecimento da presença do Estado nos territórios, por meio de canais humanizados e acessíveis, contribui para o resgate da confiança institucional e para a valorização da cidadania ativa. Dessa forma, este estudo se propõe a oferecer uma análise abrangente e fundamentada da política pública em questão, com ênfase nas implicações práticas e simbólicas da transformação digital na gestão pública contemporânea e com foco em:

a) Eficiência no atendimento: retratando a avaliação da eficiência do atendimento a partir da análise da integração entre canais presenciais, digitais, de autoatendimento e unidades móveis. Essa perspectiva permite verificar de que forma a disposição de diversos canais de atendimento contribui para a desburocratização dos processos, a redução do tempo de espera, a ampliação do acesso e a melhoria da experiência do cidadão. A centralização de atendimentos em unidades físicas estrategicamente localizadas e a disponibilização de soluções tecnológicas visam atender à heterogeneidade dos perfis sociais, econômicos e territoriais da população gaúcha, promovendo uma gestão pública mais ágil e responsiva.
b) Promoção da inclusão digital: objetivando compreender como o projeto promove a inclusão digital, especialmente entre os grupos mais vulneráveis. A transformação digital exige não apenas a oferta de plataformas e serviços on-line, mas também o suporte contínuo para que a população saiba utilizá-los de forma plena. Nesse sentido, analisa-se as estratégias adotadas para capacitação digital, o papel dos atendentes como agentes de mediação tecnológica e social, e os mecanismos de suporte presentes nas unidades físicas, a fim de garantir que a digitalização dos serviços não acentue desigualdades já existentes.
c) Integração entre entes federados: reflete como a articulação entre os entes federados constitui mais uma dimensão central da análise. O projeto Tudo Fácil é resultado da convergência de esforços entre o Governo do Estado, prefeituras municipais e, em determinadas ações, o setor privado. Com isso, o trabalho pretende demonstrar como essa cooperação interinstitucional tem potencializado os resultados da iniciativa, promovendo o compartilhamento de infraestrutura, a integração de bases de dados e a unificação de procedimentos. Ao estudar essa relação, pretende-se identificar os avanços na coordenação federativa e os benefícios gerados pela atuação conjunta de diferentes esferas administrativas.
d) Monitoramento e indicadores estratégicos: se propõe a investigar como o monitoramento contínuo dos atendimentos e o uso de indicadores estratégicos têm contribuído para o aprimoramento da política pública. A coleta e análise sistemática de dados como volume de atendimentos, tempo médio de espera, sazonalidade da demanda e grau de satisfação dos usuários permitem ao Estado realizar diagnósticos precisos e promover ajustes dinâmicos nos serviços ofertados. Assim, este estudo busca compreender como a gestão orientada por dados fortalece a capacidade de resposta do Estado, aprimora a qualidade dos serviços públicos e promove maior confiança por parte dos cidadãos.

3. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem metodológica mista, integrando técnicas qualitativas e quantitativas para analisar o impacto da expansão da rede Tudo Fácil, dentro do Projeto de Ampliação e Modernização dos Canais de Atendimento Integrado. A escolha dessa abordagem visa proporcionar uma análise abrangente e detalhada dos efeitos do projeto, contemplando tanto os aspectos numéricos, mensuráveis, quanto os aspectos subjetivos e qualitativos da experiência do cidadão com os novos canais de atendimento.

A análise quantitativa baseia-se em dados extraídos de relatórios administrativos, registros de atendimentos e indicadores de desempenho. Os dados utilizados foram coletados ao longo de um ano de funcionamento do projeto, permitindo uma visão abrangente e atualizada de seu impacto. A metodologia quantitativa foi aplicada para analisar três aspectos principais: o número de atendimentos realizados, o nível de satisfação dos cidadãos e a tipologia das demandas atendidas. Para isso, foram utilizados os registros das plataformas de atendimento,

considerando o fluxo de cidadãos e os tipos de serviços mais procurados. A coleta desses dados permitiu identificar padrões de comportamento da população, bem como os pontos fortes e as possíveis áreas de melhoria do projeto, especialmente no que diz respeito ao tempo de espera e à resolutividade das demandas.

O nível de satisfação dos cidadãos é um dos principais indicadores utilizados para medir a efetividade do projeto. Dados de pesquisas de satisfação realizadas de forma periódica foram analisados para entender o impacto do projeto na experiência do usuário. A alta taxa de satisfação, superior a 98%, registrada ao longo do estudo, corrobora a ideia de que o projeto tem sido bem-sucedido em termos de qualidade no atendimento. A análise dessas pesquisas permitiu identificar as principais queixas e sugestões dos cidadãos, que foram agrupadas em categorias como a agilidade no atendimento, a facilidade de uso das plataformas digitais e a percepção de acolhimento nos atendimentos presenciais.

Adicionalmente, foram analisadas demandas mais comuns e os tipos de serviços mais frequentemente solicitados, para verificar quais áreas mais se beneficiaram da modernização. A análise dos dados de tipologia das demandas proporcionou uma visão clara sobre as áreas que mais necessitavam de reestruturação e onde os canais de atendimento digital e autoatendimento tiveram maior adesão. Isso contribuiu para a identificação das lacunas existentes nos serviços públicos e permitiu direcionar os esforços de aprimoramento em áreas específicas.

Para complementar a análise quantitativa, o estudo adotou uma abordagem qualitativa, focada na compreensão mais profunda dos aspectos subjetivos da interação entre o Estado e os cidadãos. Para isso, foram utilizadas a experiência dos gestores públicos responsáveis pela operacionalização do projeto, técnicos das unidades de atendimento, bem como com os próprios cidadãos, que compartilharam suas experiências no uso dos novos canais de atendimento. Essas observações qualitativas proporcionaram *insights* valiosos sobre a percepção dos cidadãos em relação aos serviços prestados, especialmente em termos de acessibilidade, acolhimento e eficácia dos canais digitais.

A análise qualitativa também incluiu a interpretação das dinâmicas de interação entre os atendentes e os cidadãos, buscando entender o papel crucial dos servidores públicos na mediação digital e presencial. Para isso, foram observadas essas interações nos locais estratégicos de atendimento, com o objetivo de avaliar como o processo de transformação digital tem sido acompanhado de perto pela presença de profissionais qualificados e treinados e que desempenham um papel vital na capacitação dos cidadãos para o uso das plataformas digitais.

Também, foram também coletados dados de documentos institucionais relacionados à implementação e operação dos canais de atendimento. Relatórios de monitoramento, registros operacionais e outros documentos oficiais foram analisados para verificar a adequação das ações do projeto às diretrizes e regulamentos estabelecidos, como as normativas da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul e os Decretos Estaduais nº 56.272/2021 e nº 55.439/2020, que orientam a transformação digital na administração pública estadual. A análise desses documentos permitiu compreender o alinhamento do projeto com as políticas públicas e as normas constitucionais, além de evidenciar os esforços do governo estadual para garantir a inclusão digital e o acesso universal aos serviços públicos essenciais.

Outra importante vertente da pesquisa foi a análise geoestratégica, com base na metodologia REGIC do IBGE, aplicada para entender a distribuição territorial das unidades fixas de atendimento. A metodologia REGIC, que classifica os centros urbanos de acordo com seu grau de influência regional e articulação com redes de serviços e fluxos populacionais, foi essencial para avaliar a lógica por trás da escolha das cidades e regiões que receberam as unidades de atendimento fixo. A partir dessa análise, foi possível verificar como a escolha das localidades se relaciona com a otimização dos fluxos populacionais e a maximização da capilaridade dos serviços. Em regiões onde a instalação de unidades fixas não se mostrou viável ou estratégica, o projeto opta por alternativas, como unidades móveis, totens de autoatendimento e atendimentos itinerantes, garantindo que a cobertura dos serviços fosse ampla e atingisse todos os públicos, especialmente aqueles em áreas mais remotas.

A metodologia também incluiu o acompanhamento do comportamento dos cidadãos diante da multiplicidade de canais de atendimento oferecidos. A diversidade de opções – guichês de atendimento, canais digitais, presença de atendentes qualificados

e implantação de unidades móveis – foi analisada à luz do conceito central do projeto que permite a oferta de diferentes formas de atendimento adaptadas às necessidades e preferências dos cidadãos. A análise do uso de diferentes canais permitiu verificar a aderência da população às novas tecnologias e identificar grupos sociais que ainda necessitam de atendimento presencial, como aqueles em situação de vulnerabilidade, idade avançada ou com menor acesso à tecnologia.

Para garantir a consistência dos dados, foi realizada uma triangulação entre as informações quantitativas (dados de atendimentos, satisfação e tipologia das demandas), qualitativas (observações e análise documental) e geoestratégicas (análise da distribuição das unidades fixas e móveis). Essa triangulação permitiu uma visão integrada dos impactos do projeto, possibilitando uma avaliação robusta do seu desempenho e a identificação de áreas para melhorias. A convergência de dados de diferentes fontes possibilitou compreender não apenas os aspectos operacionais do projeto, mas também as questões sociais e humanas envolvidas, para otimizar as relações dos entes envolvidos.

Portanto, a combinação de análise qualitativa e quantitativa, juntamente com a análise geoestratégica e o acompanhamento da implementação de políticas públicas, garantiu uma abordagem abrangente e multidimensional para a avaliação do Projeto Tudo Fácil. A metodologia adotada assegura uma análise crítica e detalhada, permitindo compreender as complexas interações entre as diferentes dimensões do atendimento público e sua importância para a modernização da gestão pública no Rio Grande do Sul.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A centralização dos atendimentos mais demandados pelos cidadãos em um único local tem contribuído de maneira significativa para a redução do tempo de espera e para o aumento da satisfação dos usuários dos serviços públicos estaduais no Rio Grande do Sul. A proposta de unificar serviços de diferentes órgãos públicos em unidades integradas – físicas ou digitais – facilita o acesso da população e fortalece a imagem do Estado como agente prestador de serviços. A partir da instituição de vários canais, que compreende os atendimentos presenciais, digitais, por autoatendimento, unidades itinerantes e por meio de unidades móveis, o Projeto Tudo Fácil viabiliza um formato inovador de relacionamento entre o cidadão e a administração pública.

Segundo os dados analisados, os canais integrados mantêm índices de satisfação acima de 98%, indicador relevante que confirma a aderência do projeto às necessidades da população. Essa informação foi obtida por meio do monitoramento constante dos atendimentos realizados e da coleta sistemática de feedback dos usuários. A leitura desses indicadores revela que a excelência do atendimento e a resolutividade são atributos percebidos e valorizados pelos cidadãos. O monitoramento contínuo é, portanto, uma ferramenta essencial para que o governo estadual possa aprimorar constantemente seus serviços, realocando recursos, ajustando fluxos operacionais e personalizando o atendimento conforme a sazonalidade da demanda.

A estratégia de expansão do Projeto Tudo Fácil inclui a instalação de unidades móveis, totens de autoatendimento e ações itinerantes em feiras regionais e localidades de menor densidade populacional ou baixa infraestrutura urbana. Esse movimento vai ao encontro do disposto na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, especialmente no que se refere ao dever de garantir o acesso universal aos serviços públicos essenciais. Nesse contexto, o projeto adquire caráter inclusivo e equitativo, ao alcançar segmentos da população que, historicamente, enfrentam dificuldades para acessar a estrutura pública, como comunidades rurais e bairros periféricos.

A análise documental realizada incluiu os registros institucionais de monitoramento e avaliação dos canais de atendimento. Foram levantados dados referentes ao número de atendimentos, tipo de serviço mais requisitado e índices de satisfação.

Atendimentos 2024

Unidade	Atendimentos
Caxias do Sul	133.061
Lajeado	51.306
Passo Fundo	79.066
Pelotas	107.297
POA Centro	167.421*
POA Zona Norte	166.883
POA Zona Sul	8.672**
Rio Grande	68.737
Santa Maria	13.110***
Teleatendimento	69.029
Chat Unificado	5.404
TOTAL	**869.986**

Métricas de Atendimentos: Tempo médio de espera: 00:03:20. Tempo médio de atendimento: 00:06:34. Satisfação Geral: 98,62%

Fonte: Sistema de Gestão de Atendimento Siga Manager

*** Unidade entrou em operação em fevereiro/2024**

**** Computado nesta unidade a partir de setembro/2024**

***** Unidade entrou em operação em outubro/2024**

O recorte temporal de um ano permitiu observar o comportamento da demanda em diferentes períodos, revelando inclusive o impacto que as enchentes que assolaram o Rio Grande do Sul causaram nos atendimentos em 2024.

Atendimentos Mensais 2024

Mês	Total de Atendimentos
Janeiro	62.079
Fevereiro	57.477
Março	70.323
Abril	81.583
Maio	9.271
Junho	69.998
Julho	90.864
Agosto	84.967
Setembro	82.188
Outubro	93.698
Novembro	83.903
Dezembro	83.618

Tais informações subsidiam o planejamento tático das equipes gestoras, permitindo adequar o dimensionamento da força de trabalho e a distribuição de serviços.

A pesquisa quantitativa mostrou que, mesmo com o crescimento dos serviços digitais, os atendimentos presenciais ainda concentram grande parte da procura. Isso demonstra que a população valoriza a escuta ativa, o acolhimento e a atenção individualizada, sobretudo em demandas mais complexas ou em situações que exigem mediação interpessoal. Por outro lado, o crescimento do uso de canais digitais também indica uma mudança cultural progressiva no comportamento do cidadão, o que justifica os investimentos em letramento digital e suporte pedagógico para o uso das plataformas eletrônicas.

Nesse sentido, o Projeto Tudo Fácil investe em ações de inclusão digital que vão além da oferta de tecnologia. A capacitação dos usuários para uso das plataformas, aliada à presença de atendentes qualificados, visa promover a autonomia dos cidadãos na navegação pelos serviços digitais. Esse aspecto é de grande importância quando analisado sob a ótica do direito à cidadania plena, pois reduz desigualdades estruturais no acesso aos direitos e potencializa a participação da população nos espaços institucionais.

A Constituição Estadual do Rio Grande do Sul reafirma o compromisso do poder público com a equidade no acesso aos serviços, sendo que os Decretos Estaduais nº 56.272/2021 e nº 55.439/2020 regulamentam, respectivamente, a organização dos canais de atendimento e as diretrizes para transformação digital. Esses instrumentos normativos são fundamentais para legitimar e operacionalizar o projeto, conferindo segurança jurídica e alinhamento institucional às ações desenvolvidas.

O Decreto nº 56.272/2021, ao estabelecer a Política Estadual de Atendimento ao Cidadão, define princípios como acessibilidade, simplicidade, cordialidade, tempestividade e efetividade. Já o Decreto nº 55.439/2020, que institui a Estratégia de Governo Digital, enfatiza a necessidade de promover uma administração pública orientada por dados, focada no cidadão e comprometida com a inovação. Ambos os marcos regulatórios são pilares da estrutura organizacional do Projeto Tudo Fácil, integrando tecnologia e humanização.

A conexão entre os entes federados também se evidencia como um dos pilares do sucesso do projeto. Unindo o interesse do Estado e dos municípios em proporcionar ao cidadão o maior número de serviços disponibilizados, visa garantir o acesso e a informação para a população. Ainda, utilizando-se da estrutura física de entes privados, eleva a qualificação de infraestruturas que, em sua maioria são alocados em shopping centers e espaços comerciais de grande circulação de pessoas, devendo atender totalmente a acessibilidade da população, tornando-se referência para os cidadãos. A integração entre Estado, municípios e setor privado permite a expansão da rede de serviços e a incorporação de soluções tecnológicas e espaciais inovadoras. Nessas localidades, parcerias público-privadas viabilizam a implantação de unidades e a manutenção de infraestrutura de alta qualidade, sem comprometer os princípios da gratuidade e universalidade. Essa articulação interinstitucional amplia a capacidade de resposta da administração pública e promove maior coesão nas atuações estatais.

A análise geoestratégica das cidades que receberam unidades fixas demonstrou a coerência do projeto com os critérios técnicos definidos pelo IBGE na metodologia REGIC. A priorização de centros regionais e sub-regionais garante a cobertura de grandes áreas de influência, otimizando os fluxos populacionais e assegurando maior capilaridade ao serviço. Isso reforça a visão de que a estruturação territorial dos atendimentos não é aleatória, mas fruto de planejamento técnico baseado em dados e evidências.

Para outras regiões do estado, onde a implantação de unidades fixas não se apresenta como a alternativa mais estratégica, o projeto adota, e estuda permanentemente, outras formas de atendimento, como unidades móveis, totens de autoatendimento e ações itinerantes. Essas alternativas buscam garantir a presença do Estado em todo o território, desde áreas de difícil acesso ou com infraestrutura limitada, até em feiras regionais e eventos, assegurando que os cidadãos dessas localidades também tenham acesso aos serviços públicos essenciais.

Ao integrar em um único local múltiplos serviços públicos, o modelo Tudo Fácil reduz a fragmentação institucional, diminui o tempo de resposta ao cidadão e gera economias operacionais. A interoperabilidade entre sistemas de diferentes secretarias e órgãos permite consultas em tempo real, emissão de documentos de forma ágil e triagem adequada de demandas. Essa racionalização dos processos administrativos reflete o princípio da eficiência administrativa previsto na Constituição Federal e promovido pela Constituição Estadual.

O caráter humanizado do atendimento, por sua vez, é outro diferencial do projeto. A valorização dos servidores públicos que atuam nas unidades Tudo Fácil, por meio de capacitações constantes e condições adequadas de trabalho, fortalece a motivação das equipes e eleva a qualidade do serviço prestado. Esses atendentes se tornam agentes de escuta ativa, inclusão social e mediação entre o cidadão e o aparato estatal.

A experiência acumulada nos anos de atuação do projeto também revela a importância da flexibilidade operacional. O Projeto não é estanque; há o espaço para a criação estratégica e adaptável de distribuição de serviços com qualidade. Essa possibilidade de flexibilizar local de prestação e atendimentos permite adaptar os serviços às dinâmicas locais, ajustando-se às necessidades específicas de cada comunidade. Isso é essencial para garantir a permanência do vínculo entre o Estado e a sociedade, mesmo em cenários de crise ou reconfiguração da demanda.

De forma geral, os resultados demonstram que a modernização dos canais de atendimento integrada não se resume à digitalização dos processos. Trata-se de uma transformação mais ampla, que exige mudanças na cultura organizacional, investimentos estruturantes, uso inteligente de dados e escuta ativa da população. O Projeto Tudo Fácil apresenta-se, assim, como um exemplo de inovação pública orientada ao cidadão, alinhada à legalidade, à eficiência e à inclusão.

Com base nos dados analisados e nas evidências coletadas, é possível afirmar que o Projeto Tudo Fácil tem fortalecido a relação entre o Estado e o cidadão ao promover acessibilidade, dignidade e efetividade no atendimento público. A convergência entre tecnologia e acolhimento, aliada à gestão estratégica e à cooperação federativa, configura um novo paradigma para a administração pública estadual, sintonizado com os desafios contemporâneos da governança e da cidadania.

5. CONCLUSÃO

O Projeto de Ampliação e Modernização dos Canais de Atendimento Integrado, conhecido como "Tudo Fácil", representa um marco significativo na reconfiguração da relação entre o Estado e o cidadão, no Estado do Rio Grande do Sul. O objetivo primordial deste estudo foi analisar os impactos desse projeto sobre a eficiência do atendimento público, a promoção da inclusão digital, a integração entre os entes federados, e o monitoramento contínuo dos serviços prestados. A partir da análise dos dados quantitativos e qualitativos, foi possível evidenciar que o Projeto "Tudo Fácil" não só atendeu aos seus objetivos iniciais, mas também trouxe uma série de implicações positivas para a gestão pública, a interação com os cidadãos e a estruturação do serviço público no Estado.

Em relação à eficiência no atendimento, a integração dos diversos canais de atendimento (presenciais, digitais e de autoatendimento) demonstrou ser uma estratégia eficaz para a redução do tempo de espera e a melhoria na qualidade dos serviços prestados. A centralização de múltiplos serviços em um único local proporcionou maior conveniência para os cidadãos, permitindo que suas demandas fossem atendidas de forma mais ágil e eficiente. A diversificação dos canais de atendimento, que inclui desde opções presenciais até plataformas digitais e autoatendimento, também é crucial para garantir que os diferentes perfis da população tenham acesso aos serviços de forma adequada e sem discriminação. O elevado índice de satisfação dos cidadãos, consistentemente acima de 98%, é uma clara indicação de que o modelo integrado de atendimento tem atendido às expectativas da população e contribuído para a construção de uma gestão pública mais eficiente.

A promoção da inclusão digital foi outro aspecto central deste projeto. Ao investir na capacitação dos cidadãos, especialmente os mais vulneráveis, para o uso das plataformas digitais, o Projeto Tudo Fácil assegura que a digitalização do serviço público possa crescer em sua oferta. O letramento digital, abordado como uma das estratégias-chave do projeto, tem permitido que pessoas de diferentes contextos sociais e econômicos se apropriem das novas tecnologias, garantindo que o acesso aos serviços públicos seja universal e igualitário. Essa inclusão digital é essencial, pois a sociedade contemporânea exige um Estado que se adapte às novas tecnologias, mas que, ao mesmo tempo, não marginalize aqueles que, por diversas razões, têm dificuldades no acesso à informação ou no uso das ferramentas digitais.

A integração entre entes federados, observada no âmbito deste projeto, também merece destaque. O Projeto Tudo Fácil não é uma iniciativa isolada do Governo do Estado, mas envolve uma estreita colaboração entre o Estado, os municípios e o setor privado. A sinergia entre esses atores tem sido fundamental para garantir a efetividade e a expansão dos serviços oferecidos. A integração entre diferentes esferas de governo e a participação do setor privado na construção da infraestrutura tecnológica e física têm permitido uma maior capilaridade dos serviços

públicos, assegurando que os cidadãos, independentemente de sua localização geográfica ou condição socioeconômica, tenham o devido acesso. Além disso, essa colaboração fica fortalecida, criando uma rede de serviços públicos mais coesa e eficiente, com a capacidade de atender a uma população cada vez mais diversificada e exigente.

O monitoramento contínuo dos serviços e a coleta de indicadores estratégicos têm sido ferramentas essenciais para a adaptação e a melhoria do projeto. Ao acompanhar o comportamento das demandas, as taxas de satisfação e os tipos de atendimento solicitados, o projeto consegue se ajustar em tempo real às necessidades dos cidadãos, criando um ciclo de feedback que permite a constante evolução do sistema. O uso de dados para ajustar e aprimorar os serviços prestados é um reflexo da modernização da gestão pública, que se afasta de modelos rígidos e passivos, passando a adotar uma abordagem mais dinâmica e ativa. A coleta e análise de dados também proporcionam uma base sólida para tomadas de decisões mais informadas, alinhadas às reais necessidades da população, o que reforça a ideia de um Estado mais eficiente e mais atento aos seus cidadãos.

Ademais, a estratégia de expansão territorial, combinando unidades fixas com soluções móveis e itinerantes, demonstrou a flexibilidade do projeto em adaptar-se às realidades regionais e às condições locais de infraestrutura. A análise geoestratégica, que utilizou a metodologia REGIC/IBGE, evidenciou a coerência do planejamento, priorizando centros urbanos de grande influência, mas também garantindo que as regiões mais periféricas e de difícil acesso fossem atendidas por formatos alternativos de serviço. Essa estratégia territorialmente adaptada reflete o compromisso do projeto com a universalidade no atendimento, um princípio fundamental na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, e contribui para o fortalecimento da relação entre o Estado e seus cidadãos, assegurando que todos tenham acesso a serviços públicos essenciais, independentemente de onde residem.

Por fim, o Projeto Tudo Fácil representa um passo significativo na transformação da administração pública estadual. Ele reflete uma gestão pública mais inclusiva, eficiente e adaptada às demandas da sociedade contemporânea, que exige o equilíbrio tanto a utilização de tecnologias digitais quanto a humanização no atendimento. A integração dos atendimentos, a promoção da inclusão digital, a colaboração entre diferentes esferas de governo e a utilização de dados para a gestão eficiente dos serviços são pilares que fortalecem a relação entre o Estado e o cidadão. Além disso, a implementação de soluções móveis e itinerantes demonstra a flexibilidade e a adaptabilidade do projeto em alcançar todos os cidadãos, independentemente de sua localização. Assim, o Projeto Tudo Fácil se configura como uma inovação no campo da gestão pública, oferecendo um modelo de atendimento público mais ágil, acessível e humanizado, com impactos positivos tanto para a administração pública quanto para a população atendida.

Essa experiência pode servir de modelo para outras regiões do país, demonstrando que é possível, mesmo em contextos desafiadores, oferecer serviços públicos de qualidade, sem perder de vista a importância da inclusão social, da modernização da gestão e da colaboração entre diferentes atores do setor público e privado. Ao fomentar a confiança dos cidadãos no sistema público e tornar os serviços mais acessíveis, o Projeto não apenas melhora a qualidade do atendimento, mas também fortalece a democracia, ao garantir que todos tenham igual acesso às políticas públicas essenciais.

6. Referências

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
2. RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1989. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/. Acesso em: 14 abr. 2025.
3. BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Metodologia REGIC – Classificação das Áreas Urbanas. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/. Acesso em: 11 abr. 2025.
4. RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 56.272, de 9 de dezembro de 2021. Regulamenta a estruturação dos canais de atendimento e a transformação digital da administração pública estadual. Porto Alegre, RS: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2021. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis. Acesso em: 15 abr. 2025.
5. RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual nº 55.439, de 14 de agosto de 2020. Regulamenta a implementação de canais de atendimento ao público no âmbito do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2020. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis. Acesso em: 15 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Desafios para implementação de políticas públicas intersetoriais

- **Isadora Britto Bastos**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação de Sergipe, Brasil
  E-mail: isadora.bastos@seplan.se.gov.br
- **Ana Georgia de Almeida Santos Pereira**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação de Sergipe, Brasil
  E-mail: anageorgia.pereira@seplan.se.gov.br
- **Diego Azevedo Menezes**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação de Sergipe, Brasil
  E-mail: diegoazevedo.menezes@seplan.se.gov.br

Resumo

Políticas públicas intersetoriais pressupõem, em sentido amplo, a articulação entre setores governamental, mercantil e a sociedade civil e, em sentido estrito, a atuação compartilhada entre setores governamentais. Este estudo corresponde a uma reflexão a partir da segunda perspectiva. Diante de problemas públicos complexos, com múltiplas causas e dimensões, em regra, exige-se a adoção de soluções integradas, com a conjugação de esforços de diversos atores. No entanto, tradicionalmente, há uma dificuldade, por parte da Administração Pública, em implementar políticas públicas intersetoriais, haja vista a tendência de manutenção da organização por meio da divisão de atividades, projetos e programas por secretarias. Consequentemente, observa-se o comprometimento da eficácia das políticas públicas. Este estudo tem como objetivo analisar os desafios encontrados na execução de políticas públicas intersetoriais, bem como apresentar mecanismos que podem ser adotados pela Administração Pública a fim de superá-los. A metodologia adotada considera estudos de caso, a partir da análise comparativa entre dois programas estratégicos atualmente em execução pelo Governo do Estado de Sergipe: Viva-SE e Acelera. Ambos os programas contam com a atuação integrada de diferentes pastas do Governo e têm sua execução acompanhada através de uma sistemática de monitoramento ativo, realizada pelo órgão central de planejamento do Estado. Portanto, o presente estudo busca analisar de que forma a intersetorialidade influencia a execução das políticas públicas, bem como identificar estratégias que podem ser adotadas a fim de garantir a entrega de resultados para a sociedade

Palavras-chave: Políticas Públicas; Intersetorialidade; Modelo Setorial; Entrega de Resultados; Articulação.

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas intersetoriais são aquelas que envolvem a atuação conjunta de diferentes áreas ou setores do governo na sua efetivação. A ideia central dessas políticas é que os problemas sociais, econômicos e ambientais são cada vez mais complexos, desafiadores e interdependentes, razão pela qual exigem uma abordagem integrada para solucioná-los, na qual as ações de diferentes áreas se complementam e se reforçam mutuamente.

A intersetorialidade pressupõe uma ação em rede, que envolve a articulação entre profissionais, órgãos, departamentos e organizações. Para Bouckaert *et al* (2010), ela nasce como resposta ao problema da excessiva especialização organizacional que se construiu em organizações ao longo do século XX. Seria, portanto, o ajuste mútuo entre atores ou a adoção de interações mais deliberativas que produziriam resultados positivos aos participantes. Como resultado, limita consequências negativas e, ao mesmo tempo, produz maior coerência, reduz redundâncias, lacunas e contradições entre políticas e dentro delas.

Para Bourguignon (2001), as redes de políticas públicas tendem à intersetorialidade e caminham no sentido de superação da desarticulação, fragmentação, paralelismo e sobreposição de atores, que são características históricas das políticas públicas no Brasil. Entretanto, embora a ideia de políticas públicas intersetoriais seja amplamente difundida, sua implementação enfrenta diversos obstáculos, alguns dos quais são profundamente enraizados na cultura corporativista presente nos setores públicos, que ainda privilegia processos formais e uma estrutura de gestão por competências setoriais.

De acordo com Dozzi (2013), o modelo intersetorial de políticas públicas implica mudanças no *status quo* de instituições e de atores, uma vez que leva à fragmentação de poder de uma burocracia que já existia antes, chegando a ser apontado pela literatura como uma ameaça ao modelo setorial.

No caso brasileiro, tradicionalmente, a setorialidade existe desde a concepção das políticas públicas, que são formuladas para serem implantadas isoladamente, até a sua implementação. No entanto, essa simplificação utilizada na divisão de políticas públicas em setores não tem se mostrado suficiente para lidar com a complexidade das demandas sociais que são objeto de ações estatais. Como consequência, vê-se historicamente programas e projetos implementados, nos três níveis de governo e dentro de um mesmo ente, de maneira fragmentada e desarticulada, com sobreposição de ações que comprometem a eficácia e a efetividade da atuação estatal. Dessa forma, afirma-se que:

> é necessário observar como a gestão administrativa nos vários níveis de governo, envolvendo todos os entes federados se coloca diante da política pública e da intersetorialidade Neste aspecto, é preciso considerar tanto os interesses em jogo e os processos de privilegiamento de determinada política setorial quanto as concepções e formatação das políticas pelos diferentes órgãos públicos (Nascimento, 2010, p.98)

Nesse contexto, o presente artigo tem como intuito identificar os principais desafios para a implementação de políticas públicas intersetoriais na administração pública do Estado de Sergipe, a partir da análise comparativa entre o Programa Integrado de Desenvolvimento Cultural e Turístico de Sergipe (VIVA-SE) e o Programa Acelera Sergipe, sob a perspectiva da sistemática de governança e de monitoramento ativo, conduzidas pelo órgão central de planejamento.

2. OBJETIVOS

O presente estudo tem como objetivo analisar as dificuldades enfrentadas pela Administração Pública do Estado de Sergipe na execução de políticas que exigem a atuação conjunta de diferentes setores governamentais. A pesquisa se propõe a refletir sobre os fatores que dificultam a articulação entre diferentes áreas do governo, por meio da exploração dos entraves institucionais, operacionais e culturais que limitam a cooperação intersetorial.

Ao focar na atuação interna do setor público, o estudo adota uma perspectiva mais restrita da intersetorialidade, considerando que a articulação entre órgãos governamentais é um passo fundamental para respostas mais efetivas às demandas sociais.

Mais do que descrever os obstáculos, o estudo busca compreender como a atuação coordenada pode ser viabilizada no âmbito estatal. Para isso, apresenta alternativas práticas e estruturais que vêm sendo adotadas pelo Estado de Sergipe na execução de dois programas estratégicos que possuem abordagem intersetorial – Viva-SE e Acelera Sergipe – com o objetivo de contribuir com uma atuação mais integrada, eficiente e centrada em resultados.

Assim, ao explorar experiências práticas e levantar estratégias bem-sucedidas, o estudo pretende oferecer subsídios teóricos e técnicos que orientem gestores públicos na construção de políticas mais articuladas. Ao final, espera-se contribuir para o fortalecimento de mecanismos institucionais que tornem possível uma governança pública mais eficaz e voltada à entrega de melhores resultados para a sociedade.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa se utiliza de uma abordagem qualitativa para explorar os desafios para a implementação de políticas públicas intersetoriais. A escolha por esta abordagem justifica-se pela necessidade de compreender os contextos, as dinâmicas e as percepções envolvidas na implementação dessas políticas, as quais não podem ser adequadamente abordadas por métodos quantitativos. A pesquisa qualitativa é um procedimento de investigação que busca apreender a realidade de forma mais profunda e compreensiva, não por meio de números, mas pela interpretação dos fenômenos em seus contextos (Lakatos; Marconi, 2024). Nesse sentido, a pesquisa qualitativa possibilita uma análise detalhada e rica das experiências, dos desafios e das soluções encontradas pelos envolvidos nos processos de implementação das políticas públicas.

Quanto ao objetivo específico da pesquisa, trata-se de uma investigação exploratória, cujo intuito é mapear os principais obstáculos e facilitadores na execução de políticas públicas intersetoriais, além de identificar práticas bem-sucedidas e os fatores que influenciam o sucesso ou o fracasso dessas iniciativas. A pesquisa exploratória é adequada neste contexto, pois visa fornecer uma visão mais ampla sobre um tema, permitindo identificar variáveis-chave que merecem ser investigadas em estudos subsequentes.

Em relação ao procedimento metodológico, a pesquisa faz uso de duas principais estratégias: a pesquisa bibliográfica e o estudo de caso. A pesquisa bibliográfica foi realizada com o intuito de embasar teoricamente o estudo, a fim de proporcionar uma compreensão do panorama atual das políticas públicas intersetoriais, dos conceitos relacionados e das abordagens adotadas em diferentes contextos. Além disso, a revisão de literatura permitiu identificar os principais desafios mencionados na literatura, que serviram como base para a análise dos programas estudados.

O estudo de caso, por sua vez, constituiu-se como uma estratégia fundamental para investigar as experiências práticas de implementação das políticas públicas intersetoriais. Foram selecionados dois programas estratégicos para a análise: Viva-SE e Acelera Sergipe. Ambos os programas são relevantes para o contexto da pesquisa, pois apresentam características que ilustram tanto os desafios quanto as oportunidades encontradas na implementação de políticas públicas que envolvem múltiplos setores e atores. A escolha desses programas permite uma análise concreta de como o planejamento integrado, o monitoramento ativo e a coordenação centralizada podem contribuir para enfrentar os desafios típicos da intersetorialidade no setor público.

Dessa forma, a metodologia adotada permite uma compreensão aprofundada dos desafios e das práticas associadas à implementação de políticas públicas intersetoriais, como forma de contribuir para o avanço do conhecimento sobre o tema e oferecer subsídios para a formulação de novas estratégias e recomendações.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. MODELO DE GOVERNANÇA PARA RESULTADOS

Um dos maiores desafios do Governo de Sergipe, diante dos momentos de crise econômica e fiscal enfrentados nos últimos anos, é encontrar estratégias para uma atuação voltada para maior eficiência da gestão e da qualidade do gasto público de maneira sustentável. Nesse contexto, torna-se fundamental a implementação de um modelo de gestão das políticas públicas voltado para a produção de resultados, a partir do alinhamento estratégico das ações governamentais, bem como da escolha e do monitoramento estratégico de prioridades.

Para tanto, é primordial a definição de uma sistemática de governança pública que possibilite a atuação integrada e colaborativa entre os diversos atores envolvidos na implementação dos programas e projetos prioritários.

O Estado de Sergipe teve sua primeira experiência com gestão voltada para resultados nos anos de 2004-2006, quando, por meio da Lei nº 5.655, de 17 de maio de 2005, foi criada a Central de Resultados, estrutura de governança e de acompanhamento das metas estabelecidas em contratos de gestão, firmados com órgãos e entidades do Estado para execução de projetos prioritários.

Nos anos de 2007-2010, a estrutura de governança acima mencionada foi remodelada, sendo transformada no Gabinete de Gestão, vinculado à Casa Civil, que realizava o monitoramento das ações a partir de um sistema informatizado de acompanhamento dos resultados.

No período de 2011-2014, o monitoramento das ações e programas estratégicos era realizado pela

Superintendência de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, vinculada à então Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Durante os anos de 2015-2018, com a extinção da Superintendência de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, não houve um acompanhamento sistematizado das ações estratégicas do governo, restando tão somente o acompanhamento das ações do Plano Plurianual, que era realizado pela Superintendência de Programação Econômica e Orçamento, vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.

No período entre 2019-2022, o Plano Estratégico do Governo de Sergipe estabeleceu como um dos objetivos estratégicos o fortalecimento do planejamento, de modo a potencializar a gestão governamental e ampliar a efetividade das políticas públicas. Como uma das estratégias, o Plano previu a instituição de um modelo de governança e gestão de projetos e ações estratégicas de governo.

No entanto, embora tenha havido avanços no âmbito normativo, com a edição de uma série de decretos regulamentadores do modelo, não houve engajamento suficiente dos atores envolvidos, sobretudo da alta gestão, na medida necessária para implantação dos modelos propostos. Isso se deu, em grande medida, porque, a partir do início de 2020, a gestão estadual se deparou com o desafio de enfrentar a pandemia da Covid-19, que exigiu a centralidade da atenção governamental e dificultou a implantação de um modelo de gestão por resultados em um ambiente de ações emergenciais.

No início do ciclo da atual gestão (2023-2026), foi criada, no âmbito da Secretaria de Estado da Casa Civil (SECC), a Assessoria de Gestão Estratégica (AGE), que possuía como missão promover o alinhamento e o engajamento entre os atores da alta administração estadual, contribuindo para a implantação de um modelo de governança voltado para resultados e sendo um elo entre as estruturas de planejamento, incluindo a Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) e a Superintendência Especial de Planejamento, Monitoramento Estratégico e Gestão de Resultados (Superplan), com a governadoria estadual. Nesse contexto, foi implementada uma Sistemática de Monitoramento Ativo dos Projetos Estratégicos, conduzida pela Superplan, unidade administrativa vinculada à SECC.

Esse novo arranjo institucional marca a retomada do protagonismo do planejamento governamental, que culminou com a recriação da Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (Seplan), em janeiro de 2024, por meio da publicação da Lei Estadual nº 9.373/24. Dessa forma, a unidade passa a figurar como órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo, responsável pelo planejamento estratégico e pela coordenação da ação governamental, mediante a elaboração, o acompanhamento ativo, o controle e o balanço de políticas, planos, programas e projetos governamentais e o gerenciamento da Rede de Planejamento e Orçamento.

4.2. PLANEJAMENTO INTEGRADO E SISTEMÁTICA DE MONITORAMENTO ATIVO

No início do ano de 2023, o Governo do Estado de Sergipe iniciou a construção do seu Planejamento Estratégico para a gestão 2023-2026. Esse processo foi dividido em quatro etapas: i) Diagnóstico Estratégico; ii) Criação da Identidade Organizacional e Definição da Estratégia; iii) Desdobramento da Estratégica; e iv) Detalhamento dos Projetos.

O Diagnóstico Organizacional foi realizado a partir da análise pretérita e das tendências dos principais indicadores econômicos, financeiros, sociais e ambientais, bem como do levantamento dos instrumentos legais e dos principais documentos orientadores da ação estatal na gestão anterior. Também foram estudados e analisados os compromissos assumidos pela atual gestão no Plano de Governo. Durante esta etapa, foram entrevistados o Governador, Vice-governador e Secretários de Estado, que responderam a questões referentes às diretrizes e prioridades da gestão para o período de 2023-2026.

Na segunda etapa, foi realizado o I Seminário de Alinhamento Estratégico, que contou com a participação do Governador, Vice-Governador, Secretários de Estado, Dirigentes de Órgãos e assessores de planejamento, com o objetivo de construir de forma colaborativa a identidade organizacional do governo do estado. Na oportunidade, realizou-se análise de ambiente interno e externo, com a construção de uma matriz SWOT, bem como, definiram-se a missão, a visão de futuro, os valores, os eixos e os objetivos que compõem o Mapa Estratégico da gestão estadual.

A partir de então, passou-se à etapa de desdobramento da estratégia, em que os órgãos e entidades

definiram os caminhos que iriam percorrer para alcançar os objetivos traçados. Para tanto, foram realizadas 05 oficinas temáticas, divididas em quatro eixos estratégicos – Trabalho e Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Humano e Social; Infraestrutura e Sustentabilidade; e Gestão, Governança e Inovação – para construção do portfólio de projetos estratégicos. Nessas oficinas, todos os atores envolvidos buscaram identificar e debater os projetos, programas e/ou ações necessários e suficientes, do ponto de vista estratégico, para que os resultados sejam alcançados. Para o 1º biênio, foram previstos 106 (cento e seis) projetos estratégicos, que se desdobraram em mais de 900 (novecentas) metas estratégicas.

Na quarta etapa, foi realizado o detalhamento de cada um dos projetos estratégicos, com a elaboração dos Termos de Abertura dos Projetos (TAPs), e o desdobramento em Estruturas Analísticas de Projeto (EAPs). O TAP contém as informações básicas do projeto: objetivos geral e específico, público-alvo, delimitação do problema, impacto na sociedade e visibilidade institucional. A EAP, por sua vez, consiste no desdobramento das metas em etapas e ações, que são as bases para o monitoramento estratégico.

Considerando que o sucesso de um planejamento estratégico se sustenta não apenas na definição de um bom plano, mas, especialmente, na capacidade de agir continuamente de forma planejada, de modo a assegurar a implantação dos projetos formulados, foi implementada, no âmbito do Estado de Sergipe, uma sistemática de monitoramento ativo, coordenada pelo órgão central de planejamento, através de uma atuação em rede junto às unidades setoriais de planejamento da Administração Direta e Indireta. A implementação da sistemática contribui para a maior assertividade das políticas públicas e otimização dos recursos públicos. Além disso, promove a transparência e a responsabilização da gestão pública (Custódio; Freitas, 2022).

Referido monitoramento ocorre por meio da realização de reuniões periódicas, em regra, quinzenais, em que servidores da Seplan se reúnem com as equipes técnicas das unidades executoras responsáveis pelos projetos, a fim de acompanhar o andamento das ações. Na oportunidade, são pactuados pontos de controle, que consistem em compromissos assumidos pelas unidades executoras, para serem realizados ao longo da próxima quinzena, bem como é verificado o cumprimento dos pontos de controle pactuados na quinzena anterior.

Essa sistemática é operacionalizada a partir de uma plataforma de gestão integrada, utilizada pelos técnicos e pelo Alta Gestão, que permite o monitoramento em tempo real da execução dos projetos, a avaliação do cumprimento das metas e o acompanhamento do desempenho através de paineis de indicadores.

A construção do planejamento estratégico de forma integrada e colaborativa, com a participação de todos os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, demonstra uma inclinação por parte do Governo do Estado em promover a intersetorialidade, desde a formulação das políticas públicas. Além disso, com a consolidação do modelo de monitoramento ativo, conduzido pela Seplan, agrega mais uma estratégia em busca da superação dos desafios identificados na implementação das políticas públicas intersetoriais.

4.3. DESAFIOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS

As políticas públicas intersetoriais pressupõem a integração e a coordenação de projetos e ações que envolvem múltiplos setores e atores. Seu objetivo é promover soluções eficazes e sustentáveis para problemas complexos:

> Intersetorialidade é aqui entendida como a articulação de saberes e experiências no planejamento, a realização e a avaliação de ações, com o objetivo alcançar resultados integrados em situações complexas, visando a um efeito sinérgico no desenvolvimento social (Junqueira *et al.*, 1996, p. 26 apud Inoja, 1998, p.43)

Contudo, a implementação de políticas públicas intersetoriais constitui um dos maiores desafios contemporâneos da administração pública, especialmente diante de estruturas organizacionais historicamente marcadas pela fragmentação institucional, pela rigidez burocrática e pela baixa articulação entre os diferentes níveis e setores do governo. Como consequência, observa-se paralelismo e sobreposição de ações, que comprometem a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas.

A atual conjuntura da Administração Pública do Estado de Sergipe tem se apresentado como um cenário favorável para enfrentamento de tais desafios. A existência de um órgão central de planejamento

fortalecido, a construção do planejamento estratégico de forma integrada e colaborativa e a implantação da sistemática de monitoramento ativo propiciam a articulação e comunicação entre diferentes setores na execução de políticas comuns.

Experiências recentes têm demonstrado caminhos possíveis para superar as barreiras mencionadas. Dois programas estratégicos têm se destacado quanto à capacidade de implementação de políticas públicas intersetoriais, quais sejam, Viva-SE e Acelera Sergipe. A seguir, referidos programas passam a ser analisados à luz do cenário apresentado acima, considerando suas similaridades e especificidades.

4.3.1. O PROGRAMA INTEGRADO DE DESENVOLVIMENTO CULTURAL E TURÍSTICO DE SERGIPE – VIVA-SE

O Programa Integrado de Desenvolvimento Cultural e Turístico de Sergipe é fruto de operação de crédito contraída com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com investimento correspondente a R$ 180.000.000,00 (cento e oitenta milhões de reais). Tem como objetivo principal promover a cultura e a identidade sergipana, além de fomentar as cadeias produtivas do turismo e do artesanato, como uma estratégia de fomento ao desenvolvimento econômico do Estado de Sergipe.

Busca, portanto, aproveitar o grande potencial de investimentos na cultura e no turismo, a fim de impulsionar a economia local, gerar empregos, promover desenvolvimento sustentável e enriquecer a vida cultural da região.

O Viva-Se é composto por 16 (dezesseis) componentes, nos quais estão previstos projetos e ações voltados para construção e implementação de novos equipamentos culturais, bem como para reforma e restauração de equipamentos já existentes. As intervenções contemplam museus, memoriais, pinacoteca, biblioteca, casas de artesanato, mirantes e circuitos expositivos, distribuídos por todo o território sergipano.

Com relação ao artesanato, o programa pretende ressignificar o artesanato sergipano enquanto produto da economia criativa, capaz de gerar desenvolvimento e sustentabilidade. Para tanto, prevê ações voltadas à capacitação e à comercialização dos produtos, respeitando a identidade de cada território do Estado.

Em virtude da natureza intersetorial, o Viva-Se requer uma abordagem integrada que permita a articulação entre os múltiplos órgãos e entidades da administração pública estadual envolvidos na implementação de seus projetos e ações. Com o intuito de instituir o modelo de governança do Programa Viva-Se, o Decreto Estadual nº 808, de 14 de outubro de 2024, criou o Núcleo Especial de Gestão dos Projetos apoiados pelo BNDES (NEGEP). A formalização da unidade por meio de ato normativo minimiza possíveis riscos de descontinuidade, na hipótese de ocorrência de mudança de gestão.

O NEGEP é responsável pela coordenação e supervisão da execução do contrato de operação de crédito firmado entre o Governo de Sergipe e o BNDES para a implementação do Viva-SE. A coordenação geral do núcleo é exercida pela Seplan e, além de representantes desta secretaria, é composto por representantes de todas as secretarias e órgãos que atuam diretamente na execução do programa e de órgãos intervenientes, quais sejam: Secretaria de Estado do Turismo, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e da Infraestrutura, Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Empreendedorismo, Fundação de Cultura e Arte Aperipê de Sergipe, Secretaria de Estado da Fazenda, Secretaria Especial de Gestão das Contratações, Licitações e Logística, Procuradoria-Geral do Estado e Instituto Banese.

O processo de execução do Viva-SE contempla uma série de contratações de serviços e de execução de obras, dos mais complexos e diversificados, a exemplo de projetos arquitetônicos e de engenharia, projetos expográficos, luminotécnicos e tecnológicos, curadorias museológicas, capacitações para artesãos, dentre outras. Além disso, o programa abrange a necessidade de interação com órgãos federais e municipais de fiscalização ambiental e patrimonial, a exemplo do Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico e Nacional, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente de Recursos Naturais e Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes, além de parcerias com prefeituras municipais, para cessão de espaços públicos e de imóveis nas cidades onde serão implantados novos equipamentos culturais.

Diante desse cenário, tornou-se imprescindível a consolidação do NEGEP como o modelo de governança integrado que promovesse a interação permanente entre os atores envolvidos, em busca da

convergência de esforços e, por conseguinte, evitando o paralelismo de intervenções na execução do programa. Dessa forma, foi instituída uma coordenação intersetorial centralizada, sob responsabilidade da Seplan. Esse arranjo institucional só foi possível em razão do fortalecimento do planejamento governamental, conforme exposto em tópico anterior.

No entanto, algumas limitações ainda são percebidas, em especial, quanto à compatibilização dos fluxos de processo de órgãos distintos. Diante da rigidez administrativa existente em uma cultura organizacional burocrática, o NEGEP atua como um canal de comunicação intersetorial eficiente e dinâmico que, por meio da sistemática de monitoramento ativo, em que são realizadas reuniões periódicas para acompanhamento da execução dos projetos, atores de diferentes órgãos e entidades da Administração Pública Estadual mantém constante canal de diálogo. Dessa forma, torna-se possível o alinhamento das entregas, com base em um cronograma integrado, bem como permite a resolução de problemas de forma tempestiva e coordenada.

O Viva-SE é, portanto, um programa intersetorial, que, através do fomento à cultura sergipana, busca desenvolver o turismo, bem como, gerar emprego e renda, por meio da inclusão produtiva. A integração entre essas políticas possui o potencial de gerar resultados mais eficazes e efetivos para a sociedade, além de otimizar o uso dos recursos públicos.

4.3.2. PROGRAMA ACELERA SERGIPE

Lançado em 2024, o Programa Acelera Sergipe é uma iniciativa do Governo do Estado, desenvolvido como estratégia de desenvolvimento regional, ancorada em uma lógica intersetorial de atuação. Surge da necessidade de impulsionar obras de infraestrutura, com alto potencial de impacto econômico e social, promovendo a dinamização das economias locais, a geração de emprego e a melhoria das condições de vida da população.

Com investimentos que ultrapassam R$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais), oriundos de fontes de recurso variados, tais como, emendas parlamentares, recursos do Tesouro Estadual e investimentos da Caixa Econômica Federal, por meio do Financiamento à Infraestrutura e ao Saneamento (Finisa), o programa contempla 49 (quarenta e nove) municípios sergipanos em sua fase inaugural. Trata-se de iniciativa estratégica do Governo do Estado de Sergipe, voltada à promoção do desenvolvimento econômico e social, por meio da execução de um conjunto articulado de projetos estruturantes, que abrange áreas essenciais como infraestrutura, mobilidade, saúde, educação, segurança pública, desenvolvimento urbano, meio ambiente, cultura e inovação tecnológica.

Ao ser concebido como uma política pública intersetorial, o Acelera Sergipe exige a colaboração efetiva de múltiplos órgãos da administração estadual, cada qual com competências técnicas específicas, rotinas administrativas próprias e desafios operacionais distintos.

A coordenação geral do programa está sob responsabilidade da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura e o acompanhamento de sua execução conta com a participação ativa de instituições como a Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, a Secretaria de Estado da Casa Civil, a Secretaria de Estado da Fazenda, a Secretaria de Estado do Turismo, o Departamento Estadual de Infraestrutura Rodoviário de Sergipe, a Agência Sergipe de Desenvolvimento, o Projetar-SE, a Secretaria Especial de Gestão das Contratações, Licitações e Logística e a Procuradoria-Geral do Estado.

A articulação entre esses diferentes órgãos e entidades tem sido um dos grandes desafios e, ao mesmo tempo, uma das maiores inovações do programa. Para que a execução seja eficiente, foi estruturado um modelo de governança que favorece o diálogo entre as partes, a resolução ágil de entraves administrativos e a convergência de esforços. Esse modelo inclui uma rotina ativa de monitoramento, realizada pela Seplan com a participação dos órgãos executores, com reuniões periódicas, acompanhamento técnico, físico e financeiro das obras, e uso de ferramentas gerenciais, a exemplo da plataforma de gestão integrada, que permitem maior transparência e controle dos resultados.

Além disso, mensalmente, é realizada reunião de monitoramento conduzida pelo Governador do Estado, com a participação dos chefes das pastas envolvidas. Esse apoio da alta gestão é essencial para o engajamento das equipes e para a tomada de decisões estratégicas que podem impactar no andamento dos projetos.

Outro aspecto importante é a orientação territorial das intervenções. As obras não são pensadas de forma padronizada, mas sim de acordo com as vocações econômicas e as necessidades sociais de cada município. Exemplo disso é a construção do balneário de Carmópolis, obra pensada para estimular o turismo regional e alavancar a economia local. Essa abordagem evidencia a importância de se considerar os contextos locais na formulação e execução de políticas públicas, o que, por sua vez, exige escuta ativa, sensibilidade institucional e flexibilidade nos processos decisórios.

Apesar dos avanços, a implementação de políticas públicas intersetoriais como o Acelera Sergipe ainda enfrenta limitações importantes. Entre elas, destacam-se a dificuldade de superação de barreiras administrativas entre secretarias, a lentidão na tramitação de processos em razão de normativas distintas, e a necessidade constante de mediação entre interesses técnicos e políticos. Tais desafios demandam capacidades estatais robustas, tanto em termos de planejamento como de gestão integrada.

Nesse contexto, programas como o Acelera Sergipe apontam caminhos possíveis para fortalecer a governança pública em contextos federativos, demonstrando que, embora complexa, a intersetorialidade é uma via necessária para que políticas públicas sejam mais eficientes, eficazes e, sobretudo, mais aderentes à realidade das populações que buscam atender.

Assim, mais do que um programa de obras, o Acelera Sergipe representa uma experiência concreta de inovação institucional, em que a cooperação entre setores do governo e a construção coletiva de soluções são colocadas a serviço do desenvolvimento sustentável e da melhoria da vida da população sergipana.

5. CONCLUSÃO

As políticas públicas intersetoriais representam uma estratégia fundamental para enfrentar problemas complexos e multidimensionais que afetam a sociedade. Ao integrar diferentes áreas de governo e articular esforços, essas políticas ampliam o alcance e a eficácia das ações públicas, promovendo respostas mais completas e sustentáveis.

A análise comparativa entre dois programas intersetoriais como o Viva-SE, que articula setores da cultura, turismo, emprego e renda e infraestrutura, e o Acelera Sergipe, que integra ações de infraestrutura, mobilidade, saúde, educação, meio ambiente e segurança pública, revela os benefícios dessa abordagem.

Sob a perspectiva da importância da utilização de um sistema estruturado de governança para o acompanhamento da execução de programas intersetoriais, o estudo comparativo entre os dois programas revelou que a existência do NEGEP, como instância supervisora do Viva-SE, consolidou um ambiente permanente de integração entre os órgãos e secretarias envolvidos no processo de implementação. Isso contribuiu para uma maior convergência das ações, evitando a duplicidade de esforços e, por conseguinte, otimizando o uso dos recursos públicos.

Desde o início da constituição do núcleo, restou evidente a melhoria no andamento dos processos de contratações de bens e serviços dentro do Viva-SE. Considerando a complexidade do programa, observa-se que, somente após a atuação do NEGEP, foi possível instituir o cronograma de priorização de entregas de forma integrada, bem como estabelecer o fluxo dos processos de contratações, definindo atribuições, prazos e documentações necessárias.

Por outro lado, o Acelera Sergipe, apesar de não possuir uma instância de governança formalmente constituída, mantém uma rotina permanente de monitoramento, com a participação do alto escalão das instituições envolvidas e com a presença do Governador do Estado, o que garante o engajamento e o tracionamento das ações.

Apesar dos grandes avanços encontrados em iniciativas nos moldes dos referidos programas, ainda são grandes os desafios para a implementação de políticas públicas intersetoriais em Sergipe.

As experiências dos programas Viva-SE e Acelera Sergipe oferecem importantes lições sobre a eficácia da coordenação e da integração entre diferentes setores do governo. Embora os desafios persistam, especialmente no que diz respeito à formalização de estruturas de governança e à consolidação de práticas colaborativas, o estudo aponta que a criação de instâncias de coordenação interinstitucional é um passo crucial para superar esses obstáculos. Além disso, reforça a importância do monitoramento ativo, da utilização de plataformas tecnológicas e da participação de lideranças políticas no processo de implementação, aspectos que podem garantir

maior eficiência e transparência na execução de políticas públicas.

Apesar dos desafios persistentes, os avanços observados indicam que o caminho para uma gestão pública mais integrada está sendo traçado. Dessa forma, a continuidade e o aprimoramento dessas práticas podem servir de modelo para outras gestões, oferecendo soluções mais eficazes para problemas sociais e econômicos complexos, com benefícios diretos para a sociedade.

6. Referências

1. BOUCKAERT, G.; PETERS, G.; VERHOEST, K. The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management. London: Palgrave MacMillan, 2010.
2. BOURGUIGNON, J. Concepção de rede intersetorial. *[S.l]:* 2001. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/111992257/CONCEPCAO-DE-REDE-INTERSETORIAL. Acesso em: 16 abr. 2025.
3. BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão. Departamento de Monitoramento. Monitoramento em Foco: A Importância do Monitoramento das Políticas Públicas e de conhecer o fenômeno a ser monitorado. De olho na cidadania, Brasília, vol. 8, 2022. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_227.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.
4. DOZZI, C. Desafios da Construção de uma Política Intersetorial de Cultura e Educação. 2013. Trabalho de Conclusão (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2013. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/372. Acesso em: 07 abr. 2025.
5. FARIA, C. A. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. Revista Brasileira de Ciências Sociais, *[s. l.]*, vol. 18, n. 51, p. 21-29, 2003.
6. INOJOSA, R. M. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 35-48, 1998. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7698. Acesso em: 16 abr. 2025.
7. LAKATOS, E.; MARCONI, M. Fundamentos de Metodologia Científica. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2024.
8. NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersetorialidade e as políticas públicas. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 101, p. 95-120, 2010.
9. OLIVEIRA, V. E. de; LOTTA, G. S.; FREITAS, M. N. Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. Revista do Serviço Público, [s. l.], v. 70, n. 3, p. 458-485, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i3.3296. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3296. Acesso em: 16 abr. 2025.
10. SERGIPE. Decreto n° 808, de 14 de outubro de 2024. Institui, no âmbito do Governo do Estado de Sergipe, o Núcleo Especial de Gestão dos Projetos apoiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – NEGEP e dá Providências correlatas. Aracaju: LegisOn, 2024. Disponível em: https://legislacao.se.gov.br/visualizar/decreto-numerado/808. Acesso em: 16 abr. 2025.
11. SERGIPE. Lei n° 9.373, de 15 de janeiro de 2024. Transforma a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM em Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres – SPM, cria a Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação – SEPLAN; altera, acrescenta e revoga dispositivos da Lei nº 9.156, de 08 de janeiro de 2023, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual – Poder Executivo, e dá providências correlatas; altera e revoga dispositivos da Lei nº 9.196, de 26 de abril de 2023, que dispõe sobre a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ, e dá providências correlatas. Aracaju: LegisOn, 2024. Disponível em: https://legislacao.se.gov.br/visualizar/lei-ordinaria/9373. Acesso em: 16 abr. 2025.

12. SERGIPE. Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação. Planejamento Estratégico 2023-2026. Aracaju: Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, 2024. Disponível em: https://www.se.gov.br/anexos/uploads/download/filename_novo/11470/be3206d2fbce5df9f17d9353c6f0eb3b.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.

13. TUMELERO, S. M. Intersetorialidade nas políticas públicas. Guaju: Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável, *[s. l.]*, v. 4, n. 2, p. 209–228, 2018. DOI: 10.5380/guaju.v4i2.62201. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/62201. Acesso em: 16 abr. 2025.

14. WANDERLEY, M. B.; MARTINELLI, M. L.; PAZ, R.D.O. Intersetorialidade nas Políticas Públicas. Revista Serviço Social, São Paulo, n.137, p. 7-13, 2020.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Escuta popular regionalizada: fortalecendo a participação cidadã na construção e priorização do planejamento de médio prazo em governos estaduais

- **Newton Rocha Cerezini**
  IGPE/Seplag-PE, Brasil
  newton.cerezini@seplag.pe.gov.br
- **Herlane Suele Alves Martins**
  IGPE/Seplag-PE, Brasil
  suele.martins@seplag.pe.gov.br
- **Rebeca Rêgo Pedrosa Costa**
  IGPE/Seplag-PE, Brasil
  rebeca.pedrosa@seplag.pe.gov.br
- **Flavia Talita Peixoto de Amorim Simões**
  IGPE/Seplag-PE, Brasil
  flavia.simoes@seplag.pe.gov.br

Resumo

O processo de escuta popular é uma ferramenta importante no planejamento de médio prazo, permitindo a participação cidadã na formulação e implementação de políticas e programas que atendam às necessidades da sociedade de maneira regional e equânime. Ao promover a participação ativa, a escuta popular assegura que as vozes da população sejam ouvidas e consideradas nas decisões governamentais. Este artigo busca explorar como a adoção de um processo de escuta popular regionalizado, com uso de plataforma digital e eventos presenciais, pode potencializar a participação popular e ajudar na priorização das demandas da sociedade nos instrumentos de planejamento de médio prazo. A metodologia adotada consistiu em um estudo de caso de um projeto implementado no Governo de Pernambuco, que integrou a escuta virtual por meio da plataforma Decidim e seminários presenciais regionais em todas as regiões administrativas do Estado. Na plataforma, os cidadãos podiam apoiar propostas ou sugerir novas, gerando engajamento por meio de um modelo similar ao das redes sociais. Durante os eventos presenciais, os participantes foram organizados em salas temáticas, onde apresentaram propostas e debateram questões junto aos representantes do governo. O resumo das propostas foi apresentado em uma plenária, ao final de cada evento, à liderança máxima do governo por um coordenador da sala e um representante popular. Ao final do processo, as propostas presenciais e as cadastradas por meio da plataforma foram analisadas, classificadas e incorporadas ao Plano Plurianual com o auxílio de inteligência artificial. Esse processo demonstrou a relevância da escuta popular na elaboração dos instrumentos orçamentários,

coordenação multissetorial e unidades de entrega, refletindo as prioridades da sociedade em geral e das regiões específicas. Os resultados indicam que o processo híbrido, com eventos presenciais e uso de plataforma digital, amplia a participação e torna o processo mais inclusivo e eficiente, tornando a priorização de demandas pelo Governo mais adequada às necessidades da sociedade.

Palavras-chave: Escuta Popular; Participação Cidadã; Plataforma digital; Planejamento Público.

1. INTRODUÇÃO

A participação cidadã transcende a mera formalidade do voto, configurando-se como um alicerce essencial na formulação de políticas públicas que verdadeiramente atendam às necessidades multifacetadas da sociedade. No contexto do planejamento público, a escuta ativa das demandas populares assegura que as vozes dos cidadãos sejam não apenas ouvidas, mas também consideradas de forma efetiva nas decisões governamentais, promovendo, assim, uma gestão pública mais democrática, transparente e responsiva. Como apontam Nabatchi e Leighninger (2015), a participação cidadã efetiva requer a criação de espaços deliberativos onde os cidadãos possam influenciar as decisões governamentais, indo além da mera consulta e buscando um engajamento que impacte o processo decisório. O engajamento da sociedade civil é, portanto, essencial para o fortalecimento da democracia, contribuindo para a legitimação das decisões políticas e para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e equitativas. A ausência de participação pode levar a políticas ineficazes e ao aumento da desconfiança nas instituições governamentais (PUTNAM, 2000).

A legitimidade das políticas públicas está intrinsecamente ligada ao grau de participação cidadã em seu processo de formulação e implementação. Quando os cidadãos se sentem genuinamente ouvidos e percebem que suas opiniões são valorizadas e consideradas, a confiança nas instituições governamentais aumenta significativamente, resultando em maior adesão e apoio às políticas implementadas. A participação cidadã não se limita ao ato de votar em representantes; ela envolve o engajamento ativo na discussão, proposição e avaliação das políticas que afetam diretamente suas vidas. Este engajamento pode ocorrer de diversas formas, desde a participação em audiências públicas e consultas online até a colaboração em projetos e programas governamentais. A escuta ativa das demandas populares é, portanto, um pilar fundamental para a construção de uma governança democrática e transparente, que promova a justiça social e o bem-estar coletivo.

Em 2007, o estado de Pernambuco pioneiramente iniciou um processo de escuta popular por meio do projeto Todos por Pernambuco, no qual a população participou presencialmente e de forma regionalizada, para discutir, priorizar e votar em propostas de projetos e políticas de governo. Esse modelo representou uma forma tradicional de envolvimento social, que buscava engajar os cidadãos diretamente nas decisões políticas. Essa abordagem reflete a essência da democracia participativa, permitindo que os cidadãos influenciem diretamente as políticas públicas, conforme preconizado por Pateman (1970).

Desde então, Pernambuco tem consistentemente mantido a prática de escuta popular a cada novo ciclo de governo, com o objetivo de subsidiar a elaboração do Plano Plurianual (PPA). O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo que define os objetivos estratégicos, as diretrizes e as informações fundamentais para o desenvolvimento do plano governamental, alinhando as prioridades da administração pública com as necessidades prementes da população. Este instrumento é essencial para a organização das ações governamentais e para a alocação eficiente e transparente dos recursos públicos, assegurando que os investimentos sejam direcionados para as áreas de maior impacto social e econômico.

Com o avanço exponencial das tecnologias digitais, novas e promissoras oportunidades surgiram para expandir e aprofundar a participação cidadã. Em 2019, Pernambuco deu um passo significativo ao iniciar o ciclo de planejamento público com a implementação da inovadora plataforma digital Participa PE. Inspirada no projeto Consul de Madri, essa plataforma funcionou como uma rede social, permitindo que um número maior de cidadãos se envolvesse ativamente no planejamento, cadastrando e apoiando propostas de forma colaborativa. As plataformas digitais têm o potencial de ampliar o alcance e a profundidade do engajamento cívico, tornando o processo mais

inclusivo e transparente, conforme apontado por Mossberger, Tolbert e McNeal (2008).

Em 2023, o processo de escuta foi renovado e aprimorado, passando a ser denominado "Ouvir para Mudar", incorporando novas tecnologias e recursos que ampliaram ainda mais a voz da população. A plataforma Decidim foi escolhida por sua infraestrutura digital livre, aberta e democrática, com uma arquitetura modular, escalável e configurável, que se adapta às necessidades específicas de cada contexto. Inspirado pela experiência bem-sucedida do PPA Participativo do governo federal, o projeto combinou a participação presencial e digital, alcançando uma representatividade democrática mais abrangente e assegurando que todos os segmentos da sociedade pudessem contribuir para o planejamento do futuro do estado.

A democracia participativa deve transcender o simples ato de eleger representantes, permitindo que o povo participe ativamente da construção de políticas públicas que atendam às suas necessidades e aspirações, conforme argumentado por Fung (2006). O projeto Ouvir para Mudar representou um avanço significativo na prática democrática em Pernambuco, oferecendo um espaço para que a população registrasse suas preocupações e necessidades para o planejamento do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Os seminários funcionaram como fóruns participativos, onde os cidadãos puderam dialogar diretamente com autoridades governamentais e expressar suas demandas e sugestões de forma aberta e transparente.

A abordagem inovadora do projeto Ouvir para Mudar destacou-se por promover debates regionalizados, que consideraram os aspectos específicos das questões e problemas enfrentados pela população em cada região, levando em conta suas características socioeconômicas, culturais e epidemiológicas. Essa estratégia garantiu uma participação mais equitativa e acessível, alinhando-se aos princípios de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, que são fundamentais para uma gestão pública responsável e orientada para resultados.

2. OBJETIVOS

O objetivo primordial deste artigo é explorar como a regionalização da escuta popular, potencializada pelo uso estratégico de plataformas digitais, pode aprimorar a participação cidadã e otimizar a priorização das demandas da população nos processos de planejamento de médio prazo. Especificamente, o artigo busca:

- Compreender a importância da regionalização na escuta popular como um mecanismo para promover a equidade e a justiça social.
- Apresentar como as plataformas digitais podem ampliar a participação social regionalizada, superando barreiras geográficas e sociais.
- Analisar a experiência do Governo de Pernambuco no projeto Ouvir para Mudar, identificando os sucessos, os desafios e as lições aprendidas.
- Propor recomendações para outros governos que desejam implementar iniciativas semelhantes, visando fortalecer a participação cidadã e aprimorar a gestão pública.

3. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem metodológica baseada em um estudo de caso, uma estratégia de pesquisa que, segundo Yin (2018), envolve uma investigação empírica aprofundada de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidas. Essa abordagem permite uma compreensão profunda e detalhada de eventos complexos, proporcionando *insights* valiosos que podem ser aplicados em contextos semelhantes. O estudo de caso é particularmente útil quando se busca entender como e por que determinados fenômenos ocorrem, e como eles são influenciados pelo contexto em que estão inseridos.

A análise dos resultados foi realizada por meio de uma abordagem qualiquantitativa, que combina técnicas de análise qualitativa e quantitativa para oferecer uma compreensão mais abrangente dos fenômenos estudados. Essa abordagem metodológica integra a profundidade da análise qualitativa, que explora os significados e os contextos, com a precisão da análise quantitativa, que permite identificar padrões e tendências. A combinação dessas duas abordagens possibilita uma análise mais rica e completa, que considera tanto os aspectos subjetivos quanto os objetivos do fenômeno em estudo.

Para melhor compreensão do estudo de caso, é importante dar clareza ao tipo de processo participativo que foi utilizado. A participação popular é um conceito central na construção de um planejamento

público mais inclusivo e eficiente. No entanto, dois mecanismos frequentemente mencionados nesse contexto são a escuta popular e o orçamento participativo. Embora ambos busquem envolver a cidadania na formulação de políticas públicas, eles operam de maneiras distintas e possuem características específicas que merecem uma análise mais aprofundada.

A escuta popular refere-se a processos em que a administração pública busca colher opiniões e percepções da população sobre questões específicas ou gerais, identificando, assim, as principais necessidades e preocupações da comunidade. Esse processo é frequentemente realizado por meio de audiências públicas, consultas online ou pesquisas de opinião. Também é oferecida uma plataforma para que os cidadãos expressem suas opiniões e influenciem as decisões políticas. A escuta popular é, portanto, um mecanismo de consulta que visa informar as decisões governamentais, mas não necessariamente concede aos cidadãos o poder de decidir diretamente sobre as políticas públicas.

Por outro lado, o orçamento participativo é um mecanismo mais estruturado e formal de participação. Introduzido na década de 1980 em Porto Alegre, Brasil, o orçamento participativo permite que a população não apenas opine, mas também decida diretamente sobre a alocação de uma parte dos recursos orçamentários. O orçamento participativo, portanto, se distingue da escuta popular por dar aos cidadãos um papel direto na definição de como os recursos públicos serão distribuídos e utilizados. Este mecanismo de participação é considerado um dos mais avançados e inovadores, pois concede aos cidadãos o poder de influenciar diretamente as decisões sobre o uso do dinheiro público.

Enquanto a escuta popular é geralmente uma ferramenta de coleta de opinião, o orçamento participativo proporciona um espaço concreto para a tomada de decisões. Ambos são importantes para fortalecer a democracia participativa e promover a transparência, mas operam em níveis diferentes de engajamento e influência. A escuta popular pode informar políticas públicas e ajustar estratégias, mas o orçamento participativo permite uma participação mais direta e tangível da população na gestão pública. A escolha entre esses dois mecanismos depende dos objetivos e das capacidades de cada governo, bem como do nível de engajamento que se deseja alcançar.

O estudo de caso em questão trata-se do processo de escuta popular do Governo de Pernambuco, mais especificamente, o projeto Ouvir para Mudar, que foi lançado em agosto de 2023 com o objetivo de alinhar o planejamento de políticas públicas às vozes e necessidades da população. É importante notar que, em 2023, o estado passou por uma mudança de gestão com a entrada de um novo grupo político. Apesar dessa transição, a experiência consolidada nesse processo continuou a ser aplicada, com as devidas adaptações e inovações necessárias. Para este projeto, a estratégia combinou a escuta virtual, por meio da plataforma Decidim, com seminários regionais presenciais realizados nas 12 (doze) regiões de desenvolvimento (RDs) do Estado. O projeto envolveu a sociedade civil, organizações, movimentos sociais, conselhos e entidades representativas, trazendo insumos importantes para a construção do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027.

A metodologia do processo foi dividida em duas fases que ocorreram concomitantemente.

- **Fase 1**: Escuta popular virtual, por meio da Plataforma Decidim. A plataforma permitiu que os cidadãos cadastrassem propostas e apoiassem as já registradas, similar às curtidas em redes sociais.
- **Fase 2**: Os Seminários Regionais, que representaram momentos de escuta popular presencial. Os seminários permitiram que a população pudesse dar a sua contribuição de forma presencial no evento realizado nas cidades escolhidas para cada Região de Desenvolvimento.

3.1 PLATAFORMA DIGITAL COM USO DO DECIDIM

A escolha da plataforma Decidim para a escuta popular digital foi baseada em suas características de infraestrutura digital livre, aberta e democrática, além de sua arquitetura modular e escalável. Outro fator relevante para a seleção foi a experiência bem-sucedida do Governo Federal no "PPA Participativo" de 2023. A plataforma Decidim oferece uma ampla gama de funcionalidades que facilitam a participação cidadã, como a criação de propostas, a votação, a discussão e a colaboração em projetos. Além disso, a plataforma é projetada para ser acessível a todos os cidadãos, independentemente de seu nível de conhecimento técnico ou de sua localização geográfica.

A configuração da plataforma foi realizada pelo time de dados do Instituto de Gestão Pública de

Pernambuco (IGPE) com apoio da Agência de Tecnologia de Informações de Pernambuco (ATI/PE) e seguiu várias etapas para garantir o seu funcionamento adequado e sua eficácia na ampliação da participação popular:

- **Planejamento e design**: A primeira etapa envolveu o planejamento e o design da plataforma, onde foram definidos os objetivos e requisitos do projeto. Isso incluiu a identificação das funcionalidades necessárias, como a capacidade de cadastro de propostas, votação e interação entre os usuários.
- **Customização e configuração**: A Decidim foi adaptada para atender às necessidades específicas do projeto Ouvir para Mudar. Isso envolveu a configuração de módulos específicos, além da personalização da interface para torná-la mais intuitiva e acessível para os usuários.
- **Integração com sistemas existentes**: A plataforma foi integrada com outros sistemas governamentais para garantir uma experiência de usuário coesa e facilitar o gerenciamento das informações coletadas.
- **Testes e ajustes**: Antes do lançamento oficial, a plataforma passou por uma série de testes para identificar e corrigir quaisquer problemas técnicos. Isso garantiu que a plataforma estivesse estável e pronta para lidar com um grande número de usuários.
- **Treinamento e capacitação**: Foram realizados treinamentos para os administradores e moderadores da plataforma, garantindo que eles estivessem preparados para gerenciar o fluxo de informações necessárias.
- **Lançamento e divulgação**: A plataforma foi lançada oficialmente com uma campanha de divulgação ampla, destinada a informar e engajar a população. Foram utilizadas diversas mídias e canais de comunicação para alcançar o maior número possível de cidadãos.

Para participar da plataforma, os interessados puderam realizar o cadastro no *site* ouvirparamudar.pe.gov.br. Após o cadastro, os usuários tiveram acesso a uma lista de 27 (vinte e sete) propostas já pré-cadastradas pelo governo, previamente selecionadas do Programa de Governo. Dentre estas, eles puderam votar nas propostas que consideraram mais importantes para cada RD (Região de Desenvolvimento). Além disso, puderam cadastrar outras novas propostas, que ficaram disponíveis para apreciação e votação da população.

3.2 SEMINÁRIOS REGIONAIS

Simultaneamente à coleta de propostas na plataforma digital, foram realizados seminários regionais presenciais em todas as regiões de desenvolvimento (RD) do estado, totalizando 12 (doze) eventos. A realização dos seminários regionais demonstrou o compromisso do governo em garantir a participação de todos os cidadãos, independentemente de sua localização geográfica. A descentralização dos eventos permitiu que um maior número de pessoas pudesse participar, superando as barreiras de acesso e promovendo a inclusão social. A coleta das propostas durante os eventos ocorreu de duas formas:

- **Salas temáticas:** Nas salas temáticas, as propostas foram trabalhadas dentro de seis temas (Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia; Saúde e Qualidade de Vida; Segurança e Cidadania; Agricultura e Meio Ambiente; Infraestrutura e Dinamismo Econômico; Água e Habitação), que tiveram a mediação e coordenação dos secretários do governo, com apoio dos servidores da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (Seplag/PE). Em cada sala, a população teve a oportunidade de apresentar suas sugestões e propostas para o governo, dentro daquele tema específico. A organização dos participantes em salas temáticas permitiu uma discussão mais aprofundada e focada em cada área de interesse, facilitando a identificação de soluções e prioridades.
- **Ilha digital:** A ilha digital era um espaço reservado com diversos computadores e internet que davam acesso à plataforma Decidim para que a população pudesse apresentar suas propostas ou votar em propostas já cadastradas. A disponibilização de computadores e acesso à internet nos locais dos eventos demonstrou a preocupação do governo em garantir que todos os cidadãos pudessem participar, mesmo aqueles que não possuíam acesso à tecnologia em suas casas.

A dinâmica de realização dos eventos dos Seminários Regionais pode ser visualizada no quadro 1.

Quadro 1 – Sequência das atividades dos seminários regionais. Pernambuco, 2023.

Atividades		Descrição
Plataforma digital + ilha de coleta ativas	1. Inscrições, credenciamento e apresentação cultural	Os participantes escolhiam a sala temática e realizavam a inscrição. Nesse momento estava acontecendo uma apresentação cultural.
	2. Vídeo de abertura e apresentação do Secretário de Planejamento	Na plenária foi exibido o vídeo de abertura, realizada apresentação da dinâmica do evento e do diagnóstico situacional da RD para início das atividades nas salas temáticas.
	3. Coleta na ilha digital + salas temáticas	Os participantes puderam apresentar suas propostas nas salas temáticas, que foram acompanhadas por servidores da Seplag e secretários do governo.
	4. Lanche	Os participantes tiveram um intervalo para o lanche.
	5. Plenária	Representantes das salas temáticas apresentaram as propostas elaboradas e a governadora fez um pronunciamento.
	6. Encerramento	O evento foi encerrado com um pronunciamento de autoridades.

A dinâmica dos seminários regionais teve duração de sete horas (7h) e iniciou com a abertura do evento. Neste momento, o Secretário de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional realizou a apresentação das características da região de desenvolvimento e da agenda do evento. A apresentação das características de cada RD permitiu que os participantes tivessem uma visão clara das necessidades e prioridades de sua região, facilitando a identificação de soluções e propostas.

Em seguida, foram iniciadas as atividades das salas temáticas, coordenadas por Secretários do Governo e com o apoio dos servidores da Seplag. Nas salas temáticas, os coordenadores fizeram uma breve apresentação das propostas de políticas públicas para a região. Na sequência, as pessoas presentes puderam se inscrever para apresentar suas ideias, tendo, cada uma, três minutos para falar. Ao final, foi realizada uma votação para escolher um(a) representante que apresentaria as propostas priorizadas na plenária, tendo a presença da governadora e demais secretários(as) de estado presentes.

A solenidade de encerramento do evento foi marcada pela fala dos participantes, dividida em quatro momentos: A fala da população, representada pelas seis pessoas escolhidas nas salas temáticas; A fala dos coordenadores das salas temáticas; A fala das autoridades, como o Prefeito da cidade, Deputados da região de desenvolvimento e Vice-governadora). Por fim, o encerramento se dava com a fala da Governadora.

As responsabilidades de executar o projeto de Escuta Popular Ouvir para Mudar foram distribuídas entre as secretarias do governo, considerando a capacidade de governança de cada uma delas:

- **Plataforma digital**: Construção e operacionalização pelo Instituto de Gestão Pública de Pernambuco/ IGPE.
- **Organização estrutural**: Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional/Seplag.
- **Comunicação**: Secretaria de Comunicação/ SECOM.
- **Articulação com a sociedade civil**: Casa Civil.
- **Local de realização**: Secretaria de Educação/ SEDUC.
- **Segurança**: Secretaria de Defesa Social/ SDS.

Esse formato híbrido de participação, combinando o presencial com o digital, foi fundamental para ampliar o alcance e a inclusão das pessoas no processo de escuta popular. A combinação de métodos digitais e presenciais permitiu que um maior número de cidadãos pudesse participar, superando as barreiras de acesso e promovendo a inclusão social.

Os dados coletados durante os seminários regionais e na plataforma digital foram analisados e classificados por Gestores Governamentais da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (Seplag/PE) com o auxílio de inteligência artificial (IA). As propostas mais votadas serviram de base para a construção do Plano Plurianual (PPA), responsabilidade da Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento (SEPO) da Seplag, garantindo que as demandas da população fossem refletidas de maneira precisa e eficiente nos instrumentos de planejamento

público. A utilização de inteligência artificial para analisar os dados demonstrou o compromisso do governo em utilizar as tecnologias mais avançadas para aprimorar a gestão pública e garantir que as decisões sejam baseadas em evidências.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em 2007, a Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco (Seplag) lançou uma iniciativa pioneira de escuta popular, visando integrar as necessidades e prioridades da população no planejamento das políticas públicas. Essa ação, fundamentada nos trabalhos de escuta já realizados pela Condepe/Fidem, demonstrou o compromisso do governo em promover a participação cidadã como um pilar essencial da gestão pública. A iniciativa da Seplag, ao abrir um canal direto com a população, reconheceu que a legitimidade e a eficácia das políticas públicas dependem do alinhamento com as demandas e expectativas dos cidadãos (Nabatchi & Leighninger, 2015).

Desde então, a cada ciclo de governo (a cada quatro anos), Pernambuco tem realizado seminários regionais, promovendo a interação direta entre os cidadãos e as autoridades estaduais, e construindo um planejamento público mais participativo. O Quadro 2 apresenta os principais dados da participação ao longo dos anos, incluindo o sistema de coleta de propostas e os desafios enfrentados em cada edição.

Quadro 2 – Histórico de processos de escuta popular do Governo de Pernambuco (2003).

Ano	Nº de participantes	Nº de propostas	Modalidade e Dinâmica	Sistema de coleta	Desafios
2007	5.207	2.600	Presencial: Plenária	Caderno para preenchimento (parte fechada, parte aberta)	Sistematização de propostas
2011	13.498	26.147	Presencial: 5 salas temáticas + plenária	Formulário aberto	Sistematização de propostas; Espaço para salas temáticas
2015	17.867	16.628	Presencial: 8 salas temáticas + plenária	Formulário aberto	Sistematização de propostas; Espaço para salas temáticas
2019*	7.000	2.256	Híbrido: cadastro das propostas + plenária	Plataforma Digital "Participa PE" (Projeto Consul)	Moderação do sistema
2023**	28.404	3.236	Híbrido: cadastro das propostas + 8 salas temáticas + plenária	Registro das propostas nas salas temáticas e Plataforma Digital "Ouvir para Mudar" (Decidim)	Moderação do sistema; Espaço para salas temáticas

*Dos 7.000 participantes do Participa PE, 2.159 realizaram cadastro na plataforma digital. Nesta foram cadastradas pela população 2.256 propostas, que receberam o total de 17.821 votos.

**Dos 28.404 participantes do Ouvir para mudar, 14.766 estiveram presentes nos seminários regionais e mais 13.638 realizaram cadastro na plataforma digital. Nesta foram cadastradas 3.236 propostas, sendo 1.968 coletadas em salas temáticas durante os seminários presenciais e 1.268 cadastradas pela população na plataforma. As propostas na plataforma Decidim receberam 26.787 da população.

A análise do Quadro 2 revela uma evolução significativa nos processos de escuta popular em Pernambuco. Em 2019, a incorporação da plataforma digital "Participa PE" (inspirada no projeto Consul de Madrid) representou um avanço importante, ampliando o alcance da participação social no planejamento. No entanto, a redução do escopo dos eventos presenciais resultou em uma menor interação face a face entre cidadãos e autoridades.

O projeto "Ouvir para Mudar" de 2023, por sua vez, alcançou um marco histórico, com a participação de 28.404 pessoas, sendo 14.766 presentes nos seminários regionais e 13.638 cadastradas na plataforma digital. Foram submetidas 3.236 propostas, com 1.968 coletadas nas salas temáticas e 1.268 registradas online. As propostas na plataforma Decidim receberam 26.787 votos da população. Esse expressivo engajamento demonstra o crescente interesse da sociedade em participar ativamente do planejamento do estado e a eficácia da combinação de estratégias presenciais e digitais.

A análise das características expressas no Quadro 2 revela que o aumento significativo no número de participantes em 2023 pode ser atribuído a diversos fatores. Entre eles, destacam-se a maior conscientização da

população sobre a importância da participação social e a disponibilização da plataforma digital, que melhorou a acessibilidade aos meios de participação. Além disso, a incorporação de tecnologia facilitou a participação de pessoas de diferentes localidades e com diferentes níveis de acesso à tecnologia, possibilitando o aumento do número de novas propostas, que puderam ser apreciadas e votadas virtualmente.

Com relação ao número de propostas, o uso da plataforma resultou em um número menor do que nos eventos tradicionais, devido ao processo de votação (semelhante a uma "curtida" nas redes sociais). Ou seja, se a pessoa tem uma demanda que já estava cadastrada na plataforma, ela apenas apoiava a proposta existente, em vez de cadastrar uma nova. Isso reduziu significativamente o trabalho de agregação das propostas, que foi um grande desafio nas primeiras edições.

Os desafios enfrentados ao longo dos anos incluem:

- **Espaço para salas temáticas**: a definição dos espaços para as salas temáticas representa um importante desafio em eventos de grande porte, na medida em que devem garantir que todos os participantes se sintam acolhidos e confo
- **Coordenação do sistema de coleta**: a moderação do sistema de coleta da plataforma digital também é um grande desafio, para garantir que seja utilizado de forma adequada e que as propostas sejam submetidas de forma responsável.
- **Sistematização das propostas**: essa etapa demanda a análise de um grande volume de dados. Esse desafio foi minimizado pelo uso das plataformas digitais, que possibilitou uma agregação dos dados, ao permitir o apoio de propostas semelhantes à que o cidadão iria propor. Em 2023, a Inteligência Artificial (IA) otimizou o tempo de sistematização e avaliação das propostas.

A Figura 1 ilustra a distribuição das propostas cadastradas em 2023 por objetivo estratégico do Mapa Estratégico do governo. Os eixos temáticos dos eventos foram adaptados aos objetivos estratégicos, demonstrando a preocupação em alinhar as demandas da população com as prioridades do governo. As propostas mais votadas em 2023 foram aquelas relacionadas aos objetivos estratégicos de Desenvolvimento Sustentável e Conhecimento e Inovação, refletindo as preocupações da sociedade com o futuro do estado.

Figura 1 – Número de propostas cadastradas em 2023. Pernambuco, 2023

Os resultados do projeto Ouvir para Mudar revelaram diferenças significativas nas demandas e prioridades identificadas em cada região do estado de Pernambuco. Na Região Metropolitana do Recife, por exemplo, as principais preocupações dos cidadãos estavam relacionadas à mobilidade urbana, segurança pública e acesso a serviços de saúde de qualidade. Já nas regiões do Agreste e do Sertão, as demandas mais urgentes estavam relacionadas ao acesso à água, infraestrutura rural e apoio à agricultura familiar.

Na região da Zona da Mata, as prioridades incluíam a melhoria da qualidade da educação, a promoção do desenvolvimento sustentável e a preservação do patrimônio cultural. Essas diferenças regionais evidenciam a importância de um processo de escuta popular regionalizado, que permita identificar e responder às necessidades específicas de cada comunidade. Além disso, os resultados mostraram que a participação online foi mais expressiva nas regiões com maior acesso à internet e maior nível de escolaridade, enquanto a participação presencial foi mais relevante nas regiões com menor acesso à tecnologia e maior concentração de população rural. Esses achados reforçam a importância de combinar estratégias de participação online e presencial para garantir a inclusão de todos os segmentos da sociedade.

As informações levantadas pelo "Ouvir para Mudar", juntamente com o Programa de Governo, o legado dos anos anteriores e os resultados das discussões das reuniões com os Órgãos do Estado, compuseram os insumos necessários para a revisão da estrutura programática das Unidades Orçamentárias.

Desse modo, as propostas da população puderam ser incorporadas à estrutura programática do Estado, tanto através da criação de uma nova ação, quanto do aumento de um produto ou da adição de uma nova localização a uma ação já existente. Posteriormente, essas ações receberam o orçamento necessário para suas execuções e compuseram a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA).

A regionalização da escuta popular é um elemento-chave para a construção de políticas públicas mais eficazes e equitativas, pois permite que as ações governamentais sejam adaptadas às necessidades e características específicas de cada região. Ao considerar as particularidades de cada localidade, é possível direcionar os recursos e os esforços de forma mais eficiente, maximizando o impacto das políticas implementadas. Além disso, a regionalização da escuta popular contribui para a redução das desigualdades regionais, ao garantir que as demandas das comunidades mais vulneráveis sejam ouvidas e atendidas.

A regionalização da escuta popular também se alinha aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, em particular ao ODS 16, que busca promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Ao garantir a participação cidadã na formulação e implementação das políticas públicas, a regionalização da escuta popular contribui para o fortalecimento das instituições democráticas e para a promoção de uma governança mais transparente e responsável.

A regionalização da escuta popular, combinada com o uso de tecnologias da informação, desempenhou um papel crucial na facilitação da participação de indivíduos provenientes de diferentes regiões e com variados níveis de acesso à tecnologia. Esta abordagem resultou em um aumento significativo no número de participantes e propostas, que puderam ser submetidas e votadas virtualmente. A plataforma digital Decidim, aliada à inteligência artificial, contribuiu para a agilidade e qualidade na sistematização e avaliação das propostas.

A combinação de participação presencial e digital demonstrou ser uma estratégia eficaz para engajar um maior número de cidadãos no processo de planejamento público. Esta abordagem reflete uma evolução na democracia, alinhando-se às exigências da era digital. Vieira e Tavares (2022) enfatizaram que os espaços de participação social são dinâmicos e se transformam de acordo com a sociedade, em suas formas de comunicação e interação. Com a ascensão da Democracia 4.0, que incorpora novas tecnologias para criar democracias mais interativas, menos burocráticas e mais transparentes, observou-se uma transformação acentuada na maneira como a participação é organizada e conduzida.

O uso da plataforma Decidim exemplifica como metodologias tecnológicas podem ser aplicadas para facilitar a participação popular nos processos de planejamento e gestão pública. A tecnologia não só ampliou o alcance da participação, mas também aumentou o engajamento no processo, promovendo maior eficiência na coleta e análise das propostas.

Isso assegurou que as demandas da população fossem consideradas de maneira mais inclusiva e transparente, corroborando com a literatura que defende a eficácia das plataformas digitais na ampliação da participação cidadã.

Além disso, a incorporação de tecnologias em processos participativos contribui para a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade das ações governamentais. No projeto Ouvir para Mudar, o uso de inteligência artificial para análise e classificação das propostas permitiu ao governo de Pernambuco priorizar, de maneira mais precisa e ágil, as demandas da população na elaboração do Plano Plurianual (PPA). Este resultado evidencia o potencial das ferramentas digitais para transformar a gestão pública e promover uma democracia mais inclusiva e responsiva às necessidades da sociedade.

Os objetivos e resultados do projeto Ouvir para Mudar no Governo de Pernambuco têm semelhanças com os apresentados por Gómez et al. (2019):

- **Aumento da participação**: Assim como no estudo de Gómez et al., o Ouvir para Mudar utilizou plataformas digitais para aumentar significativamente a participação da população. Os seminários de escuta popular, em formato híbrido, permitiram que mais cidadãos contribuíssem com propostas, refletindo uma diversidade maior de opiniões e necessidades regionais.
- **Inclusividade**: A implementação do Ouvir para Mudar também visou incluir segmentos sub-representados da sociedade. A combinação de eventos presenciais e digitais ajudou a garantir que grupos como jovens, minorias étnicas e pessoas de áreas rurais tivessem uma voz no processo de planejamento.
- **Eficiência e Transparência**: O uso da plataforma Decidim, aliada à inteligência artificial, melhorou a eficiência na sistematização e análise das propostas, similar ao aumento de eficiência observado no estudo de Gómez et al. (2019).

A literatura reforça que a participação popular efetiva é essencial para a legitimação das políticas públicas e para a promoção de um desenvolvimento mais equitativo e sustentável. A incorporação de plataformas digitais, como a Decidim, permite uma ampliação da participação, tornando-a mais acessível e interativa, o que é essencial em um mundo cada vez mais conectado e digitalizado. A experiência do Ouvir para Mudar ilustra como as tecnologias digitais podem servir como aliadas poderosas na construção de uma governança mais participativa e democrática.

Portanto, a integração de tecnologias digitais não só amplia a participação popular, mas também a qualifica, promovendo uma governança mais transparente, responsiva e inclusiva. A experiência do projeto Ouvir para Mudar em Pernambuco serve como um modelo replicável, demonstrando como as ferramentas digitais podem ser utilizadas para envolver os cidadãos de maneira mais significativa na formulação de políticas públicas.

5. CONCLUSÃO

O projeto Ouvir para Mudar foi uma iniciativa exemplar de participação popular que fortaleceu o processo de planejamento das políticas públicas de Pernambuco, culminando na elaboração do PPA 2024-2027. Os seminários de escuta popular, em sua forma híbrida, possibilitaram uma ampla participação da população na definição das prioridades do estado, levando em consideração as necessidades específicas de cada região político-administrativa. Essa participação ativa é importante para a construção de um futuro mais justo e equitativo para todos os cidadãos.

Os resultados do projeto demonstraram que a combinação de métodos digitais, através da plataforma Decidim, e os seminários presenciais, ampliou significativamente o engajamento cidadão. Conforme discutido, essa abordagem não só aumentou a quantidade de participantes, mas também melhorou a qualidade das propostas apresentadas, evidenciando uma maior representatividade das demandas regionais. Este achado corrobora a literatura que defende a eficácia das plataformas digitais na ampliação da participação cidadã.

A integração das metodologias digital e presencial permitiu um processo participativo mais inclusivo e democrático, conforme observado na discussão dos benefícios e desafios. A plataforma Decidim, com suas funcionalidades interativas, facilitou a coleta e análise das propostas, enquanto os seminários presenciais proporcionaram um espaço de diálogo direto e construção coletiva. Esta combinação de métodos reforça a importância de uma abordagem híbrida na participação cidadã, conforme sugerido por estudos anteriores.

Investir em tecnologias participativas e promover a conscientização sobre a importância da participação popular são passos essenciais para consolidar um governo mais democrático e transparente. Como evidenciado pelos resultados do projeto Ouvir para Mudar, tais investimentos podem levar à construção de uma sociedade mais inclusiva, equitativa e democrática. Este estudo contribui para a literatura ao demonstrar a eficácia de métodos híbridos de escuta popular e oferece um modelo que pode ser replicado em outros contextos governamentais, ampliando as oportunidades de participação cidadã e aprimorando a elaboração de políticas públicas.

Em suma, a regionalização da escuta popular é um elemento fundamental para a construção de uma governança mais democrática, transparente e responsiva às necessidades da sociedade. O projeto Ouvir para Mudar no Governo de Pernambuco demonstrou que a combinação de métodos digitais e presenciais pode ampliar significativamente a participação cidadã e melhorar a qualidade das políticas públicas. As lições aprendidas com este projeto podem servir de inspiração para outros governos que desejam implementar iniciativas semelhantes, oferecendo um modelo replicável e adaptável a diferentes contextos.

Recomendamos que outros governos invistam em tecnologias participativas, promovam a capacitação de facilitadores e conscientizem a população sobre a importância da participação popular. Além disso, é fundamental que os governos estejam dispostos a ouvir e considerar as demandas da sociedade, adaptando suas políticas e programas para atender às necessidades específicas de cada região. Ao fazer isso, os governos podem construir uma sociedade mais justa, equitativa e democrática, onde todos os cidadãos tenham a oportunidade de participar ativamente na construção de um futuro melhor.

6. Referências

1. AVRITZER, L. Participatory Institutions in Democratic Brazil. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2008.
2. BARANDIARAN, X., CALLEJA, A., MONTERDE, A., ARAGON, P., LINARES, J., ROMERO, C., PEREIRA, A. Decidim: Redes políticas y tecnopolíticas para la democracia participativa. RECERCA. Revista de Pensament i Anàlisi, 21(21), p. 137–150, 2017. Disponível em: https://www.e-revistes.uji.es/index.php/recerca/article/view/2575. Acesso em: 13 mar. 2024.
3. FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. Public Administration Review, v. 66, n. s1, p. 66-75, 2006.
4. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Relatório da Participação Social no PPA 2024-2027. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, ago. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/documentos-hospedados-para-gerar-qrcodes/relatorio-ppaparticipativo. Acesso em: 7 jun. 2024.
5. CRESWELL, J. W.; PLANO CLARK, V. L. Designing and conducting mixed methods research. 2. ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2011.
6. FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. Public Administration Review, v. 66, n. s1, p. 66-75, 2006.
7. GÓMEZ, E.; MARTÍNEZ, R.; PÉREZ, L. Plataformas digitais e participação cidadã: um estudo sobre o impacto da tecnologia na democracia participativa. Revista de Políticas Públicas Digitais, v. 14, n. 3, p. 45-68, 2019.
8. MOSSBERGER, K., TOLBERT, C. J., & MCNEAL, R. S. Digital citizenship: The internet, society, and participation. MIT Press, 2008.
9. NABATCHI, T.; LEIGHNINGER, M. Public participation for 21st century democracy. Public Administration Review, v. 75, n. 5, p. 643-653, 2015.
10. PATEMAN, C. Participation and Democratic Theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

11. PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional e Instituto de Gestão Pública de Pernambuco. Relatório Geral Ouvir para Mudar. 2023. Disponível em: https://drive.expresso.pe.gov.br/s/ofXkEjkDBggbjVY Acesso em: 07 abr. 2025.

12. PUTNAM, R. D. Bowling alone: The collapse and revival of American community. New York: Simon and Schuster, 2000.

13. VIEIRA, R. S., TAVARES, A. A. Democracia participativa na era digital: contribuições para a participação popular nos conselhos de direitos municipais. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, vol. 14, n. 2, 2022, p. 1071-1094. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/53817/41912. Acesso em: 5 jun. 2024.

14. WAMPLER, B. Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability. University Park: Penn State University Press, 2010.

15. YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2018.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Os desafios da vinculação entre modelos de monitoramento de resultados organizacionais e o planejamento institucional

- **Marco Antonio Magalhães Pacheco Filho**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
  marcopachecofilho@gmail.com
- **Diogo de Oliveira Coelho**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
  diogocoelho1977@gmail.com

Resumo

A construção e consolidação de modelos de monitoramento de resultados organizacionais no âmbito das administrações públicas avança por espasmos na administração dos Estados, tendo experimentado avanços e retrocessos desde a reforma gerencial de 1998, quando o tema passa a orbitar com maior vigor as discussões acerca dos instrumentos de planejamento e avaliação.

Dentre os muitos desafios enfrentados para internalização de modelos nas administrações estaduais, destaca-se o complexo correlacionamento entre a agenda de construção identificação, legitimação e monitoramento dos resultados organizacionais e as métricas, instrumentos e ferramentas do planejamento institucional formalizado.

O ponto em destaque, para o qual se pretende experimentar hipóteses e alternativas de modelos, é a desconexão entre os artefatos da sistemática de monitoramento de resultados, comummente estabelecida a partir de modelo lógico, com experimentação de relações de causa e efeito, e os artefatos formais do instrumento institucional de nível tático, o plano plurianual.

Como problema a ser enfrentado coloca-se a busca pela conexão conceitual e prática entre os elementos da agenda de monitoramento de resultados organizacionais constituída através de modelo dotado de maior dinamismo, desagregação e aderência às realidades das estruturas finalísticas da administração e o formalismo e maior agregação dos instrumentos formais, sobretudo o plano plurianual, devido à equiparação dos níveis de categorização dos instrumentos (instrumentos táticos), mas também no desdobramento destes no planejamento e execução orçamentária.

Como insumo analítico, observar-se-á a experiência desenvolvida no âmbito do Estado do Rio de Janeiro através do Programa AvançaRJ, outrora desenvolvido no âmbito da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/RJ) com o objetivo de consolidar, através das melhores práticas, um instrumento que permitisse a internalização da cultura de gestão por resultados na administração estadual.

Além dos elementos conceituais e das ferramentas desenvolvidas para implementação da agenda de resultados nos órgãos e entidades estaduais, serão observadas as virtudes, os insucessos e a busca pela conexão e absorção da proposta nos modelos institucionais de planejamento.

Palavras-chave: Resultados; Planejamento; Estratégia; Nível Tático; Plurianual; Monitoramento; PPA; Gestão por Resultados; Organizações; Administração Pública.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como principal objetivo discorrer sobre a construção e consolidação de modelos de monitoramento de resultados organizacionais no âmbito da administração pública e os desafios relacionados à convergência de tais métodos e sistemáticas ao planejamento institucional e seus instrumentos.

A construção e a consolidação de modelos de gestão organizacional por resultados representam uma jornada com avanços e retrocessos no âmbito da administração pública brasileira, especialmente no nível estadual. O desenvolvimento da cultura da gestão por resultados no âmbito das organizações públicas brasileiras tem seu marco mais consistente na Reforma Gerencial de 1995[1] (implantada a partir de1998), gestada a partir das premissas da Nova Gestão Pública[2] e que introduz os conceitos e alguns ferramentais vinculados aos modelos de gestão por resultados.

Apesar dos avanços pontuais e da crescente retórica em torno da importância dessa abordagem da gestão estratégica, a internalização de modelos eficazes de monitoramento nas administrações públicas enfrenta múltiplos desafios. Dentre eles, sobressai o complexo correlacionamento entre a agenda de construção, identificação, legitimação e monitoramento dos resultados organizacionais e as métricas, instrumentos e ferramentas do planejamento institucional formalizado. A tradição de uma visão departamentalizada no setor público, como apontam Garces e Silveira (2002), historicamente priorizou a otimização de funções internas, independentemente dos resultados globais atingidos. A introdução de uma preocupação gerencial com objetivos a serem alcançados na sociedade representa, portanto, uma mudança cultural significativa.

Apesar da intenta reformista e da concreta internalização de alguns instrumentos orientados para resultados no arcabouço administrativo da administração pública brasileira, a Reforma Gerencial não abarcou a instrumentalização de modelos de planejamento organizacional que pudessem criar, de forma concreta e permeada nas estruturas formais burocráticas vigentes, as condições para uma orientação organizacional para os resultados.

O ponto central desta discussão, para o qual se pretende explorar hipóteses e alternativas de modelos, reside na desconexão entre os artefatos da sistemática de monitoramento de resultados – comummente estabelecida a partir de um modelo lógico, com a experimentação de relações de causa e efeito – e os artefatos formais do instrumento institucional de nível tático, o plano plurianual (PPA). O PPA, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e detalhado em legislações subsequentes, configura-se como o instrumento que baliza a ação governamental e se articula com a programação orçamentária. Contudo, a sua efetiva utilização como ferramenta de gestão estratégica orientada para resultados ainda enfrenta obstáculos.

Vale relembrar que o PPA completa 10 (dez) anos de sua internalização na Constituição federal no mesmo período em que as bases da Reforma Gerencial emergiam no bojo das discussões associadas ao novo Plano Econômico que resultou no Plano Real.

Apesar de ancorada em conceitos que buscavam a adoção de práticas organizacionais estabelecidas no âmbito das organizações privadas, adaptadas às realidades das administrações públicas, a Reforma não resultou em uma robusta regulamentação do Plano plurianual ou na construção de qualquer modificação mais substantiva na estrutura base do planejamento

1 BRESSER-PEREIRA, L.C. Pequena história da Reforma Gerencial de 1995. 2009. Disponível em: https://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09.23.Pequena_hist%C3%B3ria_reforma_gerencial_1955.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

2 Em breve síntese, a Nova Gestão Pública traduz-se em uma abordagem teórica advinda de um movimento de internalização de práticas gerenciais inspiradas nas organizações privadas, cuja essência consistia na mudança cultural para garantir maior foco nos resultados, a clientelização do cidadão, a descentralização das funções do Estado, a revisão de processos para maior eficiência, maior transparência e controle social para atingimento mais eficiente dos objetivos governamentais.

organizacional da administração pública brasileira que pudesse estabelecer os elementos mínimos para assentamento de conceitos da gestão organizacional orientada para resultados.

A despeito da insuficiente intervenção da reforma, merece destaque, dentre as demais alterações normativas da época, a edição do Decreto nº 2.829 de outubro de 1998, que introduz no âmbito do Governo Federal, ainda que de forma discreta, o tema da gestão orientada para resultados para instrumentos de planejamento e avaliação. Este decreto constituiu a base normativa para a reestruturação das ações finalísticas do governo, estabelecendo o programa como a forma básica de integração entre plano e orçamentos e criando a figura do gerente de programa com responsabilidades na avaliação anual de desempenho.

Apesar da reconhecida iniciativa, os elementos agregados ao planejamento institucional em nível tático não se mostraram suficientes para suprir os *gaps* entre modelos. Diante desta realidade, os anos subsequentes têm sido pautados pelas iniciativas pouco efetivas dos entes nacional e subnacionais para equacionamento das orientações gerenciais advindas da Reforma e por tentativas erráticas de adaptação das práticas de gestão estratégica experimentadas pelas organizações privadas.

Tal lacuna existente no arcabouço jurídico-administrativo brasileiro, gera outro efeito adverso no âmbito dos governos existentes. Na vã tentativa de inclinar o planejamento das organizações públicas na direção das práticas de Gestão por Resultados, instrumentos auxiliares ou até mesmo concorrentes de planejamento são criados, como forma de lidar com as limitações dos instrumentos formais, gerando uma absoluta desconexão entre planejamento e efetivação prática das ações governamentais e os instrumentos formais de planejamento.

Como insumo analítico para esta discussão, observar-se-á a experiência desenvolvida no âmbito do Estado do Rio de Janeiro através do Programa AvançaRJ. Este programa, outrora desenvolvido no âmbito da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/RJ), objetivou a consolidação, através das melhores e mais aderentes práticas, de um instrumento que permitisse a internalização da cultura de gestão por resultados na administração estadual. O AvançaRJ buscou ancorar seu método e procedimentos na Teoria da Mudança, estimulando a estruturação da estratégia organizacional em elementos que mitigassem os riscos de ações inócuas e dissociadas de resultados, utilizando artefatos monitoráveis para o acompanhamento dos resultados intermediários e finais.

Espera-se que a análise da experiência do AvançaRJ, à luz dos desafios gerais da gestão por resultados na administração pública brasileira, possa oferecer *insights* valiosos para o aprimoramento dos modelos de monitoramento e para a efetiva integração da gestão por resultados nos instrumentos de planejamento, contribuindo para uma administração pública mais eficiente, eficaz e orientada para a geração de valor público para a sociedade.

A superação da desconexão entre os artefatos de monitoramento e o PPA representa um passo fundamental para a consolidação de uma gestão pública empreendedora e focada em resultados tangíveis para o cidadão.

2. OBJETIVOS

A presente pesquisa tem como objetivo geral analisar a articulação entre modelos de monitoramento de resultados organizacionais e os instrumentos formais de planejamento institucional no âmbito da administração pública estadual, tomando como estudo de caso a experiência do Programa AvançaRJ no Estado do Rio de Janeiro e sua relação com o Plano Plurianual (PPA). Os objetivos específicos desta investigação são:

- Descrever a estrutura, os objetivos e a metodologia do Programa AvançaRJ, desenvolvido pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/RJ) para internalizar a cultura de gestão por resultados;
- Identificar os artefatos e as ferramentas de monitoramento de resultados utilizados no âmbito do Programa AvançaRJ;
- Examinar a conexão ou desconexão entre a sistemática de monitoramento de resultados do AvançaRJ e a estrutura formal e os resultados esperados delineados em modelos base de Plano Plurianual (PPA);
- Analisar, a partir dos avanços, das limitações e dos desafios enfrentados na tentativa de integrar a proposta do AvançaRJ aos modelos institucionais de planejamento do estado, oportunidades e alternativas de pavimentação da convergência entre modelos.

Sob o prisma da observação do caso concreto desenvolvido pela SEPLAG/RJ, pretende o presente abordar e buscar soluções conceituais de naturezas gerais, assim como daquelas em que sejam possíveis estabelecer análises e conclusões para desdobramentos específicos, ambas na direção do enfrentamento dos desafios da vinculação entre modelos de monitoramento de resultados organizacionais e o planejamento institucional.

A própria delimitação já estabelece premissa posta a partir das observações e experimentações prévias, considerando a internalização da hipótese de uma solução de correlacionamento estruturado entre instrumentos e modelos vinculados a práticas mais características da gestão organizacional por resultados com os atuais modelos de instrumentos de planejamento formal da administração pública brasileira.

Apesar do aparente viés conclusório, entende-se que será possível explorar possibilidades que também envolvem a internalização dos conceitos de gestão organizacional por resultados, ainda extrínsecos ao arcabouço jurídico-administrativo que definem, mesmo que de forma excessivamente genérica, os modelos de instrumentos institucionais de planejamento.

De igual sorte, assume-se como possível vislumbrar possível sobreposição de modelos, com eventual prevalência daquele que, por força de potenciais resultados, teriam o condão de se mostrar mais efetivo para a finalidade pública.

Independentemente dos resultados a serem observados como sumo das análises e observações, é mister estabelecer que o enfoque estará na compreensão da realidade, visando uma busca orientada para soluções práticas, de potencial desdobramentos concretos, gerando recursos para a contínua formulação de evoluções dos modelos organizacionais da administração pública brasileira.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem metodológica qualitativa, configurando-se como uma revisão bibliográfica da temática abordada seguida de um estudo de caso sobre a experiência de implementação da gestão por resultados no Estado do Rio de Janeiro, com foco no Programa AvançaRJ e sua articulação com o Plano Plurianual (PPA).

A coleta de dados se dará por meio de pesquisa documentada, analisando documentos oficiais como relatórios do Programa AvançaRJ, instrumentos de planejamento estadual (PPAs) e outros documentos pertinentes da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG/RJ). A análise do conteúdo destes documentos buscará identificar a estrutura metodológica do AvançaRJ, seus objetivos, as ferramentas de monitoramento utilizadas e a forma como se relaciona com a estrutura e os resultados esperados no PPA.

A investigação se concentrará em descrever e analisar a conexão ou desconexão entre os artefatos da sistemática de monitoramento de resultados do AvançaRJ e os artefatos formais do PPA, buscando compreender as virtudes, os insucessos e a busca pela absorção da proposta nos modelos institucionais de planejamento. A natureza qualitativa da pesquisa permitirá uma análise aprofundada das nuances e dos desafios envolvidos nesse processo.

Para construção das bases referenciais e analíticas e como forma de compreender os dois elementos principais de ponderação entre modelos adota-se a análise e experimentação prática de modelo de gestão organizacional por resultados desenvolvido pela SEPLAG/RJ e a pesquisa referencial analítica de observações doutrinárias e especializada do desenvolvimento dos instrumentos de planejamento público formais da administração pública brasileira.

Na análise e observância prática do caso concreto, valeu-se de documentos e trabalhos de análise dos resultados observados, de documentos estruturantes e de natureza metodológica da iniciativa apresentada, bem como das observações de campo, possíveis devido à função de coordenação do programa, exercida pelos autores a época.

Do conjunto de insumos aplicou-se recorte específico para definição dos elementos comuns entre o instrumento proposto, o arcabouço metodológico, a sistemática de monitoramento e a ferramenta empregada para os objetivos da iniciativa.

Já como estratégia de comparação e ponderação de modelos, os achados e delimitação dos conteúdos pesquisado foram utilizados para seleção dos pontos de aparente divergência, convergência e potencias correlacionamentos, elegendo-se o instrumento de planejamento Plano plurianual como elemento principal do escopo da análise.

A escolha do PPA é estabelecida como premissa analítica a partir da percepção do posicionamento do instrumento em relação ao nível estratégico do ciclo do planejamento e seus elementos basilares. Na perspectiva adotada, tanto um modelo de gestão organizacional por resultados quanto o planejamento plurianual se posicionam em nível tático do planejamento organizacional, recaindo sobre estes as potenciais convergências e as adversas divergências.

O trabalho se vale de experimentos e soluções construídas no caso concreto analisado, mesmo que embrionárias, como norte de verificação de possibilidades, que guiaram preliminarmente o trabalho em conjunto pretérito de alternativas exploratórias.

Em ambos os casos buscou-se estabelecer os elementos possíveis de aferição dos resultados encontrados em ambos os modelos, sem a pretensão de valorá-los ou ranqueá-los, mas como o foco na preservação de conquistas em eventual modelo alternativo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 VISÃO GERAL DOS MODELOS

A revisão bibliográfica revela uma variedade de perspectivas e experiências relacionadas aos modelos de Gestão por Resultados e sua articulação com o planejamento governamental, oferecendo insights relevantes para os objetivos desta pesquisa.

A literatura converge no entendimento de que a Gestão por Resultados é uma abordagem que prioriza os resultados em detrimento dos processos e procedimentos. A ênfase recai sobre o alcance de objetivos e a modificação da realidade por meio de intervenções públicas. A Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (CIDA) destaca a importância de que os projetos sejam dirigidos por resultados, e não por atividades. Meier (2003) complementa, definindo este modelo como a gestão focada em uma modificação que envolve aprendizado e ajuste contínuo de estratégias. A cadeia de resultados, que conecta insumos, atividades, produtos, resultados de curto, médio e longo prazo e impactos, é apresentada como um modelo fundamental para operacionalização desta abordagem.

A implementação da Gestão por Resultados no setor público requer a observância de princípios básicos como parcerias de *stakeholders, accountability* pelo desenvolvimento de resultados, aprendizagem organizacional, transparência, simplicidade e flexibilidade. A determinação e seleção de resultados devem ser o mais participativas possível. A necessidade de indicadores para medir o alcance dos resultados é crucial, assim como a definição de dados de referência. A estrutura de monitoramento de desempenho proposta pela CIDA envolve a definição de resultados, indicadores, fontes de informação, métodos de coleta, frequência e responsabilidades.

4.2 ESTUDO DE CASO – AVANÇARJ

O AvançaRJ surgiu em 2020, no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, inicialmente com o nome de Plano de Gestão por Resultados, tendo a SEPLAG como órgão de implementação de um projeto piloto. O objetivo dessa fase inicial era a aplicação prática da estrutura metodológica e dos artefatos inicialmente desenvolvidos, para identificação e realização de ajustes, com vistas à implementação em todo o Poder Executivo estadual.

No ano seguinte, em 2021, o método foi empregado para a estruturação das ações estratégicas do Governo do Estado, gerando insumos para o programa PactoRJ. Contudo, antes do lançamento do programa, a gestão e o método de acompanhamento do PactoRJ foram alterados quando a Secretaria da Casa Civil assumiu o acompanhamento, não absorvendo integralmente a metodologia de gestão por resultados do AvançaRJ.

A partir do final de 2021, o AvançaRJ alterou sua estratégia de implementação, passando a focar no incremento da maturidade organizacional dos órgãos e entidades. A implementação deixou de ser desenvolvida a partir das ações estratégicas estaduais e passou a centrar esforços específicos de estruturação em conjuntos de órgãos e entidades que manifestassem interesse em sua adoção. O AvançaRJ, passa a dirigir seus objetivos na direção da consolidação de um instrumento que permitisse a internalização da cultura de gestão por resultados na administração estadual. A iniciativa buscava estabelecer uma estrutura metodológica e ferramental básica para viabilizar essa implementação em todo o Poder Executivo estadual.

O método e os procedimentos do AvançaRJ são ancorados na Teoria da Mudança. Essa abordagem estimula a estruturação da estratégia organizacional em um conjunto de elementos mínimos que buscam mitigar os riscos de ações ineficazes, ou seja, ações dissociadas dos resultados que efetivamente impactarão

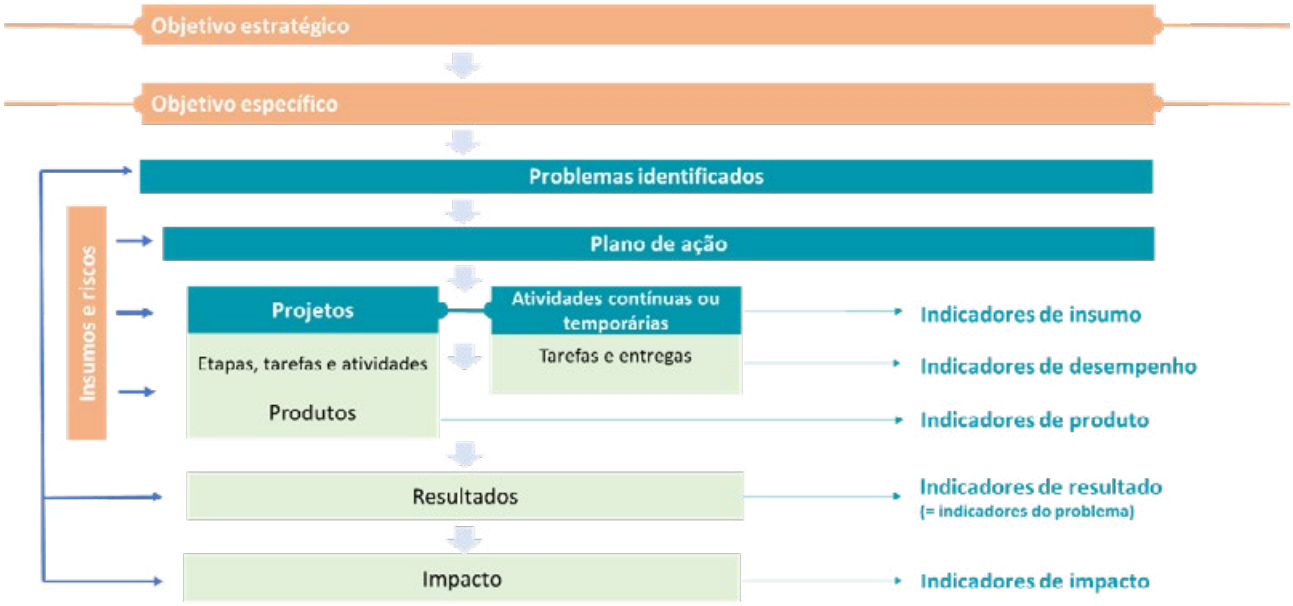
os problemas diagnosticados. A metodologia enfatiza a criação de artefatos monitoráveis, de modo que o acompanhamento dos resultados intermediários e finais sirva como um elemento indutor da ação e da potencialização dos resultados.

No método desenvolvido, a definição da estratégia se inicia com o diagnóstico da situação organizacional e avança, independentemente da metodologia específica, até a construção e pactuação do mapa estratégico do órgão ou entidade. O mapa deve conter, no mínimo, os objetivos estratégicos gerais e objetivos específicos que reflitam a identidade organizacional e sua visão de futuro.

Pactuada a estratégia e sintetizada na declaração dos objetivos organizacionais do ciclo de gestão, deve-se servir do diagnóstico atualizado para identificação dos problemas que obstaculizam o atingimento dos objetivos definidos, assim como de oportunidades existentes na conjuntura, que facilitem o alcance.

O norte estratégico organizacional ou elemento estratégico similar deve ser estabelecido a partir da estratégia do Poder Executivo estadual, sendo fundamental o processo de compreensão da estratégia do órgão ou entidade, para que os resultados a serem perseguidos sejam compreendidos de forma objetiva e concreta e gere insumos para construção da Cadeia de Resultados (figura 1).

Figura 1 – Cadeia de Resultados utilizada na metodologia do Avança RJ



Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

Os objetivos específicos, presentes na Cadeia de Resultados, são os elementos da estratégia que norteiam a ação em nível seccional (subsecretarias ou equivalentes), ligando-se aos objetivos estratégicos do órgão ou entidade. Tal segmentação tem como único propósito a desagregação do norte estratégico, viabilizando a criação dos marcos lógicos diretos, relacionando as ações concretas das áreas organizacionais.

Tal desagregação permite o exercício tático de construção das ações concretas a serem desenvolvidas para enfrentamento dos problemas identificados e aproveitamento das oportunidades prospectadas, com a estruturação de projetos e atividades, a partir dos recursos disponíveis e insumos existentes. O planejamento em nível tático resulta na construção de planos de ação, que consistem no conjunto de elementos de execução (projetos e atividades) relacionados entre si e que, de forma coordenada, se mostram suficientes para atingimento dos resultados organizacionais.

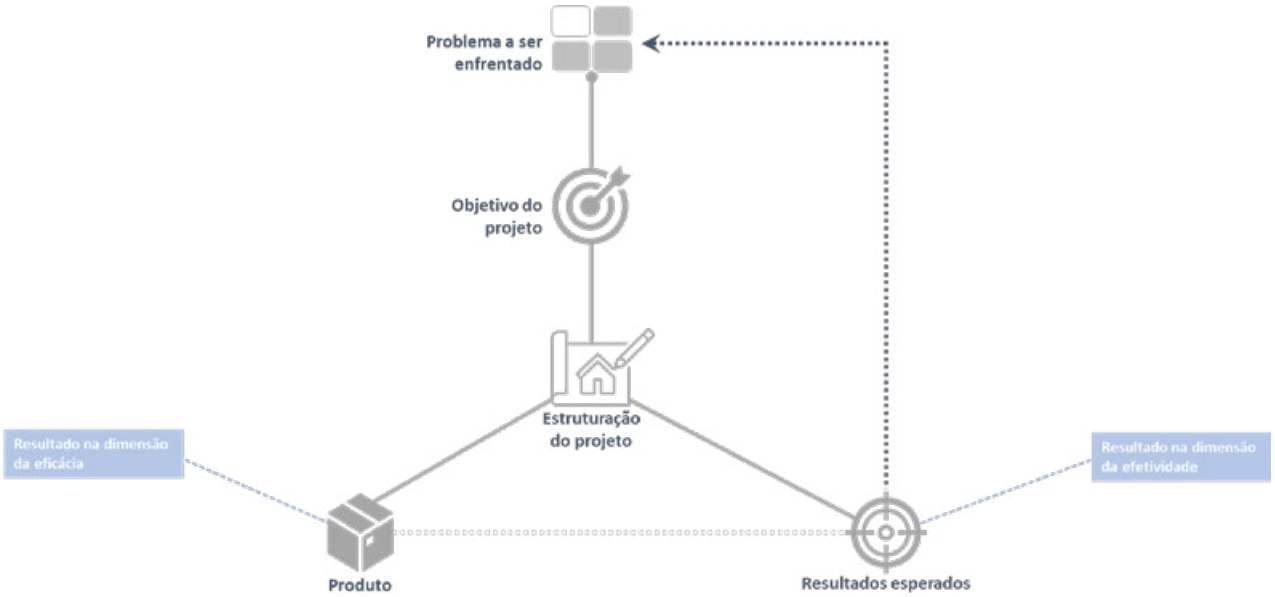
Os projetos e atividades são estruturados através de artefatos monitoráveis desenvolvidos para aplicação do método e que contêm, no mínimo: Termo de Abertura de Projeto, macrocronograma de execução física e cronograma financeiro (para os casos de projetos orçamentários). Desses artefatos serão extraídos os indicadores de desempenho e os indicadores de produto, utilizados para monitoramento

da performance e atingimento de resultados intermediários.

Ainda no rol de elementos da Cadeia de Resultados, são definidos os resultados esperados, que relacionam o problema a ser enfrentado, a estratégia de enfrentamento (plano de ação) e o resultado diretamente relacionado. Para a medição desses resultados, são estruturados, também através de artefato monitorável, os indicadores de resultado.

A aferição dos resultados esperados através dos indicadores estruturados e das metas definidas, servirão como elemento principal de avaliação do atingimento dos resultados organizacionais, uma vez que se relacionam, através da Cadeia de Resultados, aos objetivos estratégicos organizacionais.

Figura 2 – Cadeia de Resultados na dimensão Plano de Ação / Projeto



Fonte: Elaborado pelos autores (2023)

A partir do encadeamento dos elementos da estratégia, do diagnóstico, do plano tático de ação, dos resultados intermediários e dos resultados esperados, o método de gestão por resultados desenvolvido através do Avança RJ estabelece as bases do marco lógico que ancora a identificação e construção das ações associadas à busca pelo atingimento dos resultados de uma organização pública específica.

Além da estrutura metodológica de identificação dos objetivos e resultados organizacionais esperados e dos artefatos de planejamento, o AvançaRJ também previu a construção e a implementação de sistemas de monitoramento de resultados intermediários e resultados organizacionais, vinculando o acompanhamento em nível tático (projetos e indicadores) ao acompanhamento estratégico, com o objetivo de fornecer ferramenta de gerenciamento aos gestores envolvidos, para identificar baixa performance e possibilitar ações corretivas, além de conectar as ações em curso ao acompanhamento e tomada de decisão da alta gestão.

Para apoiar esse processo, foi desenvolvida uma ferramenta de gerenciamento e apoio à tomada de decisão, o Dashboard Avança RJ, que utiliza um ecossistema de dados coletados das fontes primárias de execução dos planos de ação ou integrados de outras fontes, como o Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil – Siafe-Rio.

Através da ferramenta é possível acompanhar o andamento dos principais elementos da Cadeia de Resultados e observar o panorama geral de atingimento dos resultados organizacionais.

4.2 BREVE ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL

As discussões que integram o escopo do presente trabalho, no que se referem às análises dos instrumentos formais de planejamento, limitam-se, por premissa, à estrutura base do instrumento formal de planejamento em nível tático, o PPA, em sua dimensão concreta de instrumentalização do planejamento organizacional, na medida em que, dessa forma, se

posiciona na mesma esfera dos instrumentos organizacionais de gestão por resultados.

Apesar da reafirmação acima, mostra-se relevante compreender os rumos do instrumento ao longo do tempo mas, sobretudo, seu atual posicionamento conceitual, normativo e fático. Para tanto, vale-se das análises especializadas acerca do instrumento utilizado pelo ente nacional, considerando que deste refletem as principais inspirações e orientações para desenvolvimento, por simetria nos demais entes, tendo em vista a ainda existente lacuna regulamentar do Art. 165, I § 1º, que prevê:

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> I – o plano plurianual;
> II – as diretrizes orçamentárias;
> III – os orçamentos anuais.
> § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Segundo Ronaldo Coutinho Garcia e José Celso Cardos Jr. (2015, p.15), a lacuna regulamentadora que perdura a mais de duas décadas resulta em obstáculo relevante para o adequado desenvolvimento do processo planejador:

> Por não se imprimir regulamentação, mediante lei complementar, dos Artigos 165 e 174, e, principalmente, por não se proceder à organização das disposições constitucionais aqui referidas em uma estrutura lógico-hierárquica, fica-se sem orientação conceitual e metodológica para a elaboração de planos de desenvolvimento, para a prática do planejamento governamental e, consequentemente, para a integração sistêmica de todos os elementos a comporem o processo planejador. (GARCIA e CARDOSO JR, 2015)

A inércia do legislador, que ainda não editou Lei complementar prevista no § 1º do Art. 165 da Carta Magna, relega ao desenvolvimento do Plano plurianual o seu ancoramento em experimentos e debates técnicos no âmbito dos órgãos de planejamento, sob o norte de regulamentações infralegais e valendo-se de orientações emanadas dos órgãos de controle externo, sobretudo do Tribunal de Contas da União (TCU), que aporta especial atenção do desenvolvimento do instrumento.

Com base na extensa construção analítica do órgão de contas da União, é possível identificar, em boa medida, uma percepção geral de um gradual esvaziamento do papel do PPA no cumprimento dos seus objetivos. Segundo o Acórdão 2.127/2017 – Plenário (rel. min. Marcos Bemquerer), as finalidades não alcançadas do instrumento seriam:

> – Aprimorar o PPA, a fim de que o plano constitua instrumento efetivo de planejamento de médio prazo do Governo Federal, que oriente a distribuição de recursos em seu período de vigência, viabilize o acompanhamento e atendimento das metas estabelecidas e induza sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas, em conformidade com o artigo 165, § 7º, da Constituição Federal;
> – Aprimorar o PPA, para que favoreça a gestão, a transparência e o controle, ao contemplar aspectos como: a) explicitação de indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica; b) seleção de indicadores para os programas, com descrições específicas e parâmetros de validade e qualidade; c) indicação dos valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio; d) indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente; e) indicação dos valores detalhados por ano e por objetivos, com disponibilização à sociedade das memórias de cálculo para sua definição; f) indicação de como será a integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo que vier a ser implantado;
> – Definir arranjos institucionais com o propósito de aprimorar a coerência e a coordenação: a) entre programas e ações que integram o PPA; b) de planos e políticas nacionais, regionais e setoriais com o PPA federal e com planos, políticas e programas já existentes; c) de novas leis e emendas com os objetivos das políticas, programas e ações governamentais já existentes; d) entre políticas públicas que dependam de integração setorial e federativa, melhorando a eficiência do gasto governamental;
> – Elaborar e manter Sistema de Indicadores – Chave Nacionais, indicadores estes refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA, que informe, periodicamente, posição e evolução do nível do desenvolvimento nacional, permitindo comparabilidade com outros países.

Para um recorte específico relacionado à abordagem deste trabalho, utiliza-se do diagnóstico conceitual e fático do desenvolvimento do PPA federal como ponto de partida da análise, para identificação dos pontos específicos que se relacionam ao desenvolvimento da agenda de gestão por resultados.

Diante de tal objetivo, mereceram destaque nas análises e enfoque os seguintes achados do órgão de contas da União que se relacionam com os apontamentos pelo aprimoramento metodológico do PPA:

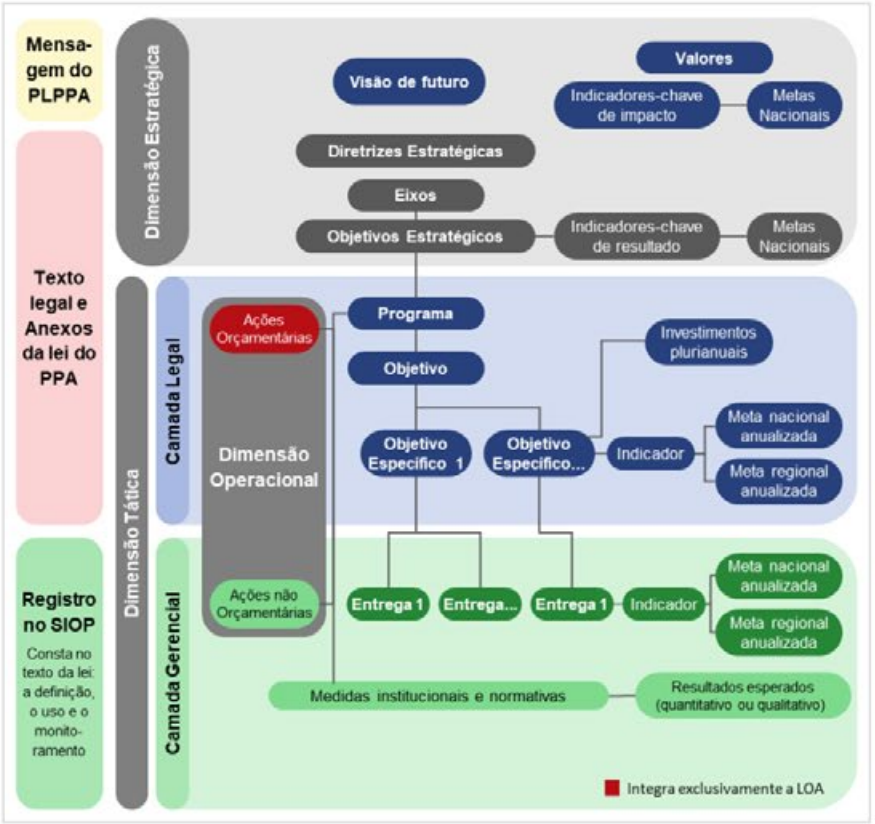
a) indicação de como será a integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo que vier a ser implantado;
b) explicitação de indicadores de efetividade para monitoramento da dimensão estratégica;
c) seleção de indicadores para os programas, com descrições específicas e parâmetros de validade e qualidade;
d) indicação dos valores esperados dos indicadores ao final do quadriênio; e
e) indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente;

Os achados em destaque, caso enfrentados com êxito, teriam o condão de orientar o instrumento para resultados, tornando-se passo importante para construção da sua efetividade no planejamento e na gestão organizacional dos entes nacional e subnacionais.

Ainda como etapas analíticas e de identificação dos pontos de conexão entre os instrumentos de planejamento formal, buscou-se compreender a estrutura metodológica dos Planos plurianuais do Governo Federal e do Estado do Rio de Janeiro.

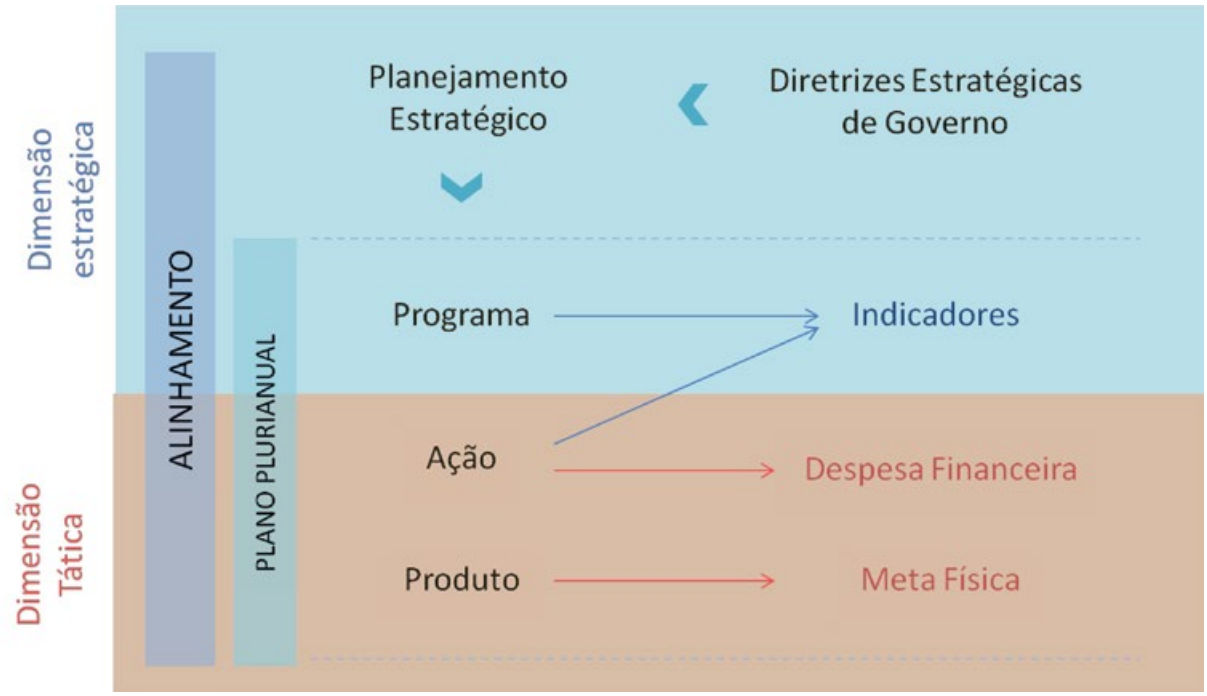
As figuras 4 e 5 apresentam o fluxograma do instrumento nacional e do Estado do Rio de Janeiro, conforme estruturas metodológicas estabelecidas para os períodos de 2024-2027 e 2020-2023, respectivamente. Vale explicitar que a escolha pelo período de 2020-2023, do Rio de Janeiro, se fundamenta pelo nivelamento com o período de implantação do AvançaRJ, o que permitirá a mais adequada demonstração dos elementos de conexão entre instrumentos.

Figura 3 – Estrutura metodológica do PPA 2024-2027 – Governo Federal



Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento (2023)

Figura 4 – Estrutura metodológica do PPA 2020-2023 – Estado do Rio de Janeiro



Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (2019)

A análise preliminar das estruturas metodológicas permite verificar que ambos os entes buscaram lidar, ao menos na dimensão estrutural do instrumento, com as questões apontadas pelo TCU, sobretudo aquelas que apontam para a necessidade de integração dos objetivos e programas com a dimensão estratégica do PPA e com o plano de longo prazo, para a seleção de indicadores para os programas, com descrições específicas e parâmetros de validade e qualidade; que estabelecem a indicação dos valores esperados dos indicadores, além da indicação de metas específicas a serem realizadas anualmente.

Alguns pontos mereceriam maior refinamento analítico para a verificação da efetividade da estrutura metodológica a partir dos artefatos de implementação e monitoramento, mas tal caminho representaria uma fuga ao escopo do presente trabalho e não responderia pelos elementos mais relevantes para o estudo em tela.

Para efeitos de uma comparação em níveis de governança similares e cumprindo o objetivo da identificação de soluções aplicáveis, optou-se pelo seguimento da análise a partir da estrutura do PPA do Estado do Rio de Janeiro no período de 2020-2023.

Sobre a sistemática de monitoramento do instrumento de planejamento formal Fluminense, utilizou-se como insumo para sua compreensão a Resolução SEPLAG nº 185 de 14 de fevereiro de 2023, que dispõe sobre as normas e procedimentos para o monitoramento do Plano plurianual.

Na leitura do normativo é possível estabelecer que a sistemática de monitoramento é realizada a partir da coleta das informações de performance a partir de informações imputadas pelos representantes dos órgãos e entidades setoriais, acerca da execução física dos produtos e de performance dos indicadores. Já a execução orçamentária se relaciona com a ação orçamentária e os dados são obtidos diretamente do Sistema contábil-financeiro, o Siafe-Rio.

A periodicidade de reporte das metas físicas é quadrimestral, enquanto os indicadores tem sua periodicidade definida conforme cada disponibilidade de dados, tendo as metas definidas para prazo anual.

Nas figuras 5 e 6 estão expostos os quadros do Relatório de acompanhamento anula de 2023 do PPA do estado do Rio de Janeiro.

Figura 5 – Acompanhamento dos indicadores do PPA RJ (2020-2023)

Ação: 2175 - Atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER-RIO - EMATER	UN	Periodicidade	Linha de base	Meta 2023	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril
Número de produtores rurais, pescadores artesanais e organizações rurais assistidos (Unidade)	Unidade	Quadrimestral	44299	35000	-	-	-	14069
Percentual de agricultores familiares (AF) assistidos pela EMATER-RIO em relação ao público total assistido (Percentual)	Percentual	Quadrimestral	73,0%	80,0%	-	-	-	77,0%
Percentual de jovens rurais (JR) assistidos pela EMATER-RIO em relação ao público total assistido (Percentual)	Percentual	Quadrimestral	5,0%	6,0%	-	-	-	7,0%
Percentual de mulheres rurais assistidas pela EMATER-RIO em relação ao público total assistido (Percentual)	Percentual	Quadrimestral	17,0%	30,0%	-	-	-	22,0%
Produtores rurais portadores de documentos de qualificação emitidos pela EMATER-RIO em relação ao total de produtores rurais assistidos (Percentual)	Percentual	Quadrimestral	63,0%	40,0%	-	-	-	30,0%

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (2023)

Figura 6 – Acompanhamento das metas físicas e financeiras do PPA RJ (2020-2023)

Programa: 0455 - DESENVOLVIMENTO AGROPECUÁRIO, PESQUEIRO E AQUÍCOLA SUSTENTÁVEL			
Meta Financeira PPA Exercício 2023 - Total do Programa da UP			5.494.625,00
Despesa Liquidada LOA 2023 - Total do Programa da UP			2.369.403,84
Ações do Programa:	Despesa PPA	Dot. Atual LOA	% LOA/PPA
2175 - Atividades de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER-RIO	5.494.625,00	3.188.712,66	58,03 %
Total	5.494.625,00	3.188.712,66	58,03 %

Ação: 2175 - ATIVIDADES DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL - EMATER-RIO			
Execução Orçamentária da Ação:	Despesa Autorizada	Despesa Liquidada	% Liq./Desp.Aut.
Fonte: Siafe-Rio	3.065.176,17	2.369.403,84	77,30 %

EXECUÇÃO FÍSICA DOS PRODUTOS - REGIONALIZÁVEIS

Produto: 7673 - Produtor e pescador artesanal assistido (unidade)				
Região	Meta Prevista PPA	Meta Adequada	Meta Realizada	%Realização
Região Centro Sul Fluminense				
13530 - EMATER	2.245,00	2.250,00	2.597,00	115,42 %

Municípios	Meta Realizada	Situação
Areal	163,00	Contínuo
Comendador Levy Gasparian	41,00	Concluído
Engenheiro Paulo de Frontin	123,00	Contínuo
Mendes	43,00	Contínuo
Miguel Pereira	45,00	Contínuo
Paraíba do Sul	254,00	Contínuo
Paty do Alferes	877,00	Contínuo
Sapucaia	715,00	Contínuo
Três Rios	137,00	Contínuo
Vassouras	199,00	Contínuo

Região	Meta Prevista PPA	Meta Adequada	Meta Realizada	%Realização
Região da Costa Verde				
13530 - EMATER	898,00	700,00	580,00	82,86 %

Municípios	Meta Realizada	Situação
Angra dos Reis	232,00	Contínuo
Mangaratiba	150,00	Contínuo
Parati	198,00	Contínuo

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (2023)

4.3 OS PONTOS DE CONVERGÊNCIA E OS DESAFIOS DE CORRELACIONAMENTO

Conforme se verifica na análise dos instrumentos selecionados (AvançaRJ e PPA RJ 2020-2023), há diversos pontos convergentes, em análise mais amplificada da estrutura metodológica, conforme lista dos mais relevantes abaixo listados:

1) Correlacionamento das ações em nível tático com a estratégia;
2) Identificação e monitoramento de resultados intermediários e de resultados finais;
3) Sistemática de monitoramento com papéis estabelecidos;
4) Instrumentos de reporte dos resultados;
5) Relacionamento entre as performances física e financeira.

Apesar de uma razoável lista de elementos convergentes, é mister estabelecer que, na medida em que a análise se aprofunda em cada um dos elementos que compõem a estrutura metodológica, diferenças mais substantivas aparecem.

Abaixo, apresentamos os achados mais evidenciados dessas diferenças, que ocorrem em elementos que se afastam por completo, mas também em elementos acima listados como de convergência metodológica, mas que se distanciam em níveis mais desagregados dos elementos de implantação dos métodos.

a) O relacionamento estratégico do PPA se vincula diretamente às estratégias de governo, enquanto o AvançaRJ estabelece mais dois níveis na camada estratégica: Objetivo estratégico organizacional (Órgão ou entidade) e Objetivo estratégico específico (Unidade organizacional);
b) O PPA possui estrutura de regionalização que desagrega os elementos de monitoramento de progresso físico das entregas, enquanto o AvançaRJ só permite a regionalização no âmbito de subprodutos dos projetos, sem repercussão analítica dos resultados;
c) Os indicadores de resultados do PPA estão vinculados às Ação (mais agregado) enquanto os indicadores de resultado do AvançaRJ estão conectados ao plano de ação, como elemento de demonstração dos resultados diretos em relação ao problema à ser enfrentado;
d) Os indicadores de impacto do PPA estão vinculados aos Programas de Governo, enquanto o AvançaRJ trabalha apenas com indicadores de resultados organizacionais vinculados ao Objetivo estratégico da organização (órgão ou entidade);
e) O monitoramento dos resultados de produtos do PPA é realizado com elevada periodicidade de monitoramento, o que pressupõe sua medição com objetivos de análise *a posteriori*;
f) No AvançaRJ há estrutura de planejamento detalhado dos elementos do plano de ação, enquanto no PPA há descrição apenas constitutiva do elemento do Plano;
g) No AvançaRJ há monitoramento constante e de curto interstício de periodicidade na aferição dos elementos desagregados do plano de ação, como insumo de ação *a priori* para reversão de baixa performance ou para revisão do plano tático;
h) O acompanhamento orçamentário do PPA é realizado no nível de agregação da ação orçamentária a partir de dados diretamente coletados do sistema contábil (Siafe-Rio), enquanto o AvançaRJ realiza o acompanhamento orçamentário no nível dos elementos desagregados do plano de ação (projetos e atividades), mas de forma declaratória devido à indisponibilidade de marcador sistêmico desagregado.

As diferenças entre os instrumentos, supramencionadas, permitem aferir o desnível de agregação institucional e de objetivos aparentes. Enquanto o PPA atua em dimensão mais agregada das ações e da estratégia governamental, o AvançaRJ pretende lidar com os desdobramentos destas no âmbito das suborganizações (órgãos e entidades) que compõem essa esfera de governo.

A supra descrita constatação poderia ser a chave para apontamento dos caminhos para solução do problema identificado: Se o PPA atua em nível mais agregado e o AvançaRJ, aqui representando métodos mais identificados com os modelos de gestão por resultados, atua na dimensão suborganizacional, o correlacionamento entre estes serviria ao propósito de aproximar o PPA da microestrutura organizacional e de dotar tais estruturas de ferramental para tornar o planejamento institucional mais efetivo.

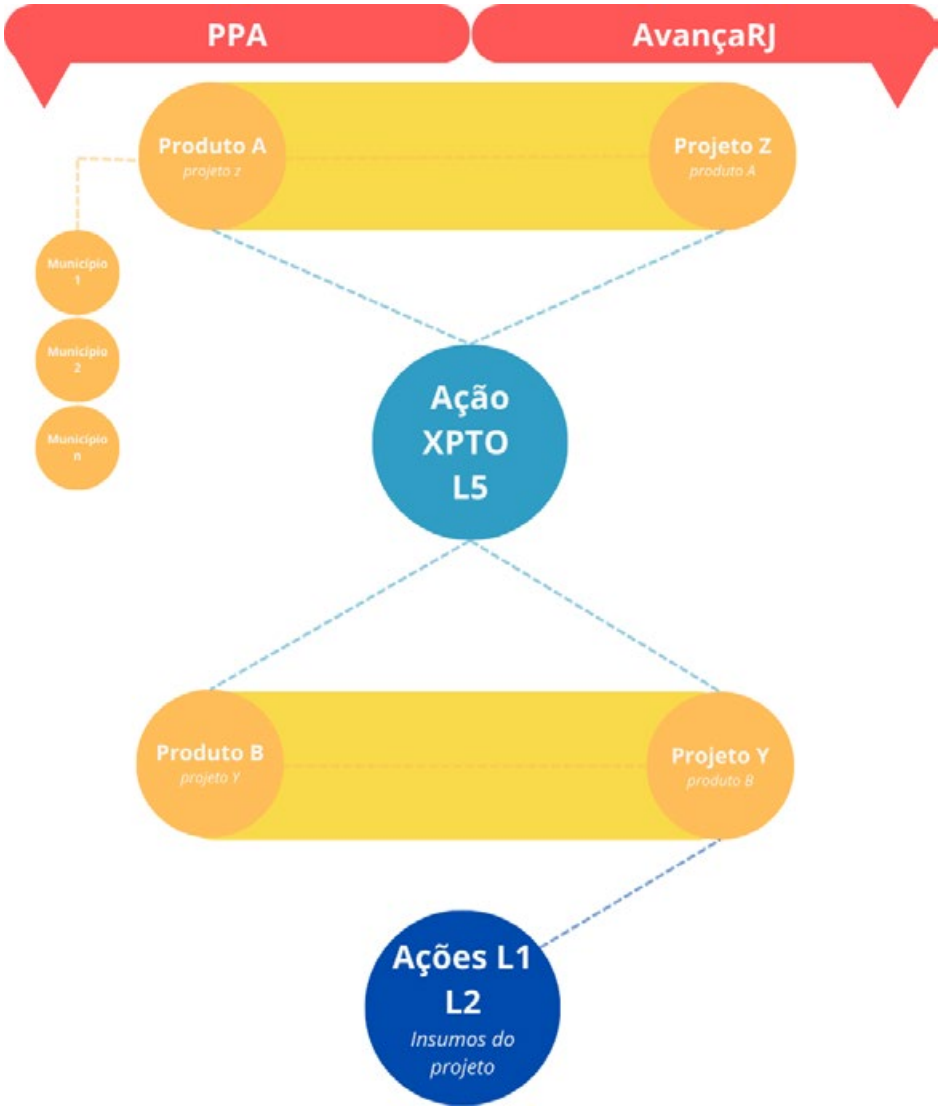
Sem a pretensão de inviabilizar tal direção logo na partida, é necessário assentar que a convergência

entre instrumentos demanda o enfrentamento de grandes desafios, que nortearão eventual análise para delineamento de alternativas.

Uma dessas frentes seria a sobreposição de parte dos elementos constitutivos, tais quais os produtos do PPA e os projetos e atividades do AvançaRJ, os indicadores do PPA (vinculados à ação) e os indicadores do AvançaRJ. Como o PPA é o elemento formal, com previsão normativa, os elementos do AvançaRJ devem adaptar-se para fornecer os elementos e dados de monitoramento suficientes para atendimento do instrumento formal, sem que percam o dinamismo e as possibilidades de ação *a priori* e de verificação lógica das hipóteses construídas em cada resultado organizacional identificado.

O desafio não é trivial, conforme fica demonstrado nas figuras abaixo, que organizam visualmente os diferentes níveis de agregação e estágios de correlacionamento dos instrumentos e dos respectivos dados gerados.

Figura 7 – Relacionamento projeto/produto com ações orçamentárias e regionalização dos elementos de resultado intermediário



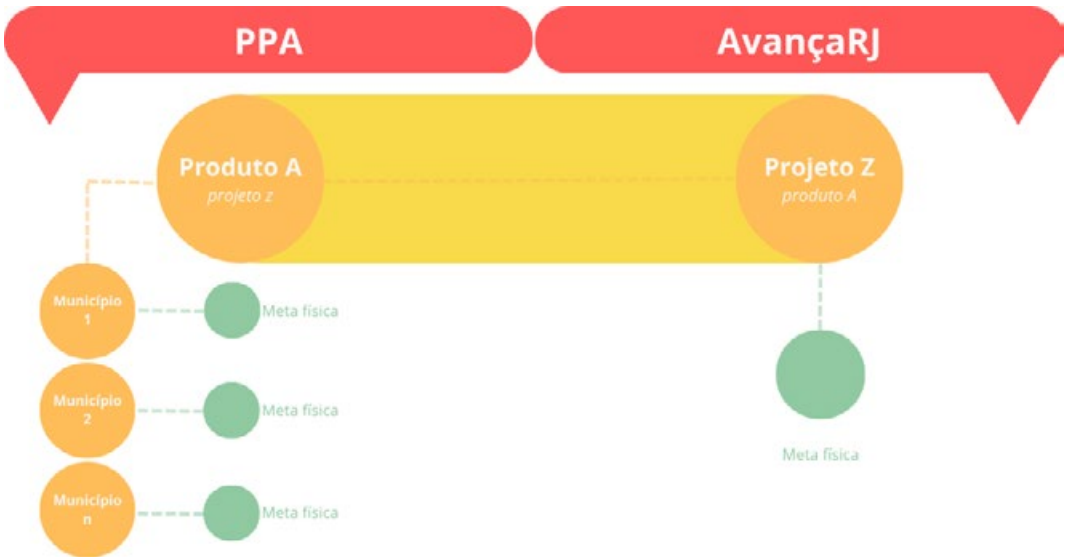
Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

Conforme se depreende do modelo visual acima, há um descasamento entre dois elementos nos níveis de estruturação dos resultados intermediários: o nível de regionalização do produto/projeto e a fonte orçamentária da meta financeira.

Sob a perspectiva do projeto/produto, não há na estrutura metodológica do AvançaRJ elemento de desagregação regional do produto, o que impede o acompanhamento neste nível de detalhe.

Por outro ângulo, as fontes orçamentárias dos produtos também se diferem, na medida em que o AvançaRJ, diferentemente do PPA, admite o estabelecimento de valor do projeto/produto através de fontes orçamentárias além das ações de projeto (L5), como forma de considerar os custos totais incidentes e estimular o pleno planejamento dos insumos envolvidos.

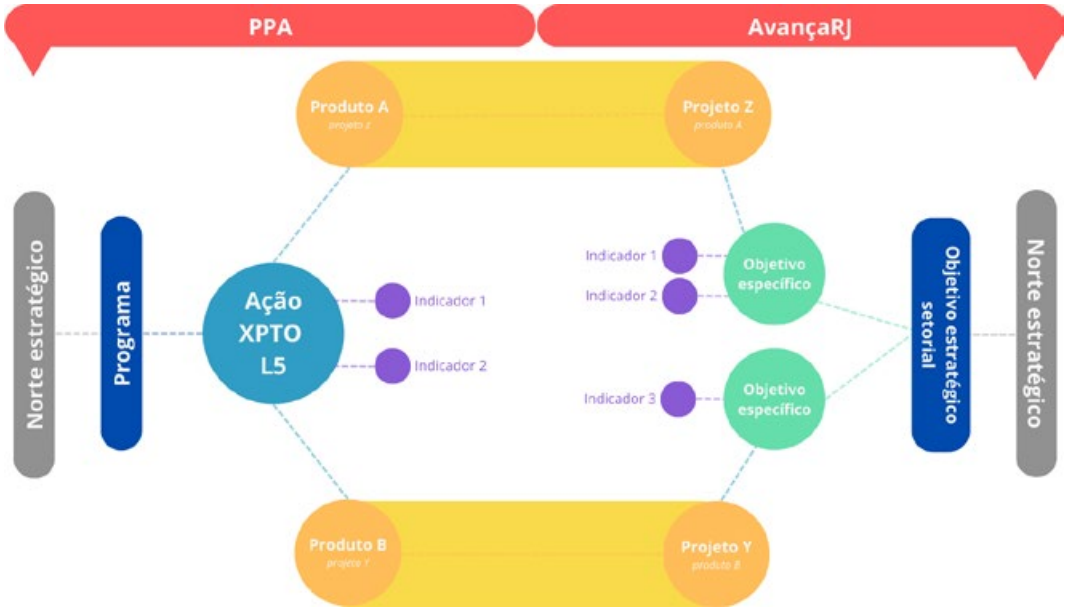
Figura 8 – Níveis de desagregação das metas físicas



Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

Na figura 8 é possível notar um desdobramento do problema anterior, na medida em que a regionalização do produto do PPA gera a atribuição de metas físicas individualizadas neste nível de desagregação, enquanto a meta física (realização do projeto/produto) no AvançaRJ será sempre única.

Figura 9 – Indicadores e relacionamento com resultados organizacionais e estratégia



Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

No modelo esquemático da figura 9 nota-se a substantiva diferença de relacionamento entre os instrumentos em seu nível tático e o relacionamento com a estratégia organizacional. No AvançaRJ os indicadores de resultado estão orientados para relacionarem o elemento de ação com um nível mais granular de desdobramento da estratégia da organização, ou seja, o resultado da estratégia no âmbito organizacional. Tal elemento permite a calibragem da estratégia governamental no nível da organização e a construção de um modelo lógico direto, onde as causas e consequências do plano de ação em nível tático podem ser evidenciados a partir dos indicadores.

Neste ponto do trabalho foi possível estabelecer de forma substantivamente sólida os pontos de convergência e os desafios para correlacionamento entre os modelos, a partir da adoção dos instrumentos selecionados.

A despeito da evidente possibilidade de caminhos alternativos que passam, dentre outras estratégias, pela regulamentação infraconstitucional do PPA e/ou pela sua reinstituição a partir de bases que dialoguem de forma mais dinâmica com as realidades organizacionais, o presente trabalho, tendo sua premissa como norte, aponta na direção de um modelo híbrido, através do qual as características e objetivos dos modelos de gestão por resultados e o atual desenho dos instrumentos formais de planejamento sejam respeitados.

Nessa toada, os resultados da discussão apontam de forma consistente para uma coexistência entre modelos, instrumentos metodológicos e ferramentas, resultando na criação de instrumento complementar ao planejamento formal que respeite as características e objetivos do PPA, mas possa complementá-lo a partir da internalização de práticas mais exequíveis a partir do modelo lógico e que permitam às suborganizações públicas definir e perseguir de forma mais efetiva os resultados organizacionais.

5. CONCLUSÃO

As análises dos modelos conceituais de gestão por resultados e das atuais estruturas metodológicas do planejamento institucional da administração pública brasileira permitem a compreensão clara do potencial de convergência entre modelos, considerando o caminho já percorrido através de recorrentes tentativas desde a Reforma Gerencial de 1995, mesmo que ainda não exitosas, da orientar para resultados do planejamento institucional.

A partir do recorte específico de seleção dos dois instrumentos que materializam os conceitos (PPA RJ 2020-2023 e AvançaRJ), os caminhos que se aproximavam começam a apresentar os elementos de distanciamento e os desafios de correlacionamento e convergência se mostram mais complexos do que a leitura superficial demonstra.

O desafio parece centrado em estabelecer um mecanismo que não incorra em sobreposições e divergências conceituais e consiga relacionar métodos, instrumentos e ferramentas, lidando com o formalismo e o baixo dinamismo do Plano plurianual, assumindo suas potencialidades, dentre estas a transversalidade e a universalidade no planejamento das ações governamentais.

Para tanto, restou assentado que, em boa medida, a baixa efetividade do PPA pode ser suprida com o complemento conceitual, metodológico e prático que os métodos de gestão por resultados oferecem, com a instituição de modelo lógico verificável, útil e capaz de traduzir as agendas das suborganizações.

Para tal fim, não foi considerada a ressignificação do PPA, mas sim sua complementação, através da instituição de instrumento auxiliar. Isso pois, dotar o PPA de ferramental que capilarize a tradução da estratégia governamental em micro granularidades da identificação e execução da agenda de resultados organizacional dos órgãos e entidades, parece empreitada fadada ao insucesso, considerando a complexidade metodológica e o risco do desvirtuamento dos propósitos dos instrumentos e conceitos.

Para aplicação prática de tal convergência de instrumentos, os desafios de correlacionamento de elementos metodológicos, de dados e de informações se mostram elementos fundamentais para um adequado permeamento, evitando excesso de dispêndio de energia e recursos das equipes. Onerar com novos e demasiados processos de trabalho as equipes envolvidas, cujas horas de trabalho concorrem em grande medida com as atividades fim das áreas de trabalho é condição fundamental e deve ser obtida com a dosagem adequada em que a estrutura de planejamento formal e a sistemática de monitoramento contribuem para a obtenção de resultados organizacionais e o alcance eficiente e efetivo das finalidades governamentais.

Por mais que sejam possíveis variáveis de modelos e estruturas metodológicas resultantes, pretendeu-se estabelecer um protótipo base, que se vale dos elementos dos instrumentos selecionados para o estudo em tela, que enfrenta de forma sólida os desafios postos.

Como resultado preliminar, fica assentado que a estrutura metodológica deve conter, independentemente do instrumento responsável pela sua estruturação ou monitoramento, os seguintes elementos constitutivos:

1) Vinculação direta com o instrumento estratégico que estabelece as diretrizes e prioridades de governo de longo prazo;
2) Elemento de definição e orientação estratégica da suborganização (órgãos e entidades), que dialogue diretamente com a estratégia governamental;
3) Programas multisetoriais que influenciem e relacionem objetivos estratégicos setoriais e ações comuns e apoiem a tradução da estratégia governamental em nível tático;
4) Elemento de definição e orientação estratégica do nível seccional da suborganização, que dialogue diretamente com a estratégia da organização;
5) Diagnóstico com identificação desagregada dos problemas a serem enfrentados para atingimento dos objetivos estabelecidos nos elementos da estratégia em nível seccional;
6) Planos de ação, constituídos em 2 níveis de agregação:

a) **1° nível:**

II) Ação orçamentária de Projetos: com maior nível de agregação, constituindo-se em ações com prazo final de conclusão e que geram produtos ou entregas individualizáveis. Devido ao nível alto de agregação, não possuem estrutura individualizada de estruturação detalhada e o monitoramento físico resulta do agrupamento dos elementos desagregados;

III) Ação orçamentária de Atividades finalísticas: com maior nível de agregação, podem representar uma política pública ou um serviço prestado diretamente à população, com resultados a serem medidos quantitativa e qualitativamente;

IV) Ação não orçamentária de projeto: Projetos relevantes para os objetivos finalísticos e/ou para a estratégia governamental, que não demandem recursos orçamentários diretamente atribuídos, apenas insumos financiados pelos grupos de gastos de Pessoal ou manutenção e custeio;

V) Ação não orçamentária de atividade finalística: Política pública ou um serviço prestado diretamente à população, com resultados a serem medidos quantitativa e qualitativamente, que não demandem recursos orçamentários diretamente atribuídos, apenas insumos financiados pelos grupos de gastos de Pessoal ou manutenção e custeio.

f) **2° nível:**

I) Produtos qualitativos / Projetos setoriais: Desagregação diretamente vinculada às Ações orçamentárias de projetos, tratando-se de um produto individualizável, projeto ou sub-projeto individualizável, com estruturação e acompanhamento próprios, baseado em métodos de gerenciamento de projetos, com metas físicas detalhadas, em todos os casos, e com metas financeiras para as ações orçamentárias;

II) Produtos quantitativos / Resultados intermediários: Desagregação diretamente vinculada às Ações orçamentárias de Atividades finalísticas, podendo ser traduzido como uma meta quantitativa de resultados intermediários quantificáveis em todos os casos, e com metas financeiras para as ações orçamentárias.

7) Resultados intermediários vinculados ao plano de ação (projetos e produtos), que demonstrem a solução do problema diagnosticado e apontem para o atingimento dos objetivos estratégicos setoriais. Este resultado pode ser associado também a uma ação orçamentária ou não orçamentária, sempre que o plano de ação do qual advém o resultado esperado coincidir com a delimitação da ação. Para sua medição derivam indicadores e metas estruturados conforme método estabelecido;
8) Resultados organizacionais vinculados aos objetivos estratégicos setoriais, que apontem para

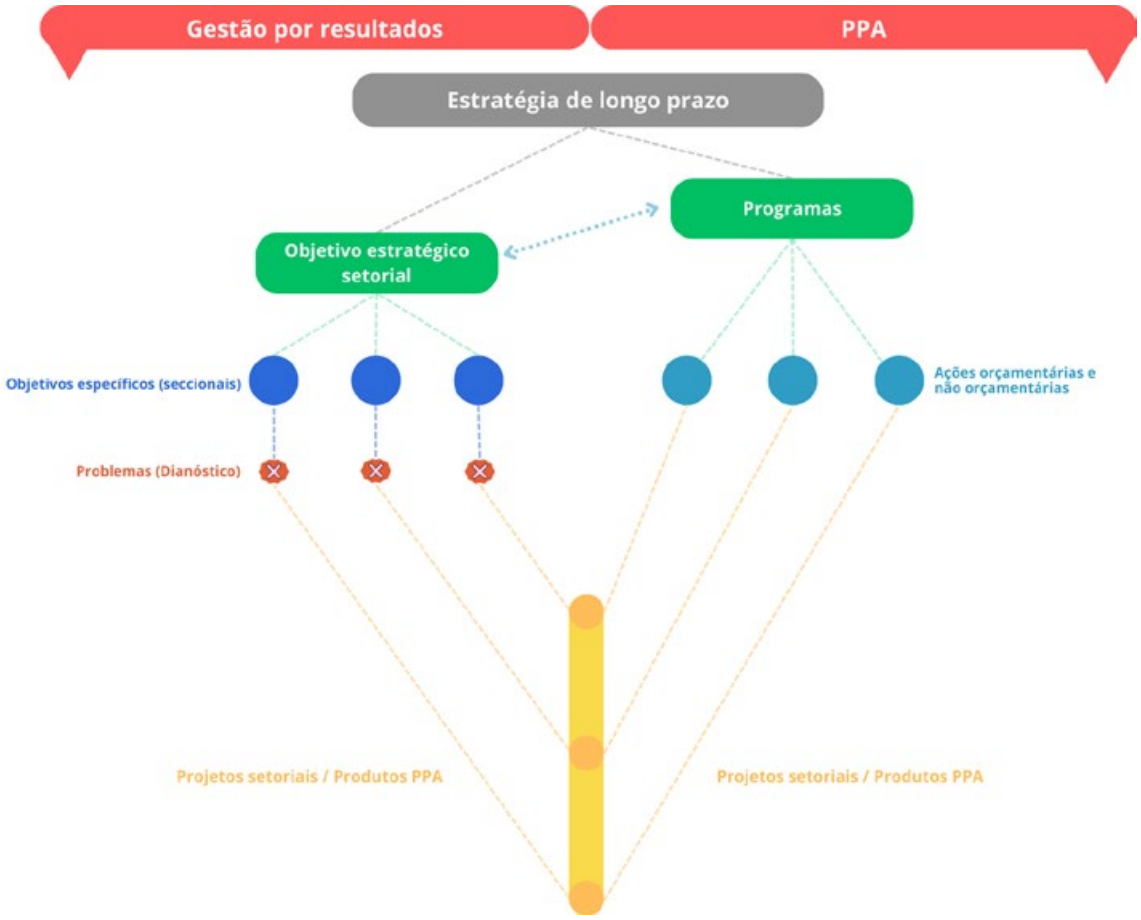
o atingimento dos objetivos estratégicos setoriais quando estes advêm de diversos planos de ação. Este resultado pode ser associado também a uma ação orçamentária ou não orçamentária. Para sua medição derivam indicadores e metas estruturados conforme método estabelecido;

9) Resultados estratégicos vinculados aos Programas, que apontem para o atingimento da estratégia governamental. Para sua medição derivam indicadores e metas estruturados conforme método estabelecido;

10) Sistemática de monitoramento unificada e sistematizada, que garanta o acompanhamento integrado e relacionado desde a execução do projeto até o acompanhamento dos resultados estratégicos.

A figura 10, trazida na sequência do artigo, demonstra a estrutura base do modelo de convergência entre o Plano plurianual e um modelo aplicável de instrumentalização dos conceitos e elementos estruturais da gestão organizacional por resultados.

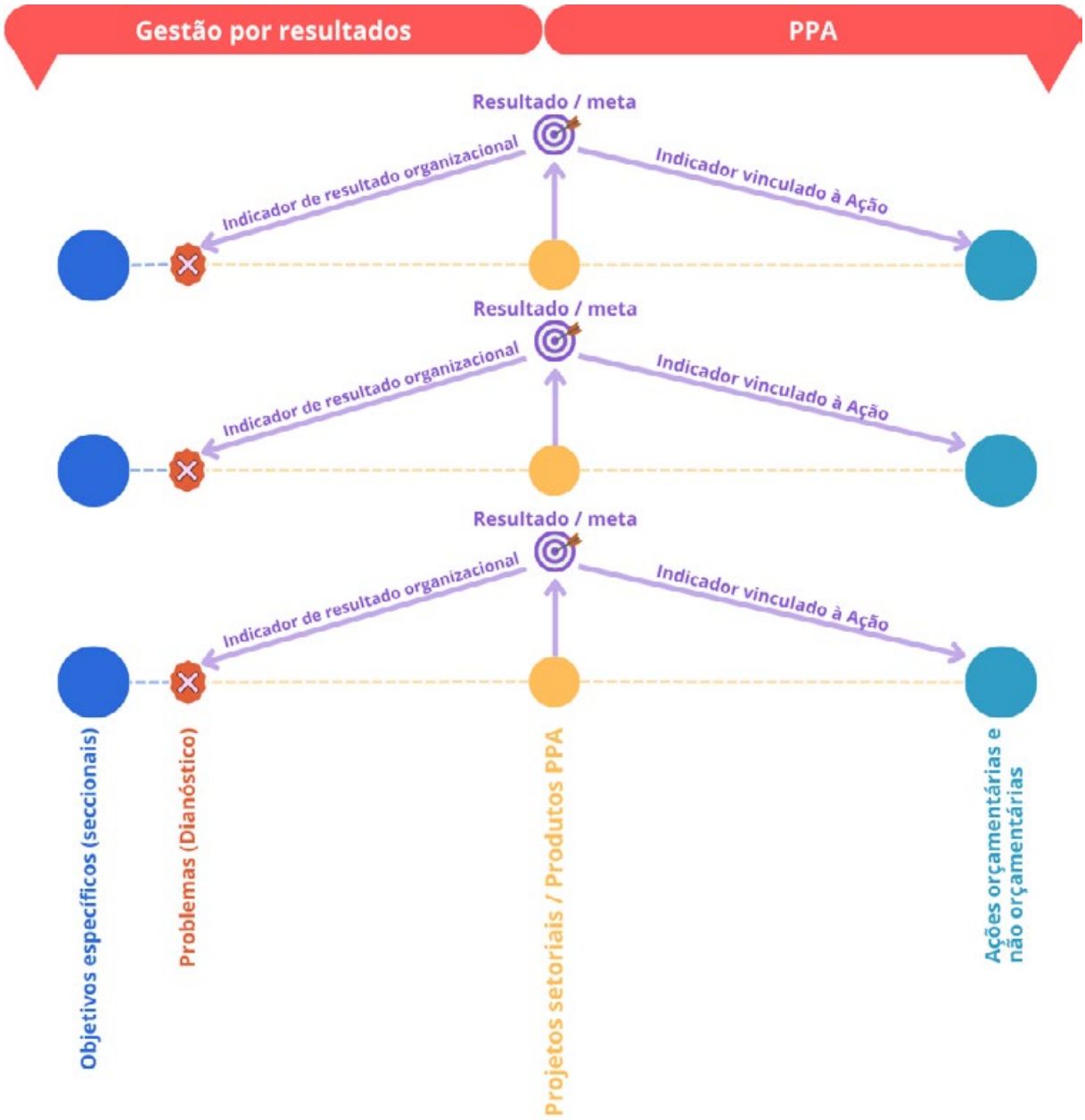
Figura 10 – Estrutura metodológica proposta (Plano tático e encadeamento lógico)



Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

De forma complementar a figura 11, abaixo disposta, demonstra a estrutura lógica de identificação dos resultados organizacionais e seu correlacionamento direto com o Plano plurianual, além de explicitar a viabilidade de unificação dos métodos de identificação, sistematização e monitoramento dos resultados.

Figura 11 – Estrutura metodológica proposta (Encadeamento lógico unificado – resultados)



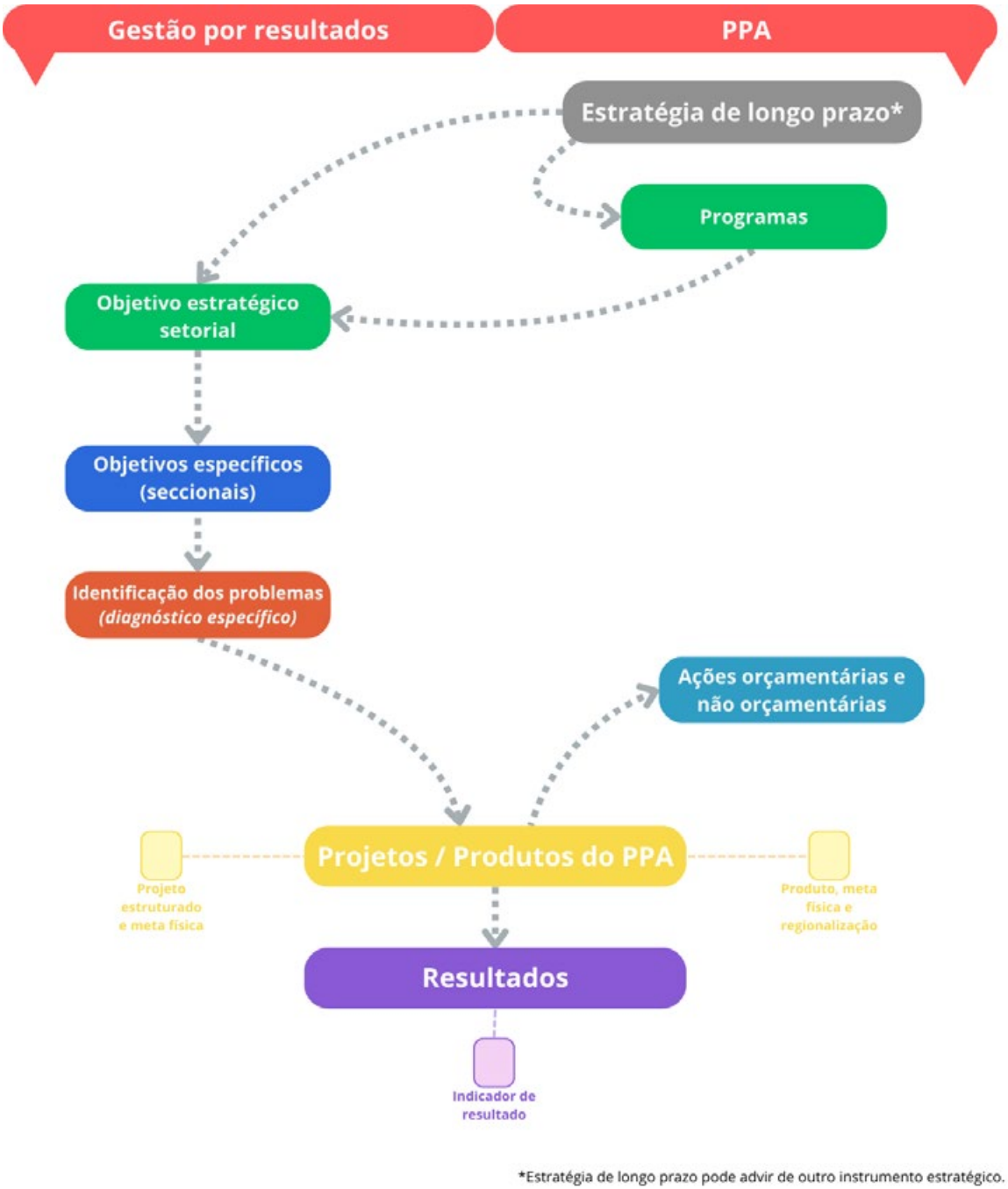
Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

Ainda valendo-se do recurso visual, busca-se sintetizar em modelos esquemáticos (Figuras 12, 13 e 14) os três macroprocessos resultantes do modelo pautado no correlacionamento entre os instrumentos objeto do presente, quais sejam, a elaboração, a revisão e o monitoramento.

O fluxo estabelece, em alto nível de agregação, os principais marcos e encadeamento de etapas relacionados à operacionalização do modelo convergente, restando demonstrada a viabilidade da sua implementação e de um considerável potencial de êxito para desenvolvimento do gerenciamento unificado dos modelos.

Na figura 12, a primeira das três supracitadas, está demonstrado o fluxo de elaboração dos artefatos de planejamento, contendo a divisão das grandes etapas e dos elementos típicos de cada método e modelo, além do desenho idealizado do encadeamento entre ações para a convergência esperada.

Figura 12 – Estrutura metodológica proposta (macroprocesso de elaboração dos instrumentos)



Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

Na figura 13, abaixo apresentada, busca-se estabelecer os marcos e fundamentos de revisão dos elementos monitoráveis e o encadeamento de fases a partir da fundamentação dos casos principais de adequação. No modelo é possível atestar o aproveitamento unificado do resultado dos subprodutos dos artefatos monitoramento revisados, considerando a utilização dos recursos comuns de estruturação e revisão de projetos e produtos e dos indicadores e metas relacionados aos resultados em nível organizacional, de planos de ação e das ações do PPA.

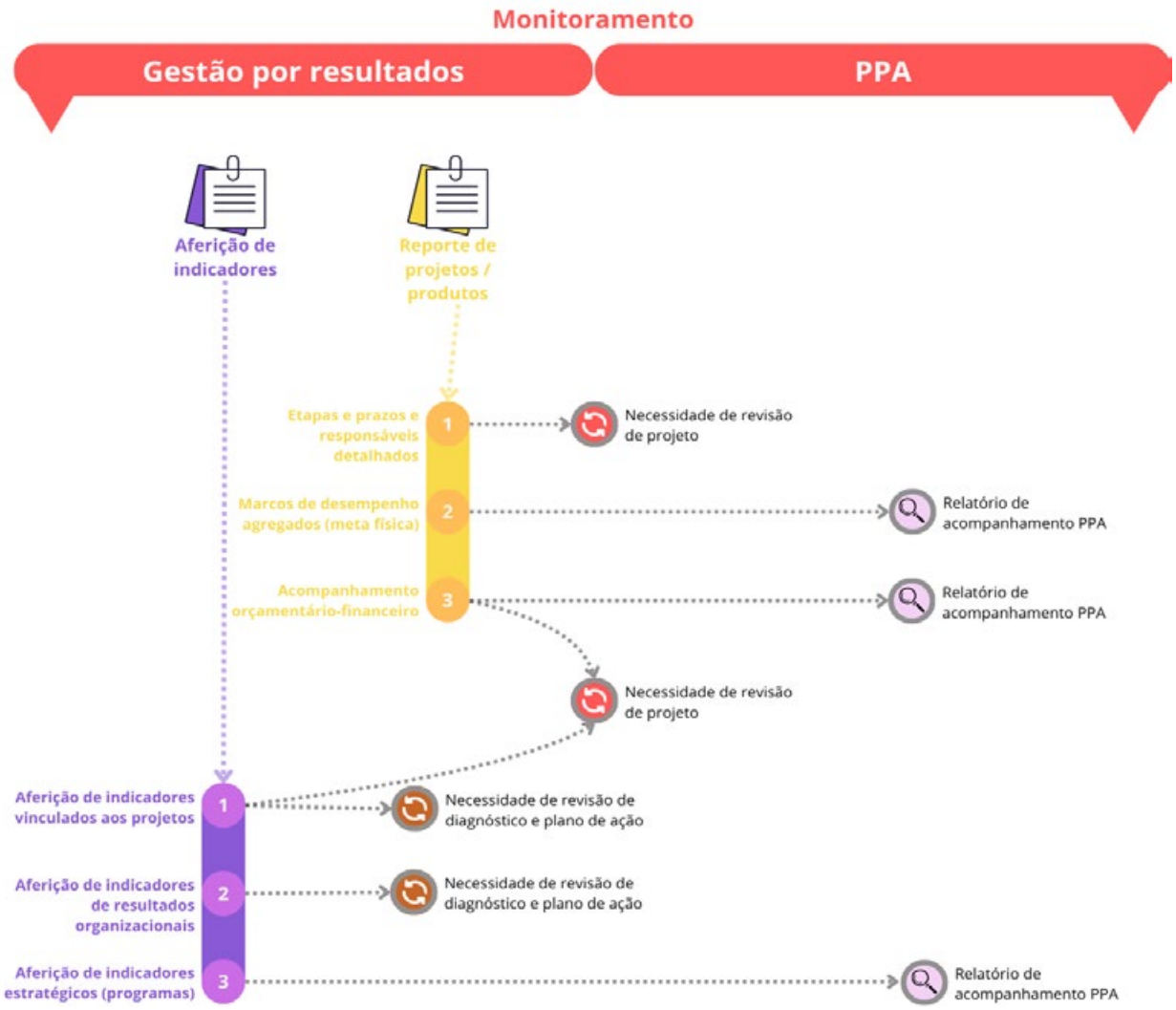
Figura 13 – Estrutura metodológica proposta (macroprocesso de revisão)

Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

No último modelo sintetizado está refletido os dois grandes fluxos de *inputs* de dados para a sistemática de monitoramento: o de performance de performance dos planos de ação (projetos) e de desempenho dos indicadores.

Neste modelo sintético está demonstrada a opção pelo fluxo de entrada de dados através da sistemática associada ao método de gestão por resultados. Tal opção metodológica se deve a premissa de simplificação e unificação dos processos de trabalho. Conforme se verifica na Figura 14, dos dados coletados na sistemática de monitoramento associada ao método de gestão por resultados são mais abrangentes e mais desagregados, o que permite o fluxo único de entrada e a integração dos dados mais agregados para o instrumento formal de acompanhamento do PPA.

Figura 14 – Estrutura metodológica proposta (macroprocesso de monitoramento)



Fonte: Elaborado pelos autores (2025)

A conclusão do presente trabalho se apresenta solidamente traduzida nos três modelos acima, que sintetizam a busca pela convergência entre modelos e instrumentos, buscando a preservação das respectivas potencialidades.

Em síntese final das análises discorridas, os desafios de correlacionamento e manutenção dos objetivos do planejamento institucional formal e de modelos de monitoramento baseados em conceitos de gestão por resultados parecem caminhar de forma harmônica no modelo base apresentado, apontando na direção dos pilares de um planejamento institucional orientado para resultados, garantindo passo substantivo na direção da efetivação estrutural das melhores práticas de gestão por resultados na administração pública brasileira.

6. Referêcias

1. BARBOSA, S.C.T. Entre a concepção e o resultado: modelos de gestão dos planos plurianuais como instrumentos de gestão da ação governamental. *Boletim de Análise Político Institucional.* N.27. p. 29-26. 2021
2. BRESSER-PEREIRA, L.C.B. Pequena história da Reforma Gerencial de 1995. 2009. Disponível em: https://www.bresserpereira.org.br/papers/2009/09.23.Pequena_hist%C3%B3ria_reforma_gerencial_1955.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.
3. BRESSER-PEREIRA, L. C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. Revista do Serviço Público, v. 50, n. 4, p. p. 5-29, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v50i4.354. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/354. Acesso em: 14 abr. 2025.
4. CIDA. RBM Handbook on Developing Results Chains. Canadian International Development Agency. Ottawa, Canada: CIDA, 2000
5. GARCES, A.; SILVEIRA, J.P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público.* Ano 53 n. 4. p. 53-77. 2002
6. MEIER, W. Results-Based management: Towards a Common Understanding among Development Cooperation Agencies. Canadian International Development Agency (CIDA), Ottawa, Canada, 2003.
7. SOARES, S.; FERENSOVICZ, J.A.; GONZAGA, C.A.M. Gestão Pública e planejamento governamental no Brasil. *Observatorio de la economia latino-americana.* p. 43-56
8. GARCIA, R. C.; CARDOSO JR., J. C.; SUBSÍDIOS PARA REPENSAR O SISTEMA FEDERAL DE PLANEJAMENTO. In: Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.
9. RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Manual de elaboração de projetos e indicadores do AvançaRJ. Rio de Janeiro, 2022.
10. RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Método de gestão organizacional por resultados: apostila. Rio de Janeiro, 2023.
11. MENDES, M.; CARNEIRO, A. F. O que se discute sobre a nova gestão pública após a lei de responsabilidade fiscal. RAU/UEG – Revista de Administração da UEG, Anápolis, v. 6, n. 3. 2015. ISSN 2236-1197.
12. RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento. Manual de Elaboração do Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro / 2020-2023. Rio de Janeiro, 2019.
13. RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento. Manual de Elaboração do Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro / 2020-2023. Rio de Janeiro, 2019.
14. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027. Brasília: MPO, 2023.
15. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2608/2018 – TCU – Plenário. [Brasília], 2018. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2019/TCU-2018/Acordao26082018-TCU-Plenario.pdf]. Acesso em: 15 abr. 2025.
16. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2127/2017 – TCU – Plenário. [Brasília], 2017. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2283817]. Acesso em: 13 abr. 2025.
17. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2515/2019 – TCU – Plenário. [Brasília], 2019. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2377928]. Acesso em: 13 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Planejamento estratégico na Administração Pública Estadual: estudos de caso de metodologias de elaboração aplicadas por um departamento de planejamento governamental

- **Sílvia Letícia Lorenzetti**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do RS, Brasil
  E-mail: silvia-lorenzetti@planejamento.rs.gov.br
- **Luciana Dal Forno Gianluppi**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do RS, Brasil
  E-mail: luciana-gianluppi@planejamento.rs.gov.br
- **Amanda Oliveira de Souza**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do RS, Brasil
  E-mail: amanda-souza@planejamento.rs.gov.br
- **Othon Veloso Schenatto**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do RS, Brasil
  E-mail: othon-schenatto@planejamento.rs.gov.br

Resumo

No contexto das organizações públicas brasileiras, o planejamento estratégico é fundamental para garantir a transparência e a prestação de contas à sociedade. A definição da estratégia é a base para orientar o planejamento operacional, facilitando a integração entre diferentes políticas públicas e assegurando a execução das ações planejadas. Os manuais de orientação do gestor público das contadorias e auditorias dos entes federativos destacam também que a elaboração de planejamento estratégico permite o alinhamento das ações e a otimização dos recursos para atingir os objetivos institucionais. Além disso, do ponto de vista da gestão, ele fornece uma base sólida para a tomada de decisões, reduzindo o improviso e direcionando os esforços para resultados de longo prazo. Diante disso, o objetivo desse artigo é apresentar exemplos de aplicação de processos de elaboração de planejamento estratégicos de cinco órgãos da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul que tiveram o suporte metodológico do Departamento de Planejamento Governamental vinculado à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul. Serão destacados os casos de órgãos que atuam em diversas áreas, tais como Defesa Civil, Ambiental, Cultural e Inovação. A proposta é descrever

de forma breve o processo de construção do planejamento estratégico dessas instituições e as peculiaridades de cada um deles, com foco na elaboração dos objetivos estratégicos.

Palavras-chave: planejamento estratégico, diagnóstico estratégico, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Plano Plurianual.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento estratégico tem ocupado papel de destaque na administração pública contemporânea, sendo reconhecido como instrumento fundamental para o fortalecimento institucional, a qualificação da gestão e o aumento da efetividade das políticas públicas. Ao estabelecer diretrizes claras para a atuação dos órgãos governamentais, esse processo contribui para o alinhamento de ações à missão institucional, a racionalização do uso de recursos e a promoção da *accountability* perante a sociedade. Em um cenário caracterizado por crescente complexidade dos desafios públicos, a adoção de metodologias robustas de planejamento torna-se ainda mais relevante para assegurar coerência entre objetivos, ações e resultados esperados.

No contexto do Estado do Rio Grande do Sul, a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), por meio do Departamento de Planejamento Governamental (Deplan), tem atuado como instância de suporte técnico-metodológico a diversos órgãos da administração estadual na condução de seus planejamentos estratégicos. A atuação do Deplan busca apoiar e orientar técnica e metodologicamente a administração pública estadual na estruturação de seus planos e processos de planejamento. Com isso, promovendo o fomento de uma cultura organizacional orientada por resultados, respeitando, contudo, as especificidades e competências de cada órgão.

Este artigo apresenta os resultados da aplicação de metodologias de elaboração de planejamento estratégico em cinco instituições da administração pública estadual: o Corpo de Bombeiros Militar (CBMRS), a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), a Secretaria de Estado da Cultura (SEDAC), a Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social (FGTAS) e a Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia (SICT). Os casos foram selecionados por representarem diferentes áreas de atuação — como segurança pública, meio ambiente, cultura, trabalho e inovação —, o que permite identificar tanto padrões metodológicos quanto particularidades decorrentes das suas naturezas institucionais.

A partir de uma abordagem qualitativa e descritiva, o estudo apresenta as etapas metodológicas adotadas, com ênfase na construção participativa do referencial estratégico, no diagnóstico institucional e na formulação de objetivos estratégicos alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e ao Plano Plurianual (PPA) do Estado. Também são discutidos os desafios enfrentados pelas instituições durante o processo, os avanços obtidos com a adoção de metodologias estruturadas e os limites observados quanto ao desdobramento operacional e ao monitoramento dos planejamentos.

O artigo está organizado da seguinte forma: a próxima seção apresenta os objetivos do estudo, seguida da seção de metodologia, na qual são detalhadas as abordagens utilizadas e a estrutura de planejamento aplicada pelo Deplan. Em seguida, são descritos os estudos de caso de cada uma das cinco instituições, com foco nas etapas de construção dos seus objetivos estratégicos. A seção de resultados e discussão analisa as convergências e especificidades identificadas entre os casos, destacando boas práticas e desafios enfrentados. Por fim, as considerações finais sintetizam os achados do estudo e apontam recomendações para o aperfeiçoamento dos processos de planejamento estratégico no setor público.

2. OBJETIVOS

Este artigo tem como objetivo analisar as metodologias utilizadas no processo de elaboração do Planejamento Estratégico em diferentes instituições públicas estaduais que teve a atuação metodológica do Departamento de Planejamento Governamental (Deplan), pertencente à Subsecretaria de Planejamento da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul. A partir de estudos de caso de cinco organizações estaduais, buscou-se entender como as metodologias de elaboração de planejamento estratégico foram aplicadas para promover a eficácia e a sustentabilidade das ações governamentais. O objetivo do estudo foi identificar convergências e especificidades nos processos metodológicos de planejamento estratégico

com foco na elaboração dos objetivos estratégicos de cada instituição.

3. METODOLOGIA

A presente seção metodológica descreve os processos utilizados na formulação dos planejamentos estratégicos de cinco instituições públicas do Estado do Rio Grande do Sul: o Corpo de Bombeiros Militar (CBMRS), a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler (FEPAM), a Secretaria da Cultura (SEDAC), a Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social (FGTAS) e a Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia (SICT).

A maioria dos planejamentos estratégicos analisados adotaram a metodologia proposta pelo Deplan como base o *Guia Técnico de Gestão Estratégica* do Ministério da Economia (2019) e os materiais didáticos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2019 e 2022), os quais orientam a formulação da estratégia institucional com base no *Balanced Scorecard* (BSC) adaptado ao setor público. Além disso, também houve aderência ao *Manual de Orientação do Gestor Público* da Controladoria e Auditoria-Geral do Estado do RS (2022).

A pesquisa adota abordagem qualitativa, com foco descritivo objetivando identificar convergências e especificidades nos processos metodológicos de planejamento estratégico. A sistematização dos dados foi organizada de acordo com três etapas da estrutura metodológica proposta pelo Deplan, quais sejam: elaboração do Referencial Estratégico; elaboração do Diagnóstico Estratégico; e, elaboração dos Objetivos Estratégicos. Essas etapas constituem o que a Controladoria e Auditoria Geral do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2022) define como a *fase conceitual* do planejamento, enquanto o estabelecimento de Indicadores e Metas e o Plano de Ações fazem parte da *fase operacional*. Muito embora uma das instituições tenha chegado até a etapa de elaboração dos indicadores, é importante salientar que a análise desse estudo se limita a detalhar a fase conceitual, cujo produto final é o Mapa Estratégico. Dessa forma, não é objeto desse estudo descrever as demais fases do processo de planejamento, tais como a elaboração dos indicadores e o plano de ação.

As instituições seguiram estrutura metodológica similar, desdobrada nas primeiras três etapas citadas no parágrafo anterior. A etapa 1 que se refere à formulação do Referencial Estratégico versou sobre a construção ou atualização da Missão, Visão e Valores institucionais. Essa definição foi realizada por meio de oficinas participativas com os principais gestores e servidores das instituições. A segunda etapa consistiu na elaboração do Diagnóstico Estratégico, que utilizou como ferramenta metodológica a Análise SWOT, sendo comum também a construção de uma Matriz de Avaliação Estratégica. Já a terceira etapa foi dedicada à formulação dos Objetivos Estratégicos, os quais foram construídos com base nas análises anteriores e distribuídos de acordo com as perspectivas do *Balanced Scorecard* (BSC). O BSC, originalmente voltado ao setor privado, foi adaptado para refletir o valor público por meio de quatro perspectivas: Resultados para a sociedade, Resultados institucionais, Processos internos, e Aprendizagem e crescimento (BRASIL, 2019). Essa adaptação está presente de forma explícita em quatro planejamentos estudados.

A SICT utilizou uma abordagem metodológica orientada à missão na medida em que é mais aplicada para a formulação de políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação. Tal proposta metodológica mostrou-se aplicável, permitindo o alinhamento do planejamento estratégico institucional com o planejamento tático governamental. Cumpre mencionar que a atuação e o apoio metodológico do Deplan ocorreram durante o ano de 2023, quando do processo de elaboração do PPA 2024-2027 do Estado do Rio Grande do Sul. Durante esse processo, houve o alinhamento do planejamento estratégico institucional com a elaboração das ações programáticas e iniciativas da SICT previstas no Plano Plurianual.

A seguir será detalhado o processo de construção do Planejamento Estratégicos de cada instituição.

3.1 CORPO DE BOMBEIRO MILITAR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (CBMRS)

O Planejamento Estratégico 2023–2026 do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio Grande do Sul (CBMRS) foi concebido como parte de um esforço articulado entre o Comando da corporação e o Departamento de Planejamento Governamental (Deplan), vinculado à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG). O processo teve início formal em setembro de 2022 e foi desenvolvido com base em metodologias modernas e adaptadas à realidade das organizações públicas, com destaque para o uso do

Balanced Scorecard (BSC) e a incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como elementos orientadores da formulação estratégica.

O trabalho foi estruturado em torno de três grandes oficinas presenciais com representantes dos diversos setores da corporação, muitos vindos dos batalhões do interior do estado, apoiadas por atividades complementares virtuais e reuniões com o alto comando do CBMRS. Desde o início, a abordagem adotada visou não apenas elaborar metas e objetivos administrativos, mas também reposicionar estrategicamente o CBMRS como uma instituição pública comprometida com a sustentabilidade, com a inovação e com a excelência na prestação de serviços à sociedade.

A base metodológica foi ancorada no Guia Técnico de Gestão Estratégica do Ministério da Economia (2019) e no Manual de Planejamento Estratégico para Instituições Públicas da ENAP (2022), ambos alinhados à lógica do BSC adaptado para organizações públicas.

A primeira oficina, realizada em outubro de 2022, teve como foco o desenvolvimento do referencial estratégico, compreendendo a Missão, a Visão e os Valores da corporação. A Missão foi mantida com apenas uma atualização para incluir a dimensão ambiental, refletindo um alinhamento maior com os desafios contemporâneos e com os ODS. Assim, a missão do CBMRS passou a ser: "Proteger a vida, o patrimônio e o meio ambiente por meio de atividades de prevenção e combate a incêndios, buscas e salvamentos, e ações de proteção e defesa civil."

Na construção da Visão de futuro, buscou-se estabelecer uma imagem desejada para a instituição no horizonte de 2026. Após ampla discussão em grupos de trabalho e votação coletiva, definiu-se a seguinte formulação: "Até 2026, ser identificada pela sociedade gaúcha como uma instituição de Estado valorosa, indispensável e inovadora na execução dos serviços de proteção à vida, ao patrimônio e ao meio ambiente."

Os Valores da instituição também foram revisados de forma participativa. Após a análise dos valores anteriores e a proposição de novos, os cinco mais votados e incorporados ao planejamento estratégico foram: Ética, Resiliência, Profissionalismo, Responsabilidade Social e Comprometimento. Esses valores formam a base cultural que deve orientar as decisões e comportamentos organizacionais ao longo do período de vigência do plano.

A segunda oficina, também realizada em outubro de 2022, foi dedicada à elaboração do diagnóstico estratégico por meio da Análise SWOT, (acrônimo em inglês para forças, fraquezas, oportunidades e ameaças mais estratégia), ferramenta utilizada para apoiar a análise dos recursos e das capacidades que uma organização tem para responder a estímulos do ambiente interno e do ambiente externo (ENAP, 2019). Para a análise do ambiente interno (forças e fraquezas), as quatro perspectivas do BSC adaptado às organizações públicas foram associadas à SWOT, a fim de promover um alinhamento com a elaboração dos objetivos estratégicos. Quanto ao ambiente externo (oportunidades e ameaças), o trabalho foi enriquecido com o uso da Análise PESTAL, que inclui os fatores políticos, econômicos, sociais, tecnológicos, ambientais e legais no mapeamento do ambiente externo.

Com base nas discussões dos grupos e na posterior validação pela alta administração, elaborou-se uma Matriz de Avaliação Estratégica, ferramenta para avaliação da interação entre as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças (ENAP, 2019). Através da valoração via escala de intensidade, analisa-se em que nível as forças podem capturar as oportunidades ou mitigar as ameaças, e as fraquezas dificultam a captura das oportunidades ou tornam a organização mais vulnerável às ameaças. Essa matriz permitiu identificar os pontos mais críticos e promissores da corporação e facilitou a identificação de interações estratégicas entre os ambientes interno e externo.

A terceira oficina, realizada em novembro de 2022, foi dedicada à formulação dos objetivos estratégicos. Essa etapa contou com uma fase preparatória virtual, em que foram apresentados os insumos produzidos nas oficinas anteriores, bem como as conexões possíveis entre as competências legais do CBMRS e as Metas ODS – análise realizada pela equipe técnica do Deplan. Na elaboração dos objetivos, os participantes foram orientados a considerar as relações de causa e efeito entre as ações propostas, garantindo que o plano fosse coerente e interligado em suas diversas dimensões.

Cada objetivo foi submetido à análise com base na metodologia SMART — sigla para *Specific* (específico), *Measurable* (mensurável), *Attainable* (alcançável), *Relevant* (relevante) e *Time-bounded* (temporal) —, garantindo que fossem bem definidos, alinhados à

estratégia institucional e factíveis de implementação e monitoramento ao longo do ciclo 2023–2026.

Ao final do processo, foram definidos 23 objetivos estratégicos, distribuídos conforme as perspectivas do BSC. Entre os principais objetivos na dimensão "Resultados para a Sociedade", destacam-se: fortalecer a cultura prevencionista, aumentar a efetividade nas ações de salvamento, mitigar os efeitos das mudanças climáticas e garantir um ambiente seguro para a atividade econômica. Esses objetivos estão fortemente relacionados a metas dos ODS, especialmente às metas dos ODS 1, 3, 11 e 13, que tratam da erradicação da pobreza, saúde e bem-estar, cidades sustentáveis e combate às mudanças climáticas, respectivamente.

Na perspectiva "Resultados Institucionais", os objetivos incluem a melhoria do licenciamento em segurança contra incêndio, a expansão da cobertura de atendimento, a atualização das normativas técnicas e a implantação de novos serviços, como o suporte básico de vida e o serviço aéreo. Já na dimensão "Processos Internos", destacam-se ações voltadas à implementação da investigação de incêndios, reestruturação de grupamentos especializados e institucionalização de projetos sociais.

Por fim, na perspectiva "Infraestrutura e Aprendizagem", foram definidos objetivos voltados ao desenvolvimento contínuo do efetivo, à modernização da gestão da informação e à captação e uso eficiente de recursos financeiros.

O produto final deste extenso e participativo processo foi o *Mapa Estratégico do CBMRS 2023–2026* (disponível no site https://www.bombeiros.rs.gov.br/planejamento-estrategico), instrumento visual que sintetiza a estratégia da corporação e orienta suas ações ao longo do ciclo planejado. Este mapa, ao mesmo tempo que preserva os princípios e valores institucionais, projeta um CBMRS moderno, transparente, sustentável e cada vez mais conectado às necessidades da sociedade gaúcha.

3.2 FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (FEPAM)

O Planejamento Estratégico da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler (FEPAM) para o período de 2023 a 2026 foi concebido como parte de um processo institucional abrangente, conduzido em parceria entre a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), por meio do Departamento de Planejamento Governamental (Deplan), e a Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA), por intermédio da própria FEPAM. A elaboração do plano teve início em setembro de 2022 e se estendeu até março de 2023, envolvendo diretamente representantes da alta gestão, coordenadores técnicos e equipes de diversas áreas da instituição. O processo metodológico foi coordenado pela equipe técnica do Deplan, que ficou responsável pela formulação da metodologia e condução das oficinas participativas, enquanto a FEPAM assumiu a mobilização institucional, a sistematização dos resultados e sua qualificação técnica. O trabalho culminou na construção do Mapa Estratégico 2023–2026 da FEPAM, sintetizando os objetivos estratégicos da instituição com base na metodologia do *Balanced Scorecard* adaptado ao setor público (Silva *et al.*, 2023).

Considerando que o último plano estratégico da FEPAM havia sido elaborado em 2015, com vigência até 2018, tornou-se evidente a necessidade de um novo ciclo de planejamento, que atualizasse os rumos estratégicos da instituição e fortalecesse seu papel como órgão técnico-executivo de referência na proteção ambiental. Para isso, foi adotada uma metodologia moderna, baseada em referenciais consolidados, como o *Guia Técnico de Gestão Estratégica* do Ministério da Economia (2019) e o *Manual de Planejamento Estratégico para Organizações Públicas* da ENAP (2022), ambos ancorados na ferramenta Balanced Scorecard (BSC), adaptada ao setor público.

O processo teve início com a definição metodológica e com o engajamento institucional, seguido da realização de três oficinas participativas. A primeira delas focou no diagnóstico estratégico da FEPAM, utilizando a Análise SWOT combinada às perspectivas do BSC, na análise do ambiente interno, e à PESTAL, na análise do ambiente externo. Essa etapa contou com a participação de 19 representantes de diferentes departamentos da FEPAM. Com base nos resultados da oficina foi construída a Matriz de Avaliação Estratégica, a fim de identificar áreas estratégicas prioritárias, potenciais ofensivos e riscos institucionais.

A segunda oficina foi dedicada à construção do Referencial Estratégico da instituição, composto por Missão, Visão e Valores. Conduzida por coordenadores da FEPAM, após capacitação promovida pelo Deplan, essa etapa permitiu a elaboração de declarações que orientam a identidade e os compromissos

institucionais da fundação. A nova missão aprovada pelo grupo foi: *"Assegurar a proteção e preservação do meio ambiente como órgão técnico executivo, licenciando, fiscalizando, executando programas e monitorando a qualidade e os impactos, a fim de garantir um ambiente ecologicamente equilibrado para a sociedade gaúcha."*

Quanto aos valores, a construção coletiva resultou na escolha de cinco princípios norteadores: ética, eficiência, transparência, comprometimento e inovação. Esses valores refletem o compromisso da instituição com uma atuação responsável, técnica e aberta ao diálogo com a sociedade. Já a Visão de Futuro projetada para 2026 é: *"Ser um órgão de referência nacional, com credibilidade e reconhecimento na gestão e proteção ambiental, atendendo às expectativas da sociedade com eficiência e inovação permanente."*

A terceira oficina teve como objetivo a formulação dos Objetivos Estratégicos da FEPAM. Para isso, foram retomados os resultados das etapas anteriores e as Metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionadas às competências da instituição, resultado de uma análise dos próprios técnicos da FEPAM com apoio do Deplan. Nessa análise, realizada em uma reunião preparatória, destacaram-se as metas de proteção de ecossistemas, combate à poluição, educação ambiental, consumo responsável, igualdade de gênero, governança e parcerias institucionais.

Durante a oficina, os participantes foram organizados em quatro grupos de trabalho, e cada grupo ficou responsável pela elaboração de objetivos dentro de uma das quatro perspectivas do BSC. As rodadas de discussão resultaram em um conjunto de objetivos claros e alinhados aos desafios e às ambições da organização, que foram posteriormente consolidados, reescritos e validados pela equipe técnica da FEPAM, com apoio do Deplan.

Na perspectiva "Resultados para a Sociedade", foram definidos dois objetivos principais: (1) proporcionar um meio ambiente equilibrado, compatibilizando proteção ambiental com desenvolvimento social e econômico, e (2) conscientizar a sociedade sobre a importância do desenvolvimento sustentável. Já na perspectiva "Resultados Institucionais", destacam-se os esforços para (3) reduzir o tempo de resposta às demandas, (4) aprimorar a comunicação institucional, (5) ampliar ações preventivas de fiscalização e monitoramento, e (6) fortalecer relações interinstitucionais.

Na dimensão dos "Processos Internos", os objetivos estratégicos abarcam ações como: (7) padronização de procedimentos administrativos e técnicos, (8) implementação de uma área voltada à inovação e projetos, (9) otimização da comunicação interna, (10) melhoria da gestão de pessoas, e (11) integração e modernização dos sistemas de informação. Já na perspectiva de "Aprendizagem e Crescimento", os objetivos definem a necessidade de (12) promover a capacitação contínua dos servidores e (13) fomentar a captação de recursos externos.

Todos os objetivos foram avaliados à luz da metodologia SMART (específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e temporais), o que garantiu maior clareza e viabilidade para sua execução. A consolidação final desses elementos foi representada no Mapa Estratégico 2023–2026 da FEPAM, instrumento visual que sintetiza a estratégia institucional e direciona os esforços da gestão para o período de quatro anos.

Além de fornecer diretrizes claras para a atuação da FEPAM, o Planejamento Estratégico reafirma o papel da instituição no enfrentamento dos desafios ambientais do Rio Grande do Sul, promovendo a proteção dos recursos naturais, a educação ambiental, o uso responsável dos recursos e o fortalecimento da governança ambiental. A incorporação dos ODS ao plano confere uma dimensão adicional de responsabilidade e integração com as metas globais da sustentabilidade.

Concluída a fase conceitual, o desafio seguinte será a implementação do plano por meio do desdobramento de seus objetivos em ações concretas, indicadores, metas e prazos, compondo a fase operacional do planejamento estratégico. A liderança institucional terá papel central na mobilização das equipes e na construção de uma cultura de gestão orientada por resultados e pela geração de valor público.

3.3 SECRETARIA DE CULTURA (SEDAC)

O processo de elaboração do Planejamento Estratégico da Secretaria da Cultura do Estado do Rio Grande do Sul (Sedac) para o biênio 2025–2026 foi resultado de uma articulação entre a própria Secretaria e a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), por meio do Departamento de Planejamento Governamental (Deplan) e da Unidade de Coordenação

Setorial (UCS). Estruturado em quatro etapas fundamentais — elaboração do referencial estratégico, diagnóstico estratégico, formulação dos objetivos estratégicos e definição de indicadores e metas — o plano reflete uma construção coletiva baseada em metodologias contemporâneas e adaptadas ao contexto da administração pública estadual.

A condução metodológica, fundamentada no Guia Técnico de Gestão Estratégica do Ministério da Economia (2019) e nas diretrizes da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), seguiu os princípios do *Balanced Scorecard* (BSC) adaptado ao setor público. As oficinas de elaboração foram iniciadas em março de 2024, com previsão de realização até maio do mesmo ano, mas foram interrompidas em virtude dos eventos climáticos que atingiram o Rio Grande do Sul e impuseram a concentração de esforços nas ações de resposta ao desastre e de reconstrução do estado. Por esse motivo, a retomada do referido Planejamento só foi possível em novembro de 2024, e sua conclusão em janeiro de 2025.

A primeira etapa consistiu na construção do Referencial Estratégico da Sedac, composto por Missão, Valores e Ambição (substituto do termo Visão, por sugestão dos próprios participantes, devido à conotação capacitista associada ao termo tradicional). Essa oficina contou com a presença da equipe técnica do Deplan, da UCS e de representantes da alta gestão da Sedac.

A Missão formulada expressa com clareza a razão de ser da secretaria: *"Promover políticas públicas para assegurar o pleno exercício dos direitos culturais, protegendo e desenvolvendo a produção artística e os patrimônios material e imaterial do Rio Grande do Sul."*

Quanto aos Valores, a secretaria definiu um conjunto que sintetiza seus princípios institucionais e éticos: equidade, diversidade, acessibilidade e inclusão; inovação; sustentabilidade; participação social, transparência e descentralização; e a experiência artística como vetor de desenvolvimento humano.

A Ambição, por sua vez, projeta a imagem desejada da Sedac no horizonte de médio prazo: *"Ser referência na gestão de políticas públicas culturais, no respeito à diversidade com participação social, na inovação e na inclusão produtiva por meio das artes e da cultura, com foco no desenvolvimento sustentável e cidadão."*

A segunda etapa consistiu na realização do Diagnóstico Estratégico que fez uma leitura crítica do ambiente. Em uma oficina, dividida em dois dias, realizou-se a análise SWOT combinada à PESTAL, para aprofundar o entendimento sobre o contexto interno e externo da Sedac. Os resultados dessa análise serviram de base para a construção da Matriz de Avaliação Estratégica, que indicou a necessidade de a secretaria desenvolver estratégias que reduzam vulnerabilidades e ampliem o uso das forças institucionais.

A terceira oficina dedicou-se à formulação dos Objetivos Estratégicos. Realizada em novembro de 2024, teve como insumos o resultado das etapas anteriores. Os objetivos estratégicos foram definidos alinhados às quatro perspectivas do BSC (Resultados para a Sociedade, Resultados Institucionais, Processos Internos e Aprendizagem e Crescimento), quais sejam:

RESULTADOS PARA A SOCIEDADE:

- Ampliar o acesso da população gaúcha aos bens culturais, estimulando o fazer artístico, preservando o patrimônio cultural e fomentando a economia criativa.

RESULTADOS INSTITUCIONAIS:

- Oferecer equipamentos culturais adequados e acessíveis e qualificar sua presença nos municípios.
- Fortalecer a institucionalidade da política cultural, por meio do Sistema Estadual de Cultura e da descentralização de políticas de fomento.

PROCESSOS INTERNOS:

- Garantir práticas inovadoras para aumentar a eficiência da gestão cultural.
- Promover a manutenção adequada dos equipamentos culturais.
- Mapear e padronizar processos críticos.

APRENDIZAGEM E CRESCIMENTO:

- Fortalecer o planejamento institucional, com atenção à avaliação de dados e resultados.
- Valorizar o servidor, promovendo qualificação contínua e uma cultura de pertencimento.
- Qualificar os sistemas de informação e redes digitais da Secretaria.

A etapa final do processo consistiu na definição de indicadores e metas, realizada em janeiro de 2025. Foram utilizados como base os indicadores presentes no Plano Plurianual 2024–2027, complementados

por outros elaborados a partir das necessidades específicas da Sedac. Esses indicadores permitirão o acompanhamento contínuo dos avanços da Sedac frente aos objetivos traçados, servindo como base para decisões informadas e ajustes de rota ao longo do ciclo de planejamento.

3.4 FUNDAÇÃO GAÚCHA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL (FGTAS)

A Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social (FGTAS) concluiu seu Planejamento Estratégico para o ciclo 2025–2030, com o objetivo de alinhar suas ações às demandas contemporâneas do mercado de trabalho e da proteção social no Rio Grande do Sul. Esse planejamento visa não apenas otimizar os serviços prestados, mas também reafirmar o compromisso da Fundação com a promoção da justiça social, inclusão produtiva e garantia de direitos.

O processo de elaboração do novo Planejamento Estratégico foi marcado por retomadas e reconstruções. A iniciativa teve um primeiro impulso em 2016, mas só foi efetivamente retomada em 2022, quando a Assessoria de Planejamento (Asplan) da FGTAS buscou apoio junto ao Departamento de Planejamento Governamental (Deplan), vinculado à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG). Porém, entre outubro de 2022 e meados de 2024, devido à equipe reduzida da Asplan e do surgimento de outras demandas de trabalho, tanto na FGTAS como na SPGG, não foi possível concluir o trabalho. Assim, em meados de 2024 a equipe da FGTAS fez novo contato com o Deplan, quando foram retomados os trabalhos e acordado um novo cronograma.

A metodologia adotada baseou-se no *Balanced Scorecard* (BSC), amplamente difundido na gestão estratégica, porém adaptado ao contexto das organizações públicas, com base no Guia Técnico de Gestão Estratégica do Ministério da Economia (2019) e no manual da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2022). As quatro perspectivas do BSC — Resultados para a Sociedade, Resultados Institucionais, Processos Internos e Infraestrutura e Aprendizagem — foram utilizadas como eixos estruturantes para o mapeamento estratégico da FGTAS.

A primeira etapa do processo consistiu na formulação do referencial estratégico da FGTAS, composto por Missão, Visão e Valores, construído com ampla participação da equipe técnica e validado pela alta direção entre agosto e outubro de 2022. A missão foi redigida para refletir os princípios institucionais e as competências legais da Fundação: "Promover o acesso ao emprego e às formas alternativas de geração de renda, buscando o desenvolvimento social inclusivo e produtivo, por meio da implementação de políticas de trabalho e ação social e da valorização dos recursos humanos disponíveis na comunidade gaúcha."

A visão de futuro, por sua vez, expressa a ambição da instituição para os próximos anos: "Ser referência na promoção e na execução das políticas públicas de trabalho, emprego e renda e ação social no Estado do Rio Grande do Sul, atuando de forma articulada com demais instituições, com qualidade e efetividade nos serviços prestados à população."

Foram definidos também os valores institucionais que orientarão a cultura organizacional da FGTAS: Excelência no atendimento, Acolhimento, Equidade, Inclusão e Proteção Social.

A segunda etapa do planejamento envolveu a realização de uma análise SWOT, que serviu de base para o diagnóstico estratégico da instituição. A construção da matriz foi precedida por uma pesquisa diagnóstica interna, aplicada entre 29 de setembro e 4 de outubro de 2023, com 263 respondentes entre servidores da Fundação e das prefeituras parceiras. Os resultados permitiram identificar forças e fraquezas no ambiente interno e oportunidades e ameaças no ambiente externo.

A consolidação da SWOT foi realizada durante oficina presencial em novembro de 2024, com a participação de cerca de 20 membros da alta gestão da FGTAS. Após a discussão dos dados, os participantes votaram nas prioridades de cada categoria para embasar a etapa seguinte.

A terceira etapa do processo consistiu na elaboração dos objetivos estratégicos da FGTAS, realizada em oficina ocorrida em 4 de dezembro de 2024. Utilizando como referência o material produzido nas etapas anteriores e os princípios do BSC, os participantes definiram 22 objetivos distribuídos nas quatro perspectivas do planejamento.

Na perspectiva Resultados para a Sociedade, destacam-se objetivos como:

- Promover a inclusão social e produtiva com respeito às diversidades regionais;
- Ampliar o acesso ao trabalho decente e à renda;

- Estimular a formalização de artesãos e empreendedores;
- Aprimorar a intermediação de mão de obra e as ofertas de qualificação profissional.

Na perspectiva Resultados Institucionais, foram formulados objetivos voltados a:

- Qualificar os atendimentos à população vulnerável;
- Fortalecer programas como o Vida Centro Humanístico (VCH) e o Programa Gaúcho de Artesanato (PGA);
- Ampliar parcerias e convênios para execução de projetos;
- Aprimorar a carta de serviços à luz das novas demandas sociais;
- Expandir a rede de atendimento e melhorar o desempenho das agências.

A perspectiva Processos Internos compreende objetivos como:

- Garantir continuidade das ações institucionais com foco em planejamento e governança;
- Mapear e aprimorar os fluxos de trabalho;
- Qualificar a comunicação interna;
- Reforçar os controles dos termos de cooperação e buscar a reposição de pessoal.

Por fim, a perspectiva Infraestrutura e Aprendizagem contempla ações como:

- Implantar um sistema de gestão de informações eficiente;
- Promover acessibilidade e sustentabilidade nas unidades de atendimento;
- Realizar ações de formação contínua e humanização do atendimento;
- Fomentar o reconhecimento, a motivação e o engajamento dos colaboradores.

O resultado final desse processo foi a elaboração do Mapa Estratégico FGTAS-RS 2025–2030, que sintetiza a missão, a visão, os valores e os objetivos estratégicos da Fundação, dispostos segundo as perspectivas do BSC (disponível no link https://www.fgtas.rs.gov.br/upload/arquivos/202501/30113115-mapa-estrategico-fgtas.pdf). Esse instrumento gráfico facilita a visualização do caminho estratégico a ser trilhado pela instituição, promovendo alinhamento entre suas diversas áreas e contribuindo para a melhoria contínua dos serviços oferecidos à população.

O novo Planejamento Estratégico da FGTAS representa um avanço importante na consolidação de uma gestão mais estratégica, colaborativa e orientada a resultados. Ao articular esforços com outras esferas governamentais e entidades da sociedade civil, a Fundação se reposiciona como agente central na promoção do trabalho, da inclusão e da cidadania no Rio Grande do Sul.

3.5 SECRETARIA ESTADUAL DE INOVAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA (SICT)

O Planejamento Estratégico da Secretaria Estadual de Inovação, Ciência e Tecnologia (SICT) do Rio Grande do Sul para o ciclo 2023–2026 foi estruturado com base na abordagem metodológica das *mission-oriented innovation policies*, conforme proposta por Mariana Mazzucato. Diferentemente dos demais planejamentos estratégicos descritos no presente estudo, que tiveram a coordenação e o apoio metodológico do Deplan, na SICT foi utilizada a abordagem orientada à missão uma vez que essa metodologia é adequada para formulação de políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação. Além disso, tal proposta metodológica mostrou-se aplicável, permitindo o alinhamento do planejamento estratégico institucional com o processo de elaboração do Plano Plurianual 2024–2027, fortalecendo, assim, a formulação das políticas estaduais de ciência, tecnologia e inovação (Schaeffer et al., 2023).

A escolha pela abordagem orientada à missão permitiu uma visão sistêmica, integrando os desafios tecnológicos e sociais do Estado com as competências da Secretaria e os compromissos do governo estadual. Inspirada em modelos internacionais bem-sucedidos, a abordagem adotada pela SICT parte da premissa de que os grandes problemas sociais — como desigualdade, mudanças climáticas, crise energética ou desafios educacionais — não podem ser solucionados apenas por meio de inovações tecnológicas isoladas. Ao contrário, exigem a articulação entre diferentes setores, atores e conhecimentos. Assim, o planejamento foi desenvolvido com a participação ativa das diretorias técnicas da SICT e do gabinete da Secretaria, em um processo de cocriação baseado em oficinas colaborativas.

Foram utilizados recursos como a plataforma Miro e o Diagrama de Afinidades, que ajudaram a organizar

e agrupar ideias e dados em estruturas coerentes. O processo contou com quatro etapas: visão geral, listagem de elementos-chave, agrupamento em clusters temáticos e organização final dos eixos estratégicos. Esse método permitiu construir uma estratégia clara, objetiva e profundamente alinhada às demandas regionais e setoriais do Rio Grande do Sul.

A formulação do planejamento começou com o levantamento de materiais e estudos prévios, incluindo o primeiro ciclo estratégico da SICT (2019–2022), o Plano de Governo "Crescer Juntos" (2022), o documento O Avançar da Inovação no RS e diversos *benchmarks* nacionais, com destaque para os estados de São Paulo, Pernambuco, Santa Catarina, Minas Gerais e a cidade de Recife.

A análise SWOT realizada durante as oficinas identificou como forças da SICT a forte abordagem regional, o ecossistema robusto de inovação, a descentralização das ações, as parcerias estratégicas com países vizinhos e instituições de renome, a capilaridade das universidades e a reputação do RS como estado inovador. Já as fraquezas incluem a escassez de capital de risco, o baixo adensamento tecnológico, a concentração geográfica da CT&I, e a limitada regulamentação legal da inovação em nível municipal.

Entre as oportunidades, foram mapeadas a crescente priorização da saúde e da educação pelo Estado, o potencial das energias renováveis (com destaque para o hidrogênio verde) e o fortalecimento das compras públicas de inovação. Por outro lado, as ameaças identificadas incluem a concorrência de outros estados em setores estratégicos como semicondutores e a baixa solidez fiscal estadual.

A partir da análise e do agrupamento dos elementos estratégicos, foram definidos sete clusters temáticos, cada um com uma missão específica, conforme a abordagem orientada à missão:

- Ecossistema de Inovação – Criar um ambiente articulado para geração de riqueza e qualidade de vida.
- Cidades Inteligentes – Tornar as cidades gaúchas referência na aplicação de tecnologias sustentáveis e de gestão urbana inteligente.
- Competitividade em Setores Estratégicos – Ampliar a capacidade tecnológica e de inovação em áreas como saúde, agronegócio e semicondutores.
- Reconversão Tecnológica – Reorientar a matriz produtiva para atividades intensivas em pesquisa, desenvolvimento e inovação.
- Transição Energética – Posicionar o RS como líder nacional em P&D para a descarbonização.
- Inovação na Educação – Ser referência nacional na formação de capital humano para inovação.
- Inovação Social – Protagonizar o uso de tecnologias sociais na redução das desigualdades.

Esses clusters foram organizados em três grandes pilares estratégicos:

- Conectar: ecossistema de inovação e cidades inteligentes;
- Transformar: competitividade, reconversão tecnológica e transição energética;
- Incluir: inovação na educação e inovação social.

Já, o alinhamento entre o Planejamento Estratégico da SICT e o PPA 2024–2027 foi um dos grandes diferenciais deste ciclo. A integração entre os dois processos permitiu potencializar os impactos das políticas públicas e assegurar coerência entre os objetivos estratégicos e os projetos orçamentários.

Durante as oficinas de elaboração do PPA, a SICT indicou macroproblemas, causas e consequências que refletissem diretamente os desafios priorizados em seu planejamento. A aplicação da Teoria da Mudança como instrumento metodológico ajudou a construir uma lógica causal entre os problemas diagnosticados, as ações programáticas do PPA e os resultados esperados, tanto no curto quanto no médio e longo prazo.

Por exemplo, o objetivo estratégico de reconversão da matriz produtiva do RS foi vinculado ao macroproblema da baixa intensidade tecnológica da economia estadual. Para tratar essa questão, foram propostas iniciativas voltadas à promoção de P&D, inovação aberta, estímulo ao capital de risco e ampliação da formação em áreas STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*).

De acordo com Schaeffer et al. (2023), todos os objetivos estratégicos da Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia (SICT) estão alinhados diretamente com as ações programáticas delineadas no Plano Plurianual (PPA). Essa correspondência evidencia a coerência entre o planejamento estratégico e sua efetiva implementação, garantindo a articulação entre formulação e execução das políticas estaduais de ciência, tecnologia e inovação no Rio Grande do Sul.

O Planejamento Estratégico 2023–2026 da SICT representa um avanço conceitual e metodológico na

forma como a política pública de ciência, tecnologia e inovação é concebida e implementada no Estado. A adoção da abordagem orientada à missão permitiu ampliar o escopo da política para além do incentivo à pesquisa e à tecnologia, integrando objetivos sociais, econômicos e ambientais em uma lógica de transformação estruturante.

O alinhamento com o PPA 2024–2027 fortalece o compromisso da SICT com a efetividade e a transparência, ao mesmo tempo que assegura a destinação de recursos e a articulação intersetorial necessária para o cumprimento das missões estabelecidas. Ao posicionar a inovação como eixo central do desenvolvimento, a SICT assume um papel protagonista na construção de um Rio Grande do Sul mais justo, competitivo, sustentável e conectado com os desafios e oportunidades do século XXI.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Todas as instituições adotaram uma lógica de construção participativa e colaborativa, com apoio e coordenação metodológica dos técnicos da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), por meio do Departamento de Planejamento Governamental (Deplan). As oficinas ocorreram em formatos variados, com duração de um a dois dias, e envolveram desde os gestores de alto escalão até técnicos e servidores da área-meio.

A atuação da SPGG garantiu padronização metodológica e coerência entre os planejamentos, ao mesmo tempo em que respeitou a especificidade temática de cada órgão. No caso da SICT, houve uma abordagem inovadora na medida em que o planejamento estratégico foi articulado ao processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, inspirando-se no conceito de "políticas orientadas à missão" proposto por Mazzucato (2014).

A SEDAC, por exemplo, substituiu o termo "Visão" por "Ambição", em resposta a uma demanda interna sensível ao uso de termos que demonstrem uma perspectiva de transformação e de amadurecimento ambiciosa e desafiadora. A FEPAM e o CBMRS, frisaram a aplicação de critérios SMART (específicos, mensuráveis, atingíveis, relevantes e temporais) para qualificar os objetivos estratégicos.

Com exceção da SICT, os objetivos elaborados foram consolidados nos Mapas Estratégicos pelas perspectivas do BSC adaptado ao setor público, representando visualmente as conexões de causa e efeito entre os objetivos institucionais. Esses mapas buscam refletir a lógica da mudança organizacional planejada.

E, apenas em alguns casos, como o da Sedac, houve avanço para a fase de desdobramento operacional, com definição de indicadores e metas, caracterizando uma transição para a etapa de elaboração dos indicadores.

Um elemento transversal nos planejamentos foi a tentativa de articulação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU. Essa vinculação se deu tanto na fase de formulação dos objetivos estratégicos quanto em anexos específicos, como é o caso do CBMRS e da FEPAM, que explicitaram a correspondência entre seus objetivos e as metas dos ODS. Apenas na Sedac e na FGTAS essa integração não foi promovida, muito em virtude das interrupções que marcaram os dois processos.

No caso da SICT, houve uma vinculação explícita com o PPA, o que conferiu maior coerência e integração entre o planejamento estratégico da secretaria e os instrumentos de planejamento governamental do Estado.

Ainda que os planejamentos tenham seguido metodologias já consolidadas e bem referenciadas, é possível citar como fragilidade o fato de que o processo de monitoramento do planejamento se apresentar em formatos relativamente autônomos e diferentes por serem instituições distintas, o que dificulta comparações sistemáticas. Além disso, embora o planejamento da SEDAC avance até os indicadores, a maioria dos planos foi até a etapa de elaboração dos objetivos estratégicos.

5. CONCLUSÃO

Os estudos de caso apresentados demonstram a importância do planejamento estratégico para o fortalecimento das organizações públicas e a melhoria da gestão pública. As oficinas de elaboração dos objetivos estratégicos se mostraram fundamentais para garantir a participação ativa das equipes e o alinhamento das ações às metas institucionais. Além disso, nas oficinas foi possível alinhar o planejamento estratégico com outras metodologias tais como os ODS e o próprio Plano Plurianual.

Cada instituição apresentou desafios específicos, mas todas alcançaram resultados significativos ao adotar metodologias consistentes e participativas. Todavia, para avançar em maturidade estratégica, recomenda-se que as instituições ampliem sua capacidade

de desdobramento dos objetivos estratégicos em indicadores e plano de ações, consolidando assim a transição da fase conceitual para a fase operacional.

Assim, é possível concluir que a integração entre o planejamento estratégico e as demais ferramentas de planejamento governamental fortalece a implementação de políticas públicas mais eficazes e efetivas, ao mesmo tempo em que promove a transparência da gestão pública. Esse alinhamento não apenas aprimora a tomada de decisões, mas também contribui para uma administração mais eficiente e orientada para resultados.

6. Referências

1. BRASIL. Ministério da Economia. *Guia Técnico de Gestão Estratégica para Instituições Públicas*. Brasília, 2019.
2. ENAP. *Planejamento Estratégico para Instituições Públicas*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2022.
3. MAZZUCATO, M. *Mission-Oriented Innovation Policies: Challenges and Opportunities*. Research Policy, 2018.
4. NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: https://www.un.org/sustainabledevelopment/. Acesso em: 14 fev. 2025.
5. RIO GRANDE DO SUL. *Manual de orientação do gestor público*. Porto Alegre: SEFAZ/CAGE, 2022.
6. SCHAEFFER, Paola Rücker et al. Políticas estaduais de ciência, tecnologia e inovação para o RS: alinhamento entre o Planejamento Estratégico e o Plano Plurianual 2024-2027. *Revista Estudos de Planejamento*, Porto Alegre, n. 22, p. 72–94, dez. 2023. Disponível em: https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/estudos-planejamento/article/view/4544. Acesso em: 15 abr. 2025.
7. Silva, K. M., Souza, A. O., Brick, B. V., Schenatto, O. V., Volquind, R., & Berwanger Filho, J. A. (2023). *Planejamento estratégico da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler (FEPAM) 2023-2026*. Revista Estudos de Planejamento (22), 100-117.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Plano estratégico do governo do estado de Mato Grosso: uma abordagem inovadora e colaborativa

- **Patrícia Soares Duarte**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: patriciaduarte@seplag.mt.gov.br
- **Sandro Luís Brandão Campos**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: sandrocampos@seplag.mt.gov.br
- **Welliton Aparecido de Sousa Silva**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: wellitonsilva@seplag.mt.gov.br
- **Marco Henrique Jaeger**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: marcojaeger@seplag.mt.gov.br

Resumo

O Plano Estratégico – PE do Governo do Estado se destaca por sua abordagem inovadora e colaborativa na gestão pública, refletindo uma visão integrada e orientada para resultados. Os principais aspectos inovadores incluem: a) Planejamento como processo sistêmico: é reconhecido como um processo sistêmico para estabelecer a estratégia da administração pública, priorizando iniciativas que gerem resultados efetivos para a população através da gestão eficiente dos recursos públicos; b) Alinhamento habilitadores externos: conecta-se com o Ranking de Competitividade dos Estados do Centro de Liderança Pública-CLP e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS da Organização das Nações Unidas-ONU, demonstrando uma visão integrada com as agendas nacional e global; c) Modelo lógico de planejamento: garante que as camadas estratégica, tática e operacional estejam interligadas, priorizando a estratégia antes da ação, ou seja, as metas globais dos eixos do Mapa da Estratégia são desdobradas em indicadores e metas para os próximos 10 anos; d) Ênfase em resultados: foca em práticas de governança que promovam resultados efetivos nas políticas públicas; e) Transparência e acompanhamento: resultados apresentados em painéis de *Business Intelligence* para facilitar o acesso às informações e melhorar a gestão; f) Inovação digital: investe em recursos digitais e *chatbots* de Inteligência Artificial (IA) para melhorar o acesso dos cidadãos às informações sobre políticas públicas; g) Revisão e atualização contínua: o plano será revisado anualmente para se adaptar às demandas sociais.

Foi desenvolvido de forma colaborativa, através de agendas com as unidades setoriais e coordenação da área de planejamento, que utilizou insumos como o Plano de Governo, cenários macroeconômicos

e fiscal, análises de SWOT/FOFA[1] e habilitadores externos, resultando, num novo Mapa da Estratégia, com 6 eixos estratégicos e 10 metas globais, desdobrados em 18 objetivos estratégicos e 56 indicadores estratégicos, que norteiam os 41 programas do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 do Governo do Estado (MATO GROSSO, 2024).

Em resumo, o PE demonstra uma abordagem inovadora ao integrar planejamento o estratégico, o PPA, a gestão orientada a resultados, participação social e alinhamento com agendas globais, buscando aprimorar a eficiência e a transparência na gestão pública, com metas que buscam melhores resultados para a sociedade até 2033.

Palavras-chave: inovação; colaboração; planejamento participativo; estratégia; governança; resultado; responsabilidade social; sustentabilidade.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento estratégico configura-se como um instrumento de gestão pública de elevada importância e imprescindibilidade no Governo do Estado de Mato Grosso. Ele representa um processo sistêmico para o estabelecimento da estratégia da Administração Pública, no qual o Estado, em interação constante com a sociedade, define os elementos basilares que orientarão o futuro da região. A priorização de iniciativas que visam alcançar objetivos estratégicos é central, buscando sempre a geração de resultados mais efetivos para a população através de uma gestão eficiente e responsável dos recursos públicos (MATO GROSSO, 2023a).

A importância do planejamento estratégico no setor público é amplamente reconhecida na literatura. Segundo Bryson (2018), o planejamento estratégico é um processo disciplinado que produz decisões fundamentais e ações que moldam e guiam o que uma organização é, o que ela faz e por que ela faz. No contexto governamental, ele serve como um guia para a alocação de recursos e a definição de prioridades, visando o atendimento das necessidades da sociedade (Mintzberg, 1994).

O Mapa Estratégico, uma ferramenta essencial no planejamento estratégico, é uma representação visual da estratégia de uma organização, mostrando a relação de causa e efeito entre os objetivos estratégicos. Kaplan e Norton (2004) destacam que o Mapa Estratégico ajuda a comunicar a estratégia para todos os membros da organização, garantindo que todos entendam como seu trabalho contribui para os objetivos gerais. No setor público, o Mapa Estratégico pode alinhar as ações governamentais com os objetivos de desenvolvimento e bem-estar social.

A Gestão por Resultados (GpR) é uma abordagem de gestão que enfatiza a importância de definir metas claras e mensuráveis, monitorar o progresso e avaliar os resultados. De acordo com Kusek e Rist (2004), a GpR busca melhorar o desempenho e a responsabilização, concentrando-se nos resultados em vez de apenas nos insumos e processos. No governo, a GpR pode aumentar a eficiência e a eficácia das políticas públicas, garantindo que os recursos sejam utilizados da melhor maneira possível para alcançar os objetivos desejados.

O atual Plano Estratégico (PE) do Governo do Estado de Mato Grosso é compreendido como um compromisso robusto com a eficiência e a transparência na gestão pública, estabelecendo metas ambiciosas para a sociedade com horizonte até o ano de 2033. A sua elaboração contou com a participação ativa das diversas secretarias da Administração Direta do Poder Executivo estadual, sob a orientação especializada da Fundação Dom Cabral[2] (FDC) e a coordenação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Desta forma, o plano se estabelece como o principal alicerce para o Plano Plurianual (PPA) do quadriênio 2024-2027 (MATO GROSSO, 2024), fornecendo a diretriz para as políticas públicas e, consequentemente, para a alocação orçamentária nos próximos anos.

O PE, assim como o PPA 2024-2027, encontra-se integrado ao Modelo de Gestão Estratégica do Estado

1 Ferramenta de gestão que ajuda a analisar o cenário interno e externo de uma empresa, identificando seus pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças.

2 Uma escola de negócios brasileira fundada em 09 de Agosto de 1976 com padrão e atuação internacionais de desenvolvimento e capacitação de executivos, empresários e gestores públicos – https://www.fdc.org.br/

de Mato Grosso, um sistema que busca a articulação dos diversos instrumentos e processos de gestão pública para a efetivação das metas e resultados planejados e a garantia da entrega de serviços públicos de excelência à sociedade. Este modelo se fundamenta no conceito de Governança Pública para Resultados. A construção do Plano Estratégico envolveu uma série de etapas cruciais, desde a definição das diretrizes estratégicas de longo prazo até a formulação da estratégia de médio prazo para o quadriênio 2024-2027. Nesse percurso, foram considerados diversos insumos estratégicos, incluindo:

- O Plano de Governo 2023-2026, assegurando o alinhamento com os eixos temáticos, diretrizes estratégicas e compromissos firmados com a sociedade.
- O Ranking de Competitividade dos Estados do Centro de Liderança Pública (CLP)[3], utilizado como referência para alinhamento e seleção de indicadores relevantes.
- Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), com o propósito de fomentar políticas públicas abrangentes e demonstrar uma visão integrada com as agendas nacional e global.
- A análise de SWOT por eixo estratégico, conduzida para avaliar o ambiente interno (forças e fraquezas) e externo (oportunidades e ameaças) e definir a estratégia mais adequada.
- Cenários macroeconômico e fiscal, projeções essenciais para orientar a estratégia ao longo de seu ciclo de vigência.

A estrutura do PE do Governo de Mato Grosso é organizada em seis eixos estratégicos interconectados – Social, Econômico, Ambiental, Infraestrutura, Digital e Institucional – e se desenvolve em três camadas de planejamento intrinsecamente relacionadas: estratégica, tática e operacional. O objetivo primordial é edificar uma gestão orientada para a geração de resultados tangíveis para a sociedade mato-grossense, priorizando ações que impulsionam o desenvolvimento socioeconômico, assegurem os compromissos sociais assumidos e mantenham o necessário equilíbrio fiscal, além de conferir máxima transparência às prioridades governamentais. A gestão do Plano Estratégico é coordenada pela SEPLAG e integrada à gestão dos demais instrumentos de planejamento, com a divulgação periódica dos resultados em relatórios de avaliação (MATO GROSSO, 2023b)

A abordagem inovadora e colaborativa do PE se manifesta em diversos aspectos, conferindo-lhe uma identidade singular na gestão pública. O reconhecimento do planejamento como um processo sistêmico para a definição da estratégia da administração pública, com foco na priorização de iniciativas que produzam resultados efetivos para a população através da gestão eficiente dos recursos públicos, é um marco fundamental. A conexão explícita com habilitadores externos, como o Ranking de Competitividade dos Estados do Centro de Liderança Pública-CLP e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS da Organização das Nações Unidas-ONU, demonstra uma visão alinhada com as agendas nacional e global, buscando sinergias e aprendizados com outras esferas de atuação. O modelo lógico de planejamento, que assegura a interligação entre as camadas estratégica, tática e operacional, prioriza a definição da estratégia antes da implementação de ações, garantindo que as metas globais dos eixos do Mapa da Estratégia sejam desdobradas em indicadores e metas concretas para os próximos dez anos.

A ênfase nos resultados direciona as práticas de governança para a promoção de impactos positivos e mensuráveis nas políticas públicas, com o objetivo de transformar a realidade da população. A transparência e o acompanhamento são facilitados pela apresentação dos resultados em painéis de *Business Intelligence*, o que democratiza o acesso às informações e otimiza a gestão. O investimento em inovação digital, incluindo recursos digitais e chatbots de Inteligência Artificial (IA), visa aprimorar o acesso dos cidadãos às informações relevantes sobre as políticas públicas, promovendo uma maior interação e engajamento. A revisão e atualização contínua do plano, com periodicidade anual, garantem a sua adaptabilidade às dinâmicas e demandas sociais em constante evolução. O desenvolvimento colaborativo do plano, por

3 O Ranking de Competitividade dos Estados foi criado para proporcionar um entendimento aprofundado das 27 unidades da federação do Brasil, oferecendo uma ferramenta clara e objetiva para orientar a atuação dos líderes públicos na busca por maior eficiência na gestão pública e na promoção da competitividade estadual. Disponível em: https://rankingdecompetitividade.org.br/estados

meio de agendas com as unidades setoriais e a coordenação da área de planejamento, utilizando insumos como o Plano de Governo, cenários macroeconômicos e fiscal, análises de SWOT e habilitadores externos, culminou na criação de um novo Mapa da Estratégia, estruturado em seis eixos estratégicos e dez metas globais, desdobrados em dezoito objetivos estratégicos e cinquenta e seis indicadores estratégicos, que orientam os quarenta e um programas do Plano Plurianual 2024-2027 do Governo do Estado.

Em síntese, o PE representa uma abordagem inovadora ao integrar de forma coesa o planejamento estratégico, o PPA, a gestão orientada a resultados, a participação social e o alinhamento com agendas globais, com o objetivo de aprimorar continuamente a eficiência e a transparência na gestão pública, estabelecendo metas claras que buscam gerar os melhores resultados possíveis para a sociedade mato-grossense até o ano de 2033.

2. OBJETIVOS

O objetivo geral deste artigo é apresentar e detalhar o Plano Estratégico (PE) do Governo do Estado de Mato Grosso para o período de 2024-2027, destacando sua abordagem inovadora e colaborativa na gestão pública e como ele reflete uma visão integrada e orientada para resultados. Pretende-se demonstrar como o PE se configura como um processo sistêmico para o estabelecimento da estratégia da administração pública, priorizando iniciativas que gerem resultados efetivos para a população através da gestão eficiente dos recursos públicos.

E para alcançar o objetivo geral, este artigo se propõe a:

- Descrever o processo de elaboração do Plano Estratégico, enfatizando a participação das secretarias da Administração Direta;
- Analisar os principais aspectos inovadores do PE, como o planejamento como processo sistêmico, o alinhamento com habilitadores externos (Ranking CLP e ODS da ONU), o modelo lógico de planejamento, a ênfase em resultados, a transparência e o acompanhamento via painéis de *Business Intelligence*, a inovação digital e a revisão contínua.
- Apresentar os elementos centrais do Mapa da Estratégia, incluindo a Visão, a Missão e os seis Eixos Estratégicos (Social, Econômico, Ambiental, Infraestrutura, Digital e Institucional).
- Explicar o desdobramento da estratégia em metas globais, objetivos estratégicos e indicadores estratégicos, demonstrando a orientação para resultados do plano.
- Discutir o alinhamento do Plano Estratégico com o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, evidenciando como o PE orienta os programas e ações do governo.
- Evidenciar o foco do PE na geração de resultados para a sociedade mato-grossense, na priorização de ações para o desenvolvimento socioeconômico, na garantia de compromissos sociais, na manutenção do equilíbrio fiscal e na transparência das prioridades governamentais.
- Abordar a metodologia de gestão do Plano Estratégico, mencionando a coordenação pela SEPLAG e a integração com outros instrumentos de planejamento, bem como a apresentação de resultados em relatórios de avaliação.

3. METODOLOGIA

A metodologia empregada na construção do Plano Estratégico do Governo do Estado de Mato Grosso para o período 2024-2027 caracterizou-se por um processo colaborativo e técnico-político. A sua elaboração transcorreu entre janeiro e junho de 2023, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1 – Linha do tempo – Elaboração do Plano Estratégico

Fonte: MATO GROSSO (2024)

Os principais aspectos metodológicos que fundamentaram a construção do PE incluem:

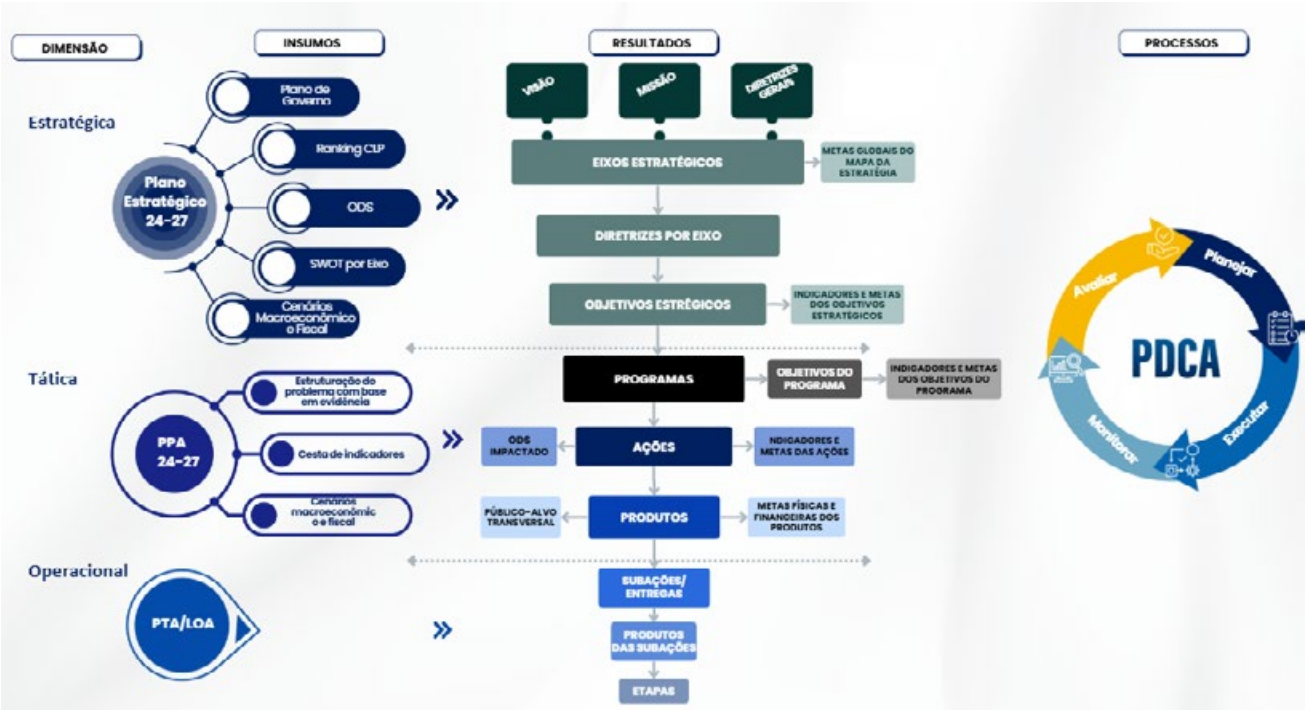
- Participação Ampla: O plano foi concebido com a ativa participação das secretarias da Administração Direta do Poder Executivo estadual, envolvendo o corpo técnico dessas secretarias em todas as etapas do processo. Adicionalmente, houve um engajamento significativo do nível estratégico do Poder Executivo estadual, incluindo o Governador do Estado, o Secretário da Casa Civil e os demais Secretários de Estado. Representantes dos Núcleos de Gestão Estratégica para Resultados (NGER) das secretarias e uma equipe central da SEPLAG, Casa Civil e SEFAZ também desempenharam um papel crucial na elaboração do plano.
- Apoio Especializado: A Fundação Dom Cabral (FDC) foi contratada para prestar apoio técnico e metodológico à SEPLAG e aos demais órgãos envolvidos no processo. A atuação da FDC abrangeu a oferta de mentoria especializada, capacitação focada em gestão estratégica de políticas públicas e facilitação das discussões e atividades.
- Abordagem em Duas Etapas Macro: O trabalho de elaboração do PE foi estruturado em duas etapas principais e complementares:
- Definição das diretrizes estratégicas de longo prazo: Esta etapa inicial teve como objetivo descrever e orientar a implementação das transformações necessárias para a concretização da visão de futuro almejada para o estado de Mato Grosso.
- Definição da estratégia de médio prazo: Nesta etapa subsequente, foram concretizados os resultados a serem alcançados no quadriênio 2024-2027. Foram definidos os eixos de atuação prioritários, os objetivos estratégicos a serem perseguidos, os indicadores que permitirão o monitoramento do progresso e as metas a serem atingidas, fornecendo a base para a construção do PPA.
- Utilização de Insumos Estratégicos: Uma variedade de materiais e informações estratégicas serviu como base para a elaboração do PE, garantindo que o plano fosse robusto e alinhado com as prioridades e o contexto do estado:
- O Plano de Governo 2023-2026 foi utilizado para assegurar o alinhamento do PE com os eixos temáticos, as diretrizes estratégicas e os

compromissos assumidos pela gestão governamental com a sociedade.

- O Ranking de Competitividade dos Estados do Centro de Liderança Pública (CLP) forneceu um referencial externo para o alinhamento das prioridades e para a seleção de indicadores de desempenho relevantes, permitindo a comparação e o aprendizado com outras unidades federativas.
- Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU foram incorporados como um guia para fomentar políticas públicas em diversas áreas, demonstrando o compromisso do governo com uma visão integrada das agendas nacional e global de desenvolvimento sustentável.
- A Análise de SWOT por eixo estratégico foi conduzida durante oficinas participativas para realizar um diagnóstico abrangente do ambiente interno (identificando forças e fraquezas da administração pública estadual) e externo (mapeando oportunidades e ameaças), subsidiando a definição da estratégia mais adequada para cada área.
- As projeções de cenários macroeconômico e fiscal foram utilizadas para contextualizar a estratégia dentro das restrições e possibilidades financeiras do estado ao longo do ciclo de planejamento, garantindo a sua viabilidade e sustentabilidade.
- Realização de Agendas e Workshops: Um extenso conjunto de agendas e workshops foi conduzido com diferentes públicos-alvo para garantir a participação, o alinhamento e a validação das diferentes etapas do processo de elaboração do PE:
- Entrevistas com o Governador e Secretários de Estado foram realizadas para coletar as perspectivas e prioridades do nível estratégico da gestão governamental.
- Reuniões de validação com o nível estratégico do governo foram promovidas para garantir o endosso e o alinhamento das propostas e diretrizes estratégicas.
- Uma reunião de Kickoff com a equipe central responsável pela elaboração do plano marcou o início formal dos trabalhos.
- Capacitação em Governança para Resultados foram ministradas pela FDC para as equipes centrais e setoriais, visando o desenvolvimento de competências em gestão estratégica de políticas públicas.
- Workshops para alinhamento com os habilitadores externos (ODS e Ranking CLP) foram organizados para garantir a adequada incorporação dessas referências no plano.
- Workshops para definição de estratégias/diretrizes de longo prazo foram realizados para moldar a visão de futuro do estado.
- Um Workshop para análise e diagnóstico de ambiente (SWOT) permitiu a identificação dos principais desafios e oportunidades.
- O Workshop para construção do Mapa Estratégico foi um momento crucial para a visualização integrada dos objetivos e resultados esperados.
- O Workshop para construção e modelagem de indicadores focou na definição de métricas claras e mensuráveis para o acompanhamento do plano.
- O Workshop para definição de metas estabeleceu os patamares de desempenho a serem alcançados nos diferentes indicadores.
- Foco em Resultados: A metodologia adotada priorizou a construção de uma gestão intrinsecamente focada na geração de resultados efetivos e positivos para a sociedade mato-grossense. Foi dada especial ênfase à incorporação de práticas de governança que comprovadamente promovem resultados concretos nas políticas públicas implementadas.
- Alinhamento com o PPA: Um dos objetivos centrais da metodologia foi garantir a plena integração do planejamento estratégico com o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, de forma que o PE servisse como o principal orientador dos programas e ações governamentais previstos para o quadriênio.
- Princípios Orientadores: A elaboração do PE foi norteada por um conjunto de princípios fundamentais, incluindo o engajamento ativo do nível estratégico da gestão, a orientação para a obtenção de resultados mensuráveis, o foco nas necessidades e no bem-estar das pessoas, o compromisso com a sustentabilidade em suas diversas dimensões, a coerência e a consistência da estratégia definida, o fortalecimento do PPA como um instrumento central de gestão e a busca pela simplificação dos processos.
- Modelo Lógico de Planejamento: Para assegurar que o planejamento cumpra sua finalidade primordial, a atuação de todos os órgãos e entidades da administração pública estadual será orientada pela estratégia de governo, que define o direcionamento desejado e os resultados almejados para a sociedade. Esses resultados, por sua vez, devem

guiar a escolha e a priorização das políticas públicas a serem implementadas. Nesse sentido, em uma estrutura lógica de planejamento, a definição da estratégia deve sempre preceder a implementação das ações, conforme evidenciado na interligação entre as três camadas de planejamento (estratégica, tática e operacional) apresentadas na Figura 2.

Figura 2 – Modelo lógico e camadas do planejamento



Fonte: Adaptado de MATO GROSSO (2024)

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O PE do Governo de Mato Grosso demonstra uma forte integração entre o planejamento estratégico e a gestão por resultados. O plano não é apenas um documento de intenções, mas sim um instrumento que busca orientar a ação governamental de forma planejada e com foco na efetividade. O Modelo Lógico de Planejamento apresentado na Figura 2 demonstra essa integração ao interconectar as camadas estratégica, tática e operacional. A estratégia (definida no PE) precede a ação (executada através do PPA e da LOA), garantindo que os esforços estejam direcionados para o alcance dos resultados desejados.

O desdobramento da estratégia, desde a Visão e Missão até os objetivos estratégicos e indicadores, é um elemento crucial para a operacionalização da gestão por resultados. Ele permite transformar as diretrizes estratégicas de alto nível em metas concretas e mensuráveis, possibilitando o acompanhamento do progresso e a avaliação do impacto das políticas públicas.

A gestão do Plano Estratégico dentro do Modelo de Gestão Estratégica do Poder Executivo estadual, coordenado pela SEPLAG, reforça essa integração. A metodologia de monitoramento e avaliação do PE será integrada à gestão do PPA e do PTA, garantindo uma visão unificada do planejamento e da execução das políticas públicas.

4.1 A VISÃO ESTRATÉGICA

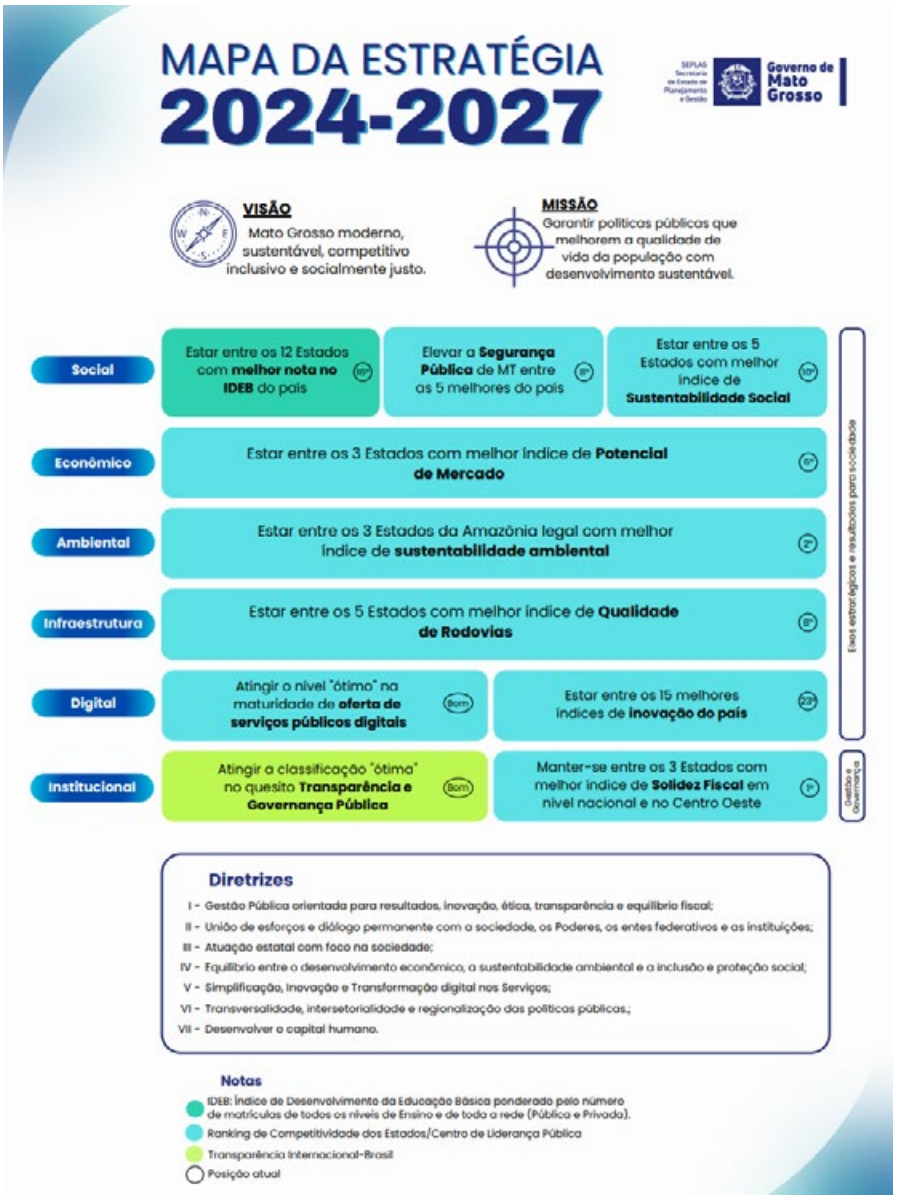
O Plano Estratégico do Governo do Estado de Mato Grosso configura-se como um processo sistêmico contínuo, com o propósito fundamental de construir uma estratégia robusta para o futuro do estado. A priorização de iniciativas que visam o alcance de objetivos estratégicos específicos é central, buscando gerar melhorias efetivas e tangíveis na qualidade de vida da população por meio de uma gestão eficiente e responsável dos recursos públicos. Os resultados da implementação do PE são multifacetados e abrangem diversas dimensões cruciais do

planejamento governamental, impactando positivamente a forma como o estado define suas prioridades, aloca seus recursos e entrega serviços à sociedade.

Um dos produtos centrais e mais visíveis do plano é o Mapa da Estratégia, apresentado na Figura 3, que atua como uma ferramenta de comunicação abrangente e eficaz para explicitar os desafios que a Administração Pública precisa superar por meio da estratégia definida. Ele ilustra de forma clara e concisa a ação coordenada e colaborativa dos diversos atores envolvidos, estabelecendo as conexões lógicas entre as atividades implementadas e os objetivos estratégicos de longo prazo do Estado. Os elementos fundamentais do planejamento estratégico que emergem da construção do Mapa da Estratégia do Governo do Estado são:

- Visão de Futuro: Representa uma declaração concisa de um desejo coletivo, pautada na factibilidade e na clareza, que direciona o planejamento da ação governamental. Ela traduz um desafio significativo a ser alcançado e delimita um ponto de chegada claro para o qual os resultados e os esforços de todas as áreas da administração serão convergentes e concentrados. A visão estabelecida para Mato Grosso é a de ser um estado moderno, sustentável, competitivo, inclusivo e socialmente justo.
- Missão: Indica o propósito fundamental da organização, apresentando a sua razão de ser e o seu papel essencial na sociedade. A missão do Governo de Mato Grosso é garantir políticas públicas que melhorem a qualidade de vida da população com desenvolvimento sustentável.
- Eixos Estratégicos: Consistem em categorias amplas que organizam a estratégia de Governo, agregando as políticas públicas consideradas prioritárias para o quadriênio com base em resultados afins. Os eixos estratégicos visam orientar a atuação da Administração Pública e assegurar o alcance da visão de futuro estabelecida. O PE do Governo de Mato Grosso é estruturado em seis eixos estratégicos: Social, Econômico, Ambiental, Infraestrutura, Digital e Institucional.
- Meta Global do Eixo: Representa uma métrica de alto nível que fornece uma orientação mais explícita sobre os principais objetivos de médio prazo que o Estado busca alcançar em cada um dos eixos estratégicos. Ela expressa um estado futuro de desempenho desejado para o eixo, servindo como um guia para o desdobramento de objetivos e indicadores mais específicos. As metas globais estabelecidas incluem, por exemplo, elevar a Segurança Pública de MT entre as 5 melhores do país, estar entre os 12 Estados com melhor nota no IDEB, e estar entre os 3 Estados da Amazônia Legal com melhor índice de sustentabilidade ambiental.
- Diretrizes Gerais: Constituem um conjunto de premissas amplas que nortearão a atuação estatal ao longo de um determinado período. Essas diretrizes representam valores e princípios que devem ser observados por toda a Administração Pública em suas ações e decisões. As diretrizes gerais do PE incluem a gestão pública orientada para resultados, inovação, ética, transparência e equilíbrio fiscal; a união de esforços e o diálogo permanente com a sociedade e os diversos poderes e entes federativos; a atuação estatal com foco na sociedade; o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, a sustentabilidade ambiental e a inclusão social; a simplificação e a transformação digital dos serviços públicos; a transversalidade das políticas públicas; e o desenvolvimento do capital humano.

Figura 3 – Mapa da estratégia



Fonte: MATO GROSSO (2024)

Com a definição clara do Mapa da Estratégia, o processo de apuração e análise dos resultados torna-se um elemento fundamental para a gestão eficaz do plano, por meio do acompanhamento sistemático dos resultados esperados. Nesse contexto, emerge a necessidade do desdobramento da estratégia, que consiste na adição de outros elementos de planejamento, como os objetivos estratégicos e seus respectivos indicadores de desempenho. Esse desdobramento viabiliza a gestão do Plano por meio da vinculação direta das políticas públicas à estratégia global do Governo, conforme detalhado a seguir:

- Objetivos Estratégicos: Indicam os resultados específicos que se deseja alcançar para e pela sociedade, representando o foco dos esforços da Administração Pública. São declarações objetivas e concisas que explicitam as mudanças que precisam ser implementadas em colaboração entre o governo e a sociedade para, em última instância, concretizar a Visão de Futuro estabelecida.
- Indicadores Estratégicos: Consistem em métricas quantitativas ou qualitativas que representam uma dada realidade em um determinado contexto geográfico e temporal, sobre a qual se pretende intervir. No âmbito do planejamento governamental, os

indicadores estratégicos se constituem em parâmetros essenciais para mensurar o desempenho dos objetivos ao longo do tempo, fornecendo a base para a avaliação da efetividade da estratégia implementada e para o aprendizado estratégico e organizacional.

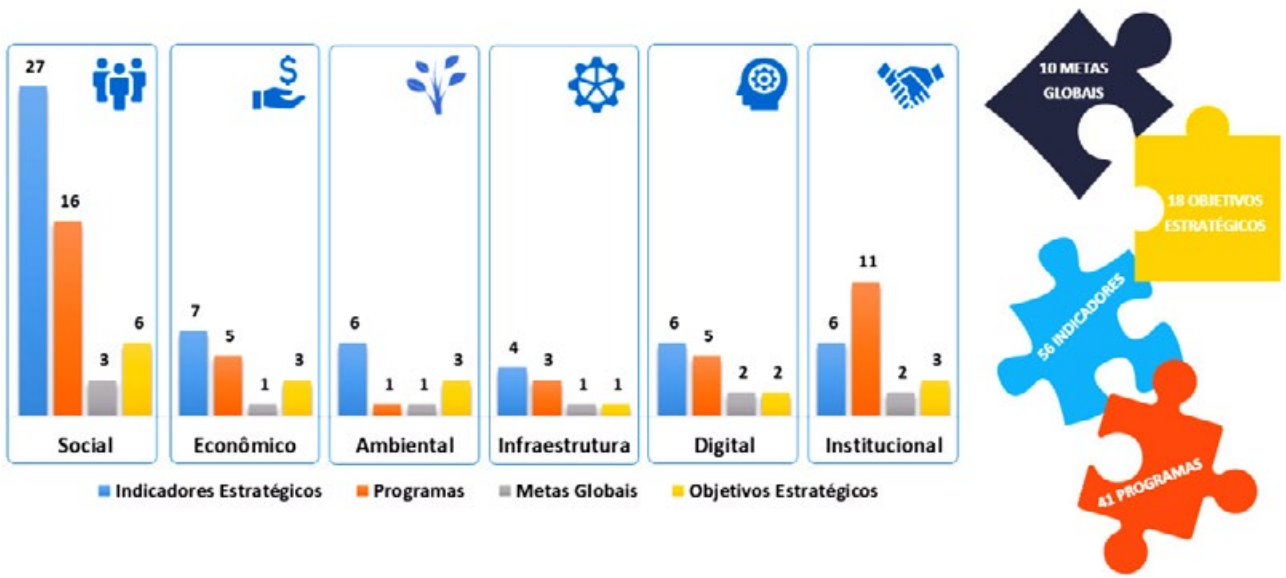
4.2 OS EIXOS ESTRATÉGICOS

O desdobramento da estratégia está estruturado em torno dos seis Eixos Estratégicos, que agregam as políticas públicas priorizadas para o período 2024-2027:

- O Eixo Social concentra resultados relacionados à educação, saúde, segurança pública, assistência social, cultura e lazer, com um foco primordial nas pessoas, em seus direitos fundamentais e em seu bem-estar geral.
- O Eixo Econômico reúne ações e iniciativas direcionadas ao fomento do desenvolvimento econômico sustentável, à geração de emprego e renda para a população, ao aumento da competitividade dos setores produtivos e à melhoria do desempenho econômico global do estado.
- O Eixo Ambiental tem como objetivo central a promoção da conservação ambiental dos diversos biomas presentes em Mato Grosso e dos seus recursos naturais, buscando um modelo de desenvolvimento socioeconômico que seja ambientalmente sustentável e responsável.
- O Eixo Infraestrutura organiza e direciona os compromissos e investimentos do Estado no desenvolvimento e na promoção da infraestrutura física e logística em todo o território mato-grossense, visando impulsionar o crescimento e a integração regional.
- O Eixo Digital agrega iniciativas inovadoras que visam melhorar significativamente o acesso e a qualidade dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos por meio da utilização de recursos digitais avançados, da promoção da inovação tecnológica e do desenvolvimento científico no estado.
- O Eixo Institucional considera um conjunto de ações voltadas para o aprimoramento da organização e da gestão do próprio Estado, promovendo uma administração pública que seja transparente em suas ações, que incentive a participação cidadã, que seja eficiente e eficaz na utilização dos recursos públicos e que demonstre resultados efetivos para a sociedade, mantendo sempre o equilíbrio fiscal.

A Figura 4 apresenta uma consolidação da estratégia por Eixo, enquanto a Figura 5 detalha os Objetivos Estratégicos específicos para cada Eixo.

Figura 4 – Consolidação da Estratégia por Eixo



Fonte: MATO GROSSO (2024)

Figura 5 – Desdobramento da Estratégia por Eixo

Fonte: MATO GROSSO (2024)

4.3 ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

Um dos resultados mais significativos do Plano Estratégico é o seu alinhamento intrínseco com o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. O PPA, elaborado na dimensão tática do planejamento, detalha e desdobra os resultados definidos nos objetivos estratégicos em programas e ações finalísticas e de gestão. Esses programas e ações, por sua vez, estabelecem a ligação concreta com o orçamento público, na dimensão operacional do planejamento.

Nesse contexto, o programa governamental desempenha o papel crucial de elo entre a dimensão estratégica e a dimensão tática do plano, expressando de forma clara os resultados que se espera alcançar por meio da execução das políticas públicas definidas. Os meios escolhidos pelo governo para atingir os objetivos estabelecidos em cada programa são detalhados na modelagem das ações e dos produtos a serem entregues à sociedade. Os programas contemplados no PPA 2024-2027 serão operacionalizados anualmente por meio do Plano de Trabalho Anual (PTA), que precede a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), e dos demais processos de execução orçamentária, com base no detalhamento das ações e seus produtos específicos.

O Quadro 1 ilustra o alinhamento entre o Plano Estratégico e o Plano Plurianual 2024-2027.

Quadro 1 – Alinhamento do Plano Estratégico e Plano Plurianual 2024-2027

Eixo	Objetivo Estratégico	Programa de Governo
1-Social	Difundir a cultura, o esporte e o direito ao lazer para todas as pessoas	521-Ampliação do acesso ao esporte e lazer
		523-Ampliação do acesso à cultura
		532-Desenvolvimento da Economia Criativa
	Elevar a educação de MT para uma das melhores do país, colocando o estudante como protagonista do sistema de educação	533-Educação 10 Anos
		534-Infraestrutura Educacional
	Elevar o grau de qualificação social e profissional de jovens e adultos	533-Educação 10 Anos
		534-Infraestrutura Educacional
	Garantir a proteção social, promovendo superação, esperança, respeito e dignidade	411-Proteção e defesa do consumidor
		512-Promoção da cidadania, segurança alimentar e inclusão social
		513-Programa estadual de direitos humanos
		522-Proteção social e fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social - SUAS
	Melhorar a saúde da população mato-grossense, fortalecendo o acesso à rede assistencial do SUS	526-Mato Grosso Mais Saúde
	Preservar a vida, a ordem pública e a integridade das pessoas, do patrimônio e do meio ambiente	506-Promoção da Segurança Viária
		509-Reintegrando para a vida - Humanização, Trabalho e Educação
		519-Segurança proativa e inteligente
		520-Todos na Medida - Responsabilizar, Garantir e Reinserir
		524-Salvar e proteger
		531-Tolerância Zero

Eixo	Objetivo Estratégico	Programa de Governo
2-Econômico	Ampliar e agregar valor às cadeias produtiva do estado	214-Defesa sanitária vegetal
		216-Defesa sanitária animal
		382 Agricultura familiar inclusiva e sustentável
		385-Mato Grosso Maior e Melhor
	Melhorar posicionamento do estado no cenário econômico mundial	385-Mato Grosso Maior e Melhor
	Tornar Mato Grosso mais competitivo e melhor para viver	518-Regularização fundiária
3-Ambiental	Combater o desmatamento e as queimadas ilegais fortalecendo as soluções de gestão ambiental	393-Promoção da conservação ambiental para melhoria da qualidade de vida
	Melhorar a conservação e preservação ambiental dos biomas mato-grossenses e dos recursos naturais	
	Promover a diversificação da produção sustentável, serviços ambientais e ecossistêmicos	
4-Infraestrutura	Promover a modernização e expansão da infraestrutura e logística, aumentando a competitividade e eficiência do Estado com desenvolvimento sustentável	338-Infraestrutura e logística
		504-Parcerias, investimentos e participações
		535-Infraestrutura nas cidades
5-Digital	Ampliar e democratizar o acesso da sociedade aos serviços digitais prestados pelo estado	339-Desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação
		356-Governo Digital e Inovação
		528-Consolidação da educação superior para desenvolvimento do estado de Mato Grosso
		536-TIC para governo
	Promover a cultura da inovação e o uso intensivo de tecnologia nas cadeias produtivas do estado	345 Desenvolvimento da educação profissional e superior
6-Institucional	Elevar o desempenho de Mato Grosso na prestação de serviços à sociedade	502-Gestão estratégica de pessoas para resultados
		517-Regulação dos serviços públicos delegados
	Garantir práticas de governança orientadas aos resultados das políticas públicas	500-Gestão de políticas públicas
		507-Articulação e interlocução política das ações institucionais
	Promover uma gestão pública comprometida com a eficiência e o equilíbrio fiscal	501 Gestão de aquisições, patrimônio, serviços e documentos
		505-Controle para assegurar resultados
		508-Gestão de riscos e desastres
		510-Promoção da defesa do Estado
		511-Modernização da gestão fiscal
		516-Promoção da Saúde do Servidor
		525-Desenvolve e inova MTPREV

Fonte: MATO GROSSO (2024)

É importante ressaltar que os programas considerados nesse alinhamento referem-se apenas àqueles classificados como finalísticos ou de gestão, manutenção e serviços do Estado. Essa classificação é definida com base nos grupos de indivíduos (pessoas e instituições) que são beneficiados diretamente pelos resultados gerados pelo programa:

- Programa finalístico: caracteriza-se quando seus beneficiários diretos são segmentos específicos da sociedade.
- Programa de gestão, manutenção e serviços ao Estado: define-se quando os resultados do programa são voltados para o próprio funcionamento e aprimoramento da estrutura estatal.

Em suma, os resultados abrangentes do Plano Estratégico incluem a definição inequívoca da direção que o governo pretende seguir, os objetivos ambiciosos que almeja alcançar em diversas áreas prioritárias, as formas claras de mensurar o progresso por meio de indicadores de desempenho bem definidos e o alinhamento fundamental dessas diretrizes estratégicas com o planejamento orçamentário de médio prazo consubstanciado no PPA 2024-2027. O plano como um todo, busca consolidar uma gestão pública genuinamente orientada para a geração de resultados positivos e tangíveis para a sociedade de Mato Grosso, pautada pela transparência, pela responsabilidade e pelo compromisso com o desenvolvimento sustentável. A visão inovadora do propósito do projeto reside na sua capacidade de integrar diferentes instrumentos de planejamento, de envolver múltiplos atores na sua construção e implementação, e de colocar o foco na entrega de valor para o cidadão, utilizando a tecnologia e a colaboração como ferramentas de transformação da gestão pública.

5. CONCLUSÃO

O Plano Estratégico do Governo do Estado de Mato Grosso é o resultado concreto de um processo rico em discussões, análises aprofundadas e reflexões coletivas acerca do futuro desejado para o estado. Ele expressa o anseio por um desenvolvimento socioeconômico robusto e inclusivo, considerando tanto as limitações impostas pelo contexto atual quanto o forte desejo de mudança e progresso para a sociedade mato-grossense, contando com o pleno apoio e engajamento do Nível Estratégico do Poder Executivo estadual.

A elaboração deste Plano reflete a construção de um processo eminentemente técnico-político, com a participação ativa e valiosa dos técnicos de planejamento das diversas secretarias da Administração Direta do estado, desde a concepção da metodologia até a definição dos conceitos fundamentais, a organização das atividades e a formulação das propostas de intervenção. Contudo, sua essência reside nas definições políticas estratégicas, que conferem a legitimidade necessária para a formulação de diretrizes e objetivos claros que conduzirão a gestão das políticas públicas no estado nos próximos anos.

A gestão do Plano Estratégico integra o Modelo de Gestão Estratégica do Poder Executivo do estado de Mato Grosso, um sistema abrangente que está em constante desenvolvimento e que será implementado sob a coordenação central da SEPLAG. Nesse sentido, as diretrizes estabelecidas, os atores-chave envolvidos, os prazos definidos e as ferramentas de gestão a serem utilizadas, bem como toda a metodologia de monitoramento e avaliação do Plano, serão integralmente articulados com a gestão dos demais instrumentos de planejamento, a exemplo do Plano Plurianual e do Plano de Trabalho Anual.

Os resultados alcançados serão amplamente divulgados por meio do Relatório de Avaliação do Plano Estratégico do Governo do Estado de Mato Grosso e do Plano Plurianual, um documento crucial que apresentará uma análise detalhada do desempenho dos objetivos e indicadores estratégicos definidos no Plano, bem como os resultados concretos dos Programas de Governo estabelecidos no Plano Plurianual. O relatório contemplará ainda informações complementares relevantes que permitirão uma análise aprofundada dos resultados das políticas públicas implementadas e dos seus impactos efetivos para a sociedade mato-grossense.

O relatório de avaliação será elaborado bianualmente pela SEPLAG, com a colaboração de todas as unidades orçamentárias envolvidas, e será formalmente entregue pelo Chefe do Poder Executivo ao Tribunal de Contas do Estado, garantindo o controle externo e a transparência. Adicionalmente, o relatório será amplamente divulgado no sítio eletrônico da SEPLAG, reforçando o compromisso com a transparência dos instrumentos de planejamento do estado de Mato Grosso.

Um dos objetivos mais importantes e desafiadores deste trabalho é a integração plena e efetiva do planejamento estratégico ao Plano Plurianual 2024-2027, consolidando o PE como o principal orientador dos programas e ações que, em última instância, devem resultar em melhorias significativas e duradouras para a sociedade mato-grossense. Nesse sentido, viabilizar a sua implementação efetiva representa um desafio de grande magnitude para o estado, exigindo o engajamento de todos os níveis da administração pública e a colaboração contínua com a sociedade civil.

É fundamental ressaltar que a elaboração de um Plano Estratégico central para o Governo do Estado não limita a formulação de Planos Estratégicos Setoriais. Pelo contrário, para a otimização da gestão deste documento abrangente, a SEPLAG orienta que as Unidades Setoriais elaborem seus próprios planos setoriais, desde que estejam estritamente alinhados com as estratégias gerais apresentadas no PE e com as diretrizes estabelecidas nos Planos Plurianuais para o quadriênio.

A efetiva implementação do PE e a sua integração sinérgica com o PPA configuram-se como um desafio crucial para o estado. Para o sucesso dessa empreitada, é imprescindível que os processos desenvolvidos pelas diversas áreas da administração pública atuem de forma integrada, convergente e colaborativa, com o objetivo comum de atender às demandas da sociedade e alcançar os resultados ambiciosos que foram planejados.

Em suma, o Plano Estratégico do Governo de Mato Grosso representa um esforço significativo e inovador para modernizar a gestão pública, orientando a atuação estatal de maneira planejada, com um foco inabalável na geração de resultados positivos e em consonância com as necessidades e aspirações da sociedade mato-grossense. A sua efetividade dependerá fundamentalmente da continuidade do engajamento de todos os atores envolvidos, da manutenção de um ambiente de colaboração constante e de um sistema robusto de monitoramento e avaliação que permita os ajustes necessários ao longo do tempo. Este plano, com sua visão de futuro clara e seus objetivos estratégicos bem definidos, é um instrumento poderoso para impulsionar Mato Grosso rumo a um futuro mais próspero, sustentável e justo para todos os seus cidadãos.

6. Referências

1. BRYSON, J. M. Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement. John Wiley & Sons, 2018.
2. KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. Strategy maps: Converting intangible assets into tangible outcomes. Harvard Business School Press, 2004.
3. KUSEK, J. Z.; RIST, R. C. Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: A handbook for development practitioners. World Bank Publications, 2004.
4. MATO GROSSO. Manual de elaboração do PPA 2024-2027. Cuiabá, Mato Grosso, 2023a. Disponível em: http://www.seplag.mt.gov.br/images/files/responsive/Planejamento/2023/PPA_2024-2027/Manual_PPA_MT_2024-2027_versao_11_04_2023.pdf. Acesso em: 2 abr. 2025.
5. MATO GROSSO. Instrução Normativa n. 002/SEPLAG/2023, de 02/02/2023. Cuiabá, Mato Grosso, 2023b. Disponível em: http://www.seplag.mt.gov.br/images/files/responsive/Planejamento/2023/PPA_2024-2027/IN_002_2023_SEPLAG_Diretrizes_PPA_2024_2027.pdf. Acesso em: 2 abr. 2025.
6. MATO GROSSO. Lei n. 12.432, de 09/02/2024. Cuiabá, Mato Grosso, 2024. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1X2k6pNP1xA_bDLbakdrAvR4yJLdKczgs/view. Acesso em: 2 abr. 2025.
7. MINTZBERG, H. The rise and fall of strategic planning. Harvard business review, v. 72, n. 1, p. 107-114, 1994.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Plataforma integrada de monitoramento e avaliação – aplicando ciência de dados na gestão dos resultados da segurança pública

- **Júlia Nascimento Barrêto**
  SEPLAG-PE, Brasil
  juliabarreto@seplag.pe.gov.br, juliabarretojnb7@gmail.com
- **Katarina Tatiana Marques Santiago**
  SEPLAG-PE, Brasil
  katarina.santiago@seplag.pe.gov.br, katarinasantiago.seplag@gmail.com
- **Ryan Paulo da Silveira Amorim**
  SEPLAG-PE
  ryan.amorim.seplag@gmail.com
- **Hugo Augusto Vasconcelos Medeiros**
  SEPLAG-PE / UFPE, Brasil
  hugo.vasconcelos@seplag.pe.gov.br, hugo.medeiros@ufpe.br

Resumo

Este trabalho apresenta a aplicação de ciência de dados na gestão por resultados de políticas de segurança, através de uma plataforma integrada que combina dados de crimes, procedimentos e produtividade policiais e procedimentos judiciais, em relatórios e painéis dinâmicos e interativos, permitindo o acompanhamento contínuo e tempestivo dos indicadores e metas. São integrados dados do sistema de boletins de ocorrência, planilhas de procedimentos e produtividade policiais e dados de sistemas judiciários. Para integração e análise dos dados foram utilizadas técnicas de ciência de dados, especialmente de ETL, análise exploratória automática de dados e identificação de padrões de espaço-tempo, promovendo avaliações semiautomáticas de planos de ação e intervenções policiais. Por outro lado, a evolução da plataforma segue um método adaptado de *scrum*, com reuniões contínuas com a equipe de negócio responsável pela utilização da ferramenta. O principal resultado obtido foi a criação da plataforma integrada, que consolida dados de boletins de ocorrência, análise criminal e inquéritos, e os transforma em insights e respostas para a camada de negócio, através de indicadores de produtividade, resultados e metas, permitindo o acompanhamento contínuo dos processos de negócio principais da política, com diversos filtros de segmentação espacial e temporal, além de acesso tempestivo aos microdados, e funcionalidades avançadas de análise espacial, como migração de eventos, interpolação com hexabins e mapas de calor. Atualmente, a aplicação passa de 300 usuários que realizam mais de 100 acessos diários, além de ser usada nas reuniões de monitoramento estratégico pelo núcleo de governo. Espera-se que este

artigo possa contribuir com a discussão sobre aplicação de ciência de dados para monitoramento e avaliação de resultados em políticas públicas de segurança, a partir da disponibilização de uma plataforma integrada que permite execução de tarefas de dados em tempo real, com filtros dinâmicos escolhidos pelo usuário. Além disso, entende-se que a centralização dos dados promove a ruptura de silos de dados, o diálogo e a integração dos negócios, e melhorar a transparência da ação das forças de segurança.

Palavras-chave: ciência de dados; gestão por resultados; indicadores; metas; segurança pública.

1. INTRODUÇÃO

É fato que o uso dos dados no processo de tomada de decisão já é uma realidade consolidada dentro do setor privado, com a utilização de técnicas de Ciência de Dados, Big Data e ferramentas de *Business Intelligence* (BI) para a obtenção de insights estratégicos, aumento da eficiência nas operações, melhora da experiência do cliente, além de promover um alinhamento mais fácil com a estratégia, através do monitoramento e da avaliação de indicadores de resultado (Costa, 2012), e da integração de dados para a tomada de decisão (Pereira et al, 2022).

Com os avanços tecnológicos, o processo de decisão orientado por dados se expandiu e alcançou, também, os órgãos dentro do setor público. Com a adoção dessas práticas baseadas em evidências, é possível promover maior eficiência, *accountability* e transparência na gestão pública.

Na administração pública, tem-se dado destaque para a governança de dados e o uso de ferramentas de BI e técnicas de ciência de dados como instrumentos de modernização e inovação, servindo, inclusive, para melhorar a qualidade dos dados (Oliveira, Ribeiro, Pedrosa, 2021).

Isso pode ser evidenciado, por exemplo, desde o uso de aplicações interativas até análises preditivas com objetivo de acompanhar os principais indicadores de interesse utilizados para mensurar determinada ação. Com isso, consegue-se identificar os gargalos existentes e atender as demandas dos atores envolvidos – principalmente a população.

Tais produtos vêm sendo utilizados no planejamento estratégico, na tomada de decisão, na formulação, e, especialmente, no monitoramento e na avaliação de Políticas Públicas, por permitirem a análise rápida e integrada de dados e indicadores (Vaitsman, Rodrigues, Paes-Souza, 2006), percebendo fragilidades e limitações nas políticas públicas, para correção tempestiva (Cardoso Júnior, 2015).

No Brasil, a adoção de iniciativas tecnológicas dentro dos diferentes entes da federação tem favorecido o uso de estratégicas voltadas para as decisões tomadas a partir dos dados. Devido à crescente complexidade dos desafios enfrentados pelo setor público, há a necessidade de inovação dos processos que envolvem o ciclo das políticas públicas.

O uso da ciência de dados, por exemplo, é capaz de proporcionar instrumentos e métodos para a coleta, análise e interpretação de grandes volumes de dados com a finalidade de gerar informações e produzir conhecimento, tornando-se uma aliada na busca pela eficácia.

Esses instrumentos são particularmente úteis no setor público, onde fatores como a dimensão e diversidade do atendimento e dos tipos de negócios faz com que o volume de dados produzido seja massivo (Nassab et al, 2017), fazendo dos governos atores centrais na posse e distribuição de dados, de modo que mudanças no uso e na gestão desses ativos pelo setor público têm potencial para gerar impactos ainda maiores (Filgueiras e Lui, 2023; Giest, 2017; Nielsen, Persson e Madsen, 2019).

Este trabalho, por sua vez, apresenta a aplicação de ciência de dados na gestão por resultados de políticas de segurança, através de uma plataforma integrada que combina dados de crimes, procedimentos e produtividade policiais e procedimentos judiciais, em relatórios e painéis dinâmicos e interativos, permitindo o acompanhamento contínuo e tempestivo dos indicadores e metas.

A implementação dessa ferramenta proporcionou não apenas a redução das atividades repetitivas realizadas no nível operacional, como também auxiliou na velocidade e qualidade das decisões tomadas por meio da otimização do tempo e recursos disponíveis. Além disso, ao fornecer informações para os mais de 300 usuários que acessam, em média, 100 vezes todos os dias, é possível a realização do acompanhamento das metas estabelecidas para cada área, possibilitando, assim, a adaptação e realocação dos recursos da forma mais eficiente possível.

Dessa forma, a presente produção visa expor sobre o produto produzido, bem como evidenciar os resultados proporcionados por ele. Espera-se não apenas apresentar o instrumento como também incentivar que os diferentes órgãos presentes nos entes federativos sejam incentivados a adotar técnicas e instrumentos provenientes da Ciência de dados com o objetivo de realizar o acompanhamento e a avaliação das políticas, projetos, processos e programas implementados. Somado a isso, promover uma cultura de decisão baseada em evidências, contribuindo para uma maior eficiência no setor público, promovendo uma transparência e alinhamento com as necessidades da população.

2. OBJETIVOS

Para autores como Yeoh and Koronios (2010), embora a introdução da ciência de dados e da inteligência de negócios nas organizações traga uma série de vantagens, é comum que o processo resulte em falha devido a alguns fatores críticos de sucesso (no original, critical success factors – CSF), que podem ser resumidos em fatores organizacionais, fatores de processo e fatores de tecnologia.

Em abordagem complementar, Yahaya et al (2019) identificam fatores de processo, governança, pessoas e capacidades como essenciais para a introdução desse tipo de soluções, enfatizando a noção de que não é suficiente estruturar atividades e responsabilidades, mas, igualmente, desenvolver as condições de aprendizagem, individual e institucional, para que ocorra a utilização assertiva desse tipo de tecnologia.

Entendemos que isso também é válido para o setor público onde fatores tecnológicos como o grande volume de dados (Nasab et al, 2017), se aliam a organizacionais, como a concentração desses ativos em silos (Scott, Gong, 2021), a ausência de relatórios de estudos (Nielsen, Persson e Madsen, 2019), de legislações sobre o uso em si (Giest, 2017).

Isso para não falar das preocupações mais contundentes relacionadas à ética, equidade e igualdade, que geram incertezas e impedem um uso mais completo (Klievink et al., 2017); e é claro, das conexões entre processos e tecnologia: a ausência de uma estrutura de atividades e responsabilidades alimenta um foco em integrar dados, sem que eles sejam, necessariamente, traduzidos em informações inteligentes (Pereita et al, 2022).

Ao nosso ver, isso pode promover um desalinhamento entre a inteligência que está disponível no dado e o direcionamento estratégico; de modo que, a primeira, sem se beneficiar da segunda, não se concretiza em inteligência de negócios, ficando restrita a tarefas analíticas, ainda que avançadas, não necessariamente úteis à organização.

Diante desse quadro, e entendendo a importância da utilização

2.1 GERAL:

Apresentar a aplicação de ciência de dados na gestão por resultados de políticas de segurança, através de uma plataforma integrada que combina dados de crimes, procedimentos e produtividade policiais e procedimentos judiciais, em relatórios e painéis dinâmicos e interativos

2.2 ESPECÍFICOS:

- Discutir a importância da ciência de dados para o setor público;
- Expor os resultados práticos da implementação da ferramenta no processo de monitoramento das políticas de segurança;
- Contribuir com a discussão sobre aplicação de ciência de dados para monitoramento e avaliação de resultados das políticas de segurança;
- Incentivar a implementação de produtos que subsidiem o processo de tomada de decisão dos gestores públicos.

3. METODOLOGIA

De acordo com Aho et al (2021), a composição e gestão de atividades e de times de ciência de dados é desafiadora, dentre outros fatores, por causa de uma abertura semântica do conceito de ciência de dados, e uma confusão entre esse conceito e outros a ele relacionados, como big data e aprendizagem de máquina. Ainda segundo, os autores, a multidisciplinaridade dos times de ciência de dados também faz com que, ao mesmo tempo em que seja um benefício e amplie a capacidade de ação, traz necessidade de planificação de método, processos e rotinas.

A construção da ferramenta foi realizada por meio do trabalho conjunto dos servidores da Secretaria Executiva de Gestão para Resultados, presente na Secretaria de Planejamento, Gestão de Desenvolvimento Regional (SEGPR/SEPLAG), com o uso

da linguagem R de programação e do Shiny. Este último, por sua vez, é um *framework* utilizado para a criação de aplicações web interativas que dispõe de uma gama considerável de funcionalidades e permite ao usuário final, por exemplo, a aplicação de filtros, cadastro de informações, realização de *download* de arquivos, dentre outras (Wickham, Cetinkaya-Rundel, Grolemund, 2016).

Essa construção dialoga com o relato proposto por Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006), para quem a construção de um Sistema de Monitoramento e Avaliação (SM&A) passa pela i) estruturação da base de dados, ii) construção de indicadores, e iii) desenvolvimento de ferramentas.

O subsistema de Monitoramento, foco principal da plataforma, enfatiza o acompanhamento do desempenho imediato e dos efeitos diretos das intervenções (Souza, Loreto, 2021), gerando informações úteis de forma sistemática e em tempo oportuno (Rogger, Schuster, 2023). Esse subsistema é comumente estruturado com foco na segmentação dos dados em dimensões espacial, temporal e de unidades de gestão, possibilitando a análise integrada e ágil de indicadores sob diferentes recortes de interesse. Essa abordagem permite identificar fragilidades e limitações nas políticas públicas, contribuindo para ajustes de curso e para o planejamento mais eficaz das intervenções (Cardoso Júnior, 2015), gerando informações contínuas sobre as políticas e ações governamentais (Vaitsman, Rodrigues, Paes-Souza, 2006).

Por outro lado, o subsistema de avaliação tem por característica principal a realização de análise mais metódicas e detalhadas, porém mais pontuais (Souza, Loreto, 2021), com técnicas específicas focadas em reduzir viés e isolar efeitos (Gertler et al, 2018). Essas técnicas permitam depurar as relações entre os indicadores, perceber mecanismos de influência e causação, bem como capturar mudanças relevantes no comportamento dos indicadores ao longo do tempo (Vaitsman, Rodrigues, Paes-Souza, 2006), de modo a planejar, selecionar e modelar intervenções (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2018a), ou para observar se as intervenções alcançaram os resultados e impactos esperados (IPEA, 2018b).

Para o monitoramento e a avaliação, é vital a definição de indicadores que possam resumir os dados em informações para a tomada de decisão, combinando diferentes variáveis ou observações em um único, para descrever de forma concisa fenômenos complexos (Jannuzzi, 2002; Guimarães, Jannuzzi, 2004; OCDE, 2008).

A seleção do portfólio de indicadores envolve a análise dos documentos da política pública estadual, principalmente o Plano Estadual de Segurança Pública (Pernambuco, 2023); referências de instituições do terceiro setor, como o Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP, 2023); e a literatura da área sobre indicadores de segurança (Costa, 2014; Rolim, Pereira, 2022).

O produto desenvolvido para automatizar o monitoramento e seus indicadores, transformando-o em uma plataforma online, passa por manutenções e melhorias evolutivas, seguindo uma forma adaptada da metodologia ágil conhecida como *Scrum* e o uso de softwares de gerenciamento de projetos. *Scrum* é um método de gerenciamento ágil focado em três elementos: artefatos, cerimônias e papéis, com atividades executadas em *sprints* – janelas de tempo com periodicidade definida (Schwaber, Sutherland, 2020; Guimarães et al, 2025).

Os artefatos comumente empregados são: a) o backlog do produto, uma lista ordenada com todas as atividades que precisam ser feitas no produto; b) o backlog da sprint, com todas as atividades selecionadas para serem realizadas na sprint atual; e c) incremento do produto, que é o registro de todas as atividades já desenvolvidas para o produto.

Já os papéis definidos na abordagem são: a) Product Ower (PO) – responsável pelo produto, seu valor e diálogo com as partes interessadas, clientes e patrocinadores, sendo o principal responsável pelo backlog; b) Time de Desenvolvimento – responsável pelo desenvolvimento efetivo do produto, executando as atividades e construindo os incrementos do produto; e c) *Scrum Master* – responsável por garantir a gestão das atividades, especialmente a execução das cerimônias.

Por sua vez, as cerimônias no *scrum* têm por objetivo ordenar quando e como as atividades acontecem na sprint, e são definidas em: a) Planejamento, com o time discutindo as atividades do backlog, de modo a esclarecê-las para definir o que será feito na sprint atual; b) Diária, focada em comunicar e sincronizar o que todos estão fazendo, de modo a implementar ações corretivas de curto prazo; c)

Revisão, com o objetivo de apresentar o incremento realizado na sprint e coletar feedbacks; e d) Retrospectiva, voltada para refletir sobre o processo, os pontos fortes e a melhorar, registrar lições aprendidas e promover melhorias contínuas.

De acordo com autores como Vacari (2015), Rosa e Pereira (2021), e Guimarães et al (2025), a utilização na Administração Pública de metodologias ágeis, e do *Scrum* em particular, precisa ser feita considerando as características próprias desse setor, que envolve uma cultura organizacional mais rígida, a forte hierarquização e segmentação das atividades, além de restrições severas quanto à disponibilidade de recursos e formação de pessoas.

Assim, no desenvolvimento da plataforma, os elementos foram adaptados para refletir as restrições e premissas das unidades envolvidas com o produto, qual sejam o Núcleo de Desenvolvimento de Modelos de Gestão por Resultados (NDGR), responsável pelas atividades de desenvolvimento, e o Núcleo de Gestão por Resultados na Defesa Social (NGR-SDS), responsável pelas atividades de negócio, utilização diária do produto e demais atividades de negócio.

Nesse sentido, o primeiro núcleo tende a concentrar os papéis do Time de Desenvolvimento e do Scrum Master, de acordo com as posições gerenciais já existentes nesta Gerência Geral; enquanto o segundo time funciona como Dono do Produto, além de utilizar o produto no dia a dia – um papel não existente na metodologia Scrum original (Schwaber, Sutherland, 2020).

Por sua vez, os artefatos são registrados numa versão corporativa para o Governo do Estado de Pernambuco do software ClickUp. Devido às restrições do time, que conta com apenas duas pessoas, as atividades ligadas a interface e funcionalidades são definidas a partir do contato com o time de negócios, o NGR-SDS, enquanto as atividades ligadas a engenharia de dados e de software são definidas pelo próprio time de desenvolvimento, o NDGR, que também constrói os backlogs e registra os incrementos. Quanto ao registro dos códigos e do que vem sendo desenvolvimento efetivamente, é utilizado o github, com a criação de uma organização própria, onde os dois servidores do NDGR compartilham o código.

Finalmente, as cerimônias são incorporadas nas atividades do NGR-SDS: os feedbacks de usuários são coletados com periodicidade mediante reuniões com a equipe de negócio responsável pela utilização do produto e coleta de demandas provenientes dos agentes que operam na Segurança Pública do estado de Pernambuco. Em paralelo, o NDGR realiza, além das reuniões diárias, reuniões semanais de planejamento e revisão; e reuniões periódicas de retrospectiva, focadas em modificações no processo e na forma de desenvolver a ferramenta. Com isso, consegue-se implementar os ajustes necessários tanto na interface quanto nas funcionalidades proporcionadas, garantindo o suprimento das necessidades estratégicas e táticas dos usuários finais.

Visando a construção da aplicação apresentada, foram utilizadas diversas bases de dados oriundas de diferentes fontes, tais como: sistema de boletins de ocorrência, planilhas de procedimentos e produtividade policial e dados provenientes do sistema judiciário.

Tais bases foram fornecidas por meio de acordos de cooperação técnica (ACT) entre as principais secretarias do Estado e os diferentes poderes. Contudo, mesmo com o ACT, como é comum em projetos de dados no setor público (Scott, Gong, 2021), o processo de ETL (sigla em inglês para "Extrair, Transformar e Carregar") necessita de construção específica e customizada, em virtude de os dados estarem em diferentes silos – cada um em seu formato e estrutura próprias (Kimball, Ross, 2013).

Posteriormente, esses conjuntos passaram por técnicas de Ciência de Dados, especialmente de análise exploratória automática e identificação de padrões espaço-tempo, promovendo avaliações semiautomáticas de planos de ação e intervenções policiais.

Para essa construção, são importantes tanto os feedbacks do NGR-SDS, enquanto donos do produto e equipe de negócios em contato com a ponta, quanto a utilização de padrões estabelecidos na literatura para análise exploratória de dados (Tukey, 1980; Wickham, Cetinkaya-Rundel, Grolemund, 2016; Staniak, Biecek, 2019; Pebesma, Bivand, 2023).

A automação da exploração dos dados em rotinas digitais é importante para que a plataforma consiga oferecer as condições necessárias para um monitoramento online, de modo que os achados sejam usados para aprender e melhorar a política como um todo (Kusek, Rist, 2004).

Rotinas sistemáticas de validação dos dados e métodos analíticos também foram empregados com o

objetivo de assegurar a consistência e confiabilidade das informações processadas.

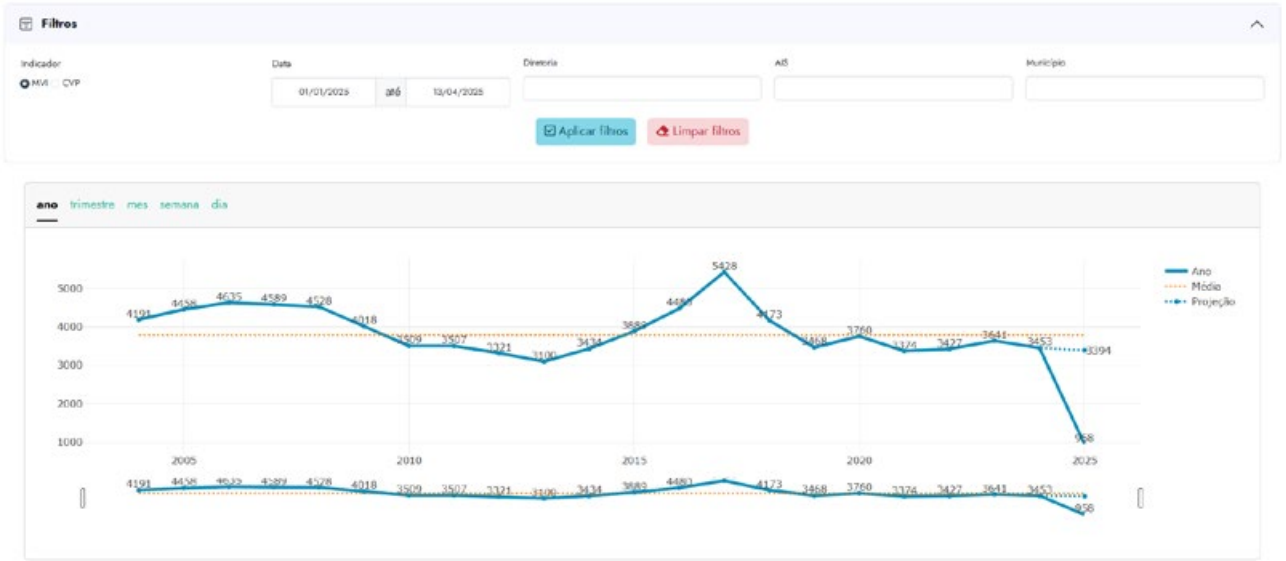
As verificações foram realizadas tanto de forma automática por meio dos scripts produzidos, como também manual pelas equipes envolvidas com o objetivo de alinhar e aplicar as regras de negócio estabelecidas, com base nas boas práticas e pacotes disponíveis para o R (Wickham, Cetinkaya-Rundel, Grolemund, 2016).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O principal resultado obtido foi a criação da plataforma integrada, que consolida dados de boletins de ocorrência, análise criminal e inquérito policiais. Tal produto tornou possível a transformação dos dados operacionais coletados na ponta em insights e respostas para a camada de negócio. Com isso, a obtenção de informações estratégicas foi possível de forma rápida, transparente e eficiente, auxiliando o processo de tomada de decisão e, consequentemente, um maior controle das ações voltadas à Segurança Pública.

A solução apresenta uma gama significativa de recursos que possibilitam a interação do usuário com a aplicação, gerando *outputs* personalizados de acordo com as informações inseridas de forma interativa nos filtros de segmentação espacial e temporal. Com o uso desses recortes extraídos conforme o interesse do usuário é possível visualizar os indicadores de produtividade, desempenho, resultados e metas, possibilitando, assim, faz-se possível o acompanhamento contínuo e o fortalecimento da gestão orientada por dados.

Figura 1 – Série histórica de MVI ao longo dos anos



Fonte: Medeiros, Barreto, Rodrigues (2024).

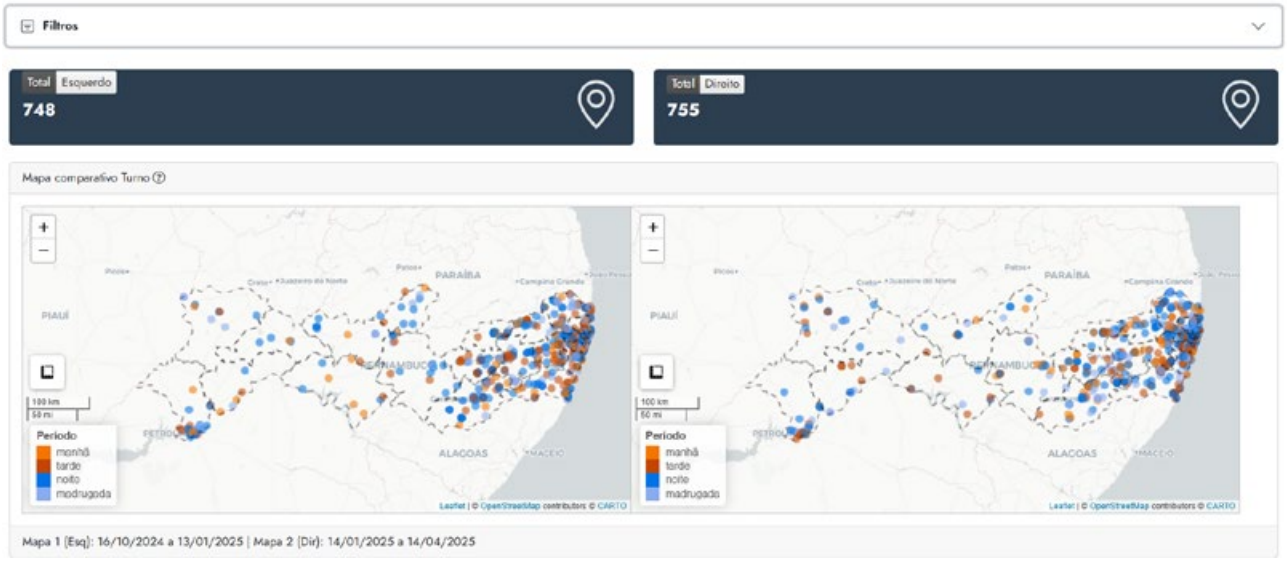
Os principais indicadores de resultado analisados são: Mortes Violentas Intencionais (MVI), Tentativa de MVI, Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP), Roubos e Furtos de Veículos (RFV) e, mais recentemente, os crimes de Violência Contra a Mulher (VCM) que incluem: Feminicídio, Tentativa de Feminicídio, Violência Sexual, Lesão Corporal e Ameaça. No que tange aos indicadores de processo, há a análise de quantidade de prisões realizadas, segmentadas por motivo da prisão e, também, o número de apreensão de armas de fogo. O painel também fornece informações sobre o andamento geral de Inquéritos Policiais instaurados, concluídos juntamente com mandados expedidos e cumpridos.

As metas também fazem parte dos dados e informações que podem ser obtidos por meio dessa aplicação. No momento presente, elas apresentam-se como peça fundamental no processo de monitoramento das atividades realizadas dentro das diretorias, AIS (Áreas Integrada de Segurança), municípios e até mesmo bairro, visto que fornece um comparativo da meta mensal com a projeção prevista para o fechamento de determinado mês. Isso permite um melhor

planejamento das ações a serem instauradas visando um maior controle dos crimes em determinada região.

Na tentativa de mitigar as ações criminosas, a aplicação apresenta funcionalidades mais avançadas como as de análise espacial, por meio do uso de mapas e geolocalização. A visualização da migração dos eventos criminais ao longo de determinado período, por exemplo, é viabilizada por meio de mapas comparativos, que permitem analisar a mudança na distribuição dos crimes em uma determinada área ao longo do tempo.

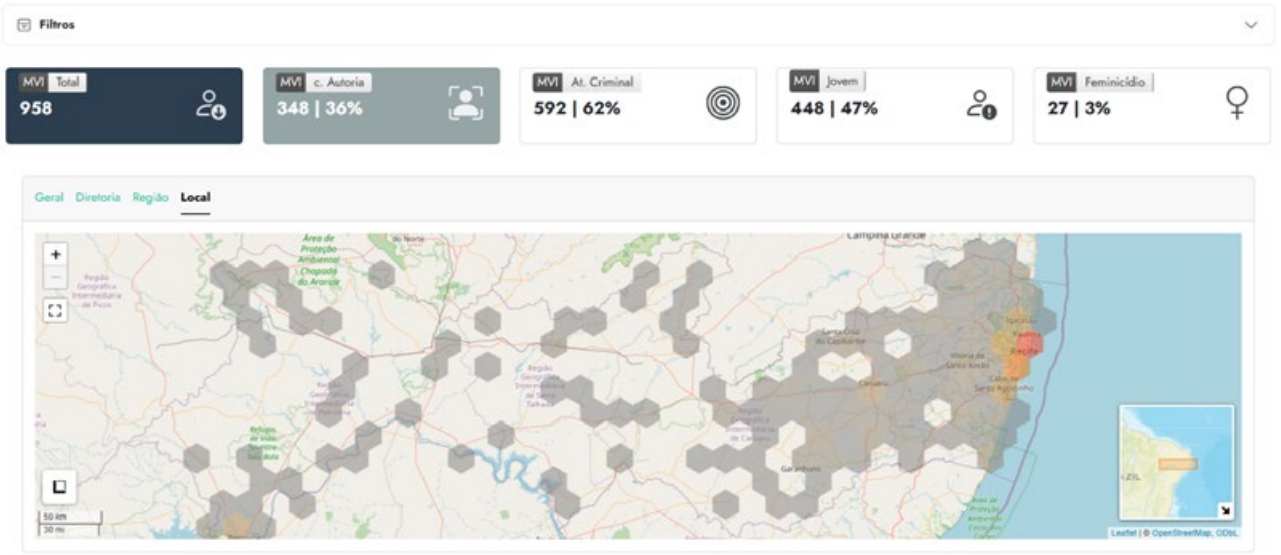
Figura 2 – Mapas comparativos com as geolocalizações das Mortes Violentas Intencionais (MVI)



Fonte: Medeiros, Barreto, Rodrigues (2024).

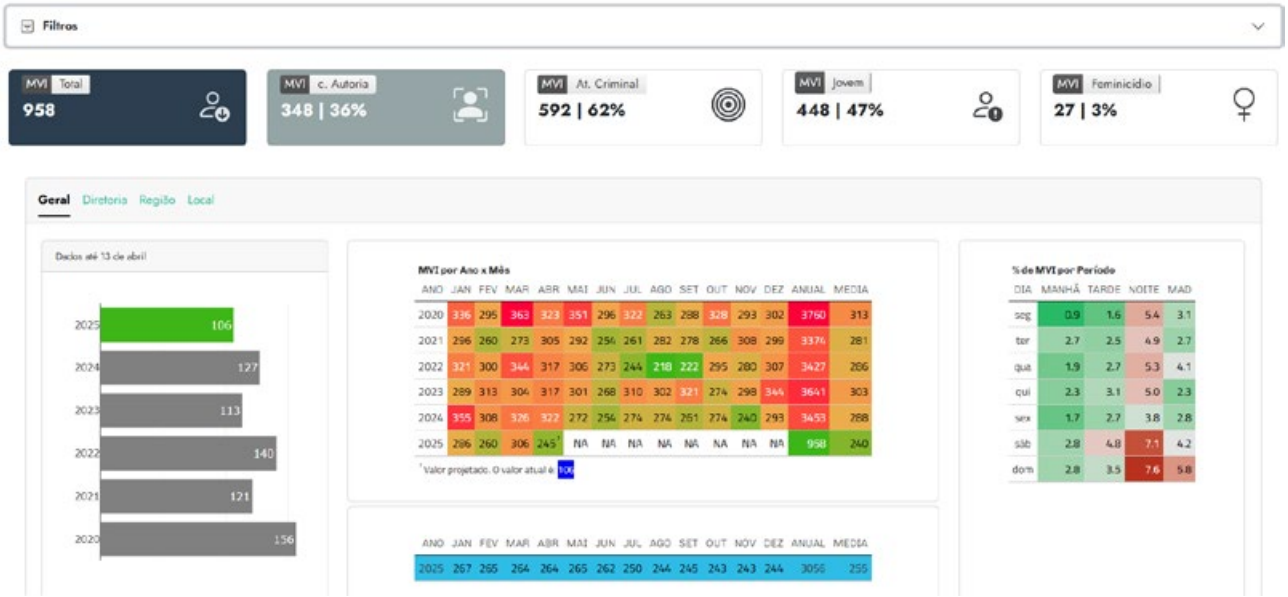
Ademais, há a interpolação de dados com hexabins e a geração de mapas de calor, possibilitando a realização do acompanhamento do crime analisado ao longo dos dias, meses e anos. Esses recursos tornam possível a identificação de padrões e dinâmicas territoriais da criminalidade, dando subsídios para ações mais assertivas por parte dos agentes públicos envolvidos nas forças de segurança, como, por exemplo, a distribuição do efetivo policial em determinada região e demais ações operacionais.

Figura 3 – Mapa com interpolação de dados por meio de Hexabins



Fonte: Medeiros, Barreto, Rodrigues (2024).

Figura 4 – Mapa de calor de MVI ao longo dos meses nos últimos anos.



Fonte: Medeiros, Barreto, Rodrigues (2024).

A plataforma conta com mais de 300 usuários cadastrados, que realizam, em média, mais de 100 acessos diários. Seu uso está consolidado nas rotinas institucionais das secretarias envolvidas e apresenta-se como um recurso fundamental nas reuniões de monitoramento estratégico. Os resultados são vistos, também, na produtividade da organização que agora utiliza do seu capital humano para decisões táticas e estratégicas, reduzindo as atividades operacionais que demandavam mais tempo em momentos anteriores. Nesses resultados é possível ver a efetividade da ferramenta no apoio à gestão pública voltada para a segurança do estado de Pernambuco, promovendo um novo patamar de governança baseada em dados e evidências.

Atualmente, já se tem iniciativas em andamento voltadas à inclusão de dados do sistema prisional, bem como a adição de mais informações sobre os trâmites de processos dos indivíduos dentro do Judiciário. Essas ações são essenciais para o acompanhamento

de cada etapa no fluxo de determinado crime com o objetivo de identificar padrões e atuar na prevenção de tais atos com a finalidade de evitar o reingresso ao presidio, promovendo, posteriormente uma reintegração social. A integração de dados entre diferentes instituições e poderes como o Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública e o sistema penitenciário representam um avanço importante na gestão e cooperação entre órgãos.

5. CONCLUSÃO

O uso da ciência de dados na gestão pública, especialmente no que diz respeito à segurança pública, representa uma necessidade atual. A transformação proporcionada pelo uso de ferramentas é evidente e fornece alternativas mais eficientes para o monitoramento e avaliação das políticas públicas, alinhando de forma mais precisa com as necessidades identificadas na sociedade como um todo.

Espera-se que este artigo possa contribuir com a discussão sobre aplicação de ciência de dados para monitoramento e avaliação de resultados em políticas públicas de segurança, a partir da disponibilização de uma plataforma integrada que permite execução de tarefas de dados em tempo real, com filtros dinâmicos escolhidos pelo usuário. Além disso, entende-se que a centralização dos dados promove a ruptura de silos de dados, o diálogo e a integração dos negócios, e melhorar a transparência da ação das forças de segurança.

Somado a isso, espera-se o incentivo à capacitação de servidores públicos para a criação de produtos igualmente úteis, visando a melhoria e evolução contínua das ferramentas já implementada juntamente com a criação de novas. Essa capacitação complementar permitirá, também, uma melhoria significativa não somente na interpretação dos dados e informações disponíveis, como também na formulação de estratégias diversas para a intervenção nos indicadores analisados. Isso irá impactar positivamente nos resultados internos e externos dos órgãos públicos.

Em suma, a implementação da ciência de dados na gestão pública faz-se necessária em todos os setores, mas principalmente na segurança pública, visto que na área há, diariamente, um volume significativo de dados provenientes dos crimes cometidos e ações operacionais aplicadas. Por isso, tem-se a necessidade de atotar ferramentas como a apresentada nesta produção para que se tenha, dessa forma, uma construção de políticas públicas mais eficientes, responsivas e que promovam impacto social significativo.

6. Referências

1. Aho, Timo; Kilamo, Terhi; Lwakatare, Lucy; Mikkonen, Tommi; Sievi-Korte, Outi; Yaman, Sezin. Managing and composing teams in data science: an empirical study. In: IEEE INTERNATIONAL CONFERENCE ON BIG DATA (BIG DATA), 2021, Proceedings. Orlando, FL: IEEE, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1109/BigData52589.2021.967.1737. Acesso em: 18 abr. 2025.
2. Cardoso Júnior, José Celso. Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2040).
3. Costa, Arthur Trindade Maranhão. Criação da base de indicadores de investigação de homicídios no Brasil. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 164–172, ago./set. 2014. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/04/indicadores_homicidios_rbsp_v8n2.pdf. Acesso em: 20 abr. 2025.
4. Costa, Sérgio António Ramos da. Sistema de Business Intelligence como suporte à gestão estratégica. 2012. Dissertação (Mestrado em Engenharia e Gestão de Sistemas de Informação) – Universidade do Minho, Escola de Engenharia, Braga, 2012.

5. Filgueiras, Fernando; Lui, Lucas. Designing data governance in Brazil: an institutional analysis. Policy Design and Practice, v. 6, n. 1, p. 41–56, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1080/25741.292.2022.2065065. Acesso em: 18 abr. 2025.

6. Fórum Brasileiro de Segurança Pública – FBSP. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/. Acesso em: 20 abr. 2025.

7. Gertler, Paul; Martinez, Sebastian; Rawlings, Laura B.; Premand, Patrick; Vermeersch, Christel M. J. Avaliação de Impacto na Prática. Washington: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial, 2018.

8. Giest, Sarah. Big data for policymaking: fad or fast track? Policy Sciences, v. 50, n. 3, p. 367–382, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s11077.017.9293-1. Acesso em: 18 abr. 2025.

9. Guimarães, Luisa Silva; Toledo, Giovanna Lunardi; Rodrigues, Karen Christine Dias Gomes; SILVA, Patrícia Nascimento. Práticas ágeis no setor público: estrutura de governança do Acordo de Reparação de Brumadinho à luz do framework Scrum. P2P & Inovação, v. 11, n. 2, p. 1–28, 2025. Disponível em: https://revista.ibict.br/p2p/article/view/6847. Acesso em: 20 abr. 2025.

10. Guimarães, José Ribeiro Soares; Jannuzzi, Paulo de Martino. Indicadores Sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas – limites e legitimidades. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 14.,2004, Caxambú-MG. Anais [...], Caxambú-MG: ABEP, 2004. p. 1-18.

11. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Volume 1. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8285/1/Avaliacao_de_politicas_publicas_guia_pratico_de_analise_%20ex_ante.pdf. Acesso em: 18 abr. 2025.

12. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Volume 2. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853. Acesso em: 18 abr. 2025.

13. Jannuzzi, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. RAP, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

14. Kimball, Ralph; Ross, Margy. The Data Warehouse Toolkit: The Definitive Guide to Dimensional Modeling. Indianapolis: Wiley, 2013.

15. Klievink, Bram; Romijn, Barend-Jan; Cunningham, Scott; De Bruijn, Hans. Big data in the public sector: uncertainties and readiness. Information Systems Frontiers, v. 19, n. 2, p. 267–283, 2017. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s10796.016.9686-2. Acesso em: 18 abr. 2025.

16. Kusek, Jody Zall; Rist, Ray, C. Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system. Washington: Banco Mundial, 2004.

17. Medeiros, Hugo; Barreto, Júlia; Rodrigues, Quemuel Baruque. Argos: aplicativo Shiny para monitoramento e avaliação de indicadores de Segurança Pública. Recife, 2024. Software. Disponível em: https://github.com/segpr-ndgr/argos_mod. Acesso em: 13 abr. 2025.

18. Nasab, Samaneh Salehi; Jaryani, Farhang; Selamat, Harihodin Bin; Masrom, Maslin. Critical success factors for business intelligence system implementation in public sector organisation. International Journal of Information Systems and Change Management, v. 9, n. 1, p. 22–43, 2017.

19. Nielsen, Olivia Benfeldt; Persson, John S.; Madsen, Sabine. Why governing data is difficult: findings from Danish local government. In: Elbanna, A.; Dwivedi, Y.; Bunker, D.; Wastell, D. (ed.). Smart working, living and organising. Cham: Springer, 2019. v. 533, p. 17–29. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-030-04315-5_2. Acesso em: 18 abr. 2025.

20. Oliveira, Andreia; Ribeiro, Rita; Pedrosa, Isabel. Analysis of the impact of Business Intelligence in Public Administration. In: CISTI 2021 – 16th Iberian Conference on Information Systems and Technologies, 2021. Anais. Chaves, Portugal: IEEE, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.23919/CISTI52073.2021.947.6489. Acesso em: 18 abr. 2025.

21. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide. Paris: OCDE Publishing, 2008.

22. Pebesma, Edzer; Bivand, Roger. Spatial Data Science: With Applications in R. Boca Raton, FL, EUA: Chapman and Hall/CRC, 2023.

23. Pereira, João Gonçalves; Koch, Leani Lauermann; Krause, Micheline Guerreiro; Dandolini, Gertrudes Aparecida; Souza, João Artur de. Aplicação do Business Intelligence no setor público. RECIMA21 – Revista Científica Multidisciplinar, v. 3, n. 8, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.47820/recima21.v3i8.1828. Acesso em: 18 abr. 2025.

24. Pernambuco. Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social: Juntos pela Segurança. Recife: Secretaria de Defesa Social; Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional, 2023. Disponível em: https://www.sds.pe.gov.br/images/Plano_Estadual_Juntos_pela_Segurança.pdf. Acesso em: 20 abr. 2025.

25. Rogger, Daniel; Schuster, Christian (orgs.). The Government Analytics Handbook: Leveraging Data to Strengthen Public Administration. Washington, DC: World Bank, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1957-5. Acesso em: 18 abr. 2025.

26. Rolim, Marcos Flávio; Pereira, Vanessa de Quadros. A eficiência policial e seus indicadores. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 314–331, ago./set. 2022. Disponível em: https://www.revista.ibsp.org.br/index.php/RBSP/article/view/1445. Acesso em: 20 abr. 2025.

27. Rosa, Marcos Roque da; Pereira, Eliane Nascimento. Metodologias ágeis no contexto da administração pública: análise de estudos de caso de implementação ágil. Revista do Serviço Público, v. 72, n. 2, p. 479–497, abr./jun. 2021. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4310. Acesso em: 20 abr. 2025.

28. Schwaber, Ken; Sutherland, Jeff. The Scrum Guide: the definitive guide to Scrum – the rules of the game. [S.l.]: Scrum.org, 2020. Disponível em: https://scrumguides.org. Acesso em: 19 abr. 2025.

29. Scott, Ian; Gong, Ting. Coordinating government silos: challenges and opportunities. Global Public Policy and Governance, Singapore, v. 1, n. 1, p. 20–38, 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/349430394_Coordinating_government_silos_challenges_and_opportunities. Acesso em: 7 abr. 2025.

30. Souza, Gustavo Bruno Pereira de; Loreto, Maria das Dores Saraiva de. Avaliação e monitoramento de políticas públicas: produção acadêmica em periódicos científicos brasileiros (2010 a 2020). Meta: Avaliação, Rio de Janeiro, v. 13, n. 40, p. 649–673, jul./set. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.22347/2175-2753v13i40.3478. Acesso em: 18 abr. 2025.

31. Staniak, Mateusz; Biecek, Przemysław. The Landscape of R Packages for Automated Exploratory Data Analysis. The R Journal, v. 11, n. 2, 2019.

32. Tukey, John W. We need both exploratory and confirmatory. The American Statistician, v. 34, n. 1, p. 23–25, 1980.

33. Vacari, Isaque. Um estudo empírico sobre a adoção de métodos ágeis para desenvolvimento de software em organizações públicas. 2015. 206 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/6189/2/471291%20-%20Texto%20Completo.pdf. Acesso em: 20 abr. 2025.

34. Vaitsman, Jeni; Rodrigues, Roberto W. S.; Paes-Sousa, Rômulo. O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília: UNESCO, 2006. (Policy Papers, 17).

35. Wickham, Hadley; Grolemund, Garrett. R for Data Science: Import, Tidy, Transform, Visualize, and Model Data. Editora O'Reilly Media, 2016.

36. Yahaya, Jamaiah; Abai, Nur Hani Zulkifli; Deraman, Aziz; Jusoh, Yusmadi Yah. The implementation of business intelligence and analytics integration for organizational performance management: a case study in public sector. International Journal of Advanced Computer Science and Applications, v. 10, n. 11, p. 292–299, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.14569/IJACSA.2019.010.1139. Acesso em: 18 abr. 2025.

37. Yeoh, William; Koronios, Andy. Critical success factors for business intelligence systems. Journal of Computer Information Systems, v. 50, n. 3, p. 23–32, 2010.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Processo de elaboração do plano estratégico 2025–2028 da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

- **Afonso Rodrigues Mariano Junior**
  Assessoria Estratégica da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Brasil
  E-mail:nggreyskull@gmail.com
- **Diana Coelho Ribeiro Fernandes**
  Assessoria Estratégica da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Brasil
  E-mail: dicoelhor@gmail.com
- **Mariana Procópio de Castro Lima**
  Assessora Chefe da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
  E-mail: marianaprocopiodecastro@gmail.com
- **Rafaela Cossenzo Lopes de Santana**
  Assessoria Estratégica da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Brasil
  E-mail: rafacossenzo@gmail.com

Resumo

Com o advento da reforma administrativa no ano de 2023, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão ampliou seu escopo de atuação, passando a ser responsável por novas competências, diante de uma estrutura organizacional mais complexa e com o aumento do seu quadro de servidores. A partir deste cenário, mostrou-se fundamental a estruturação de uma identidade organizacional atualizada, que retratasse a nova realidade da Secretaria, com objetivos e metas estratégicas a serem perseguidos por todas as áreas no médio prazo. O artigo tem como objetivo descrever o surgimento da necessidade e o processo de construção do Plano Estratégico 2025-2028 da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Dessa maneira, são apresentadas, especificamente, as escolhas feitas pela alta gestão no tocante à coordenação para a sua elaboração, os desafios enfrentados e a forma de lidar com cada um deles, os limitadores do instrumento, a metodologia de construção escolhida e o resultado alcançado. Ademais, o instrumento estruturado em nove capítulos teve como intuito aprimorar os processos internos, buscando proporcionar serviços públicos cada dia melhores para os cidadãos. O artigo também descreve a forma de divulgação do Plano como pilar essencial para o pleno alcance do proposto, uma vez que os servidores da Pasta são, efetivamente, os responsáveis por concretizar as diretrizes do instrumento. Além disso, foi realizada uma pesquisa qualitativa e descritiva, por meio do estudo de caso do processo de elaboração do Plano Estratégico 2025-2028 da Secretaria. Os achados evidenciam uma construção metodológica coordenada por ente externo ao Órgão, o que proporcionou uma visão neutra do contexto analisado; com a participação de todo o corpo técnico da Secretaria durante o processo, promovendo uma construção conjunta, em que todos os servidores conseguiam se enxergar no documento elaborado; e com o foco em estruturar objetivos

estratégicos que fossem transversais aos diversos setores, trazendo unicidade e senso de coletividade ao Órgão. O artigo contribui teoricamente ao tratar de forma detalhada do processo de construção de um instrumento estratégico, auxiliando para a gestão do conhecimento da Pasta e servindo de orientação a outros Órgãos que decidam iniciar a construção de seus próprios Planos Estratégicos.

Palavras-chave: elaboração; metodologia; Planejamento e Gestão; Plano Estratégico.

1. INTRODUÇÃO

Em 2003, foi instituída a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG/MG), a partir da união das Secretaria de Recursos Humanos e Administração e a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral. Desde então, a Pasta passou por diversas reformas administrativas, que alteraram suas competências. A última, em 2023, ocorreu após a publicação da Lei nº 24.313, que trouxe mudanças para toda a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

A Seplag passou a ser composta por várias subsecretarias, sendo a Intendência da Cidade Administrativa, a Subsecretaria de Gestão de Pessoas; de Planejamento e Orçamento; de Inovação e Gestão Estratégica; de Transformação Digital; de Gestão e Finanças; de Compras Públicas; de Logística e Patrimônio; e a Coordenadoria Estadual de Gestão de Trânsito. Ademais, suas competências foram ampliadas, como previsto no artigo 2º da Lei 24.313/2023:

> Art. 2º – A Seplag tem como competências:
> I – formular, propor, planejar e coordenar a ação governamental;
> II – promover a gestão estratégica e o acompanhamento das metas e dos resultados das políticas públicas;
> III – planejar e coordenar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas de recursos humanos, de saúde ocupacional, de orçamento, de recursos logísticos e patrimônio, de tecnologia da informação e comunicação, de inovação e modernização da gestão e de atendimento ao usuário;
> IV – promover a orientação normativa, a supervisão técnica, a fiscalização, a execução e o controle das atividades de perícia médica, de administração e pagamento de pessoal e de compras governamentais;
> V – promover a orientação normativa e a supervisão técnica relativas às parcerias entre o Poder Executivo, as Organizações Sociais – OS e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip;
> VI – planejar, coordenar, normatizar e executar atividades necessárias à gestão e à operação da Cidade Administrativa, bem como à gestão de seus bens e serviços;
> VII – formular, propor e coordenar a política de reforma do Estado;
> VIII – coordenar o Comitê Gestor Pró-Brumadinho e o Comitê Gestor Pró-Rio Doce, nos termos do Decreto NE nº 176, de 26 de fevereiro de 2019, e do Decreto nº 47.683, de 16 de julho de 2019, e da legislação que os substitua;
> IX – registrar e licenciar veículos e planejar, dirigir, normatizar, coordenar, controlar, fiscalizar, supervisionar e executar as demais atividades e os demais serviços relativos ao trânsito e à formação de condutores, nos termos da legislação vigente. (MINAS GERAIS, 2023a)

Tratando mais especificamente das subsecretarias que compõem a Seplag, a Intendência é uma área central responsável por gerenciar todo o complexo da Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves (CA/MG). Dentre as atividades de gerência desta sede do Governo, estão uma gama de serviços, como: a ocupação de seus espaços, o patrimônio mobiliário, os serviços e comodidades necessários voltados à alimentação dos usuários, o uso de recursos de tecnologia da informação e comunicação.

Ademais, o controle de acesso e segurança, as atividades relativas à prevenção e combate a incêndios, os serviços de manutenção e obras na infraestrutura e nas instalações, bem como diversos outros bens e serviços afetos ao funcionamento da Cidade Administrativa. Atualmente, o complexo da CA é composto por 6 edifícios, com a presença de 44 órgãos e entidades instalados, bem como com o quantitativo diário de aproximadamente 7.000 pessoas e 45 contratos firmados para a gestão e operação da referida Cidade.

Ainda no âmbito das áreas centrais, a Subsecretaria de Gestão de Pessoas (SUGESP) tem como competência planejar e coordenar a formulação, execução e avaliação da política de recursos humanos e de saúde ocupacional, bem como promover a orientação normativa, a supervisão técnica, a fiscalização, a execução e o controle das atividades de perícia médica, administração e pagamento de pessoal dos órgãos, autarquias e fundações do Poder Executivo.

Nesse âmbito da política de gestão de pessoas, que impacta cercam de 300 mil servidores estaduais, destacam-se, no período compreendido entre 2019 e 2023, avanços como o Projeto Transforma Minas, com 455 lideranças nomeadas em cargos de alto escalão e 191 lideranças regionais nomeadas em 2023, bem como a realização de 6.302 cursos. No tocante aos concursos públicos realizados, no último ano, ocorreram 6.137 nomeações em caráter ordinário e 156 nomeações em caráter judicial.

Em relação ao processo orçamentário, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPLOR), é a unidade em nível central, responsável pela coordenação do processo de formulação, monitoramento e avaliação de projetos que visem ao desenvolvimento econômico e social do Estado, à sustentabilidade fiscal, bem como à eficiência e economicidade na realização do gasto público.

Do ponto de vista da coordenação do processo orçamentário, tem-se como destaque a melhoria na qualidade do planejamento das despesas de custeio e capital do Poder Executivo, com a implementação da metodologia do Orçamento Base Zero – OBZ. A adoção de tal metodologia pelos órgãos e entidades, demandou melhorias na programação orçamentária e no entendimento dos gastos inerentes a cada política, assegurando maior previsibilidade na execução orçamentária da despesa.

Outra área central da Seplag é a Subsecretaria de Inovação e Gestão Estratégica (SIGES), que tem como desafio promover a gestão estratégica, a inovação e a modernização das ações governamentais, conforme suas competências, definidas pelo artigo 69 do Decreto Estadual nº 48.636/2023.

Além disso, a SIGES é responsável pelas políticas de inovação e desburocratização governamental. Para tanto, atua no âmbito de duas grandes iniciativas: o Laboratório de Inovação em Governo – LAB.mg e o Automatiza.MG.

Ainda no âmbito das áreas centrais, temos a atuação da Subsecretaria de Transformação Digital e Atendimento ao Cidadão (Subdigital), centrada no desenvolvimento e na implementação de estratégias de modernização e digitalização dos serviços públicos oferecidos aos cidadãos mineiros. Seu objetivo principal é promover a inovação no âmbito da administração pública, visando tornar os processos mais eficientes, transparentes e acessíveis para os cidadãos e otimizar os atendimentos realizados nas Unidades de Atendimento Integrado (UAI), buscando oferecer mais comodidade, eficiência e qualidade no atendimento ao cidadão mineiro.

As UAIs têm o propósito de agregar, em um mesmo espaço, serviços de órgãos municipais, estaduais e federais, de forma integrada, atendendo ao cidadão com qualidade e eficiência. Em abril de 2024, contabiliza-se 42 UAIs que juntas realizam mais de 4,5 milhões de atendimentos por ano.

Ademais, como área meio da Seplag temos a Subsecretaria de Gestão e Finanças (SUBGEF), que busca garantir a eficácia e a eficiência do gerenciamento administrativo, em consonância com as diretrizes estratégicas da Seplag, por meio da execução das atividades de planejamento e finanças, logística e recursos humanos.

A reforma administrativa também previu a implementação da ampliação da centralização das compras no Estado, e nesse aspecto, destaca-se a atuação central da Subsecretaria de Compras Públicas (Subcomp), indo ao encontro das diretrizes da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021.

Nesse contexto, a Subcomp tem como objetivos: promover a prestação de serviços de processamento das compras de forma organizada e padronizada; reduzir custos e ampliar a eficiência e transparência das compras; assegurar o mesmo padrão de qualidade, tempo de execução e transparência para atendimento aos órgãos e entidades demandantes; e, padronizar processos, fluxos e procedimentos no âmbito das instituições abrangidas.

Em perspectiva mais abrangente, a Subcomp também atua como órgão central da temática de compras públicas no Poder Executivo estadual, sendo responsável pela proposição, coordenação e implementação de ações relativas à sua temática de atuação que visem à inovação, ao aperfeiçoamento, à transparência e à melhoria do gasto público. Além disso, é responsável pelas iniciativas para profissionalizar e orientar os compradores públicos e fornecedores, bem como pelas ações para normatizar e operacionalizar procedimentos em sistema de forma simples e eficiente.

Em relação aos procedimentos já centralizados, destaca-se em 2023, o aumento de 65% no quantitativo de órgãos que finalizaram o Planejamento Anual de Compras (PAC) em relação a 2022, contemplando aproximadamente R$ 9,7 bilhões. Ademais, nos últimos 5 anos, os processos de compras centralizados pela Seplag

representaram, em média, cerca de 50% de todo volume homologado de compras pelo estado, totalizando mais de R$ 24 bilhões.

Também área central, a Subsecretaria de Logística e Patrimônio (Sublog) é responsável por planejar e coordenar a proposição, formulação, implementação, execução, avaliação e orientação, das políticas e ações de gestão logística e patrimonial, abarcando as temáticas de gestão de transporte, viagem a serviço, concessão de diária ao servidor civil, materiais permanentes e de consumo e insumos, além da prestação de serviços nas instalações da Cidade Administrativa, bem como à gestão dos imóveis de propriedade ou em uso pelo Estado de Minas Gerais.

O patrimônio imobiliário registrado em sistema é de 10.971 imóveis próprios e está subavaliado em R$ 13,24 bilhões. Já o patrimônio mobiliário dos órgãos e entidades do Poder Executivo de Minas Gerais contempla R$ 5.26 milhões de bens estocados, em uso ou cedidos, correspondendo a um valor atualizado de R$ 7.2 bilhões.

Para além das áreas centrais, têm-se a Coordenadoria Estadual de Gestão de Trânsito (CET) que foi instituída por meio da integração do Departamento de Trânsito (Detran) à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), em conformidade com a reestruturação administrativa do Poder Executivo Estadual em 2023.

A CET tem como missão primordial a melhoria contínua da operacionalidade na área e o aprimoramento do acesso dos cidadãos aos serviços pertinentes. Dessa maneira, as responsabilidades de registro e licenciamento de veículos, planejamento, coordenação, normatização, controle, fiscalização, supervisão e execução das demais atividades relativas ao trânsito e à formação de condutores foram integralmente incorporadas.

A transferência dos serviços prestados pelo Detran para a estrutura da Seplag possibilitou uma integração mais efetiva com todas as frentes de atuação da secretaria, voltadas à modernização e simplificação dos serviços públicos, por meio de canais digitais (como o "Portal MG", o aplicativo "MG App" para dispositivos móveis, Terminais de Autoatendimento, "LigMinas 155" e "UAI Virtual") e das Unidades de Atendimento Integrado (UAI).

Além dessas estruturas, a Seplag também é responsável pelo Comitê Pró-Rio Doce e Comitê Gestor Pró-Brumadinho. O primeiro foi criado em 2019 e regulamentado pelo Decreto nº 48.636, de 19 de junho de 2023. Este Comitê tem por finalidade centralizar e conferir maior eficiência às tratativas que envolvem os órgãos e entidades do Governo do Estado de Minas Gerais e os diversos atores externos, públicos e privados, envolvidos no processo de reparação relativo ao rompimento da barragem de rejeitos de Fundão, da mineradora Samarco S.A, localizada no município de Mariana.

O Comitê Gestor Pró-Brumadinho, regido pelo Decreto 48.183/2021 e pelo Decreto 48.636/2023, foi criado para coordenar as ações de reparação relativas ao rompimento, ocorrido em 25 de janeiro de 2019, das barragens da mina do Córrego do Feijão, de propriedade da Vale S.A, localizada em Brumadinho, na Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG).

Dentre os diversos trabalhos, destaca-se a homologação do Acordo Judicial de Reparação, celebrado em 4 de fevereiro de 2021, pelos Compromitentes – Governo de Minas Gerais, Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), Ministério Público Federal (MPF) e Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG) – e pela compromissária, Vale S.A., sob mediação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG).

Com valor global de R$ 37.689.767.329,00, o Acordo responsabiliza a Vale pela reparação de todos os danos socioambientais e socioeconômicos provocados em Brumadinho e nos outros 25 municípios atingidos da Bacia do Rio Paraopeba. Além disso, contempla os impactos negativos provocados também na Região Metropolitana de Belo Horizonte e no restante do estado de Minas Gerais. No total, 216 projetos socioeconômicos já foram definidos para os 26 municípios atingidos da Bacia do Paraopeba, sendo 133 projetos efetivamente iniciados (com Ordem de Início emitida pelos Compromitentes) e 10 projetos já concluídos.

Tendo em vista a abrangência da atuação da Seplag, pode-se perceber que a partir da reforma administrativa e da ampliação das competências da Pasta, a identidade organizacional e objetivos estratégicos até então estabelecidos para a secretaria tornaram-se obsoletos. Surgiu, portanto, a necessidade de estruturação de uma identidade organizacional atualizada, que retratasse a nova realidade da Secretaria, com objetivos e metas estratégicas a serem perseguidos por todas as áreas no médio prazo.

Como produto desta necessidade, foi construído o Planejamento Estratégico da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que representa o conjunto de diretrizes fundamentais que delineiam o trabalho a ser realizado pela Secretaria, refletindo suas escolhas institucionais em termos de atuação, desempenho e resultados governamentais. Ele serve como guia para projetos e ações a serem desenvolvidos durante o período de 2025 a 2028. A elaboração do plano estratégico foi coordenada internamente pela Assessoria Estratégica e metodologicamente pela Fundação João Pinheiro. Ademais, optou-se pelo envolvimento de todos os setores da Seplag, garantindo que as equipes tivessem propriedade e engajamento no processo.

O presente artigo apresenta o processo de elaboração do referido Plano Estratégico e os resultados alcançados ao final deste trâmite, sendo norteada pelos objetivos geral e específicos apresentados no tópico seguinte.

2. OBJETIVOS

Compreendido o contexto da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão em 2023, tem-se que o objetivo geral do artigo é descrever o surgimento da necessidade e o processo de construção do Plano Estratégico 2025-2028 da Seplag. Mais especificamente, pretendeu-se alcançar os seguintes objetivos:

- As escolhas feitas pela alta gestão no tocante à coordenação para a sua elaboração;
- Os desafios enfrentados e a forma de lidar com cada um deles;
- Os limitadores do instrumento;
- A metodologia de construção do Plano Estratégico;
- O resultado alcançado após a construção do Plano Estratégico.

No tópico seguinte serão evidenciados os aspectos metodológicos que possibilitaram o alcance dos objetivos propostos.

3. METODOLOGIA

Para se alcançar os objetivos geral e específicos propostos, o presente artigo se estruturou numa pesquisa de tipo qualitativa, com caráter descritivo e observação participante dos autores. Ademais, trata-se de um estudo de caso.

Para a pesquisa qualitativa, recorreu-se principalmente à análise documental e anotações de campos feitas pelos próprios autores durante o processo de construção do Planejamento Estratégico da Seplag. Primeiramente, foi realizado levantamento de documentos internos ao Órgão, como os cronogramas utilizados durante o processo de estruturação, legislações que abarcam o tema, documentos tramitados internamente e, por fim, os textos elaborados para apoiar na estruturação do documento final. Em seguida, recorreu-se às anotações dos próprios autores, que evidenciaram todas as etapas percorridas durante a trajetória, desafios enfrentados e forma de atuação.

O estudo de caso consistiu, portanto, em uma análise da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, com o foco no processo de elaboração e lançamento do seu Planejamento Estratégico no contexto pós-reforma administrativa.

Os aspectos metodológicos aqui descritos possibilitaram os resultados e discussões acerca do processo de estruturação do Planejamentos Estratégico descritos no tópico seguinte.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir do momento de entendimento da necessidade da elaboração de um instrumento norteador para os passos estratégicos da Seplag, o Gabinete da Secretaria direcionou sua Assessoria Estratégica (Aest) para a condução do processo de elaboração do Plano, com a parceria metodológica da Fundação João Pinheiro (FJP).

A Fundação João Pinheiro é uma instituição mineira de pesquisa e ensino vinculada à Seplag, que possui grande importância para o desenvolvimento de Minas Gerais e do Brasil. Através da composição de uma equipe multidisciplinar que atua na "produção de estatísticas e na criação de indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais" (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO), além de embasar estudos básicos que demonstram a realidade socioeconômica mineira.

Dessa maneira, a FJP foi convidada a atuar como apoio metodológico na construção do Plano, devido à sua expertise na elaboração de instrumentos de planejamento, bem como na sua contribuição em ser um agente externo, tendo um olhar não viciado da Secretaria.

A primeira etapa de elaboração do documento de trabalho consistiu na criação do chamado "Grupo Validador", que seria aquele responsável por ler e validar todo o material produzido durante o processo e definir se aquele conteúdo seria efetivamente agregado à versão final do instrumento ou se algum ajuste deveria ser realizado. O Grupo Validador foi composto pela

Secretária de Estado, Secretário Adjunto de Estado, Chefe de Gabinete, Subsecretários e Assessores-Chefes. Assim, a cada documento elaborado, havia uma etapa de validação junto ao referido grupo.

Em seguida a Aest, em consonância com a FJP, estabeleceu um plano de ação (Figura 1), com os marcos e datas a serem perseguidos para a construção do Plano. A elaboração deste plano de ação foi fundamental para servir de norteador para as atividades a serem executadas. A partir do plano de ação também foi possível determinar a data de finalização dos trabalhos e entrega da versão final do documento.

Figura 1 – Plano de ação de construção do Plano Estratégico 2025-2028 da Seplag

PRIMEIRA ETAPA - PLANEJAMENTO DO PROJETO	RESPONSÁVEL	MÊS											
		Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.
Elaborar proposta de plano de trabalho	FJP												
Validar proposta de plano de trabalho	SEPLAG												
Entrega do produto 1 - Plano de trabalho	FJP												
SEGUNDA ETAPA - DIAGNÓSTICO DO AMBIENTE	**RESPONSÁVEL**	**Jun.**	**Jul.**	**Ago.**	**Set.**	**Out.**	**Nov.**	**Dez.**	**Jan.**	**Fev.**	**Mar.**	**Abr.**	**Mai.**
Análise documental	FJP												
Elaborar roteiro de entrevistas (público interno e externo)	FJP												
Elaborar questionário para ser aplicado internamente	FJP												
Realizar entrevistas com atores internos	FJP												
Realizar entrevistas com atores externos	FJP												
Aplicar questionário para o público interno	FJP												
Analisar resultados dos questionários	FJP												
Analisar resultados das entrevistas	FJP												
Elaborar o relatório diagnótcio	FJP												
Apresentar o relatório diagnóstico	FJP												
Validar o relatório diagnóstico	SEPLAG												
Entrega do produto 2 - Diagnóstico institucional	FJP												
TERCEIRA ETAPA - IDENTIDADE ORGANIZACIONAL	**RESPONSÁVEL**	**Jun.**	**Jul.**	**Ago.**	**Set.**	**Out.**	**Nov.**	**Dez.**	**Jan.**	**Fev.**	**Mar.**	**Abr.**	**Mai.**
Realizar alinhamento conceitual e oficinas para revisão da missão	FJP												
Realizar oficinas para revisão da visão e construção do propósito	FJP												
Realizar oficinas para revisão dos valores	FJP												
Validar a identidade organizacional	SEPLAG												
Entrega do produto 3 - Identidade organizacional	FJP												
QUARTA ETAPA - OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	**RESPONSÁVEL**	**Jun.**	**Jul.**	**Ago.**	**Set.**	**Out.**	**Nov.**	**Dez.**	**Jan.**	**Fev.**	**Mar.**	**Abr.**	**Mai.**
Realizar alinhamento conceitual e oficinas para revisão dos objetivos sociedade	FJP												
Realizar oficinas para revisão dos objetivos de resultados	FJP												
Realizar oficinas para revisão dos objetivos de processos internos	FJP												
Realizar oficinas para revisão dos objetivos de suporte	FJP												
Validar os objetivos estratégicos	SEPLAG												
Entrega do produto 4 - Mapa Estratégico	FJP												
QUINTA ETAPA - INDICADORES, METAS E PROJETOS	**RESPONSÁVEL**	**Jun.**	**Jul.**	**Ago.**	**Set.**	**Out.**	**Nov.**	**Dez.**	**Jan.**	**Fev.**	**Mar.**	**Abr.**	**Mai.**
Construir os indicadores	SEPLAG												
Discutir os indicadores	SEPLAG e FJP												
Validar os indicadores	SEPLAG												
Construir as metas e projetos (enviar para as subs)	SEPLAG												
Discutir as metas e projetos (11 encontros virtuais de 1 hora)	SEPLAG e FJP												
Validar as metas e projetos (online)	SEPLAG												
Entrega do produto 5 - Painel de indicadores e metas; projetos estratégicos e p3 definidos	FJP												
SEXTA ETAPA - PLANO ESTRATÉGICO	**RESPONSÁVEL**	**Jun.**	**Jul.**	**Ago.**	**Set.**	**Out.**	**Nov.**	**Dez.**	**Jan.**	**Fev.**	**Mar.**	**Abr.**	**Mai.**
Consolidar o documento final	FJP												
Validar o documento final	SEPLAG												
Entrega do produto 6 - Plano Estratégico	FJP												
Analisar documento final	AEST												

Fonte: Elaboração própria

Dessa maneira, o processo de construção do Planejamento Estratégico da Seplag teve início em junho de 2023, desdobrando-se em uma série de 50 encontros dedicados exclusivamente à elaboração do plano estratégico do órgão. O resultado obtido é o produto de uma construção participativa e de um sólido processo de aprendizagem organizacional.

Cabe ressaltar, portanto, uma das premissas do processo, que foi a elaboração conjunta. Todos os servidores da Seplag tiveram a oportunidade de contribuir, em ao menos um momento, para a sua construção.

A primeira etapa do processo, que consistiu no diagnóstico do ambiente, ocorreu entre junho e setembro de 2023. Utilizou-se uma variedade de técnicas, incluindo entrevistas semiestruturadas em profundidade, totalizando 42 entrevistas com ocupantes de cargos da Secretaria até o nível de superintendência e assessores chefes e dirigentes das entidades vinculadas. Abaixo, pode-se observar como a Aest organizou o cronograma para a realização das entrevistas, que eram conduzidas pela FJP e contavam com a participação de pelo menos 1 membro da Assessoria, conforme Figura 2 a seguir.

Figura 2 – Cronograma das entrevistas realizadas entre Junho e Julho/2027

Período	28/06/2023 quarta	29/06/2023 quinta	30/06/2023 sexta	03/07/2023 segunda	04/07/2023 terça	05/07/2023 quarta	06/07/2023 quinta	07/07/2023 sexta	10/07/2023 segunda	11/07/2023 terça	12/07/2023 quarta	13/07/2023 quinta	14/07/2023 sexta
Manhã	09hs - Mariana (Assessora Estratégica)		09hs - Gabriela Brandão (Superintendente)			09hs - Lucas Vilas Boas (Subsecretário CET)		09hs - Maria Muniz (Superintendente)	09hs - Izabela (Superintendente)			9hs - Josiane (Superintendente/ Núcleo)	
		10:30 - Silvia (Chefe de Gabinete)	10:30 - Camila (Subsecretária de Inovação e Gestão Estratégica)					10:30hs - Rodrigo Texeira (Superintendente)	10:30hs - Bruno Salles (Superintendente)		10hs - Edilene (ASCOM)		10hs - Ana Flávia (Superintendente de Inovação e Desburocratização)
			13hs - Raphael (Superintendência de Planejamento e Finanças)					11:30hs - Ana Hirle (Superintendente)			11hs - Fabricio (Superintendente)	11hs - Fernando (Superintendente)	11hs - Camili (COFIN)
Tarde			15:15hs - Luis Otávio (Adjunto)			14hs - Marilene (Subsecretária Intendência)	14hs - Kênnya (Subsecretário de Gestão de Pessoas)	14hs - Marcos (Subsecretário de Logística e Patrimônio)	14hs - Ana Cleide (Superintendente)	14hs - Tulio (Superintendente)		14hs - Rafael Divino (superintendente)	
			16:30 - Rodrigo Furtado (Subsecretário)	16hs - André (Superintendente)		15hs - João (Núcleo Intendencia)			15hs - Ana Carolina (CSET)	15hs - Cris (CET) (Superintendente)		15hs - Jafer (Superintendente)	15hs - AJA
								16:30hs - Diniz (Subsecretário)	16hs - Raphael Martinelli (Superintendente)	15:30hs - Mariana Custodio (Superintendente)			
												18hs - Luisa (Secretária)	

Fonte: Elaboração própria

A figura da FJP no processo de entrevistas foi fundamental. A atuação de um ator externo ao Órgão possibilitou aos entrevistados maior liberdade para se manifestarem, resultado em uma riqueza de informações que não seria possível de ser obtida em outra fonte.

Paralelamente às entrevistas, documentos internos foram analisados para enriquecer a compreensão do ambiente institucional. Além disso, um questionário online foi disponibilizado para o público interno entre 1 e 15 de setembro de 2023, obtendo respostas de 449 colaboradores.

Feita a análise do ambiente, o processo de formulação estratégica, que compreende a construção da identidade organizacional, dos objetivos estratégicos, dos indicadores, das metas e dos projetos, ocorreu a partir de encontros presenciais e virtuais no período de 7/11/2023 a 25/3/2024. Os resultados gerados nas reuniões realizadas com os subsecretários, superintendentes e diretores retornavam ao Grupo Validador para serem apreciados e validados.

Para a construção da nova identidade organizacional (Figura 3), foram realizados dois encontros presenciais em 7 e 10 de novembro de 2023. O primeiro encontro objetivou a elaboração da visão e missão do órgão, enquanto o segundo tratou do propósito e dos valores. No que se refere aos objetivos estratégicos, foram realizados 11 encontros, sendo

dez presenciais e um virtual, no período de 17 de novembro a 26 de dezembro de 2023. A discussão em relação aos indicadores ocorreu de forma virtual, por meio de 11 reuniões, entre 1 e 22 de fevereiro de 2024. Por fim, as metas e os projetos estratégicos foram delineados a partir de encontros virtuais realizados no período de 11 a 25 de março de 2024, totalizando 11 encontros.

Em cada um destes encontros eram convidados colaboradores diferentes, com competências distintas e perfis heterogêneos. Essa iniciativa possibilitou uma construção muito mais ampla e diversificada.

Figura 3 – Processo de construção do Planejamento Estratégico 2025-2028 da Seplag

Fonte: Elaboração própria

O resultado do processo de construção do Planejamento Estratégico 2025-2028 é traduzido, de forma simples e clara, no mapa estratégico. Essa representação visual da estratégia do órgão facilita a compreensão do propósito e da missão da Secretaria, além de elucidar a relação entre os objetivos estratégicos e a realização da visão de futuro, promovendo uma atuação coordenada e integrada em todos os níveis organizacionais. O mapa estratégico oferece uma visão sistêmica das principais diretrizes que guiarão a evolução do órgão e possibilita a descrição e comunicação da estratégia de maneira compreensível tanto interna quanto externamente.

Os objetivos estratégicos, organizados em quatro perspectivas (sociedade, resultados, processos internos e suporte), orientam o comportamento e o desempenho institucional. Eles comunicam de maneira completa, clara e transparente a todos os níveis gerenciais e colaboradores o foco e a estratégia de atuação escolhidos pela Secretaria, promovendo o alinhamento e subsidiando a alocação eficiente de esforços, evitando a dispersão de ações e recursos.

A identidade organizacional é composta por quatro elementos da estratégia: propósito, visão, missão e valores, que refletem as características mais essenciais, duradouras e distintivas da Secretaria. Esses elementos traduzem, em uma perspectiva ampla e principiológica, a maneira como o órgão se vê e é percebido por seus stakeholders. Além disso, eles atuam como guias em nível macro para os projetos e as ações estratégicas, responsáveis por desdobrar e materializar o planejamento estratégico.

O propósito não busca esclarecer o que o órgão faz, mas por quê. A visão representa a idealização de um futuro desejado, de modo a inspirar os colaboradores e garantir o alinhamento à estratégia organizacional. Enquanto isso, a missão delimita a finalidade ampla e distintiva do órgão, expressando sua verdadeira essência e identidade. Complementarmente, os valores estruturam a cultura e a prática da organização, orientando a gestão estratégica e servindo como referência para sua atuação nos próximos anos.

É importante ressaltar que a implementação da estratégia requer o alinhamento e comprometimento das unidades e colaboradores com o referencial estratégico organizacional. A participação efetiva é essencial para transformar as ideias contidas no Plano em ações concretas capazes de alcançar os resultados desejados. Nessa perspectiva, para o alcance dos objetivos delineados neste Planejamento estratégico, será divulgada, anualmente, a carteira de projetos estratégicos do órgão. Enquanto as metas revelam quanto e quando os resultados precisam ser atingidos, os projetos estratégicos irão especificar como isso irá acontecer.

O alcance dos objetivos institucionais (Figura 4) conduzirá a Seplag a concretizar sua visão e cumprir seu propósito e sua missão, em consonância com seus valores, promovendo níveis crescentes de qualidade e inovação de maneira equilibrada, assegurando a manutenção de seu sucesso.

4.1 PROPÓSITO – PROPORCIONAR SERVIÇOS PÚBLICOS CADA DIA MELHORES PARA OS MINEIROS

O propósito define o porquê de a organização fazer o que ela faz, comunicando facilmente os motivos de sua atuação. É mais do que uma simples declaração de intenções, é a essência que fundamenta a razão pela qual os colaboradores desempenham suas atividades todos os dias. Ao comunicar claramente o propósito, a Secretaria estabelece uma conexão emocional com seus stakeholders. Para os colaboradores, o entendimento compartilhado sobre o porquê da existência do órgão propicia um senso de pertencimento e favorece o engajamento.

4.2 VISÃO – PROVER O ATENDIMENTO DE QUALIDADE E GARANTIR AOS ÓRGÃOS OS MEIOS E RECURSOS NECESSÁRIOS PARA A REALIZAÇÃO DE SERVIÇO EFICIENTE DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM FOCO NA SATISFAÇÃO DA POPULAÇÃO MINEIRA

A visão representa a perspectiva do futuro que a Seplag aspira a alcançar. É dinâmica e tangível, delineando claramente os resultados desejados. Ela orienta as ações do órgão, de modo a transformar sua aspiração em realidade. A perseguição contínua desse ideal mantém a Seplag motivada e inspirada, fornecendo a energia necessária para impulsionar suas atividades. Enquanto a visão define o destino, a missão delineia o caminho a ser percorrido para alcançá-lo.

4.3 MISSÃO – VIABILIZAR OS MEIOS E COORDENAR AS AÇÕES NECESSÁRIAS PARA QUE SE RECEBAM SERVIÇOS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIDADE

A missão define o que a organização faz hoje, em benefício de quem e o seu impacto na sociedade. Ela está intrinsecamente ligada aos objetivos institucionais e aos princípios que fundamentam a Seplag, revelando sua essência e a razão da sua existência.

4.4 VALORES – EMPATIA; INCLUSÃO, COMPROMETIMENTO, COMUNICAÇÃO ASSERTIVA, INOVAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO E FOCO NO CIDADÃO.

Os valores estabelecem os princípios fundamentais que devem guiar o comportamento da Seplag tanto na organização quanto em suas interações com o mundo exterior. Eles representam a base para a prática ética em todas as fases do processo de trabalho e orientam as decisões tomadas em todos os níveis da instituição.

- **Empatia:** ter como padrão de conduta o desenvolvimento de políticas, processos e práticas que levem em conta o impacto humano de cada ação e tomada de decisão.
- **Inclusão:** manter um ambiente que valorize e celebre a diversidade e promova ativamente a participação.
- **Comprometimento:** atuar de forma colaborativa, ética e responsável, tendo um compromisso profundo com a excelência e qualidade.
- **Comunicação assertiva:** pautar-se pela transmissão de informações de forma clara, direta e respeitosa a fim de promover uma cultura de transparência e colaboração.
- **Inovação e simplificação:** atuar de forma empreendedora, dinâmica e criativa, buscando sempre a melhoria contínua dos processos de trabalho, a otimização do uso dos recursos e a adoção da linguagem simples.
- **Foco no cidadão:** considerar necessidades, expectativas e interesses nas atividades e decisões com vistas a responder às demandas de forma efetiva.

4.5 OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Os objetivos estratégicos representam os fins almejados pela organização para o período delineado (2025-2028). O alcance dos objetivos permite o cumprimento da missão e realização da visão de futuro. São, portanto, acordos estabelecidos para promover melhorias contínuas na Secretaria. Com base na análise do ambiente, na identidade organizacional e na organização das atividades da Seplag, esses objetivos foram categorizados em quatro perspectivas: sociedade, resultados, processos internos e suporte. Essa abordagem permite uma visão abrangente da Secretaria, agrupando os objetivos em "dimensões-chave".

4.5.1 PERSPECTIVA SOCIEDADE

A perspectiva sociedade, refere-se àqueles objetivos estratégicos que tem foco finalístico da administração pública, com o foco em promover benefícios para os cidadãos mineiros.

Dessa forma, os objetivos estratégicos são:

1) Disponibilizar e viabilizar serviços de maneira simples, rápida e acessível à população em todo o Estado.
2) Transformar os serviços de trânsito com foco nos cidadãos.
3) Promover a devida reparação às pessoas e regiões atingidas e compensação ao estado de Minas Gerais após desastres minerários, fortalecendo a articulação entre governos e instituições.

4.5.2 PERSPECTIVA RESULTADOS

Já a perspectiva resultado, condiz aos objetivos estratégicos dedicados à atuação da Seplag enquanto área meio, ou seja, uma atuação interna ao Governo de Minas, mas convergente aos resultados perseguidos pela Pasta.

Os seus objetivos estratégicos são:

1) Promover o uso eficiente dos recursos disponíveis para execução de serviços e políticas públicas tempestivos e de qualidade.
2) Promover a coordenação e o alinhamento das ações com foco na implementação da estratégia governamental.
3) Transformar os serviços e políticas públicas por meio de uma cultura de inovação.
4) Potencializar o desempenho dos servidores com foco em ações de engajamento, em parceria com os órgãos e as entidades.

4.5.3 PERSPECTIVA PROCESSOS INTERNOS

A perspectiva "Processos internos", tem o olhar voltado para "dentro" da instituição.

Os objetivos estratégicos são:

1) Simplificar os principais processos de cada unidade buscando facilitar as rotinas de trabalho dos parceiros.
2) Promover uma comunicação institucional interna simples, abrangente e acessível.
3) Disponibilizar soluções tecnológicas que aperfeiçoem os processos de trabalho e viabilizem a geração de informação de qualidade para a tomada de decisão.
4) Promover a gestão da informação e do conhecimento para garantir a continuidade dos processos.

4.5.4 PERSPECTIVA SUPORTE

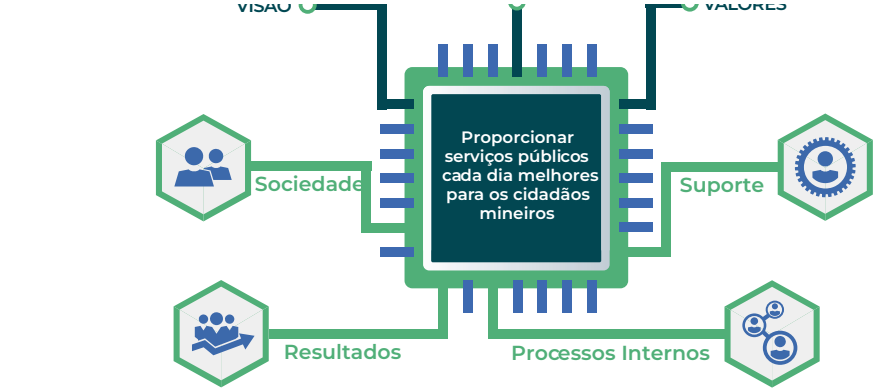
A perspectiva "Suporte", também com o foco interno à Seplag, busca dar o apoio necessário ao desenvolvimento de todas as ações sob responsabilidade do Órgão.

Os objetivos estratégicos são:

1) Desenvolver pessoas para conduzir os processos críticos de cada unidade garantindo a qualidade dos serviços.

2) Aprimorar e uniformizar infraestrutura e recursos materiais das unidades da Seplag para proporcionar melhores condições de trabalho.

Figura 4 – Mapa Estratégico: Planejamento Estratégico Seplag-MG 2025-2028



VISÃO

Prover o atendimento de qualidade ao cidadão e garantir aos órgãos os meios e recursos necessários para a entrega eficiente de políticas públicas com foco na satisfação da população mineira

MISSÃO

Viabilizar os meios e coordenar as ações necessárias para que o cidadão receba serviços e políticas públicas de qualidade

VALORES

- Empatia
- Inclusão
- Comprometimento
- Comunicação assertiva
- Inovação e simplificação
- Foco no cidadão

SOCIEDADE

Objetivos

- Disponibilizar e viabilizar serviços de maneira simples, rápida e acessível à população em todo o estado
- Transformar os serviços de trânsito com foco nos cidadãos
- Promover a devida reparação às pessoas e regiões atingidas e compensação ao Estado de Minas Gerais após desastres minerários, fortalecendo a articulação entre governos e instituições

SUPORTE

Objetivos

- Desenvolver pessoas para conduzir os processos críticos de cada unidade garantindo a qualidade das entregas
- Aprimorar e uniformizar infraestrutura e recursos materiais das unidades da Seplag para proporcionar melhores condições de trabalho

PROCESSOS INTERNOS

Objetivos

- Simplificar os principais processos de cada unidade buscando facilitar as rotinas de trabalho dos parceiros
- Promover uma comunicação institucional interna simples, abrangente e acessível
- Disponibilizar soluções tecnológicas que aperfeiçoem os processos de trabalho e viabilizem a geração de informação de qualidade para a tomada de decisão
- Promover a gestão da informação e do conhecimento para garantir a continuidade dos processos

RESULTADOS

Objetivos

- Promover o uso eficiente dos recursos disponíveis para execução de serviços e políticas públicas tempestivos e de qualidade
- Promover a coordenação e o alinhamento das ações com foco na implementação da estratégia governamental
- Transformar os serviços e políticas públicas por meio de uma cultura de inovação
- Potencializar o desempenho dos servidores com foco em ações de engajamento, em parceria com os órgãos e entidades

Fonte: Elaboração própria

Por fim, para cada objetivo estratégico foram construídos os indicadores estratégicos, que são os padrões utilizados para avaliar e mensurar o desempenho alcançado frente ao resultado esperado. Sendo aproximações da realidade, eles desempenham, portanto, um papel fundamental como pontos de alerta para a execução e o monitoramento do planejamento objetivo de acordo. Cada objetivo é mensurado por

pelo menos um indicador, com suas respectivas metas para o ciclo 2025-2028.

Enquanto os indicadores monitoram o progresso em direção aos objetivos, as metas estabelecem os resultados desejados num determinado prazo. Em essência, as metas quantificam os objetivos estratégicos, levando em consideração o contexto, as tendências passadas de desempenho, quando possível, e garantindo que os desafios estabelecidos sejam viáveis.

4.6 LANÇAMENTO DO PLANO ESTRATÉGICO

Para que o Plano Estratégico alcançasse uma ampla divulgação e fosse acessado por um número significativo de servidores internos à Seplag e de demais órgãos do Estado, a Aest atuou em parceria com a Assessoria de Comunicação da Seplag (Ascom).

Dessa forma, foram adotadas diversas estratégicas de divulgação. Na primeira delas, a Ascom publicou em seus canais de comunicação, como o informativo "Seplag informa" presente no e-mail institucional e nas redes sociais, peças que informavam a construção do Plano Estratégico.

Contudo, a grande ação de marketing realizada foi o evento de lançamento do Plano, que aconteceu presencialmente, no auditório JK, existente no complexo da Cidade Administrativa de Minas Gerais.

Para este evento, a Aest elaborou um roteiro de programação do evento e a Ascom auxiliou tanto na ampla divulgação, quanto na convocação de autoridades, bem como atuando como cerimonialista na data.

O evento contou com o comparecimento em peso dos servidores da Seplag, totalizando a presença de mais 500 pessoas, que prestigiaram a apresentação formal do Plano e participaram de um momento de confraternização pós a cerimônia.

Para endossar ainda mais a divulgação do Plano, foram distribuídas garrafinhas térmicas, no dia do lançamento, que continham a logo do Plano e o QR Code de acesso a ele, com o intuito de facilitar a sua consulta no dia de dia de trabalho (Figura 5). O Plano impresso fisicamente, foi entregue às autoridades presentes.

Figura 6 – Garrafa térmica com o QR Code do Plano Estratégico e o plano físico

Fonte: Elaboração própria

5. CONCLUSÃO

Este artigo aborda sobre o processo de elaboração do Plano Estratégico da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, que visa nortear o trabalho a ser realizado nos próximos quatro anos (2025-2028). Dessa maneira, trata-se da articulação da Assessoria Estratégica em parceria metodológica com a Fundação João Pinheiro, na sistematização de um diagnóstico da Seplag, bem como da construção de um plano participativo, por meio de entrevistas e questionário online com o corpo de servidores que compõe a Pasta.

Dessa maneira, este trabalho se inicia com a importância da reforma administrativa realizada em 2023, que ampliou a atuação da Seplag e enfatizou a necessidade da elaboração de um instrumento estratégico de médio prazo. Em seguida, foi feita uma contextualização das suas 9 subsecretarias e sua atuação dentro da Pasta.

Ademais, foram trazidos os objetivos e a metodologia que foram perseguidos neste trabalho, a fim de construir um Plano que efetivamente contemplasse os apontamentos do diagnóstico. O fruto deste trabalho, foi a concretização de um instrumento objetivo, que por meio de seu propósito, missão, visão e valores, bem como com objetivos estratégicos, metas e indicadores, que irão mensurar o desempenho da Secretaria.

Por fim, o evento de lançamento do Plano estratégico e a sua estratégia de divulgação, influenciam para que efetivamente ele seja consultado com facilidade no dia a dia dos servidores da Seplag.

Durante o processo de elaboração do diagnóstico do Plano, percebeu-se ausência de informações relevantes materializadas em documentos. Para contornar este problema, as entrevistas realizadas por um agente externo à Pasta foram fundamentais. Entretanto, sabe-se que, devido às mudanças naturais ocorridas nos diversos cargos do Poder Público, muito conhecimento acaba se perdendo ao longo do tempo por ausência de adequada gestão do conhecimento.

Ademais, no início de estruturação do Plano, pretendeu-se tratar também das entidades vinculadas à Seplag, sendo elas o Instituto de Metrologia e Qualidade do Estado de Minas Gerais (Ipem-MG), o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (Ipsemg), a Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (Prodemge) e a própria Fundação João Pinheiro. Os dirigentes máximos dessas entidades, inclusive, foram entrevistados durante o processo de diagnóstico. Entretanto, ao finalizar o diagnóstico percebeu-se elementos insuficientes para tratar das entidades no instrumento em elaboração. Por esse motivo, o Plano restringiu-se à Seplag.

Sugere-se a realização de estudos futuros com o intuito de se analisar os desdobramentos após o lançamento do Plano Estratégico. Verificar a execução dos instrumentos, os pontos de melhoria e os resultados alcançados pela Pasta com o advento do documento norteador possibilitaria, em uma futura revisão, aprimorar as falhas identificadas e contribuir para a confecção de um instrumento capaz de contribuir ainda mais para o alcance dos resultados perseguidos pela Administração Pública.

6. Referências

1. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Quem somos. Disponível em: https://fjp.mg.gov.br/a-fjp/>. Acesso em 7 de abril de 2025.
2. MINAS GERAIS. Lei nº 24.313, de 28 de abril de 2023a. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: < https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/24313/2023/ />. Acesso em: 10 abril 2025.
3. MINAS GERAIS. Decreto nº 48.636, de 19 de junho de 2023b. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências. Disponível em: < https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48636/2023/?cons=1>. Acesso em: 10 abril 2025.
4. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS. Plano estratégico 2025 – 2028. Disponível em: < https://www.mg.gov.br/planejamento/documento/planejamento-estrategico-seplag-mg-2025-2028>. Acesso em 26 de março de 2025.

TEMA

04

Fundamentos econômicos do planejamento orçamentário, política fiscal, financiamento das políticas públicas, tributação e operações de crédito

SUMÁRIO DOS TEMAS

SUMÁRIO DOS ARTIGOS

708 Lições das reformas tributárias abandonadas: caminhos para uma política fiscal eficiente

- Marlildo Lima Leite
- Andrei de Lima e Silva
- Luis Abel da Silva Filho
- Yuri Cesar de Lima e Silva

722 Mecanismos de indução ao planejamento nacional via operações de crédito

- Bruno Francisco Baeta Silva
- João Coelho Brasil
- Victor Deleon Oliveira

734 O orçamento climático como instrumento de governança municipal

- Carlos Augusto Freitas de Oliveira Góes
- Daniel Gleidson Mancebo de Araújo

746 Operações de crédito no estado do Tocantins: um estudo sobre a receita, despesa e impactos socioeconômicos

- Vivian Dias Diniz

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Lições das reformas tributárias abandonadas: caminhos para uma política fiscal eficiente

- **Marlildo Lima Leite**
  Universidade Federal de Roraima – UFRR, Brasil
  E–mail: marlildo@hotmail.com
- **Andrei de Lima e Silva**
  Universidade Federal de Roraima – UFRR, Brasil
  E–mail: andrei_als@hotmail.com
- **Luis Abel da Silva Filho**
  Universidade Regional do Cariri – URCA, Brasil
  E–mail: abeleconomia@hotmail.com
- **Yuri Cesar de Lima e Silva**
  Secretaria de Planejamento e Orçamento de Roraima – SEPLAN/RR, Brasil
  E–mail: yuri.silva@planejamento.rr.gov.br
  Universidade Federal de Roraima – UFRR, Brasil
  E–mail: yuricesar.silva@ufrr.br

Resumo

Os resultados indicam que as propostas Cerf e PEC 046–A/95 teriam impulsionado de forma expressiva o crescimento econômico e o acúmulo de capital, gerando ganhos no padrão de vida de 0,07% e 0,27%, respectivamente. Em contrapartida, os cenários que concentravam a tributação exclusivamente sobre o consumo apresentaram variações negativas no bem–estar de –0,43% e –0,87%. Esses achados poderiam ter fornecido insights valiosos para a tomada de decisão na elaboração da atual reforma tributária, sugerindo que uma combinação equilibrada entre tributação sobre consumo e sobre renda (capital e trabalho) teria potencializado os ganhos macroeconômicos sem sacrificar a equidade. A reforma atualmente aprovada – que foca na simplificação e unificação de tributos – pode não ser suficiente para atingir os impactos positivos identificados neste estudo, evidenciando a necessidade de uma abordagem mais integrada que incorpore os resultados das simulações para aprimorar a eficiência fiscal e os efeitos redistributivos.

Palavras–chave: Equilíbrio geral; Impactos macroeconômicos; Dinâmica; Reforma tributária; Bem–estar.

1. INTRODUÇÃO

O sistema tributário brasileiro, desde sua consolidação em meados da década de 1960, tem se mostrado um dos principais entraves à eficiência econômica e à equidade distributiva no país. Marcado por excessiva complexidade, sobreposição de tributos, elevado grau de regressividade e ineficiências alocativas, o atual arranjo tributário impõe custos expressivos ao setor produtivo, desincentiva o investimento e agrava desigualdades. Diante desse quadro, a reforma tributária

tornou–se um tema recorrente no debate econômico e político nacional, figurando como agenda permanente em diversas legislaturas, ainda que, na maioria dos casos, as propostas não tenham avançado de forma substancial.

Ao longo das últimas décadas, diversos estudos aplicados ao caso brasileiro têm buscado quantificar os potenciais efeitos de reformas estruturais sobre variáveis macroeconômicas centrais. Entre eles, destacam–se os trabalhos de Santos e Pereira (2010), Pereira e Ferreira (2010), Santana, Cavalcanti e Paes (2012) e Cezario (2014), que enfatizam os impactos de alterações na tributação sobre o consumo e sobre a renda. A literatura converge em apontar que reformas bem desenhadas podem não apenas induzir ganhos de eficiência e produtividade, mas também ampliar o bem–estar agregado da sociedade e favorecer a consolidação fiscal. Ainda assim, apesar das evidências acumuladas, a maioria das propostas de reforma de caráter estrutural foi arquivada, substituída ou diluída em projetos mais limitados em escopo e profundidade.

Exemplos paradigmáticos dessa trajetória frustrada são a proposta da Comissão Executiva da Reforma Fiscal (Cerf) e a Proposta de Emenda à Constituição nº 046–A/1995. Ambas apresentavam uma abordagem ampla, articulando mudanças na tributação direta e indireta e contemplando elementos de simplificação, neutralidade e progressividade. Entretanto, por razões políticas e institucionais, essas iniciativas foram abandonadas antes de sua implementação, deixando um legado normativo importante, mas pouco aproveitado na prática. Em contraste, a reforma tributária aprovada em 2023 — centrada na simplificação e unificação dos tributos sobre o consumo —, ainda que relevante, permanece limitada ao rearranjo da tributação indireta. Não incorpora elementos estruturais mais ambiciosos, como a reconfiguração da tributação sobre renda e capital, o que pode limitar seus efeitos sobre o crescimento e a equidade de longo prazo.

Neste contexto, torna–se pertinente retomar e avaliar, à luz da economia brasileira atual, os possíveis impactos de propostas anteriormente abandonadas, sobretudo aquelas com desenho técnico mais robusto e abrangente. O presente estudo propõe–se a preencher essa lacuna ao simular, por meio de um modelo dinâmico de equilíbrio geral, os efeitos de longo prazo das propostas da Cerf e da PEC 046–A/95, comparando–os com dois cenários hipotéticos adicionais — ambos construídos para testar os limites e consequências de diferentes composições da carga tributária, com destaque para a relação entre tributação sobre o consumo e sobre a renda do capital.

O artigo está organizado da seguinte forma: a segunda seção apresenta os objetivos do trabalho. A seção 3 apresenta uma breve revisão da literatura, abordando as principais contribuições teóricas e empíricas sobre os efeitos de reformas tributárias no Brasil. A seção 4 descreve o modelo macroeconômico dinâmico utilizado e discute a estratégia de calibração adotada. Na seção 5, são apresentados e discutidos os resultados das simulações. Por fim, são apresentadas as conclusões, destacando as implicações políticas e econômicas do estudo.

2. OBJETIVOS

O presente estudo tem como objetivo principal avaliar os impactos macroeconômicos e de bem–estar associados a diferentes cenários de reforma tributária no Brasil, com ênfase na análise de duas propostas amplas e tecnicamente consistentes que acabaram sendo abandonadas ao longo do tempo: a proposta da Comissão Executiva da Reforma Fiscal (Cerf) e a Proposta de Emenda à Constituição nº 046–A/1995. Para isso, utiliza–se um modelo dinâmico de equilíbrio geral calibrado com dados representativos da economia brasileira contemporânea, permitindo a simulação de mudanças na estrutura tributária e a quantificação de seus efeitos de longo prazo sobre variáveis centrais, como o produto interno bruto, o estoque de capital e o bem–estar agregado da população.

Adicionalmente, o estudo contempla dois cenários contrafactuais: um baseado na substituição parcial da tributação sobre a renda do capital por uma maior carga sobre o consumo, e outro com uma estrutura tributária concentrada exclusivamente na tributação do consumo. A análise comparativa entre esses quatro cenários visa não apenas identificar os desenhos tributários mais eficazes em termos de crescimento econômico e equidade, mas também oferecer subsídios para o debate atual sobre a reforma tributária brasileira. Embora a reforma aprovada em 2023 represente um avanço relevante no que diz respeito à simplificação e racionalização da tributação sobre bens e serviços, ela carece de profundidade estrutural e deixa de enfrentar problemas históricos relacionados à tributação sobre a renda, o capital e a regressividade do sistema como um todo.

Dessa forma, o estudo pretende contribuir para o avanço da literatura aplicada em economia pública, oferecendo uma avaliação robusta dos efeitos de propostas estruturais que, embora não tenham sido implementadas, poderiam ter gerado ganhos expressivos de eficiência e bem–estar. Ao mesmo tempo, busca–se fornecer elementos quantitativos que possam informar futuras etapas da reforma tributária, orientando a formulação de políticas fiscais mais integradas, progressivas e alinhadas aos objetivos de crescimento sustentável e justiça social.

Ao final, espera–se que os resultados aqui apresentados possam ajudar em futuras rodadas de discussão sobre a reforma tributária, sobretudo no que tange à necessidade de combinar simplicidade, neutralidade e progressividade como pilares de um sistema fiscal mais eficiente e justo.

3. REVISÃO DA LITERATURA

Nesta seção, são discutidos os principais trabalhos empíricos que, por meio da utilização de modelos macroeconômicos de equilíbrio geral, investigam os efeitos da política fiscal no contexto brasileiro. Esses estudos compõem uma literatura crescente que combina ferramentas da macroeconomia dinâmica com questões estruturais do sistema tributário nacional, permitindo avaliar de forma quantitativa os impactos de reformas sobre variáveis fundamentais como produto, investimento, bem–estar e distribuição de renda.

Carvalho e Valli (2011) desenvolveram um modelo DSGE (Dynamic Stochastic General Equilibrium Model) calibrado com características institucionais específicas da economia brasileira, como a meta de superávit primário, a natureza cíclica dos gastos públicos, programas de transferência de renda, investimento estatal e formas distorcivas de taxação. A partir desse arcabouço, os autores analisaram os efeitos de diferentes choques fiscais sobre o ciclo econômico, com atenção especial às políticas expansionistas implementadas como resposta a crises econômicas. Os resultados indicam que uma redução do superávit primário gera efeitos expansionistas sobre o produto, mas de curta duração; que o aumento do investimento público provoca inicialmente uma contração da atividade econômica, revertida em expansão no médio prazo; e que a elevação das transferências governamentais, embora também gere estímulo inicial, tem efeitos igualmente transitórios.

Santos e Pereira (2010), por sua vez, investigaram os impactos econômicos e distributivos de uma proposta de reforma tributária defendida pelo governo federal à época, baseada na substituição de tributos sobre investimento e trabalho por maior tributação sobre o consumo. A justificativa teórica repousava na hipótese de que a taxação da renda e da poupança desestimula o crescimento ao penalizar a acumulação de capital e o esforço laboral, ao passo que a tributação sobre o consumo seria menos danosa às decisões intertemporais dos agentes. Utilizando um modelo DSGE com agentes heterogêneos, os autores encontraram que a reforma aumentaria a acumulação de ativos, a oferta de trabalho e o nível de produto da economia. No entanto, destacaram também um efeito adverso sobre a equidade do bem–estar, pois indivíduos com restrições à poupança não se beneficiariam da redução dos impostos sobre o capital.

Em Pereira e Ferreira (2010), o foco recaiu sobre os efeitos de uma reforma voltada à redução de distorções alocativas e da cumulatividade tributária, tomando como base uma proposta formulada pelo Ministério da Fazenda. Com o uso de um modelo recursivo dinâmico calibrado para a economia brasileira, os autores estimaram que a implementação da reforma poderia elevar o crescimento médio anual da economia em 1,2% ao longo dos oito anos subsequentes, além de ampliar o produto em 14% em relação à sua tendência pré–reforma. Os impactos estimados sobre o investimento privado são expressivos: um crescimento acumulado de 40%, com consequente aumento da taxa de investimento agregado de 20% para 26% do PIB. Os autores concluem que, além de ganhos substanciais para o consumo, a reforma geraria elevações significativas no bem–estar agregado.

A abordagem de Santana, Cavalcanti e Paes (2012) difere por enfatizar a interação entre carga tributária e composição do gasto público, especialmente no que tange à relação entre consumo e investimento do governo. Por meio de um modelo de equilíbrio geral com crescimento exógeno, os autores identificaram que o consumo público brasileiro estaria acima do nível ótimo, enquanto os investimentos estariam aquém do desejável. Segundo os resultados obtidos, uma redução da carga tributária fundamentada apenas na compressão do consumo público não teria efeitos relevantes sobre o produto, o consumo privado ou o estoque de capital, além de provocar uma

deterioração expressiva do consumo do governo. Em contrapartida, quando essa redução tributária é acompanhada de uma realocação em favor do investimento público, o modelo aponta para ganhos expressivos em termos de acúmulo de capital, ampliação do bem–estar e aumento da arrecadação, mesmo com menor carga tributária.

Por fim, Cezario (2014) adotou uma abordagem mais abrangente ao simular quatro propostas distintas de reforma tributária por meio de um modelo de equilíbrio geral calibrado para o Brasil. A análise concentrou–se nos impactos de longo prazo que cada proposta teria sobre variáveis macroeconômicas fundamentais. Os resultados apontam que, do ponto de vista da eficiência econômica, a reforma mais favorável seria aquela que amplia a tributação sobre o consumo e reduz a carga sobre a renda do capital. Conforme evidenciado nas simulações, esse tipo de reforma promoveria expressiva elevação nos níveis de investimento, no produto potencial da economia e no consumo agregado, reforçando os argumentos a favor da reestruturação da base tributária como instrumento de estímulo à expansão econômica sustentada.

3. METODOLOGIA

Esta seção apresenta o modelo utilizado para a realização das simulações econômicas propostas neste estudo. Trata–se de uma adaptação do arcabouço originalmente desenvolvido por Araújo e Ferreira (1999), o qual, por sua vez, é uma variante do modelo de crescimento neoclássico com horizonte infinito, formulado inicialmente por Ramsey (1928). O modelo contempla três agentes representativos: governo, firmas e famílias, todos dotados de informação perfeita. Os mercados são perfeitamente competitivos, sem presença de fricções nominais ou reais.

3.1. MODELO

3.1.1. ATUAÇÃO DO GOVERNO: A POLÍTICA TRIBUTÁRIA

A atuação do governo ocorre por meio de uma política fiscal ativa, com arrecadação baseada em tributos incidentes sobre o consumo, o investimento, a renda do trabalho e a renda do capital. Toda a receita tributária é redistribuída às famílias na forma de transferências do tipo lump–sum, sem caráter distorcivo adicional.

O equilíbrio orçamentário do governo em cada período é representado pela seguinte identidade:

$$\tau_c C_t + \tau_i I_t + \tau_h w_t L_t + \tau_k r_t K_t = V_t$$

em que C_t, I_t, L_t, e K_t denotam, respectivamente, o consumo agregado, o investimento bruto, a oferta de trabalho e o estoque de capital; w_t é o salário real, r_t a taxa de retorno do capital; τ_c, τ_i, τ_h e τ_k representam as alíquotas de imposto sobre consumo, investimento, renda do trabalho e renda do capital, respectivamente. Por fim, V_t corresponde às transferências governamentais às famílias.

3.1.2. O PROBLEMA DAS FIRMAS

As firmas operam em concorrência perfeita e produzem o único bem da economia a partir de uma função de produção Cobb–Douglas do tipo:

$$Y_t = F(K_t, L_t) = K_t^{\theta} L_t^{1-\theta}$$

onde Y_t é o produto agregado e $\theta \in (0,1)$ representa a participação do capital na renda. Dado os preços r_t e w_t, as firmas escolhem, em cada período, as quantidades de capital e trabalho que maximizam seus lucros:

$$\max_{K_t, L_t} \Pi_t = Y_t - w_t L_t - r_t K_t$$

As condições de primeira ordem implicam:

$$w_t = \frac{\partial Y_t}{\partial L_t} = (1-\theta)K_t^{\theta}L_t^{-\theta}$$
$$r_t = \frac{\partial Y_t}{\partial K_t} = \theta K_t^{\theta-1}L_t^{1-\theta}$$

A razão entre salário e retorno do capital é dada por:

$$\frac{w_t}{r_t} = \frac{(1-\theta)}{\theta} \cdot \frac{K_t}{L_t}$$

Sendo assim, alterações nas alíquotas de impostos não afetam as decisões de demanda por insumos das firmas, que são puramente determinadas por preços relativos e tecnologia.

3.1.3. O PROBLEMA DAS FAMÍLIAS

As famílias são proprietárias dos insumos produtivos e das firmas, auferindo renda por meio de salários, aluguel de capital, lucros e transferências governamentais. Essa renda é destinada ao consumo e ao investimento, ao mesmo tempo em que os indivíduos decidem sobre a alocação de seu tempo entre trabalho e lazer.

Assume–se uma população representativa de agentes idênticos, com horizonte infinito, dotados inicialmente de um estoque positivo de capital $K_0 > 0$ e uma unidade de tempo por período. A evolução do capital segue a dinâmica:

$$K_{t+1} = (1-\delta)K_t + I_t$$

onde δ é a taxa de depreciação. A restrição orçamentária intertemporal da família em cada período é expressa por:

$$(1+\tau_c)C_t + (1+\tau_i)I_t = (1-\tau_h)w_t L_t + (1-\tau_k)r_t K_t + V_t + \Pi_t$$

sendo Π_t os lucros distribuídos pelas firmas. A função utilidade é do tipo logarítmica aditiva com separabilidade entre consumo e lazer:

$$U(C,L) = \sum_{t=0}^{\infty} \beta^t [\ln C_t + A \ln(1-L_t)]$$

em que $\beta \in (0,1)$ é o fator de desconto intertemporal e $A > 0$ representa a preferência relativa por lazer. As famílias escolhem trajetórias $\{C_t, L_t\}$ que maximizam $U(C,L)$, sujeitas a restrição orçamentária intertemporal, a evolução do capital e às dotações iniciais.

3.1.4. CONDIÇÕES DE EQUILÍBRIO

Considerando a restrição orçamentária agregada, o equilíbrio no mercado de bens pode ser expresso por:

$$C_t + I_t = w_t L_t + r_t K_t$$

Combinando com a função de produção, obtém–se:

$$C_t + I_t = K_t^{\theta} L_t^{1-\theta}$$

No equilíbrio competitivo, os mercados de bens e fatores (trabalho e capital) se encontram simultaneamente em equilíbrio.

3.1.5. ESTADO ESTACIONÁRIO

Dadas as hipóteses do modelo, existe um único estado estacionário caracterizado por níveis constantes das variáveis endógenas. Combinando as equações de primeira ordem das firmas e famílias, a lei de movimento do capital e as identidades de equilíbrio, obtém–se as soluções analíticas para o trabalho e o capital de longo prazo:

$$L_{ss} = \frac{(1-\theta)(1-\tau_h)}{(1-\theta)(1-\tau_h) + A(1+\tau_c)\left[1 - \frac{(1-\tau_k)\delta\theta\beta}{(1+\tau_i)(1-\beta+\beta\delta)}\right]}$$

$$K_{ss} = \left(\frac{(1-\tau_k)\beta\theta L_{ss}}{1-\beta(1-\delta)(1+\tau_i)}\right)^{\frac{1}{1-\theta}}$$

3.2. ESTRATÉGIA DE CALIBRAÇÃO

A calibração do modelo proposto neste estudo tem como objetivo definir valores para os parâmetros estruturais e de política fiscal de forma que a economia simulada reproduza adequadamente características observadas da economia brasileira em seu estado estacionário. Pressupõe–se, para fins de simplificação, que o Brasil encontrava–se em equilíbrio estacionário no ano de 2019, o que, embora seja uma hipótese forte, permite ancorar a análise empírica em dados observáveis e facilita a interpretação dos impactos contrafactuais simulados.

Os parâmetros fiscais foram obtidos a partir da Receita Federal do Brasil (2020), enquanto os demais agregados macroeconômicos foram extraídos das Contas Nacionais do IBGE (2020). A agregação das receitas tributárias seguiu os seguintes critérios: (i) impostos sobre a renda do trabalho compreendem o Imposto de Renda da Pessoa Física e os encargos sobre a folha de pagamento, totalizando 12,29% do PIB; (ii) impostos sobre a renda do capital incluem o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e retenções não alocáveis, somando 4,36% do PIB; (iii) impostos sobre investimento englobam tributos incidentes sobre transações financeiras e sobre o patrimônio, correspondendo a 2,16% do PIB; e (iv) impostos sobre o consumo abrangem tributos sobre bens e serviços e outros impostos indiretos, alcançando 14,38% do PIB.

3.2.1. POLÍTICA FISCAL

A alíquota de imposto sobre o consumo (τ_c) é obtida considerando que os impostos incidentes sobre o consumo totalizam 14,38% do PIB e que a razão C/Y é igual a 0,8512. Assim:

$$\tau_c \cdot C = 0{,}1438 \cdot Y \Rightarrow \tau_c = \frac{0{,}1438}{0{,}8512} = 0{,}1689$$

A alíquota de imposto sobre o capital (τ_k) é calculada a partir de uma taxa de retorno do capital de 5,97% a.a., compatível com a taxa real de juros observada no período. Supondo uma razão capital–produto $K/Y = 2{,}50$, tem–se:

$$\tau_k \cdot r \cdot K = 0{,}0436 \cdot Y \Rightarrow \tau_k = \frac{0{,}0436}{r \cdot K/Y} = \frac{0{,}0436}{0{,}0597 \cdot 2{,}5} = 0{,}2921$$

A alíquota sobre a renda do trabalho (τ_h) é determinada com base nos tributos sobre trabalho, que correspondem a 12,29% do PIB. Assumindo $\theta = 0{,}1493$, a produtividade marginal do trabalho implica:

$$w = (1-\theta) \cdot \frac{Y}{L} \Rightarrow \tau_h = \frac{0{,}1229}{(1-\theta)} = 0{,}1445$$

No caso do imposto sobre o investimento (τ_i), utiliza–se a razão $I/Y = 0{,}1488$, o que implica:

$$\tau_i \cdot I = 0{,}0216 \cdot Y \Rightarrow \tau_i = \frac{0{,}0216}{0{,}1488} = 0{,}1452$$

Com essas alíquotas calibradas, o modelo gera uma carga tributária total de 33,19% do PIB, valor compatível com os dados observados da economia brasileira em 2019.

3.2.2. PARÂMETROS TECNOLÓGICOS E DE PREFERÊNCIAS

Para a participação do capital na renda (θ), parte–se da equação de demanda ótima de capital:

$$r = \theta \cdot \frac{Y}{K} \Rightarrow \theta = r \cdot \frac{K}{Y} = 0{,}0597 \cdot 2{,}5 = 0{,}1493$$

A taxa de depreciação do capital (δ) é calculada a partir da identidade contábil do estado estacionário $I = \delta K$, considerando $I/Y = 0\ 1488$ e $K/Y = 2{,}5$:

$$\delta = \frac{I}{K} = \frac{0{,}1488}{2{,}5} = 0{,}0595$$

A taxa de desconto intertemporal (β) é determinada pela condição de Euler no equilíbrio de longo prazo:

$$\beta = \frac{(1+\tau_i)}{(1-\tau_k)r + (1+\tau_i)(1-\delta)} = \frac{1{,}1452}{(1-0{,}2921)\cdot 0{,}0597 + 1{,}1452 \cdot (1-0{,}0595)} = 0{,}7636$$

Por fim, o parâmetro de preferência pelo lazer (A) é inferido com base na equação de equilíbrio estacionário para L_{ss}, assumindo que os indivíduos dedicam, em média, 24% do tempo disponível ao trabalho:

$$A = \frac{(1-\theta)(1-\tau_h)}{L_{ss}} - 1 \cdot \frac{1}{(1+\tau_c)\left[1 - \frac{(1-\tau_k)\delta\theta\beta}{(1+\tau_i)(1-\beta+\beta\delta)}\right]} = 2{,}0014$$

A Tabela 1 resume os valores calibrados dos parâmetros utilizados no modelo:

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme destacado anteriormente, as simulações foram realizadas com base no modelo dinâmico proposto por Araújo e Ferreira (1999), cuja estrutura, uma vez calibrada e resolvida para o estado estacionário, revelou elevada sensibilidade da economia brasileira a alterações na composição da estrutura tributária utilizada para financiar os gastos públicos. Foram simulados quatro diferentes cenários de reforma tributária, contemplando:

I) a proposta da Comissão Executiva da Reforma Fiscal (Cerf);
II) a proposta contida na PEC 046–A/95;

Ambas historicamente abandonadas ou parcialmente absorvidas em iniciativas posteriores e não implementadas;

III) uma proposta contrafactual de elevação da tributação sobre consumo, com eliminação total da tributação sobre a renda do capital; e
IV) uma proposta alternativa, também hipotética, na qual a tributação sobre investimento, renda do capital e renda do trabalho é eliminada, restando o consumo como única base de arrecadação.

Tabela 1 – Parâmetros calibrados da economia brasileira (2019)

Parâmetro	Descrição	Valor
τ_c	Alíquota do imposto sobre consumo	0,1689
τ_k	Alíquota do imposto sobre renda do capital	0,2921
τ_h	Alíquota do imposto sobre renda do trabalho	0,1445
τ_i	Alíquota do imposto sobre investimento	0,1452
θ	Participação do capital no produto	0,1493
δ	Taxa de depreciação do capital físico	0,0595
β	Fator de desconto intertemporal	0,7636
A	Peso do lazer na função utilidade das famílias	2,0014

Fonte: Elaboração do autor, com base em RFB (2020) e IBGE (2020).

As simulações consideram uma periodicidade anual, com um horizonte de cinquenta períodos, e os resultados são expressos como variações percentuais em relação ao estado estacionário inicial. A Tabela 2 resume os resultados obtidos nos quatro exercícios propostos.

Tabela 2 – Desempenho esperado da economia brasileira

Descrição	Atual	Cerf	046–A/95	Proposta A*	Proposta B**
Arrecadação de Impostos***					
Sobre Consumo	14,38%	16,26%	19,46%	17,84%	33,18%
Sobre investimento	2,16%	1,70%	1,81%	3,05%	0,00%
Sobre renda do trabalho	12,29%	10,74%	6,96%	12,29%	0,00%
Sobre renda do capital	4,36%	4,26%	3,92%	0,00%	0,00%
Total	**33,19%**	**32,97%**	**32,15%**	**33,18%**	**33,18%**
Variáveis macroeconômicas					
Estoque de capital ****	–	5,54%	10,96%	53,22%	84,72%
Horas trabalhadas ****	–	0,64%	2,38%	2,09%	4,94%
Consumo ****	–	0,62%	2,33%	0,64%	1,85%
Produto ****	–	1,36%	3,61%	8,46%	14,18%
(Capital/PIB)	2,5	2,60	2,68	3,53	4,04
(Consumo/PIB)	0,85	0,85	0,84	0,79	0,85
(Investimento/PIB)	0,15	0,15	0,16	0,21	0,15
Ganho em bem–estar	–	**0,07%**	**0,27%**	**–0,43%**	**–0,87%**

*** Elevação de tributos sobre consumo e redução de tributos sobre o rendimento do capital.**
**** Tributação apenas sobre consumo.**
***** Percentual do PIB.**
****** Variação percentual.**
Fonte: Elaboração do autor.

A primeira simulação considerou a aplicação da proposta da Comissão Executiva da Reforma Fiscal (Cerf) à economia brasileira de 2019, de forma proporcionalizada, isto é, replicando as variações percentuais nas alíquotas tributárias originalmente previstas. Foram implementadas reduções nas alíquotas dos impostos sobre a renda do trabalho (–12,60%), sobre a renda do capital (–2,21%) e sobre o investimento (–24,3%), acompanhadas de uma elevação na alíquota incidente sobre o consumo (+13,93%).

Os resultados indicam um aumento de 5,54% no estoque de capital e de 1,36% no produto agregado. O

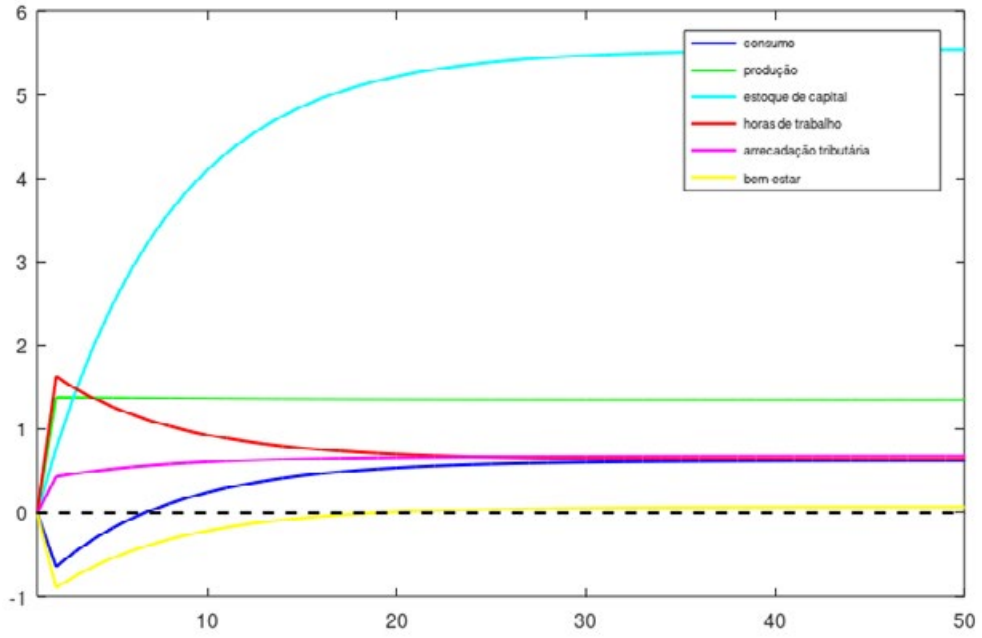
consumo apresenta elevação de 0,62%, enquanto as horas trabalhadas crescem 0,64%, culminando em um ganho de bem–estar de 0,07%. Observa–se, adicionalmente, uma leve elevação na razão capital–produto (), enquanto a proporção consumo–produto () permanece praticamente inalterada. A Figura 1 ilustra a dinâmica de transição da economia entre os estados estacionários.

Na segunda simulação, avaliou–se a proposta contida na PEC 046–A/95, incorporando reduções nas alíquotas dos impostos sobre a renda do trabalho (–43,35%), sobre a renda do capital (–10%) e sobre o investimento (–21,80%), com compensação via aumento na alíquota sobre o consumo (+37%).

Os resultados desta proposta são ainda mais expressivos do que os observados no exercício anterior. O estoque de capital cresce 10,96% e o produto, 3,61%. Os ganhos em consumo e em oferta de trabalho também são mais elevados, atingindo 2,33% e 2,38%, respectivamente. Como consequência, o bem–estar da sociedade aumenta em 0,27%. A Figura 2 apresenta a dinâmica de transição correspondente a este cenário.

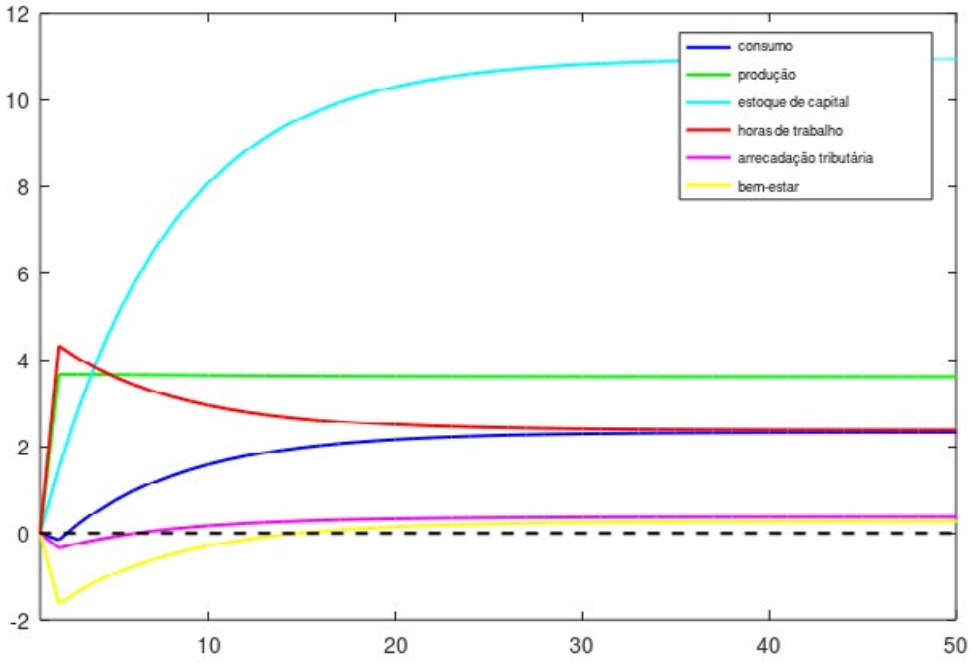
A análise das Figuras 1 e 2 revela diferenças importantes nas trajetórias de curto prazo. Na proposta da Cerf, observa–se uma queda inicial no consumo e um aumento nas horas trabalhadas, sendo esta última mais pronunciada. No caso da PEC 046–A/95, a contração inicial do consumo é mais moderada e o ajuste nas horas trabalhadas é mais contido, resultando em uma transição mais suave para o novo equilíbrio. Em ambos os casos, a substituição parcial da tributação sobre produção e renda por tributação sobre o consumo gera um aumento suficiente na base tributável, permitindo ganhos de bem–estar mesmo com alíquotas mais elevadas sobre o consumo.

Figura 1 – Proposta da Comissão Executiva da Reforma Fiscal aplicada à economia atual



Nota: Os valores mostram a mudança percentual em relação ao estado estacionário.
Fonte: Elaboração do autor.

Figura 2 – Proposta contida na PEC 046–A/95 aplicada à economia atual



Nota: Os valores mostram a mudança percentual em relação ao estado estacionário.
Fonte: Elaboração do autor.

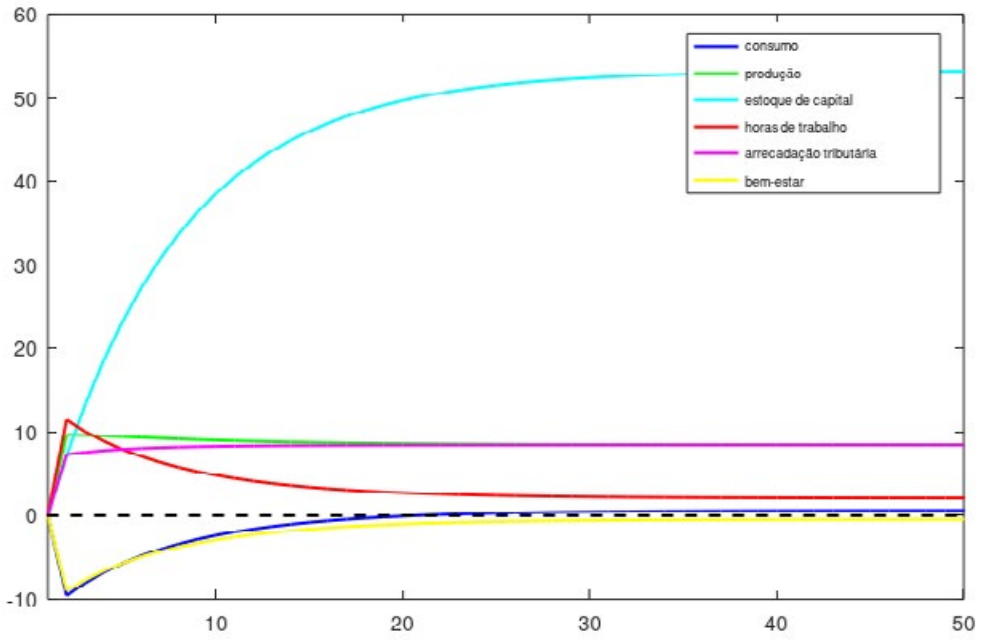
No terceiro exercício, foi simulada uma reforma que elimina a tributação sobre a renda do capital, compensada por uma elevação proporcional da alíquota incidente sobre o consumo. Ao contrário dos cenários anteriores, os resultados apontam para uma perda líquida de bem–estar, ainda que o produto e o estoque de capital registrem fortes expansões, de 8,46% e 53,22%, respectivamente.

Apesar do crescimento do produto, a concentração excessiva da carga tributária sobre o consumo gera distorções que comprometem a utilidade intertemporal das famílias. O consumo aumenta apenas 0,64% e as horas trabalhadas sobem 2,09%, enquanto o bem–estar agregado se reduz em 0,43%. Destaca–se, ainda, que o alívio tributário sobre o capital estimula a formação de poupança e amplia a arrecadação sobre investimento. A Figura 3 ilustra a dinâmica do ajuste econômico para este caso.

A última simulação considerou um cenário de tributação exclusiva sobre o consumo, com alíquotas nulas sobre o investimento, a renda do capital e a renda do trabalho. Tal proposta representa uma reforma radical, com implicações distributivas e macroeconômicas substanciais. Nesse caso, o estoque de capital aumentaria 84,72% e o produto registraria expansão de 14,18%, ao passo que as horas trabalhadas cresceriam 4,94%. No entanto, o bem–estar agregado se reduziria em 0,87%.

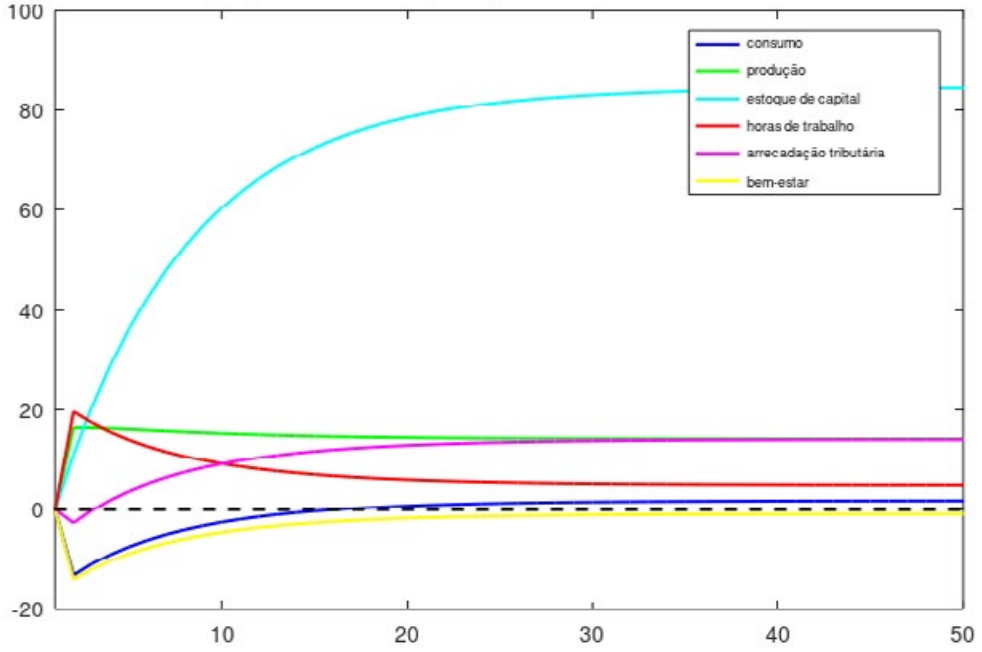
A razão capital–produto () alcançaria 4,04, evidenciando o forte estímulo à acumulação de capital, mas sem compensação suficiente do ponto de vista do consumo e da utilidade marginal intertemporal. O consumo aumentaria 1,85%, mas a razão permaneceria praticamente inalterada. A Figura 4 apresenta a transição dinâmica entre os estados estacionários neste cenário.

Figura 3 – Proposta de elevação dos tributos sobre consumo e eliminação da tributação sobre renda do capital



Nota: Os valores mostram a mudança percentual em relação ao estado estacionário.
Fonte: Elaboração do autor.

Figura 4 – Proposta de tributação exclusiva sobre consumo



Nota: Os valores mostram a mudança percentual em relação ao estado estacionário.
Fonte: Elaboração do autor.

Comparando os dois últimos cenários simulados, observa–se que ambos produzem forte estímulo ao crescimento do produto e do capital, porém à custa de perdas significativas de bem–estar. Na proposta de eliminação dos tributos sobre o capital, a arrecadação apresenta trajetória crescente desde o início do ajuste, enquanto no caso da tributação exclusiva sobre consumo há uma queda inicial na arrecadação, seguida de recuperação até

o novo equilíbrio. Em ambos os exercícios, verifica–se que reformas extremamente assimétricas na composição da carga tributária, ainda que eficazes para impulsionar o crescimento, não necessariamente resultam em ganhos líquidos de bem–estar para a sociedade.

5. CONCLUSÃO

Este estudo teve por objetivo investigar os efeitos macroeconômicos e de bem–estar associados a diferentes propostas de reforma tributária no Brasil, por meio da utilização de um modelo dinâmico de equilíbrio geral calibrado para a economia brasileira. A motivação central foi contribuir com o debate sobre os entraves estruturais do sistema tributário nacional e sua relação com o desenvolvimento econômico de longo prazo, em um contexto onde a carga tributária elevada e mal distribuída compromete a eficiência alocativa, a produtividade e a equidade.

Para isso, foram simulados quatro cenários distintos: i) a proposta da Comissão Executiva da Reforma Fiscal (Cerf); ii) a proposta contida na PEC 046–A/95; iii) um exercício contrafactual de aumento da tributação sobre consumo com redução total da tributação sobre a renda do capital; e iv) uma hipótese ainda mais extrema, com tributação exclusiva sobre o consumo. Importante ressaltar que, nas duas últimas propostas, a carga tributária total foi mantida constante em proporção ao PIB, de modo a isolar os efeitos da alteração na composição da arrecadação.

Os resultados indicam que reformas amplas e bem calibradas podem gerar ganhos importantes de eficiência e bem–estar para a economia brasileira. As propostas da Cerf e da PEC 046–A/95 apresentaram impactos positivos sobre o estoque de capital, o produto, o consumo e as horas trabalhadas, além de aumentos no bem–estar intertemporal da população. Em contraste, as propostas baseadas em uma elevação acentuada da tributação sobre o consumo, embora tenham promovido crescimento expressivo do produto e do capital, resultaram em perdas de bem–estar, evidenciando que a concentração excessiva da carga tributária em uma única base pode gerar distorções relevantes, mesmo quando a arrecadação total é mantida constante.

É importante destacar que as propostas analisadas foram construídas com o intuito de aliviar a tributação direta sobre firmas e salários — notadamente mais distorciva —, deslocando parte da carga tributária para o consumo, uma base mais ampla e de arrecadação estável. No entanto, os resultados mostram que essa realocação deve ser cuidadosamente desenhada, uma vez que mudanças abruptas na estrutura tributária podem impor custos relevantes no curto prazo, especialmente em termos de queda do consumo e do bem–estar. Essa característica ajuda a explicar, em parte, a dificuldade política de implementação de reformas mais profundas, já que seus custos são imediatos e concentrados, enquanto os benefícios são difusos e se materializam apenas no longo prazo — o que naturalmente desalinha os incentivos de curto prazo de agentes políticos com o horizonte intertemporal da economia.

Nesse sentido, compreende–se por que propostas estruturadas como a da Cerf e a PEC 046–A/95 — que poderiam ter trazido ganhos expressivos para a economia brasileira — foram arquivadas ou incorporadas parcialmente em reformas posteriores. O mesmo raciocínio permite compreender as limitações das propostas que tramitaram no Congresso Nacional a partir de 2019, e culminaram na aprovação, em 2023, de uma reforma com escopo significativamente mais restrito.

A reforma tributária atualmente aprovada representa um avanço institucional relevante ao unificar tributos sobre o consumo e promover maior racionalização e transparência no sistema tributário brasileiro. No entanto, trata–se de uma reforma predominantemente voltada à simplificação da tributação indireta, sem reconfigurar, de maneira estrutural, a tributação sobre renda e capital. Assim, embora possa contribuir para reduzir a cumulatividade e os custos de conformidade fiscal, seus efeitos esperados sobre variáveis macroeconômicas como investimento, produtividade e bem–estar devem ser mais limitados, quando comparados às reformas simuladas neste estudo.

Dessa forma, os resultados aqui obtidos reforçam a ideia de que há amplo espaço para aperfeiçoamentos no sistema tributário brasileiro, e que reformas mais abrangentes — combinando simplicidade, neutralidade e progressividade — podem produzir ganhos substanciais para o crescimento e para a equidade. Além disso, apontam para a necessidade de novas investigações que explorem trajetórias de reforma com menor custo distributivo de transição, o que pode ampliar sua viabilidade política. Estudos futuros poderão, por exemplo, considerar reformas graduais ou combinadas com políticas compensatórias focalizadas, capazes de mitigar os custos intertemporais da transição e aumentar a aceitabilidade social de reformas necessárias.

6. Referências

1. AFONSO, J. R. R. Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil. Rio de Janeiro: Cepal/CEPP, 1994.
2. ARAUJO, C. H. V.; FERREIRA, P. C. G. Reforma Tributária, Efeitos Alocativos e Impactos de Bem–Estar. v. 53 n. 2. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
3. BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http:/www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 14 de abr. de 2021.
4. _____. Projeto de Lei Nº 3887/2020. Institui a Contribuição Social sobre Operações com Bens e Serviços – CBS, e altera a legislação tributária federal. Câmara dos Deputados. Disponível em: https:/www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2258196. Acesso em: 04 de mar. de 2021.
5. CANDIDO JUNIOR, J. O. Os Gastos Públicos no Brasil São Produtivos? Brasília: IPEA, 2001.
6. CARVALHO, F. A.; e VALLI, M. Fiscal policy in Brazil through the lens of an estimated DSGE model. Working Paper Series, Central Bank of Brazil, n. 240, 2011.
7. CEZARIO, L. F. G. Alternativas de reformas tributárias no Brasil avaliadas por um modelo DSGE. Tese de Mestrado. São Paulo: INSPER, 2014.
8. COSTA, R. F. R.; SILVA, D. O.; LIMA, F. S. Política Fiscal Local e Taxa de Crescimento Econômico: Um Estudo com Dados em Painel. Planejamento E Políticas Públicas, 2014.
9. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema de Contas Nacionais. IBGE, 2020. Disponível em: https:/www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/comercio/9052–sistema–de–contas–nacionais–brasil.html?=&t=resultados. Acesso em: 04 de mar. de 2021.
10. INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO. Quantidade de normas editadas no Brasil: 30 anos de Constituição Federal. Curitiba: IBPT, 2018. Disponível em: https:/ibpt.com.br/quantidade–de–normas–editadas–no–brasil–30–anos–da–constituicao–federal–de–1988/. Acesso em: 10 de maio de 2021.
11. LEME, H. J. de C. O Federalismo na Constituição de 1988: representação política e distribuição de recursos tributários. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, 1992.
12. MACHADO, L. de S.; ESTEVES, R. E. de S.; MACHADO, M. R. R. Pesquisas em contabilidade e planejamento tributário nos anos de 2007 a 2012 em congressos de contabilidade e Administração do Brasil. In: XVI SEMEAD, 2013. São Paulo: USP, 2013.
13. MOURA, G. V. Multiplicadores Fiscais e Investimento em Infraestrutura. Rio de Janeiro: RBE, 2015.
14. OLIVEIRA, F. A. A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil. 2. ed. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.
15. OLIVEIRA, F. A. Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.
16. PEREIRA, R. A. de C.; FERREIRA, P. C. Avaliação dos Impactos Macro–Econômicos e de Bem–Estar da Reforma Tributária no Brasil. v. 64. p. 191–208. Rio de Janeiro: RBE, 2010.
17. RAMSEY, F. P. A Mathematical Theory of Saving. Economic Journal. JSTOR, 1928.
18. REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A.; ARAÚJO, E. A. O dilema fiscal: remendar ou reformar?. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

19. SANTANA, P. J.; CAVALCANTI, T. V. de V.; PAES, N. L. Impactos de longo prazo de reformas fiscais sobre a economia brasileira. v.66, n.2, p.247–269. Rio de Janeiro: RBE, 2012.

20. SANTOS, M. R. dos; PEREIRA, T. N. Mudança para um sistema tributário baseado no consumo: uma avaliação quantitativa para o Brasil. Rio de Janeiro: RBE, 2010.

21. SOLOW, R. Contribution to the theory of economic growth. v. 70, p. 65–94. Quarterly journal of economics, 1956.

22. TESOURO NACIONAL. Sobre Política Fiscal, 2020. Disponível em: https:/www.gov.br/tesouronacional/pt–br/estatisticas–fiscais–e–planejamento/sobre–politica–fiscal. Acesso: 13 de abr. de 2021.

23. TRISTÃO, J. A. M. A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação. São Paulo: EAESP/FGV, 2003.

24. VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. Brasília: IPEA, 1996.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Mecanismos de indução ao planejamento nacional via operações de crédito

- **Bruno Francisco Baeta Silva**
  Secretaria de Estado de Casa Civil de Minas Gerais, Brasil
  E–mail: bruninfbs71@gmail.com
- **João Coelho Brasil**
  Secretaria de Estado de Casa Civil de Minas Gerais, Brasi
  E–mail: joaocoelhobrasil@gmail.com
- **Victor Deleon Oliveira**
  Secretaria de Estado de Casa Civil de Minas Gerais, Brasi
  E–mail: victordeleonoliveira@gmail.com

Resumo

A Constituição de 1988 estabeleceu um novo pacto federativo, promovendo uma reconfiguração da autonomia política e fiscal dos entes subnacionais. No entanto, os estados e municípios possuem mecanismos limitados para lidar com os desafios fiscais. Neste contexto, a contratação de operações de crédito se configura como um meio de promoção do investimento público frente aos diversos constrangimentos orçamentários e fiscais. Assim, os entes subnacionais como mutuários gozam de autonomia para determinar sua destinação, ainda que a capacidade de contratação e de endividamento seja regulada por normativas federais. Este arranjo joga luz sob um impasse no normativo constitucional: a distribuição das competências tributárias é bem definida, mas o papel de cada ente na execução de políticas pode ser ambíguo e gerar intervenções públicas sobrepostas ou antagônicas. Considerando a importância das operações de crédito no orçamento de estados e municípios, como alinhar a autonomia dos entes subnacionais ao planejamento nacional? Nessa linha, este artigo investiga o papel das operações de crédito aos estados e municípios como instrumento de incentivo ao planejamento nacional. A hipótese é de que a União induz essas operações conforme suas prioridades. Para testá–la, serão analisados diferentes mecanismos para avaliar essa lógica causal, como via oferta de crédito por bancos públicos e em relação a institucionalização de normas voltadas a garantir sinergia entre o planejamento e as linhas de créditos contratadas no âmbito subnacional. Este artigo adota uma abordagem de análise descritiva e documental, fundamentada em duas fontes de dados: registros do Tesouro Nacional referentes às operações de crédito contratadas por estados e municípios e normativas que regulamentam a contratação dessas operações e a concessão de garantias pela União. A amostra abrange operações de crédito realizadas entre 2002 e 2024, conforme a disponibilidade dos dados. Os resultados apontam para uma atuação ativa da União na indução do crédito subnacional em alinhamento ao planejamento nacional. Bancos públicos ofertaram linhas compatíveis com as prioridades federais. Mais ainda, normas como exceções regulatórias e arranjos para oferta de garantias da União favoreceram a convergência entre o planejamento federal e subnacional.

Palavras–chave: Federalismo; Planejamento Nacional e Operações de Crédito.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento governamental constitui uma função estratégica do Estado na definição e implementação de políticas públicas orientadas ao desenvolvimento nacional. No Brasil, essa função tem sido tensionada pelo arranjo federativo, no qual coexistem elevados graus de autonomia subnacional com dependência financeira em relação à União (Arretche, 2002; Abrucio, 2005). Em meio às transformações institucionais que moldam a função de coordenação federativa e às exigências por maior efetividade da ação estatal, observam–se mecanismos que buscam articular e integrar os diferentes níveis de governo. Um desses instrumentos são as operações de crédito contratadas por estados e municípios com ou sem garantias da União.

As operações de crédito se configuram como um canal potencial de indução ao planejamento nacional ao condicionarem o acesso a recursos à observância de determinados critérios e à aderência as prioridades federais. A regulação da capacidade de endividamento, a exigência de contrapartidas e a priorização de projetos alinhados às diretrizes do governo federal revelam a tentativa de convergir a agenda subnacional em torno de objetivos comuns. Assim, o crédito público ultrapassa sua função financeira, assumindo papel normativo e estratégico, com implicações diretas sobre a organização da ação pública nos estados e municípios.

Neste artigo, argumenta–se que as operações de crédito representam uma ferramenta relevante de coordenação federativa e de indução da ação subnacional em direção a uma agenda comum mais ampla. Ao analisar os registros do Tesouro Nacional e os normativos que regem essas operações, investigamos como o governo federal tem utilizado o crédito como instrumento para fomentar uma agenda de desenvolvimento integrada. Essa discussão é especialmente pertinente em um contexto de reconstrução da capacidade estatal de planejamento e da constante necessidade de ampliar a sinergia entre União, estados e municípios.

2. OBJETIVOS

O objetivo desse artigo é analisar os mecanismos de indução ao planejamento governamental federal via operações de crédito aos entes subnacionais. Para isso, buscamos descrever a função de indução ao planejamento governamental brasileiro frente aos desafios impostos pelo federalismo e pela agenda de reconstrução do planejamento nacional, jogando luz sob a seguinte pergunta: como alinhar a autonomia dos entes subnacionais ao planejamento nacional via operações de crédito? Pretende–se analisar os registros do Tesouro Nacional referentes às operações de crédito contratadas por estados e municípios e normativas que regulamentam a contratação dessas operações e a concessão de garantias pela União.

Logo, este artigo contribui teoricamente para os debates sobre federalismo e planejamento governamental ao explorar os mecanismos de indução ao planejamento nacional por meio das operações de crédito, um instrumento ainda pouco estudado sob essa perspectiva. Do ponto de vista prático, a análise revela os dilemas enfrentados para alinhar a concessão de crédito aos instrumentos de planejamento federal e que desafiam o estabelecimento de sinergia entre União, Estados e Municípios, contribuindo para a reflexão sobre o papel de indução via operações de crédito e como essa dinâmica desafia a atuação dos entes subnacionais em direção a uma agenda mais ampla de desenvolvimento.

3. METODOLOGIA

A metodologia adotada neste artigo baseia–se em uma análise qualitativa de normativos federais que regulamentam a contratação de operações de crédito por entes subnacionais. Foram examinadas leis, decretos, resoluções do Senado Federal, portarias e manuais emitidos pelo Tesouro Nacional e pelo Ministério da Fazenda, com o objetivo de compreender os critérios, restrições e diretrizes estabelecidos pela União para a autorização e concessão de crédito. A análise documental permitiu identificar os mecanismos normativos por meio dos quais o governo federal busca condicionar o endividamento subnacional à observância de parâmetros técnicos e de aderência a prioridades estratégicas do planejamento nacional.

Além disso, a investigação foi realizada com base nos dados disponíveis em formato JSON obtidos na API do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM). Foram considerados os valores inseridos nos Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL), que por sua vez configura–se

como um conjunto de documentos sob os quais o Ministério da Fazenda manifesta a respeito da possibilidade de contratação de uma operação de crédito por entes federativos, estatais de entes federativos ou consórcios públicos, além da verificação da possibilidade de concessão de garantia da União para operações de crédito interna ou externas. Cabe ainda ressaltar que os valores das operações de crédito em moeda estrangeira foram convertidos em Real brasileiro, conforme cotação de compra da moeda registrada na no dia de sua última atualização registrada no sistema do Sadipem, sendo a fonte da taxa de câmbio a API do Banco Central do Brasil para séries temporais. Por fim, todos os valores foram convertidos em valores correntes de fevereiro de 2025.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O federalismo brasileiro é caracterizado por uma combinação de descentralização administrativa e concentração de recursos tributários na União. A Constituição de 1988 reafirmou a autonomia política, administrativa e financeira dos entes subnacionais, mas a assimetria na distribuição de competências e receitas permanece como um dos principais desafios à coordenação federativa (Arretche, 2002; Abrucio, 2005). Embora os estados e municípios tenham responsabilidades constitucionais relevantes na execução de políticas públicas, como saúde, educação e infraestrutura, seu espaço fiscal é limitado, o que os torna dependentes de transferências intergovernamentais e de mecanismos complementares de financiamento, como as operações de crédito.

As operações de crédito aparecem, assim, como uma alternativa para ampliar a capacidade de investimento dos entes subnacionais diante das restrições impostas pelo orçamento corrente. No entanto, essas operações estão submetidas a um marco regulatório federal que disciplina tanto a capacidade de endividamento quanto os critérios para concessão de garantias pela União.

Esse arranjo institucional revela um dilema fundamental do federalismo fiscal brasileiro: como compatibilizar a autonomia subnacional com a necessidade de garantir a sustentabilidade macroeconômica e a coerência do planejamento nacional. A literatura sobre federalismo fiscal (Oates, 1972; Rodden, 2006) aponta que, em contextos de elevada descentralização, a disciplina fiscal dos entes subnacionais tende a ser frágil quando não há mecanismos claros de coordenação e incentivos adequados ao alinhamento de objetivos entre os níveis de governo.

Nesse cenário, operações de crédito vêm sendo utilizadas não apenas como fonte de financiamento, mas como mecanismo de coordenação do planejamento entre União e entes subnacionais. A seleção de projetos financiáveis, os critérios de elegibilidade e a concessão de garantias da União impõem, de fato, condicionantes que orientam os entes subnacionais a priorizarem agendas alinhadas com as estratégias nacionais de desenvolvimento, como infraestrutura, saneamento, mobilidade urbana e transição energética.

A contratação de operações de crédito por entes públicos no Brasil é regulada por importantes normativos, entre os quais se destacam a Lei nº 4.320/1964, a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), além das Resoluções do Senado Federal nº 40/2001 e nº 43/2001. As operações de crédito nada mais são do que obrigações financeiras assumidas pelos entes públicos.

Essas obrigações podem ser utilizadas como mecanismos de indução ao planejamento nacional. Espera–se que a União atue por meio das operações de crédito para criar sinergia entre os diferentes níveis de governo de forma a fomentar o desenvolvimento nacional. As próximas subseções abordam os mecanismos utilizados pela União para integrar essas operações em uma agenda nacional mais ampla em conjunto com entes subnacionais.

4.1 OFERTA DE LINHAS DE CRÉDITO E A CONCESSÃO DE GARANTIAS VINCULADAS ÀS POLÍTICAS PRIORITÁRIAS

As linhas de crédito ofertadas pelos bancos públicos e a concessão de garantias pela União que sejam vinculadas às políticas prioritárias, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou outras iniciativas estruturantes podem oferecer condições especiais para financiamento e as taxas de juros tendem a ser reduzidas. Isso permite que os investimentos financiados estejam em sintonia com a estratégia de desenvolvimento nacional.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), por exemplo, comporta medidas que visam expandir a oferta de crédito e aperfeiçoar os mecanismos de garantias do poder público para o financiamento de investimentos privados para estados e municípios.

O quadro normativo foi alterado para que estados e municípios tomem crédito, dentro dos limites de sua capacidade fiscal para financiar empreendimentos relevantes para a infraestrutura local.

Os bancos públicos, como a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o BNDES, desempenham um papel estratégico na implementação da agenda nacional de desenvolvimento ao atuarem como instrumentos de fomento e de execução de políticas públicas. Por meio do financiamento a setores prioritários — como habitação, infraestrutura, agricultura, inovação e transição energética — essas instituições viabilizam programas governamentais com condições diferenciadas de crédito, promovendo inclusão social e desenvolvimento regional. Além disso, em momentos de retração econômica, operam de forma anticíclica, sustentando investimentos e consumo.

O governo federal utiliza esses bancos para induzir sua agenda por meio do direcionamento de programas e políticas específicas, da capitalização das instituições com recursos públicos, da definição da estratégia e da governança corporativa e da articulação com os instrumentos de planejamento estatal, como o Plano Plurianual. Exemplos disso incluem o financiamento à habitação popular via Minha Casa, Minha Vida, por meio da Caixa Econômica Federal, o crédito rural pelo Plano Safra, operado pelo Banco do Brasil, e o apoio à inovação e à reindustrialização nacional por meio de linhas do BNDES voltadas a setores estratégicos. Por isso, os bancos públicos constituem–se como *players* centrais para integrar o sistema financeiro às prioridades do país.

4.2 LIMITES E CONDIÇÕES DE CRÉDITO

Para que os estados e municípios contratem as operações de crédito, com ou sem a concessão de garantia da União, junto às agências financiadoras, é necessária a aprovação do Ministério da Fazenda dos pleitos instruídos. As exigências conferem limites e condições para a contratação do crédito pelos próprios mutuários, da mesma forma limites aplicáveis aos governos estaduais e municipais para autorização. Isso confere ao governo federal maior controle e manutenção da estratégia fiscal, além de permitir condicionar a aprovação da operação ao ente subnacional.

A Resolução nº 43/2001 do Senado Federal apresenta as normas gerais sobre as operações de crédito interno e externo no país, inclusive os limites e condições para a contratação dos instrumentos pelos entes. São utilizados quatro principais limites para a contratação: apuração das respectivas receitas e despesas nos instrumentos do orçamento público, o fluxo de execução das operações de crédito, o dispêndio das operações de crédito e o estoque da dívida consolidada líquida dos entes.

Segundo o inciso III do art. 167º da Constituição Federal de 1988, é vedado a realização das receitas de operações de crédito em montante superior às despesas de capital. Denominada como "regra de ouro" tem como objetivo a limitação do endividamento público frente ao financiamento de despesas correntes (MIP, 2025). Segundo o art. 6º da RSF nº 43/2001, a máxima deve ser comprovada mediante a apuração das operações de crédito e das despesas de capital, conforme os critérios estabelecidos no § 3º do art. 32 da LRF (BRASIL, 2001). Essa regra atua como um importante instrumento fiscal, buscando assegurar o controle contas públicas ao longo do tempo.

A contratação das operações de crédito está sujeita a mais dois importantes mecanismos de controle, os limites de fluxo e dispêndio do crédito. Segundo o art. 7º da mesma RSF nº 43/2001 é previsto os seguintes limites aos Estados, Distrito Federal e Municípios:

> Art. 7º
> I – o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4;
> II – o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida; (BRASIL, 2001).

Assim, o montante global e o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos das operações de crédito realizadas em um exercício financeiro passam a ser balizados frente a receita corrente líquida do mutuário de interesse do crédito, enaltecendo a responsabilidade fiscal deste compromisso (MCASP, 2024). Ainda, enuncia–se os limites de estoque da dívida pública, em especial da dívida consolidade líquida dos entes federados. Segundo o art. 3º da RSF nº 40/2001:

> Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: (Vide Resolução nº 20, de 2003)
> I – no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2; e
> II – no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2. (BRASIL, 2001)

Por fim, os entes devem cumprir o teto definido pelo Senado Federal para o montante da dívida consolidada durante os exercícios financeiros em que houver pagamentos do crédito* (RSF nº 43/2001, § 4º, inciso I e II). Especificamente para as operações de antecipação de receita orçamentária, exige–se ainda que o saldo devedor total desta modalidade de crédito não seja superior a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida do ente dentro do exercício financeiro em análise* (RSF 43/2001, art. 10º) (BRASIL, 2001).

Da mesma forma que é exige–se o cumprimento destes limites de crédito para o pleito de contratação das operações de crédito, cumpre–se aos Estados, Distrito Federal e Municípios limites para a concessão de garantias frente a respectiva situação fiscal. Assim, segundo o art. 9º da RSF 43/2001:

> Art. 9º O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4. (BRASIL, 2001).

Desta forma, se o ente federado não cumprir os limites exemplificados, ele não pode prosseguir na contratar da operação de crédito de interesse, salvo em situações excepcionais, que inclusive são exemplificadas na próxima sessão. Cabe ainda ressaltar, os limites aplicáveis de crédito no mercado aos governos estaduais e municipais pela União.

Os entes subnacionais estão sujeitos a aplicação de limites específicos para a contratação de novas operações de crédito no país. De modo geral, as operações internas devem observar os parâmetros estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), aquelas com garantia da União seguem os limites definidos pelo Senado Federal e as operações de crédito externas para apreciação e autorização da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX), detalhada no último tópico.

4.3 VINCULAÇÃO ÀS REFORMAS E MEDIDAS DE AJUSTES

O Governo federal pode condicionar a aprovação das operações de crédito à adoção de reformas fiscais e institucionais por parte dos estados e municípios, estabelecendo contrapartidas para a transparência das informações contábeis, o aprimoramento da gestão fiscal e a implementação de modelos de governança alinhados às boas práticas nacionais. Nesse contexto, as operações de crédito tornam–se não apenas instrumentos de financiamento, mas também mecanismos de indução de políticas de ajuste e de integração ao planejamento nacional. A legislação vigente prevê excepcionalidades aos limites de fluxo e dispêndio das operações de crédito, permitindo que determinadas modalidades não sejam contabilizadas nos tetos legais gerais, o que amplia a margem de atuação dos entes subnacionais quando vinculadas a programas estratégicos.

Deste modo, a Resolução do Senado Federal nº 43/2001, em seu Art. 7º, § 3º, exclui dos limites algumas modalidades específicas, em destaque aos projetos contratados pelos entes da federação destinados a melhoria da administração das receitas, da gestão fiscal, financeira e patrimonial (inciso I); contratados no âmbito do Programa Nacional de Iluminação Pública Eficiente – Reluz (inciso II); destinados a investimentos financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no âmbito da Resolução CMN nº 2.827, de 30 de março de 2001 (inciso III); e, por fim, destinados a investimentos de infraestrutura no âmbito da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (inciso IV).

Da mesma forma, a Resolução CMN nº 4.995/2022, em seu Art. 9º, inciso III, exclui do cálculo global das operações de crédito aquelas realizadas por agências de fomento ou bancos de desenvolvimento, desde que atendidos os critérios definidos. Esses dispositivos legais dialogam com instrumentos como o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PAF), criado pela Lei nº 9.496/1997, e com marcos como a Lei Complementar nº 159/2017 e a Lei Complementar nº

178/2021, que reforçam a articulação entre responsabilidade fiscal, transparência e planejamento federativo.

O Regime de Recuperação Fiscal (RRF) se insere nesse contexto como um instrumento central de reorganização das finanças estaduais em grave desequilíbrio, articulando o acesso a operações de crédito com a implementação de medidas de ajuste fiscal de longo prazo. Previsto originalmente pela Lei Complementar nº 159/2017 e aprimorado pela Lei Complementar nº 178/2021, o RRF estabelece um plano de recuperação que inclui metas fiscais, contenção de despesas obrigatórias, revisão de incentivos tributários e privatizações, em troca da suspensão temporária do pagamento da dívida com a União e da autorização para contratar novos financiamentos.

No próprio dispositivo da Lei Complementar nº 159/2017, o Governo federal reforça as modalidades específicas de operações de crédito autorizadas no âmbito do RRF. Conforme art. 11 do dispositivo, enquanto vigorar o regime do ente de interesse, fica autorizado a contratação de operações de crédito para finalidades excepcionais, como por exemplo, para a reestruturação de dívidas ou pagamento de passivos (inciso IV) e operações com finalidades específicas para a modernização da administração fazendária, voltadas para investimentos em projetos e programas da gestão fiscal, financeira e patrimonial (inciso V).

4.4 REGULAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS

No caso das operações de crédito externo, o processo de análise e autorização da preparação dos programas e projetos públicos é realizado pela Comissão de Financiamento Externo (COFIEX). Ressalta–se a distinção entre o crédito interno e externo, último este de apreciação da instância. Os empréstimos contratados junto a agentes financeiros sediados no país do tomador são classificados como internos, enquanto os compromissos financeiros firmados junto a parceiros sediados em países estrangeiros são caracterizados como externos.

Além do seu papel na definição das áreas estratégicas, a composição e a estrutura organizacional na qual a instância faz parte reforça os mecanismos de controle e de planejamento para a abertura de crédito no país. Destaca–se assim o processo de regulação das operações de crédito externo com a garantia da União, os financiamentos junto à organismos internacionais e agências governamentais estrangeira (BRASIL, 2025).

O Decreto nº 9.075/2017, dispõe sobre a composição e as competências da COFIEX. Segundo o inciso II, art. 1º, a atuação da instância engloba não só as operações por fontes de recursos externos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, foco desta pesquisa. A instância tem por finalidade ainda o processo de apreciação e autorização das contribuições financeiras não reembolsáveis, de interesse proveniente de organismo internacionais ou agências governamentais estrangeiras (BRASIL, 2017).

O dispositivo normativo a define como um o órgão colegiado, integrante do Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO). A instância é constituída por diferentes atores do governo federal, tendo membros do MPO, especificamente da Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento (SEAID), da Secretaria Nacional de Planejamento (SNP) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF); do Ministério da Fazenda (MF), com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a Secretaria de Assuntos Internacionais (SAI) e a Secretaria de Política Econômica (SPE); e, por fim, do Ministério de Relações Exteriores (MRE), com a participação da Secretaria de Assuntos Econômicos e Financeiros (SAEF).

Confere–se ao órgão o seu caráter consultivo e deliberativo. Segundo a Resolução Cofiex nº 2/2025, o seu papel consultivo é atrelado ao Grupo Técnico da Cofiex (GTEC), grupo permanente de assessoramento, que tem como competência avaliar preliminarmente os pleitos de financiamento, subsidiando as decisões. A instância ainda tem a competência de deliberar a autorização do pleito para a sua preparação, decisão acertada de forma unanime em reunião e atestada por meio de resolução própria (BRASIL, 2025).

Além da observação dos limites das operações de crédito, a capacidade de pagamento e trajetória da dívida pública, de acordo com os incisos II e III do art. 5º da Resolução Cofiex nº 2/2025, a Comissão assume um papel estratégico no direcionamento dos recursos públicos para a promoção do investimento no país. A instância tem como atribuição a definição dos critérios técnicos de avaliação dos pleitos, assim como a definição das áreas de financiamento do setor público anualmente (BRASIL, 2025).

Especificamente sobre a análise técnica, compreende–se a avaliação do cumprimento da apresentação das informações. Assim, o projeto ou programa a ser apoiado deve obrigatoriamente conter

a descrição de todos os tópicos para ser aprovado, conforme o Anexo I da Resolução Cofiex nº 1/2024. Destaca–se o critério vinculado a capacidade de gestão do ente, o planejamento estratégico. Por meio deste tópico, a instância exige que o proponente demonstre que o pleito esteja enquadrado aos seus instrumentos de planejamento. Assim, busca–se a descrição da vinculação do projeto ao PPA ou à documentos equivalentes e pertinentes de comprovação de seu planejamento estratégico, de forma a destacar o programa, suas ações, objetivos e metas (BRASIL, 2024).

Sobre a definição das áreas estratégicas, segundo a Resolução Normativa nº 1/2024 exige–se o apontamento do proponente dos níveis de adequação dos projetos e programas do setor público no país aos objetivos estratégicos do Plano Plurianual 2024–2027 do Governo Federal, conforme Anexo II do dispositivo. O nível de enquadramento e de afetação dos pleitos de financiamento ao planejamento nacional recebem a classificação e pontuação para fins de apreciação pela Cofiex (BRASIL, 2024).

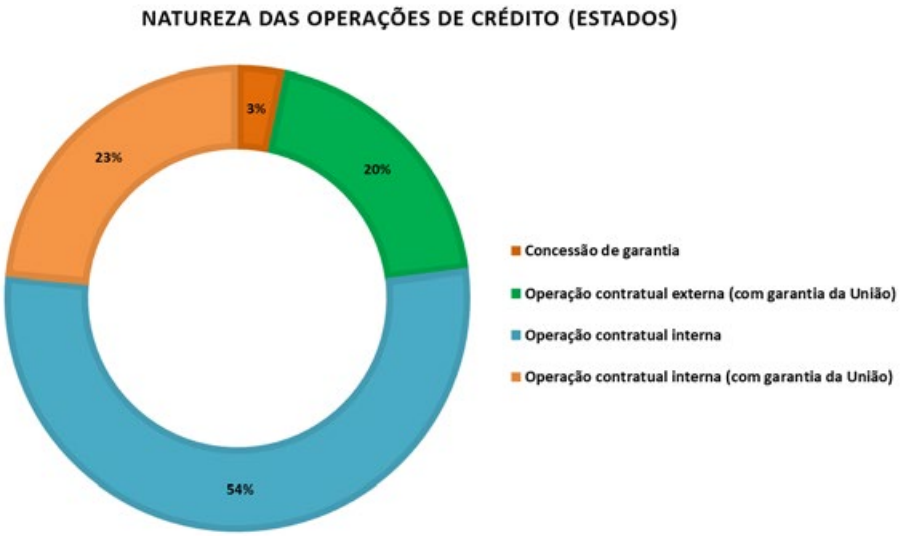
Assim, além dos pleitos de financiamento externos dos entes federados estarem condicionadas ao enquadramento do PPA, o alinhamento ao planejamento nacional é observado aos pleitos de financiamento das próprias instâncias do Governo Federal. Da mesma forma, é observado as fontes de recursos vinculados ao recurso de natureza financeira de fontes externas, vide art. 9º da Resolução Normativa nº 1/2024.

Ressalta–se por fim o direcionamento da União dos recursos para a promoção do investimento público frente a definição dos limites de sua autorização. De acordo com o inciso II do art. 2º do Decreto nº 9.075/2017, a autorização dos pleitos de financiamento externo deverá observar o limite fixado pela STN, que é encaminhado anualmente a instância. O valor liberado para abertura de crédito é dividido inicialmente aos pleitos para a União (inciso I, art. 25º), para os Estados, Distrito Federal e Municípios (inciso II, art. 25º) e, especificamente, para os projetos com apoio de natureza financeira com recursos externos dos entes federados, entretanto com adoção da moeda em Real no financiamento (inciso V, art. 25º). Aos sublimites, a instância estabelece ainda critérios estratégicos, conferindo primazia aos pleitos de financiamento públicos ambientais, climáticos e que buscam as parcerias público–privadas.

4.5 ANÁLISE EXPLORATÓRIA DE DADOS

Para a verificação das estratégias de indução ao planejamento público, buscou–se verificar qual é o perfil das operações de crédito habilitadas para a captação pela Secretaria do Tesouro Nacional. Neste caso, acredita–se que, inicialmente, os Bancos Públicos e a União são grandes fomentadores do crédito público nacional e, não apenas ofertam o crédito como também o direcionam a objetivos estratégicos de acordo com os interesses da agenda pública.

Neste sentido, convém a análise do perfil das operações de crédito com aprovação na STN. A começar pelo tipo de operação de crédito, é possível verificar o seguinte recorte:



Fonte: Elaboração dos autores com dados do SADIPEM.

A maior parte do mercado de crédito para os estados brasileiros é ofertado por instituições financeiras nacionais (77%), sendo a maior parte (54%) sem garantia da União, isto é, sem a participação da União como solidária à dívida em caso de problemas do ente federativo no cumprimento de suas obrigações financeiras referente a operação. Em relação às operações de crédito externas, quase sua totalidade é realizada com garantia da União, sendo aquelas sem garantia com pouca expressividade nos números (<1%).

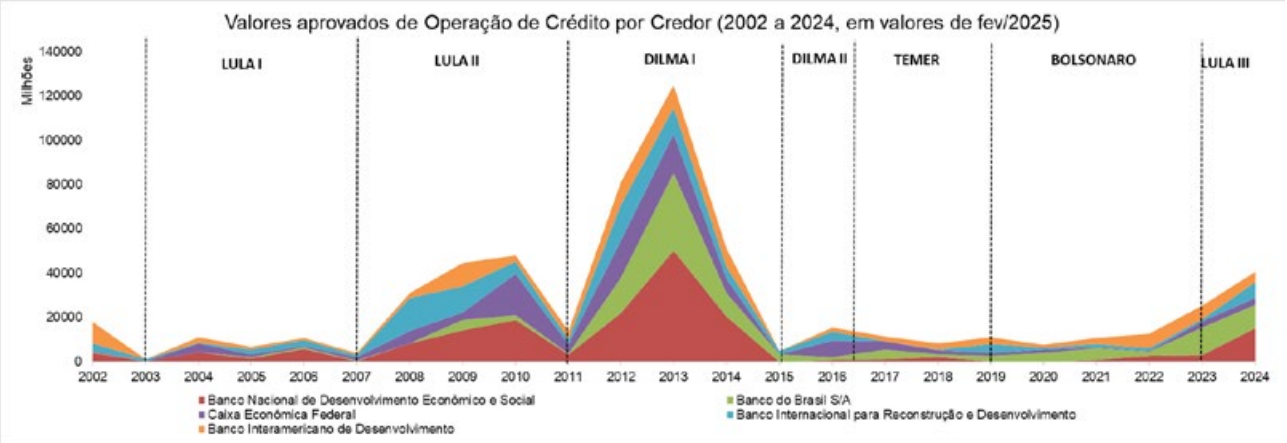
Observando as instituições financiadoras dos pleitos aprovados pelo Ministério da Fazenda, é possível verificar que instituições ligadas ao governo federal são responsáveis por uma considerável fatia do crédito ofertado, conforme se observa para os estados:

Entidade Financiadora	Total (2002–2025) (em valores de fev/2025)	Participação na oferta de crédito
União	R$ 485.164.784.108,31	41,91%
BNDES	R$ 178.060.144.570,58	15,38%
Banco do Brasil	R$ 120.305.810.811,25	10,39%
Caixa Econômica Federal	R$ 103.384.822.634,01	8,93%
Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	R$ 100.171.800.887,31	8,65%
Banco Interamericano de Desenvolvimento	R$ 93.970.011.365,94	8,12%
Corporação Andina de Fomento	R$ 14.667.621.394,68	1,27%
Bank of America Merrill Lynch	R$ 8.296.142.193,07	0,72%
Soma dos agentes financiadores	R$ 53.696.478.954,41	4,64%
TOTAL	**R$ 1.157.717.616.919,55**	**100,00%**

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados do SADIPEM.

Como pode–se observar, os estados brasileiros são altamente dependentes do crédito oriundo da União. Em geral, este crédito se destina à renegociação da dívida pública dos estados, que de maneira recorrente necessitam de socorro do governo federal para equilibrar suas contas (TORREZAN E PAIVA, 2021). O segundo maior financiador dos estados brasileiros é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sendo este o principal agente de planos de desenvolvimento público e privado do país (MORAIS, NEGRI e MATTOS, 2022). Em seguida, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal seguem como grandes financiadores do crédito aos estados brasileiros – estes dois bancos públicos controlados pela União também representam o papel do Governo Federal no ofertado crédito e, mais do que isso, na oferta de um crédito direcionado às suas estratégias para os entes federativos.

Portanto, é de observar que a União não é apenas um *player* no mercado de crédito a entes subnacionais, e sim o principal ofertante de recursos de operações de crédito neste país, seja via renegociação de dívidas, banco de desenvolvimento ou bancos de natureza jurídica privada, mas com controle direto. Podemos então aprofundar na trajetória do crédito ofertado por estas instituições públicas e o devido direcionamento deste recurso.



Fonte: Elaboração dos autores através de dados do Sadipem.

O gráfico acima representa a oferta de crédito das principais instituições ofertantes no Brasil, com exceção da União. A união está ausente devido à finalidade específica do seu crédito (renegociação da dívida). O gráfico indica o *boom* do crédito aos estados em dois períodos específicos: no segundo mandato do atual presidente Lula da Silva, além do primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff. Conforme indica Giambiagi (2016), houve uma mudança considerável da política econômica do governo no segundo mandato por meio do abandono parcial das políticas de ajuste fiscal e adesão a políticas econômicas voltadas à amenização da crise financeira de 2008.

Esta política fiscal foi intensificada no primeiro governo de Rousseff, com clara menção à escola econômica da Nova Matriz Econômica (NME), que preza por políticas heterodoxas majoritariamente expansionistas. Desta forma, **esta mudança na política econômica foi espelhada na oferta de crédito aos estados.** Portanto, percebe–se que, apesar da autonomia dos estados quanto às suas políticas e quanto ao seu regime fiscal, a presença de crédito via bancos públicos buscou reproduzir as decisões fiscais do governo federal nos entes federativos. Em outras palavras, o governo federal buscou replicar sua agenda econômica de expansão do investimento nos estados através da oferta de crédito.

Cabe destacar que, a partir de 2015, no governo Dilma II, a agenda pública federal se alterna em torno de um projeto de controle das contas públicas. Esta agenda é intensificada após impeachment de Dilma Rousseff em agosto de 2016, quando o Presidente Michel Temer implementa diversas medidas de ajuste fiscal. Portanto, as Operações de Crédito ofertadas pelos Bancos Públicos decaem, indicando uma busca pela trajetória de ajuste fiscal pela União para os estados. No entanto, o crédito público ainda continua em alta, mas para outros fins: ao total, R$ 420 bilhões de reais foram ofertados em crédito pela entre 2017 e 2020 para a reestruturação da dívida do estado. Logo, o uso da indução via Operação de Crédito não foi abandonado, apenas realocado: se nos governos anteriores o crédito se destinava ao impulso do investimento via bancos públicos, no período 17–20 o crédito foi um indutor de saúde fiscal nos estados, através de da Lei Complementar Nº 156/2016, voltada para a criação do Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal.

5. CONCLUSÃO

A recente reconstrução do planejamento nacional proposta pelo PPA 2024–2027 traz à tona o desafio de articular os instrumentos de planejamento existentes com uma agenda federativa renovada. Como destaca o livro Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024–2027, elaborado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, trata–se de avançar na capacidade de coordenação interfederativa em torno de objetivos comuns.

Como apontado, operações de crédito vêm sendo utilizadas não apenas como fonte de financiamento, mas como mecanismo de coordenação do planejamento entre União e entes subnacionais. A seleção de projetos financiáveis, os critérios de elegibilidade e a concessão de garantias da União impõem, de fato, condicionantes que orientam os entes subnacionais a priorizarem agendas alinhadas com as estratégias

nacionais de desenvolvimento, como infraestrutura, saneamento, mobilidade urbana e transição energética.

Neste caso, os dados encontrados a respeito dos pleitos de Operação de Crédito indicam forte presença do governo federal no crédito aos entes federativos, em especial os estados. Neste sentido, percebe–se que a União é o Principal ofertante de crédito para os estados brasileiros, seja por oferta direta ou por bancos públicos. Ainda fica claro que, na medida que a agenda pública federal se alterna (assim como os governos), também se altera a natureza do crédito, que ora serviu para induzir políticas de expansão do investimento, ora para garantir a saúde fiscal dos estados brasileiros.

6. Referências

1. ABRUCIO, Fernando. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, vo. 39(2), 2005, 401 a 422.
2. ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº3, 2002, p. 431– 458.
3. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 jun. 2024.
4. _____. Decreto nº 9.075, de 6 de junho de 2017. Dispõe sobre a composição e as competências da Comissão de Financiamentos Externos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jun. 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015–2018/2017/decreto/D9075.htm>. Acesso em: 15 abr. 2025.
5. _____. Decreto nº 11.448, de 21 de março de 2023. Altera o Decreto nº 9.075, de 6 de junho de 2017, que dispõe sobre a composição e as competências da Comissão de Financiamentos Externos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 mar. 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023–2026/2023/Decreto/D11448.htm#art1>. Acesso em: 15 abr. 2025.
6. _____. Decreto–Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 fev. 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto–lei/del0200.htm>. Acesso em: 15 abr. 2025.
7. _____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 15 abr. 2025.
8. _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 abr. 2025.
9. _____. Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares no 101, de 4 de maio de 2000, e no 156, de 28 de dezembro de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 maio 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm>. Acesso em: 20 abr. 2025.
10. _____. Lei Complementar nº 173, de 4 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS–CoV–2 (Covid–19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 maio 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm>. Acesso em: 15 abr. 2025.

11. _____. Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, (...) e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 janeiro 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp178.htm>. Acesso em: 15 abr. 2025.

12. _____. Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023. Dispõe sobre a compensação devida pela União nos termos dos arts. 3º e 14 da Lei Complementar nº 194, de 23 de junho de 2022, a dedução das parcelas dos contratos de dívida, a transferência direta de recursos da União aos Estados e ao Distrito Federal, (...). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 outubro 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp201.htm>. Acesso em: 15 abr. 2025.

13. _____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). 11ª ed., dez. 2024. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:51045>. Acesso em: 31 mar. 2025

14. _____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual para Instrução de Pleitos (MIP). Edição 2025.04.17. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:51868>. Acesso em: 20 abr. 2025.

15. _____. Ministério do Planejamento e Orçamento. Comissão de Financiamentos Externos. Resolução Normativa nº 1, de 22 de novembro de 2024. Dispõe sobre o exame e a autorização, pela Comissão de Financiamentos Externos – Cofiex, para a preparação de projetos ou programas do setor público com apoio financeiro de fontes externas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 nov. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-n-1-de-22-de-novembro-de-2024-598251047>. Acesso em: 20 abr. 2025.

16. _____. Ministério do Planejamento e Orçamento. Comissão de Financiamentos Externos. Resolução Cofiex/MPO nº 2, de 3 de abril de 2025. Dispões sobre o regimento da Comissão de Financiamentos Externos (Cofiex). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 abr. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cofiex/mpo-n-2-de-3-de-abril-de-2025-624309611>. Acesso em: 20 abr. 2025.

17. _____. Senado Federal. Resolução nº 40, de 20 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/562458/publicacao/16433576>. Acesso em: 15 abr. 2025.

18. _____. Senado Federal. Resolução nº 43, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16433616>. Acesso em: 15 abr. 2025.

19. _____. Senado Federal. Resolução nº 48, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. DF, Brasília. 2007. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/576233/publicacao/16433642>. Acesso em: 15 abr. 2025.

20. _____. Senado Federal. Resolução nº 9, de 21 de junho de 2017. Acrescenta art. 9º-A à Resolução do Senado Federal nº 48, de 2007, para dispor sobre o intralimite de concessão de garantias pela União às operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/17709892/publicacao/17709901>. Acesso em: 21 abr. 2025.

21. CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL – CMN (BRASIL). Resolução nº 4.995, de 24 de março de 2022. Estabelece o limite máximo para o montante das operações de crédito com órgãos e entidades do setor público e o limite global anual de crédito aos órgãos e entidades do setor público, a serem observados pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 mar. 2022. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4995>. Acesso em: 21 abr. 2025.

22. CONTI, José Mauricio et al. Orçamentos Públicos: a Lei 4.3204/1964 comentada. 4.ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

23. GIACOMONI, James. Orçamento Público. 18. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2021.

24. GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil. 4. ed rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

25. GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia de Barros de; HERMANN, Jennifer. *Economia brasileira contemporânea: 1945–2015*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

26. MORAIS, Rafael; DE NEGRI, João Alberto; MATTOS, Ludmilla. Impacto das ações do BNDES sobre emprego e produtividade da economia. In: DE NEGRI, João Alberto; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (Orgs.). Financiar o futuro: o papel do BNDES. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. Cap. 3.

27. OATES, Wallace. Fiscal Federalism. Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

28. SOUZA, Mariana Barbosa de; HOFF, Tuize Silva Rovere. O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências na habitação popular. *urbe*. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 11, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/urbe/a/3MJh66qb4LrfjwrFLdyttrQ/.

29. RODDEN, Jonathan A. Hamilton's paradox: The promise and peril of fiscal federalism. New York: Cambridge University Press, 2006.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

O orçamento climático como instrumento de governança municipal

- **Carlos Augusto Freitas de Oliveira Góes**
  Prefeitura do Rio de Janeiro, Escritório de Planejamento, Brasil
  E–mail: cgoes@prefeitura.rio
- **Daniel Gleidson Mancebo de Araújo**
  Prefeitura do Rio de Janeiro, Escritório de Planejamento, Brasil
  E–mail: daniel.mancebo@prefeitura.rio

Resumo

O presente resumo justifica a necessidade de se vincular o monitoramento de políticas climáticas ao planejamento orçamentário municipal, sintetiza os princípios do Orçamento Climático (OC), e descreve a implantação deste instrumento de governança, abrangendo os ciclos orçamentários.

Ações climáticas implementadas por meio de políticas públicas precisam ser tangibilizadas no orçamento, pois este é um filtro de análise da viabilidade político/econômica de execução dessas políticas. É necessário então integrar estratégias de desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade ambiental ao processo orçamentário. Modelar, implantar e monitorar as ações climáticas exige, além dos aspectos técnicos, clara previsão orçamentária e articulação das prioridades de políticas governamentais.

A Cidade aderiu a um programa internacional de orçamentação climática em 2021, e instituiu seu OC em 2023 por meio de decreto municipal. O modelo adotado integra as metas do Plano de Ação Climática às iniciativas e projetos do plano de governo e aos programas e ações do Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), vinculando–os aos processos de monitoramento, reporte e verificação das ações climáticas implementadas.

O OC contempla as ações de mitigação de emissões de gases de efeito estufa (GEE), de adaptação do território aos riscos climáticos, e de equidade social de populações vulneráveis. Planeja–se sua aplicação por etapas, iniciando–se pelas ações de mitigação de GEE, seguidas pelas ações de adaptação e de equidade.

Foi publicado um primeiro relatório piloto como anexo do PLOA 2025 encaminhado ao Poder Legislativo, destacando as fontes de emissões identificadas nos programas orçamentários, e estabelecendo medidas de resposta visando a mitigação dessas emissões, sem aferição de quantidades de GEE. O OC 2025 engloba 25 programas e 64 ações orçamentárias; associando–os a 16 metas estratégicas de governo e a 15 metas climáticas.

O OC 2026 incluirá a identificação e categorização climática dos programas e projetos do novo governo e os associará ao PPA 2026–2029 abrangendo as 3 dimensões de enfrentamento climático: mitigação de GEE, adaptação a riscos climáticos, e equidade de populações vulneráveis.

Palavras–chave: Orçamento Climático; Plano de Ação Climática; Plano Plurianual.

1. INTRODUÇÃO

Políticas públicas ligadas ao desenvolvimento sustentável têm tido papel de destaque no cenário nacional e internacional, especialmente quando se tratam de políticas de enfrentamento às mudanças climáticas, que tanto impactam nossas cidades, custando muitas vidas e influenciando o dia–a–dia das metrópoles. Ações climáticas implementadas por meio de políticas públicas precisam ser tangibilizadas no orçamento público. Instrumento estruturante da ação governamental, ele é um filtro de análise da viabilidade político/econômica de execução das políticas públicas.

Apesar disso, a modelagem, implantação e monitoramento de políticas climáticas são um tema recente na governança municipal.

Modelagem requer a formulação de um plano de ação climática, que abrange estratégias, metas e medidas específicas para o enfrentamento dos desafios climáticos em suas diversas dimensões:

- a mitigação de emissões de gases de efeito estufa (GEE) que acarretam o aquecimento global;
- a adaptação da infraestrutura urbana aos riscos climáticos mapeados no território;
- e a formulação de medidas de equidade visando a inclusão das populações vulneráveis aos impactos climáticos.

O planejamento climático exige inventariar as causas do contexto climático atual da cidade e estabelecer cenários futuros:

- cenários tendenciais, nos quais não são consideradas medidas de enfrentamento climático; e cenários com diferentes graus de ambição climática, em que são modeladas diferentes intensidades de aplicação das medidas;
- Implantar as ações climáticas planejadas requer o detalhamento e execução de programas e projetos orientados para o alcance das metas climáticas.
- Monitorar as ações climáticas requer medir, verificar e reportar periodicamente a evolução de seus resultados, visando alinhamento com as metas climáticas e embasando correções de rumo e preenchimento de lacunas nas estratégias previamente desenhadas.
- Modelar, implantar e monitorar as ações climáticas exige então, além dos aspectos técnicos, clara previsão orçamentária e permanente negociação envolvendo as prioridades de políticas governamentais.

O Orçamento Climático Municipal foi adotado pioneiramente pela cidade de Oslo (Noruega) em 2016 como instrumento de integração dos projetos de redução de GEE para atingimento dos compromissos climáticos ao processo orçamentário. Com a implantação do Orçamento Climático, o poder legislativo municipal só pode aprovar planos de gastos que sejam consistentes com as metas climáticas da cidade. Atualmente o Orçamento Climático de Oslo inclui emissões de GEE baseadas no consumo e medidas de adaptação às mudanças climáticas[1].

Em 2021, A Rede de Cidades C40 instituiu, com a colaboração de Oslo, um *Climate Budgeting Pilot*, com a duração de 2 anos, e envolvendo 12 cidades de 5 diferentes regiões do planeta[2]. Esta iniciativa piloto evoluiu a partir de 2023 para o *C40 Climate Budgeting Programme*[3], que visa ajudar as cidades a planejar e incorporar o orçamento climático na governança municipal. A definição e o funcionamento do orçamento climático são resumidos a seguir[4]:

> *Orçamento Climático é um sistema de governança que integra compromissos e considerações climáticas à tomada de decisões sobre políticas, ações e orçamento por meio da integração de metas climáticas do Plano de Ação Climática da cidade ao processo orçamentário e à atribuição de responsabilidade pela implementação, monitoramento, avaliação e reporte à administração municipal como um todo. (...) O Orçamento Climático estabelece as ações municipais de curto prazo para entregar as metas climáticas de longo prazo. Tomadas como parte do processo orçamentário, as medidas climáticas são propostas, adotadas, implementadas, monitoradas e reportadas como de acordo*

1 WRI Ross Center Prize for Cities

2 C40 Cities – Climate Budgeting Pilot

3 C40 Cities – Climate Budgeting Programme. Recolhido em 16/04/2025 de https://www.c40.org/what–we–do/raising–climate–ambition/climate–budgeting–programme/

4 C40 Cities – A step–by–step guide to climate budgeting.

com o ciclo orçamentário. O orçamento climático deve declarar claramente as metas, ações e, se possível, as reduções de emissões estimadas ao longo do tempo, custos e financiamento.

2. OBJETIVOS

A partir da adesão ao C40 Climate Budget Programme, a Cidade institucionalizou o Orçamento Climático como instrumento adicional de governança climática por meio de Decreto Municipal[5], adequando–o ao planejamento climático, estratégico e orçamentário.

O Orçamento Climático integra metas dos três planos municipais elencados a seguir, e as vincula aos processos de monitoramento, reporte e verificação das ações climáticas implementadas.

- **PDS – Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática**[6], cujo objetivo central é a construção de políticas municipais alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. Abrange 3 ciclos de planejamento decenais até 2050. A **Agenda Rio 2030 e Ação Climática** traz os compromissos da Cidade em políticas para o ano de 2030, traduzidas em 134 metas, das quais 75 são vinculadas à Ação Climática. Destas, destaca–se a meta MCR3.1, transcrita a seguir:

  Alcançar em 2030 a redução de 20% das emissões de GEE do Município em relação às emissões do ano–base 2017, não contemplando as emissões da Siderurgia, e em 2050 a neutralização das emissões, por meio da implementação de estratégias de mitigação e compensação.[7]

- **PE – Plano Estratégico**, que estabelece objetivos de governo, diretrizes setoriais, iniciativas estratégicas, indicadores e metas quantitativas alinhadas às diretrizes de campanha eleitoral e às normas do Plano Plurianual. Abrange o mandato de 4 anos. A referência para este trabalho é o **Plano Estratégico 2021–2024** (PE 2021–2024)[8], que propõe iniciativas e projetos para o ano de 2024, orientados por 93 metas. Destas, destaca–se a MT9, transcrita a seguir:

  Alcançar até 2024 a redução em 5% das emissões de gases de efeito estufa consideradas pelo plano de desenvolvimento sustentável e ação climática, em relação ao ano–base de 2017.[9]

- **PPA – Plano Plurianual**, que organiza a ação do governo por meio de programas integrados ao Orçamento Anual. Tem a vigência de 4 anos, iniciados no 2º ano de mandato, e estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração para este período. Orienta as funções programáticas das leis anuais: LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, e LOA – Lei Orçamentária Anual. A LOA detalha a orçamentação das ações, reservando recursos para a execução da LDO. Os projetos do PPA, da LDO e LOA são elaborados pelo Poder Executivo e submetidos à aprovação legislativa. A referência para este trabalho é o **Plano Plurianual 2022–2025** (PPA 2022–2025)[10].

O Orçamento Climático da Cidade do Rio de Janeiro abrange ações de mitigação de emissões de gases de efeito estufa (GEE), de adaptação do território aos riscos climáticos, e de inclusão social, econômica e territorial de populações vulneráveis aos impactos climáticos. É prevista sua implantação em etapas, visando início subsequente imediato dos processos de monitoramento, avaliação e reporte das ações climáticas:

- Ações de mitigação de GEE sobre fontes controladas direta e indiretamente pela Administração Municipal: implantação até dezembro de 2025, e monitoramento a partir de 2026;
- Ações de mitigação de GEE sobre atividades emissoras que ocorrem no Município: implantação

5 Decreto Rio nº 53.633 de 29 de novembro de 2023 – Institui o Orçamento Climático do Município do Rio de Janeiro, e dá outras providências

6 Prefeitura do Rio de Janeiro – Plano de Desenvolvimento Sustentável e de Ação Climática da Cidade do Rio de Janeiro

7 Ver PDS (6), Capítulo 5 – Agenda Rio 2030 e Ação Climática, pg 300.

8 Prefeitura do Rio de Janeiro – Plano Estratégico Rio Futuro

9 Ver Plano Estratégico Rio Futuro (7), Metas Transversais, pg 75.

10 Lei 7234 de 12 de Janeiro de 2022, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022/2025, e respectivos anexos

até dezembro de 2026, e monitoramento a partir de 2027;

- Ações de adaptação a riscos climáticos e de inclusão de populações vulneráveis: implantação até dezembro de 2026, e monitoramento a partir de 2027.

A linha do tempo a seguir sintetiza as atividades do Orçamento Climático até 2030, de sua implantação em 2024 ao início do monitoramento das ações climáticas, bem como seu sincronismo com o PDS, o Plano Estratégico e o Plano Plurianual.

Tabela 1 – Linha do Tempo 2021–2030

<table>
<tr><th></th><th>2021</th><th>2024</th><th>2025</th><th>2026</th><th>2027</th><th>2028</th><th>2029</th><th>22030</th></tr>
<tr><td rowspan="2">PDS</td><td colspan="8">1º Ciclo de Planejamento
Metas: resultados a serem alcançados em 2030
Monitoramento das metas e ações estruturantes</td></tr>
<tr><td colspan="3">Publicação (2021)</td><td colspan="5">Primeira Atualização</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Plano Estratégico</td><td colspan="2">P.E. 2021–2024
Publicação (2021)</td><td colspan="4">P.E. 2025–2028
Publicação (2025)</td><td colspan="2">P.E. 2029–2032
Publicação (2029)</td></tr>
<tr><td colspan="8">Monitoramento das metas, Iniciativas estratégicas e respectivos projetos</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Plano Plurianual</td><td>PPA
2018–2025</td><td colspan="3"></td><td colspan="3">PPA 2026–2029
Publicação (2026)</td><td>PPA 2030–2033</td></tr>
<tr><td colspan="8">Leis de vigência anual:
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias (publicação no 1º semestre do ano anterior)
LOA – Lei Orçamentária Anual (publicação no 2º Semestre do ano anterior)</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Orçamento Climático</td><td></td><td>OC 2025
(Edição Piloto)</td><td>OC 2026</td><td>OC 2027</td><td>OC 2028</td><td>OC 2029</td><td>OC 2030</td><td>OC 2031</td></tr>
<tr><td colspan="3"></td><td colspan="5">Monitoramento, Verificação e Reporte a partir de 2026
Ações de mitigação de GEE sobre fontes controladas direta e indiretamente pela Administração Municipal</td></tr>
<tr><td colspan="4"></td><td colspan="4">Monitoramento, Verificação e Reporte a partir de 2027
Ações de mitigação de GEE sobre atividades emissoras que ocorrem no Município
Ações de adaptação a riscos climáticos
Ações de inclusão de populações vulneráveis</td></tr>
<tr><td colspan="8">Resultados do Orçamento Climático:
Publicações anuais em Anexos das LOA</td></tr>
</table>

3. METODOLOGIA

O **Orçamento Climático da Cidade do Rio de Janeiro – Edição 2025 (OC 2025)**[11], aborda as alocações orçamentárias para o último ano do PPA 2022–2025. Este primeiro relatório, prévio ao cronograma previsto em decreto, configura o ponto de partida do processo, preparando terreno para o efetivo reporte e monitoramento de projetos climáticos municipais a partir de 2026.

O **OC 2025** destaca as fontes de emissões de GEE identificadas nos programas orçamentários, e estabelece medidas de resposta visando a mitigação dessas emissões alinhadas às metas climáticas do PDS, sem, no entanto, aferir ou projetar quantidades de emissões de GEE em carbono equivalente.

Para tal, foram avaliadas as relações entre as metas climáticas do PDS com impacto em mitigação de GEE vinculadas às iniciativas do PE 2021–2024, e associadas aos programas orçamentários elencados no Projeto de Lei Orçamentária Anual 2025 (PLOA 2025). As avaliações, orientadas para a estrutura de reporte do Inventário de Emissões da Cidade do Rio de Janeiro e para os programas orçamentários, foram condensadas no Anexo VII do PLOA 2025[12].

São descritas a seguir as principais etapas de construção do OC 2025: a integração dos Planos (PDS, PE, PPA) a partir da estrutura temática do PDS; a inferência de fontes de emissões de GEE nas Ações Orçamentárias; a construção de medidas de resposta de mitigação de GEE; os reportes no PLOA 2025 e na página do EPL[13].

3.1. INTEGRAÇÃO DOS PLANOS (PDS, PE, PPA)

O **PDS – Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática** é um plano de longo prazo orientado para uma Visão 2050, obedecendo a uma linha de planejamento dividida em 3 ciclos: 2020–2030, 2030–2040, 2040–2050. O PDS está estruturado em 5 Temas Transversais[14]; e desdobrados em 23 Aspirações, 60 Estratégias, 134 metas com horizonte em 2030, estas estruturadas em 974 Ações. A **Agenda Rio 2030** do PDS[15] é orientada para cenários construídos no **Planejamento para Ação Climática**[16], com base na contextualização climática da cidade. Para a estratégia de mitigação de GEE, foi construído o cenário ambicioso de redução de emissões visando reduzir 20% das emissões de GEE do **ano–base de 2017**, e alcançar emissões neutras em 2050, fundamento para a meta MCR3.1.

As metas de mitigação de emissões de GEE representam uma parcela das 134 metas elencadas no PDS: 75 são metas de Ação Climática. Destas, 19 metas são exclusivamente de mitigação e 15 abrangem também ações de adaptação a riscos climáticos, totalizando 34 metas climáticas associadas a mitigação de GEE[17].

O **Plano Estratégico 2021–2024** atualizou as visões e aspirações dos temas transversais do PDS, definindo 6 temas transversais[18], 93 metas, 54 iniciativas e 231 projetos. Parte das metas do Plano Estratégico relaciona–se com as metas do PDS estabelecidas para 2030: 17 metas estratégicas vinculadas a 9 metas de mitigação e a 9 metas que abrangem também ações de adaptação, totalizando 18 metas estratégicas associadas a mitigação de GEE (ver tabela 3).

O Orçamento Público é um instrumento de planejamento governamental que agrega as despesas da Administração Pública para 1 ano e a previsão das receitas a serem arrecadadas, fundamentado na legislação nacional[19]. Desdobra–se em 3 instrumentos, com vigências, conteúdos e trâmites resumidos a seguir:

11 Prefeitura do Rio de Janeiro – Orçamento Climático

12 Prefeitura do Rio de Janeiro – Projeto de Lei no 3558/2024 – Estima a Receita e Fixa a despesa do Município do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2025.

13 https://escritorio–de–planejamento–pcrj.hub.arcgis.com/pages/orcamento–climatico

14 CP – Cooperação e Paz, IE – Igualdade e Equidade, LB – Longevidade e Bem–Estar, MCR – Mudanças Climáticas e Resiliência, GOV – Governança

15 Ver PDS, Capítulo 5 – Agenda Rio 2030 e Ação Climática (6)

16 Ver PDS (6), Capítulo 4 – Planejamento para Ação Climática Inclusiva, pg. 66

17 Ver Anexo 5.2. **Metas de mitigação de emissões de GEE**

18 ML – Longevidade, Bem–Estar e Território Conectado; MI – Igualdade e Equidade; MD – Desenvolvimento Econômico, Competitividade e Inovação; MM – Mudanças Climáticas e Resiliência; MC – Cooperação e Paz; MG – Governança

19 Os pilares da fundamentação legal do Orçamento Público são: a Constituição da República Federativa do Brasil, a Lei nº 4.320/1964, e a Lei Complementar nº 101/2000

Tabela 2 – Vigência, conteúdo e trâmite do PPA, da LDO e LOA

Instrumento	Vigência	Conteúdo	Trâmite – encaminhamento ao Poder Legislativo
PPA – Plano Plurianual	4 anos, com início no 2º ano de mandato do Poder Executivo	Diretrizes, objetivos e metas regionalizadas para despesa de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada	até 31 de agosto do 1º ano de mandato
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias	Anual	Metas e prioridades a serem contempladas no Orçamento; orienta a elaboração do orçamento; dispõe sobre alterações na legislação tributária	até 15 de abril do exercício anterior
LOA–Lei Orçamentária Anual	Anual	Orçamento anual: grava as receitas e as despesas que o governo pretende realizar no período de um exercício financeiro	até 30 de setembro do exercício anterior

O **PPA 2022–2025** estrutura–se em Temas Transversais análogos àqueles do Plano Estratégico 2021–2024[20]. A alocação de recursos orçamentários se dá através dos Programas Estratégicos, Programas Complementares e Outros Programas. Os Programas Estratégicos e Programas Complementares são distribuídos pelos 6 Temas1234

Transversais estabelecidos no Plano Estratégico 2021–2024; e os Programas Estratégicos alinham–se às Iniciativas Estratégicas do Plano Estratégico. Outros Programas abrangem despesas com a Câmara de Vereadores, Controle Externo do Município, obrigações com aposentadorias e pensões, operações especiais e reserva de contingência.

Para o OC 2025 foram estabelecidas as associações entre os Programas Estratégicos, Programas Complementares e as metas climáticas de mitigação de GEE do PDS: foram associadas a estes programas 7 metas de mitigação (M) e 8 metas que abrangem também ações de adaptação (M/A), totalizando 15 metas estratégicas associadas a mitigação de GEE[21].

As metas de mitigação estão associadas a 3 iniciativas do Plano Estratégico, portanto, aos 3 Programas Estratégicos do PPA correspondentes, conforme resumido a seguir:

20 0001 – Igualdade e Equidade; 0002 – Cooperação e Paz; 0003 – Longevidade, Bem–Estar e Território Conectado; 0004 – Desenvolvimento Econômico, Competitividade e Inovação; 0005 – Mudanças Climáticas e Resiliência; 0006 – Governança

21 Ver em (8) Anexo **5.4. PPA 2022–2025 – Metas de Mitigação de GEE associadas a Programas Estratégicos e Complementares**

Tabela 3 – Metas Climáticas por Itens Transversais relacionadas aos programas

Plano Estratégico 2021–2024				PDS	PP 2022–2025	
Tema Transversal	Iniciativa Estratégica		Meta Estratégica	Meta de mitigação	Programa Estratégico	
	Nº	descrição	Código	Código	Código	Descrição
LONGEVIDADE, BEM–ESTAR E TERRITÓRIO CONECTADO	8	Território conectado e desenvolvimento das Zonas Norte e Oeste	MT8	LB2.1	0638	TERRITORIO CONECTADO E DESENVOLVIMENTO DAS ZONAS NORTE E OESTE
			ML12	LB6.1		
	9	Avenida Brasil	ML13	LB4.4	0604	AVENIDA BRASIL
	10	Qualidade do sistema de transportes	MT9	MCR3.1	0603	QUALIDADE DO SISTEMA DE TRANSPORTES
	12	Espaço Público	MT3	LB2.1	639	ESPACO PUBLICO
			MT8	LB2.1		
			ML17	LB6.2		
			MT9	MCR3.1		
MUDANÇAS CLIMÁTICAS E RESILIÊNCIA	1	Áreas verdes	MT3	LB2.1	0615	AREAS VERDES
			MT8	LB2.1		
			MT9	MCR3.1		
			MM1	MCR4.3		
	2	Parques urbanos	MT8	LB2.1	617	PARQUES URBANOS
			MM2	LB2.3		
			MT9	MCR3.1		
	3	Agricultura urbana	MM3	LB1.3	0614	AGRICULTURA URBANA
	4	Energia	MT9	MCR3.1	0073	ENERGIA
			MM4	GOV4.3		
			MM5	GOV2.1		
			MM6	GOV2.4		
	5	Saneamento básico e gestão de resíduos sólidos	MM10	LB4.1	0616	SANEAMENTO BASICO E GESTAO DE RESIDUOS SOLIDOS
			MM7	MCR1.1		
			MT9	MCR3.1		
	7	Distrito de baixa emissão e gestão para o clima	MT9	MCR3.1	0652	DISTRITO DE BAIXA EMISSAO E GESTAO PARA O CLIMA
			MM13	MCR3.5		
GOVERNANÇA	5	Liderança pelo exemplo	MG8	GOV2.2	632	LIDERANCA PELO EXEMPLO

A **Tabela 4** apresenta de forma resumida:

- A relação entre os Temas Transversais dos 3 Planos, e detalha a distribuição dos Programas Estratégicos e Complementares do PPA;
- A vinculação entre as metas climáticas de mitigação de GEE (M), de adaptação a riscos climáticos (M/A), de mitigação/adaptação (M/A) do PDS e as metas do PE: estratégicas (MC, MI, ML, MM, MG) e Transversais (MT);
- A associação dos Programas Estratégicos e Complementares do PPA às metas de mitigação (M) do PDS. Os Programas Estratégicos são associados às metas (M) pela relação direta com as Iniciativas Estratégicas.

Tabela 4 – Resumo PDS, PE, PPA: temas transversais, iniciativas e projetos estratégicos, metas climáticas de mitigação (M, M/A) e metas estratégicas, programas e ações orçamentárias

PDS	PE 2021–2024	PPA 2022–2025
TEMAS TRANSVERSAIS		
Cooperação e Paz (CP)	**Cooperação e Paz (MC)**	**Cooperação e Paz** • 6 Programas Estratégicos • 3 Programas Complementares
METAS		
CP: 16 metas • 10 metas climáticas (0M, 0A)	MC: 6 metas estratégicas • Sem vinculação com meta (M)	4 Programas Estratégicos associados a 5 metas climáticas (M)
TEMAS TRANSVERSAIS		
Igualdade e Equidade (IE)	**Igualdade e Equidade (MI)**	**Igualdade e Equidade** • 15 Programas Estratégicos • 12 Programas Complementares
METAS		
IE: 41 metas • 11 metas climáticas (7 M, 7M/A)	MI: 28 metas estratégicas + 2 metas transversais • Sem vinculação com meta (M)	
TEMAS TRANSVERSAIS		
Longevidade e Bem–estar (LB)	**Longevidade, Bem–Estar e Território Conectado (ML)**	**Longevidade, Bem–Estar e Território Conectado** • 12 Programas Estratégicos • 11 Programas Complementares
METAS		
LB: 27 metas • 15 metas climáticas (2M, 8M/A, 5 A)	ML: 17 metas estratégicas (+3 MT) • 4 ML vincluladas a 3 metas (M) • 1 MT vinculada a 1 meta (M)	4 Programas Estratégicos associados a 5 metas climáticas (M)
TEMAS TRANSVERSAIS		
Mudanças Climáticas e Resiliência (MCR)	**Mudanças Climáticas e Resiliência (MM)**	**Mudanças Climáticas e Resiliência** • 7 Programas Estratégicos • 4 Programas Complementares
METAS		
MCR: 18 metas • 18 metas climáticas (8M, 3 M/A, 4 A)	MM: 13 metas estratégicas (+ 2 MT) • 9 MM vinculadas a 9 metas (M) • 2 MT vinculadas a 2 metas (M)	6 Programas Estratégicos associados a 11 metas climáticas (M)
TEMAS TRANSVERSAIS		
Governança (GOV)	**Governança (MG)**	**Governança** • 8 Programas Estratégicos • 5 Programas Complementares
METAS		
GOV: 32 metas • 21 metas climáticas (7M, 7M/A, 2A)	MG: 12 metas estratégicas Sem vinculação com meta (M)	**1 Programa Estratégico associado a 1 meta climática (M)**
TEMAS TRANSVERSAIS		
	Desenvolvimento Econômico, Competitividade e Inovação (MD)	**Desenvolvimento Econômico, Competitividade e Inovação** • 6 Programas Estratégicos • 5 Programas Complementares
METAS		
	MD: 8 metas (+ 2 MT) Sem vinculação com meta (M)	
TEMAS TRANSVERSAIS		
		Outros Programas • 5 Outros Programas

3.2. INFERÊNCIA DE FONTES DE EMISSÕES DE GEE NAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

As fontes de emissões de GEE foram inferidas a partir dos itens patrimoniais respectivos a cada ação. A descrição de cada item patrimonial detalha a natureza de sua despesa, seja ela associada a serviço, material de consumo, equipamento e material permanente, contrato de gestão, locação de mão de obra, etc; e está vinculado a: Programa, Ação, Órgão Municipal e Unidade Orçamentária.

3.3. CONSTRUÇÃO DE MEDIDAS DE RESPOSTA DE MITIGAÇÃO DE GEE

Para cada programa orçamentário **são destacadas as metas do Plano Estratégico vinculadas a metas climáticas do PDS com impacto em mitigação de GEE; são categorizadas as fontes de emissões atribuídas às Ações que compõem o Programa; e são prescritas para os programas e para grupos de ações com fontes de emissões em comum Medidas de Resposta**. A Medida de Resposta vincula o objetivo do programa e ação orçamentária à mitigação das fontes de emissões identificadas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Numa visão geral, o OC 2025:

- Alcança a aplicação de R$ 3.315.396.849,00, representando 7,06% do total de R$ 46.962.562.056,00 projetados para 2025;
- Abrange os Temas Transversais que estruturam o Plano Estratégico 2021–2024 e o Plano Plurianual 2022–2025;
- Engloba Programas e Ações de aplicação orçamentária: 25 Programas (12 Programas Estratégicos e 13 Programas Complementares); 64 Ações (11 aplicações de investimento e 53 aplicações de custeio);

Por acompanharem as Iniciativas do Plano Estratégico 2021–2024, os Programas Orçamentários estão associados a 16 metas estratégicas, estas vinculadas a 15 metas climáticas do PDS com impacto em mitigação de GEE.

O OC 2025 foi reportado no PLOA 2025 encaminhado à Câmara de Vereadores em novembro de 2024, e divulgado na página do EPL – Escritório de Planejamento, setor responsável pela coordenação, implantação e consolidação do Orçamento Climático em conjunto com a Superintendência de Orçamento Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda.

4.1. REPORTE NO PLOA 2025:

Os resultados do OC 2025 foram condensados no Anexo VII do PLOA 2025 (8) por meio de 3 quadros:

a) **Reportes por Setores de Emissões de GEE relacionados aos Programas e Ações Orçamentários:** destaca para cada ação analisada os recursos alocados (R$), categorização das fontes de emissões por setor e subsetor do GPC, e a Medida de Resposta prescrita;
b) **Metas Climáticas por Itens Transversais relacionadas aos programas:** elenca as metas do PDS com impacto em mitigação de GEE para 2030 associadas aos Temas Transversais e Programas Estratégicos;
c) **Estrutura do Global Protocol for Community Scale Greenhouse Gas Emission Inventories – GPC:** descreve a categorização das fontes de emissões de GEE por setor, subsetor, subcategoria e escopo, com a finalidade de auxiliar a consulta da primeira tabela.

4.2. REPORTE NA PÁGINA DO EPL

Com a finalidade de melhor avaliar os impactos de emissões de GEE inferidos, os Programas e Ações foram organizados em 9 Grupos de Ações, cada qual abrangendo despesas associadas a grupos de serviços, aquisições e contratos com atividades alinhadas aos setores de emissões de GEE:

- **Iluminação Pública:** serviços de manutenção do sistema de iluminação pública;
- **Energia Elétrica em Instalações Fixas:** concessionárias de serviços públicos de fornecimento de energia elétrica;
- **Serviços Públicos em Instalações Fixas:** concessionárias de serviços públicos de fornecimento de água, coleta de esgoto e fornecimento de gás;
- **Mobilidade Urbana:** serviços no Corredor Transbrasil: requalificação do sistema de transportes no corredor;
- **Resíduos sólidos:** limpeza urbana, e gestão de resíduos sólidos urbanos;
- **Esgoto sanitário e drenagem urbana:** implantação e gestão de esgoto e drenagem;
- **Agricultura, áreas verdes e uso do solo:** produção no setor agrícola; manejo da arborização urbana, áreas reflorestadas, áreas verdes e parques;
- **Operações urbanas:** revitalização das Zonas Norte e Oeste; e da Avenida Brasil;

- **Apoio administrativo – atividades diversas:** estratégias para compensação de carbono; apoio administrativo aos órgãos alocados no Tema Transversal Mudanças Climáticas e Resiliência; implantação de gestão eficiente, sustentável e compartilhada.

Além das informações sintetizadas no reporte para o PLOA 2025, foram destacadas para cada programa as metas do PE 2021–2024 vinculadas a metas climáticas do PDS com impacto em mitigação de GEE; e foram destacados para cada ação indicadores adicionais:

- **Participação do valor aplicado no Orçamento Climático (%):** percentual do valor aplicado na ação dividido pelo valor total aplicado a todas as ações do Orçamento climático (R$/R$);
- **Participação no Inventário de GEE da Cidade (%)**: participação percentual das fontes de emissões de GEE atribuídas à ação orçamentária no Inventário de GEE da Cidade em 2021;
- **Indicador de Alinhamento:** relaciona a aplicação orçamentária da ação à participação das fontes de emissões no Inventário de 2021 (%/%);
- **Viabilidade de monitoramento da ação:** estimada tendo em vista as informações necessárias para o cálculo de emissões.
- **Nível de reporte GPC:** BASIC (setores de emissões I a III) ou BASIC+ (setores de emissões I a V)

A **Tabela 5** a seguir resume uma visão geral, a partir da organização dos programas e ações por Grupos de Ações.

Tabela 5 – Orçamento Climático por Grupos de Ações

Grupo de Ação	Valor Aplicado para 2025 (R$)	% Orçamento 2025	Participação Valor no Orçamento Climático	Média de Participação no Inventário 2021 (%)	indicador de alinhamento	Viabilidade preponderante
Iluminação Pública	**328.933.649,00**	**0,70%**	**9,92%**	**24,59%**	**0,40**	**Viabilidade 1**
Energia Elétrica em Instalações Fixas	181.317.228,00	0,39%	5,47%	6,40%	**0,85**	Viabilidade 1
Serviços Públicos (incl. Água, Gás e Telefone) em Instalações Fixas	144.052.747,00	0,31%	4,34%	6,77%	0,64	Viabilidade 1
Mobilidade Urbana	**1.259.006.169,00**	**2,68%**	**37,97%**	**39,05%**	**0,97**	**Viabilidade 3**
Resíduos Sólidos	**898.538.348,00**	**1,91%**	**27,10%**	**32,29%**	**0,84**	**Viabilidade 3**
Esgoto Sanitário E Drenagem Urbana	255.615.773,00	0,54%	7,71%	36,43%	0,21	Viabilidade 3
Agricultura, Áreas Verdes E Uso Do Solo	143.587.563,00	0,31%	4,33%	32,75%	0,13	Viabilidade 3
Operações Urbanas	1.600,00	0,00%	0,00%	18,28%	0,00	Viabilidade 4
Apoio Administrativo – Atividades Diversas	104.343.772,00	0,22%	3,15%	8,04%	0,39	Viabilidade 4
Total Orçamento Climático 2025	**3.315.396.849,00**	**7,06%**	**100,00%**			
Total Orçamento 2025	**46.962.562.056,00**	**100%**				

5. CONCLUSÃO

O Orçamento Climático implementado na cidade do Rio de Janeiro foi o primeiro publicado por uma cidade da América Latina. É um processo inovador e desafiador e que levará anos para ser concluído em sua totalidade. Demonstra a urgência do tema e sua relevância para a administração municipal na retomada do protagonismo da cidade no trato da agenda climática e de sustentabilidade. Um dos seus maiores objetivos é tornar transparente para a população os recursos públicos direcionados para o enfrentamento às mudanças climáticas. Portanto, estar relacionado ao PPA e a LOA permite que seja devidamente discutido no âmbito legislativo, havendo a devida publicidade.

Neste sentido, ressalta–se que o primeiro relatório publicado alcançou a área de mitigação de emissões de GEE e os próximos abarcarão adaptação e equidade. Logo, é fundamental destacar que dada a complexidade do processo faz–se necessário estabelecer fases e considerar a inclusão de indicadores e estratégias de avaliação em etapas posteriores.

Ademais, dada a configuração dos programas e ações orçamentárias estabelecida no PPA 2021–2025, no OC 2025:

- Não houve cálculo estimativo das emissões de GEE atribuídas às ações orçamentárias, por falta de informações quantitativas das atividades emissoras;
- Não foi possível estabelecer relação entre os projetos estratégicos (PE 2021–2024) às ações orçamentárias, por falta de marcadores até então.

Dentre os desdobramentos para a efetivação dos futuros Orçamentos Climáticos visando a mitigação de GEE temos:

- A identificação das fontes de emissão associadas às atividades dos órgãos municipais, necessária para a elaboração de inventários de emissões de GEE. Este procedimento pode ser apoiado pela metodologia do Programa Brasileiro GHG Protocol, orientado para inventários corporativos;
- A associação das fontes de emissão às despesas orçamentárias, compatibilizando marcadores do Plano Estratégico aos do Plano Plurianual. Deve–se considerar que boa parte das atividades a monitorar são de controle indireto do poder municipal, por meio de concessões e parcerias público–privadas; não caracterizando, portanto, itens orçamentários. Propõe–se então que o reporte dessas fontes seja associado a programas e ações orçamentárias vinculáveis a itens patrimoniais adequados a este acompanhamento;
- As iniciativas e projetos do Plano Estratégico devem detalhar a priori os impactos de redução de GEE para atingimento de metas setoriais de mitigação vinculadas ao PDS, também declaradas no Plano Estratégico. Os impactos de redução de GEE dos projetos estratégicos devem ser passíveis de monitoramento anual e de identificação no território municipal; e as atribuições dos órgãos municipais envolvidos devem ser claramente discriminadas;
- O Plano Plurianual deveria refletir o planejamento estratégico em sua integralidade, de forma a permitir o monitoramento anual dos investimentos e despesas distribuídos pelas unidades orçamentárias envolvidas, e o atingimento de metas regionalizáveis.
- Finalmente, considerando–se que a implementação de políticas climáticas municipais ganha escala e tração quando apoiadas por mecanismos regulatórios – ao estabelecer parâmetros climáticos na legislação edilícia, urbanística e ambiental – e fiscais – tais como incentivos e multas; os resultados da aplicação desses mecanismos devem também ser previstos na construção e no monitoramento do Orçamento Climático.

6. Referências

1. WRI Ross Center Prize for Cities – The Cimate Budget. Recolhido em 16/04/2025 de https://prizeforcities.org/project/climate–budget
2. C40 Cities – Climate Budgeting Pilot. Recolhido em 16/04/2025 de https://www.c40.org/case–studies/climate–budgeting–pilot/
3. C40 Cities – Climate Budgeting Programme. Recolhido em 16/04/2025 de https://www.c40.org/what–we–do/raising–climate–ambition/climate–budgeting–programme/
4. C40 Cities – A step–by–step guide to climate budgeting. Recolhido em 16/04/2025 de https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Climate–budgeting–A–step–by–step–guide–for–cities?language=en_US
5. Decreto Rio nº 53.633 de 29 de novembro de 2023 – Institui o Orçamento Climático do Município do Rio de Janeiro, e dá outras providências
6. Prefeitura do Rio de Janeiro – Plano de Desenvolvimento Sustentável e de Ação Climática da Cidade do Rio de Janeiro. Recolhido em 16/04/2025 de https://pds–pcrj.hub.arcgis.com/
7. Prefeitura do Rio de Janeiro – Plano Estratégico Rio Futuro. Recolhido em 16/04/2025 de https://plano–estrategico–2021–a–2024–pcrj.hub.arcgis.com/
8. Lei 7234 de 12 de Janeiro de 2022, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022/2025, e respectivos anexos, em https://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp
9. Prefeitura do Rio de Janeiro – Orçamento Climático. Recolhido em 16/04/2025 de https://escritorio–de–planejamento–pcrj.hub.arcgis.com/pages/orcamento–climatico
10. Prefeitura do Rio de Janeiro – Projeto de Lei no 3558/2024 – Estima a Receita e Fixa a despesa do Município do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2025. Recolhido em 16/04/2025 de https://escritorio–de–planejamento–pcrj.hub.arcgis.com/pages/orcamento–climatico–2025?preview=true

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Operações de crédito no estado do Tocantins: um estudo sobre a receita, despesa e impactos socioeconômicos

• **Vivian Dias Diniz**
Universidade Federal do Tocantins
vivianddiniz@gmail.com

Resumo

As operações de crédito são instrumentos para o financiamento de políticas públicas e investimentos principalmente em infraestrutura, em estados como o Tocantins, onde a arrecadação própria nem sempre é suficiente para atender às demandas socioeconômicas. Este estudo tem como objetivo analisar as operações de crédito realizadas pelo Estado do Tocantins, com foco nas receitas e despesas decorrentes de operações de crédito, bem como seus impactos socioeconômicos. Após revisão bibliográfica e coletas de dados em fontes do governo nacional e estadual, o trabalho apresenta uma análise quantitativa e qualitativa das operações de crédito internas e externas contratadas entre 2003 a 2024, destacando os principais credores, valores captados e projeções futuras. Com resultados, revela–se os principais agentes financiadores das operações internas e externas, a análise das receitas e despesas orçamentárias demonstram que as operações de crédito têm sido uma fonte importante de recursos para o Estado, mas também aponta para um aumento significativo das despesas com juros e amortizações, o que pode comprometer a sustentabilidade fiscal no longo prazo. O estudo aborda os impactos socioeconômicos das operações de crédito, destacando que, a falta de transparência na aplicação dos recursos e a ausência de avaliações de impacto dificultam a mensuração dos benefícios gerados. O aumento do endividamento público também limita a capacidade do Estado de realizar novos investimentos, especialmente em setores prioritários como saúde, educação e segurança. Assim, o artigo propõe alternativas ao endividamento público, como a adoção de Parcerias Público–Privadas (PPPs), a captação de recursos por meio de transferências voluntárias e emendas parlamentares, e a concessão de serviços públicos. O estudo também sugere a implementação de metodologias de avaliação de investimentos para garantir que os recursos sejam alocados de forma eficiente e transparente. Por fim, o artigo conclui que, embora as operações de crédito sejam uma opção para o financiamento de políticas públicas, é fundamental adotar uma gestão mais estratégica e transparente, com foco na sustentabilidade fiscal e no impacto socioeconômico dos investimentos.

Palavras–chave: Operações de crédito; Receita; Despesa.

1. INTRODUÇÃO

A gestão pública brasileira enfrenta o constante desafio de equilibrar as receitas arrecadadas com as crescentes demandas sociais, em especial no que tange à execução de políticas públicas estruturantes e à realização de investimentos em áreas prioritárias, como saúde, educação, infraestrutura e segurança. No entanto, observa–se que, na maioria dos entes

subnacionais, a arrecadação ordinária — composta por tributos próprios e transferências intergovernamentais — mostra–se frequentemente insuficiente para custear tais necessidades. Diante desse contexto, as operações de crédito surgem como uma alternativa viável para suprir carências de recursos e viabilizar ações governamentais estratégicas.

Segundo o art. 29 da Lei nº 4.320/1964 e o art. 32 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), operações de crédito constituem receitas de capital oriundas da obtenção de recursos financeiros por meio de empréstimos internos ou externos, implicando compromissos futuros para o ente contratante. Tais operações devem ser precedidas de autorização legislativa, compatibilidade orçamentária, regularidade fiscal e respeito aos limites de endividamento estabelecidos por normas federais, como as Resoluções nº 40 e 43, ambas do Senado Federal.

No caso do Estado do Tocantins, criado pela Constituição Federal de 1988, a utilização de operações de crédito como instrumento de política pública tem se intensificado nos últimos anos. De acordo com registros do Sistema de Análise da Dívida Pública – SADIPEM, gerido pela Secretaria do Tesouro Nacional, foram contratadas dezenas de operações entre 2003 e 2024, com instituições financeiras nacionais e internacionais. Essa trajetória de endividamento é explicada, em parte, pela crescente demanda por infraestrutura e pela necessidade de modernização da gestão pública.

As operações de crédito firmadas pelo Tocantins abrangem diferentes modalidades, como contratos diretos com instituições financeiras, financiamentos internos e externos com garantia da União. Dentre os credores mais recorrentes, destacam–se o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Tais parcerias têm viabilizado importantes obras de mobilidade urbana, pavimentação de rodovias e saneamento básico no estado.

A presente pesquisa busca responder ao seguinte questionamento: qual é o impacto financeiro e orçamentário das operações de crédito contratadas pelo Estado do Tocantins e quais são suas projeções para os próximos anos? Para tanto, o estudo está estruturado em três eixos analíticos. O primeiro aborda o levantamento histórico das operações de crédito, classificando–as segundo sua natureza (interna ou externa), o agente financiador e os valores contratados. O segundo eixo discute as receitas e despesas orçamentárias oriundas dessas operações, com base nos dados dos Balanços Orçamentários estaduais. O terceiro apresenta projeções de curto prazo (2025–2027) com base nos contratos vigentes e em tramitação, estimando os impactos fiscais dessas operações sobre o orçamento estadual.

A importância deste estudo reside no fato de que, apesar da legalidade e da utilidade das operações de crédito, sua má gestão pode comprometer a solvência fiscal do Estado, reduzir a margem de investimentos futuros e comprometer a sustentabilidade das políticas públicas. Como afirmam Santolin & Gama. (2022), o crescimento do número de empréstimo aumenta o endividamento das instituições.

Adicionalmente, a análise das operações de crédito permite avaliar o grau de maturidade da gestão fiscal estadual, além de oferecer subsídios técnicos para os gestores públicos e para a sociedade civil, em consonância com os princípios da transparência, responsabilidade e planejamento orçamentário definidos na Constituição Federal de 1988.

Portanto, este artigo objetiva compreender os aspectos operacionais e financeiros das operações de crédito do Estado do Tocantins, evidenciando sua evolução, projeção futura e impactos sobre o equilíbrio orçamentário e a capacidade de planejamento de médio prazo.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar as operações de crédito contratadas pelo Estado do Tocantins no período de 2003 a 2024, avaliando sua tipologia, evolução, receitas e despesas orçamentárias associadas, bem como projetar seus impactos fiscais e orçamentários para o triênio 2025–2027.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar as operações de crédito contratadas pelo Estado do Tocantins, distinguindo as modalidades internas e externas, os valores e as instituições financeiras envolvidas;

- Analisar a execução orçamentária relacionada às receitas e despesas provenientes das operações de crédito, com base nos dados dos balanços oficiais;
- Avaliar a conformidade legal das operações de crédito contratadas com os limites constitucionais, legais e normativos estabelecidos pela legislação federal e pelo Senado;
- Estimar as receitas e despesas com operações de crédito para o período de 2025 a 2027, com base nas contratações vigentes e em tramitação;
- Apontar os impactos econômicos e fiscais dessas operações no orçamento público estadual, especialmente no que se refere à capacidade de investimento e à sustentabilidade da dívida pública.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa caracteriza–se como um estudo aplicado, com abordagem qualitativa e quantitativa, voltado para a identificar as operações de crédito contratadas pelo Estado do Tocantins entre os anos de 2003 a 2024 e os seus impactos socioeconômicos. A escolha dessa abordagem mista justifica–se pela necessidade de compreender não apenas os aspectos numéricos dos contratos de crédito — como volume financeiro, número de operações e instituições credoras —, mas também os impactos fiscais e orçamentários decorrentes dessas operações, sob uma perspectiva interpretativa.

A natureza da investigação é descritiva e exploratória. É descritiva porque apresenta e organiza dados empíricos sobre as operações de crédito do Tocantins ao longo do tempo, e exploratória porque examina possíveis implicações fiscais dessas operações. Os procedimentos metodológicos adotados envolveram três etapas principais, levantamento documental, coleta de dados e análise de dados e projeções.

O Levantamento documental e bibliográfico, através da base de dados Scopus e Google Scholar da literatura científica sobre finanças públicas, planejamento orçamentário, responsabilidade fiscal e endividamento subnacional. Também foram analisadas normas legais como a Lei nº 4.320/1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), além de resoluções do Senado Federal e portarias da Secretaria do Tesouro Nacional.

A Coleta de dados empíricos foi realizada por meio de consulta aos seguintes repositórios oficiais: SADIPEM (Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios), onde foram identificadas as operações contratadas e em tramitação; aos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), especialmente o Anexo 9, que apresenta a receita de operações de crédito e as despesas de capital (amortização da dívida). E aos Balanços Orçamentários do Estado do Tocantins (2019–2024), disponíveis nos sites oficiais.

Após o levantamento, os dados foram tabulados e analisados por meio de técnicas de estatística descritiva, utilizando gráficos e tabelas elaboradas com base nos valores correntes das operações (em reais e em dólar, convertidos conforme a taxa da época da contratação). Para o período de 2025 a 2027, foi utilizada metodologia de projeção linear, considerando os contratos assinados e em negociação, com base nas liberações previstas e nos encargos futuros projetados pelas instituições financeiras envolvidas.

A pesquisa abrange o período de 2003 a 2024, compreendendo a totalidade das operações de crédito cadastradas no SADIPEM até dezembro de 2024. A análise é circunscrita ao Estado do Tocantins, sendo os dados extraídos exclusivamente dos registros estaduais e federais vinculados àquele ente federativo. Não se pretende realizar comparações interestaduais, conforme escopo previamente delimitado.

Como toda investigação aplicada a dados secundários, este estudo está condicionado à disponibilidade, completude e confiabilidade das informações constantes nos relatórios oficiais. Ademais, não foram objeto desta pesquisa as análises de impacto socioeconômico dos projetos financiados pelas operações de crédito, nem a avaliação de desempenho das instituições gestoras envolvidas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise das operações de crédito contratadas pelo Estado do Tocantins entre os anos de 2003 e 2024, aliada à projeção de desembolsos futuros, evidencia um movimento ascendente de endividamento, tanto em volume financeiro quanto em sofisticação contratual. A seguir, discutem–se os principais resultados e suas implicações fiscais, econômicas e gerenciais, à luz da teoria e da prática da gestão pública.

Os dados levantados demonstram que o Estado do Tocantins contratou 32 operações de crédito no período analisado, com instituições financeiras

nacionais e internacionais, totalizando mais de R$ 5,2 bilhões e US$ 1,1 bilhão. Esse volume expressivo revela que as operações de crédito têm se tornado estratégia recorrente para viabilizar políticas públicas estruturantes no estado, em especial em infraestrutura logística e modernização administrativa.

No entanto, tal expansão do endividamento requer atenção. Conforme enfatiza Oliveira & Kamimura (2016), o uso intensivo do crédito deve ser condicionado à existência de capacidade institucional para avaliar, executar e monitorar os projetos financiados". Sem tais garantias, há risco de que o crédito seja convertido em despesa ineficaz.

A análise da execução orçamentária mostra que, entre 2019 e 2024, o Estado arrecadou R$ 1,15 bilhão em operações de crédito, mas despendeu R$ 1,16 bilhão com amortizações e mais R$ 575 milhões com encargos, o que sinaliza equilíbrio técnico, mas não necessariamente sustentabilidade.

Isso porque parte significativa dos recursos arrecadados não foi executada no mesmo exercício, o que pode indicar problemas na cadeia de execução dos projetos, entraves licitatórios ou ausência de capacidade técnica de engenharia para implementar obras complexas no ritmo exigido pelos contratos.

De acordo com Oliveira & Kamimura (2016), o sucesso de uma operação de crédito não se limita à sua assinatura ou liberação de recursos, mas depende da capacidade do ente de traduzir financiamento em entregas públicas efetivas, mensuráveis e sustentáveis.

Os anos de 2025 a 2027 devem ser marcados por altos desembolsos com o serviço da dívida pública, estimados em R$ 2,84 bilhões. Tal cenário pressionará o orçamento estadual, especialmente se não houver crescimento correspondente na Receita Corrente Líquida (RCL).

A capacidade de pagamento (CAPAG) do Tocantins pode ser afetada se houver recuo no resultado primário, elevação do gasto corrente ou perda de receitas, colocando em risco a elegibilidade do Estado para futuras operações garantidas pela União. Conforme destaca Pigatto e Junior (2022), a União detém um amplo poder de controle sobre o endividamento dos entes federativos.

Além da pressão financeira, a análise revelou desafios institucionais relevantes: Concentração das operações em poucas instituições credoras; Dependência do aval da União para liberação de parte significativa dos contratos; Ausência de indicadores públicos de desempenho físico e econômico dos projetos vinculados ao crédito; Risco cambial não mitigado nos contratos internacionais, elevando a volatilidade da dívida.

As operações de crédito analisadas permitiram ao Estado do Tocantins viabilizar projetos de grande porte, especialmente nas áreas de infraestrutura viária (pavimentação de rodovias estaduais, interligações regionais), principalmente e modernização da gestão pública. Esses investimentos têm potencial de gerar externalidades positivas, como redução de custos logísticos para o setor produtivo, geração de empregos diretos e indiretos em obras públicas e elevação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), a médio prazo, desde que a falta de transparência na aplicação dos recursos e a ausência de avaliações de impacto limitem avaliação dos benefícios gerados.

Esses elementos apontam para a necessidade de reforçar a governança da dívida pública estadual, com a institucionalização de boas práticas, como avaliação prévia de viabilidade socioeconômica e divulgação de indicadores de resultado dos projetos financiados.

A partir dos dados analisados e da literatura revisada, percebeu–se que o crédito público é instrumento legítimo e necessário para o desenvolvimento, desde que vinculado a projetos economicamente viáveis. A dívida pública, por sua vez, mensurada dentro dos limites constitucionais, converte–se em ônus para as gerações futuras. E a capacidade institucional de planejar, executar e controlar os recursos captados é tão importante quanto a própria contratação do crédito.

5. CONCLUSÃO

A presente pesquisa analisou as operações de crédito contratadas pelo Estado do Tocantins entre os anos de 2003 a 2024, com ênfase nas implicações orçamentárias e fiscais decorrentes desses contratos. O estudo evidenciou o papel crescente do crédito como instrumento de financiamento de políticas públicas no contexto subnacional brasileiro, especialmente em áreas como infraestrutura, desenvolvimento regional e modernização administrativa.

Os dados levantados demonstraram que o Tocantins firmou 46 operações de crédito, com credores nacionais e internacionais, totalizando valores

significativos. Verificou–se, ainda, uma concentração dos contratos em instituições como Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e organismos multilaterais (BIRD, BID), o que revela tanto a importância do suporte federal quanto o desafio da diversificação de fontes de financiamento.

A análise orçamentária revelou que as receitas oriundas dessas operações somaram mais de R$ 1,1 bilhão no período de 2019 a 2024, enquanto os pagamentos com amortizações e encargos superaram R$ 1,7 bilhão, o que indica uma pressão crescente sobre o orçamento estadual, especialmente com a perspectiva de pagamentos futuros da ordem de R$ 2,84 bilhões até 2027.

Do ponto de vista teórico, confirma–se que o uso de operações de crédito, embora legítimo, deve estar subordinado à capacidade de pagamento, à transparência institucional e à existência de projetos com retorno mensurável — seja econômico, social ou ambiental.

As operações de crédito são relevantes para o desenvolvimento estadual, mas exigem governança fiscal e mecanismos de avaliação; Há riscos fiscais relevantes associados à dependência de crédito externo e à concentração de garantias federais; A execução orçamentária dos projetos financiados ainda apresenta gargalos, que reduzem a efetividade da política de crédito; O atual volume de compromissos exige medidas de controle, planejamento e mitigação de riscos, sob pena de comprometer a autonomia financeira do Estado.

Por fim, sugere–se alternativas ao endividamento público, como a adoção de Parcerias Público–Privadas (PPPs), a captação de recursos por meio de transferências voluntárias e emendas parlamentares, e a concessão de serviços públicos para subsidiar futuras políticas públicas.

6. Referências

1. PIGATTO, Leonardo Luiz, JUNIOR, João Carlos Valentim Veiga. OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO: NOVA FONTE DE RECEITA AOS ENTES DA FEDERAÇÃO? (2022) Revist0a Academia de Direito. DOI: https://doi.org/10.24302/acaddir.v4.3175. Acesso em: 10 set. 2023.Colocar espaço entre uma referência e outra. Seguir norma ABNT.
2. OLIVEIRA, K. C., & KAMIMURA, Q. P. (2017). AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO COMO FORMA DE DESENVOLVER PROJETOS PÚBLICOS. Revista Univap, 22(40), 760. https://doi.org/10.18066/revistaunivap.v22i40.1548.
3. MACHADO, M. M. A. Uma avaliação das operações de crédito do Estado do Ceará no período de 2012–2023. 2024. 47f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade – FEAAC, Programa de Economia Profissional – PEP, Universidade Federal do Ceará – UFC, Fortaleza (CE), 2024.
4. SANTOLIN, R., & GAMA, F. (2022). OPERAÇÕES DE CRÉDITO, DESIGUALDADE, INADIMPLÊNCIA E CRESCIMENTO DA RENDA: UMA AVALIAÇÃO PARA OS ESTADOS BRASILEIROS NO PERÍODO 2001 – 2014. *Planejamento E Políticas Públicas*, (59). Disponível em: //ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1331
5. SADIPEM. Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito E Garantias Da União, Estados E Municípios.Versão: 2.10.4.62. Disponível em: https://sadipem.tesouro.gov.br.

TEMA

05

Análises referentes ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA) e à articulação entre os diferentes instrumentos

SUMÁRIO DOS TEMAS

SUMÁRIO DOS ARTIGOS

754 A evolução do alinhamento do PPA aos ODS no RS: resultados e perspectivas

- Amanda Oliveira de Souza
- Othon Veloso Schenatto
- Juliana Feliciati Hoffmann
- Carina Ribas Furstenau

768 Análise e diagnóstico participativo de orçamentos municipais integrados (PPA, LOA, LDO e planos diretores) com foco nas rendas petrolíferas

- Debora Cubateli Redivo
- Kamila Louzada Rangel
- Isabela Mariz Pereira de Araujo
- Rodolfo Victório Carvalho Guido

780 Avaliação Estratégica do PPA 2020-2023: Construção Metodológica e Impactos na Governança Pública

- Wilton Leal Marinho dos Santos
- Denize Aparecida Rodrigues de Amorim
- Telma Monteiro Lima Rassi
- Umbelino Carneiro Neves

793 Construção do PPA 2024-2027 à luz de uma nova metodologia: panorama e resultados

- Suellem Henriques da Silva
- Vitor Vilar Drumond
- Gisela da Silva Machado

805 Evolução e Desafios dos Fundos Públicos no Orçamento Fiscal: Uma Análise do Desenvolvimento e da Gestão dos Recursos

- Paulo Henrique Bueno Godoy Rodrigues

816 Padronização dos Planos Plurianuais (PPAs) no Brasil: Desafios e Benefícios para a Gestão Pública

- Juliani Nunes Campos Johanson
- Janaina do Nascimento Valois
- João Carlos Mello de Souza
- Álvaro Rogério Duboc Fajardo

827 Participação Popular e Transparência no Processo Orçamentário: Relato das Audiências Públicas para o PLOA 2025 Estadual

- Felipe Augusto Santana de Oliveira
- Isadora Britto Bastos
- Mayara Andreza Dantas Silva

839 Plano Plurianual 2024-2027 do Maranhão: Evolução do planejamento com base em aprendizados institucionais

- Roberto Santos Matos
- Maria Juliana de Souza Alves
- Patrícia Reis França
- Vinícius César Ferro Castro

849 Policy Design e Direitos Humanos: O Desenho das Políticas Públicas nas Capitais Brasileiras nos Planos Plurianuais (2018-2021)

- Fernando Abreu Monteiro

866 Projeto de Integração de Orçamentos Temáticos e PPA

- Marcela Pinheiro Fontes
- Letícia Braz Nascimento

878 Relatório de Acompanhamento: Uma abordagem Integrada para a Carteira de Investimentos e Políticas Governamentais

- Lidiane Jordão de Oliveira Barros
- Sandra Suely do Vale Corrêa
- Vinícius Milward de Azevedo Reis

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

A evolução do alinhamento do PPA aos ODS no RS: resultados e perspectivas

- **Amanda Oliveira de Souza**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG/RS), Brasil
  E-mail: amanda-souza@spgg.rs.gov.br
- **Othon Veloso Schenatto**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG/RS), Brasil
  E-mail: othon-schenatto@spgg.rs.gov.br
- **Juliana Feliciati Hoffmann**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG/RS), Brasil
  E-mail: juliana-hoffmann@planejamento.rs.gov.br
- **Carina Ribas Furstenau**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG/RS), Brasil
  E-mail: carina-furstenau@planejamento.rs.gov.br

Resumo

Seguindo o esforço de integrar a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) aos instrumentos de planejamento no Rio Grande do Sul – iniciado com a publicação do documento "A agenda de desenvolvimento do Futuro RS em sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)" (2018) -, no Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 foi criado o Selo ODS, atribuído às Iniciativas (INs) que contribuíssem direta ou indiretamente para a consecução de um ou mais ODS. Somada às outras inovações propostas pela metodologia de elaboração inaugurada nesse PPA, a integração com os ODS buscou colocar na agenda do Estado os objetivos acordados internacionalmente. Essa vinculação trouxe ganhos no sentido de fortalecer a transversalidade e a intersetorialidade nas políticas públicas, permitindo visualizar como diferentes órgãos e ações de Governo puderam contribuir para o atingimento de um mesmo objetivo.

Para o PPA 2024-2027, a metodologia proposta trouxe um aprimoramento da integração promovida no Plano anterior, com a incorporação das metas ODS como subsídio para elaboração das ações de governo e dos indicadores ODS para o acompanhamento simultâneo dos resultados do PPA e do progresso da Agenda 2030 no estado. À vista disso, os Objetivos começaram a ser vinculados às Ações Programáticas (APs) – que passaram a receber o Selo ODS – e as metas às INs, indicando-se, assim, para quais metas cada Iniciativa contribui. Além disso, quando da definição dos Indicadores de Resultado para as APs, sugeriu-se também a utilização dos indicadores ODS no que se aplicasse. Como principais resultados, teve-se: do total de 69 APs, 61 estão vinculadas a pelo menos um ODS; e 521 das 606 INs às metas, abrangendo 119 metas de 16 ODS. Por meio dos ODS cujas metas tiveram mais INs vinculadas (ODS 4, 8, 10 e 16) é possível identificar prioridades do Governo, bem como a forte intersetorialidade das ações planejadas para o atingimento dos ODS – como no caso do ODS 4, cujas metas foram vinculadas a INs de 19 órgãos. Como potencial a ser aproveitado, destaca-se a possibilidade de identificação dos chamados

"aceleradores para o progresso dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável", que são políticas com potencial de mobilizar diversas metas e Objetivos ao mesmo tempo, promovendo, assim, maior efetividade das políticas públicas.

Palavras-chave: Plano Plurianual; ODS; Agenda 2030; Planejamento

1. INTRODUÇÃO

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU, 2015) é um plano de ação global que busca promover um mundo mais sustentável e resiliente até 2030. Adotada por todos os 196 países-membros das Nações Unidas em 2015, a Agenda propõe um modelo de desenvolvimento sustentável que reside no equilíbrio entre crescimento econômico, justiça social e sustentabilidade ambiental dentro de um contexto de reforço à liberdade e à paz, para tornar as sociedades mais pacíficas e inclusivas. É uma agenda abrangente, alicerçada nos princípios da "universalidade", da "integração" e de "não deixar ninguém para trás"[1] e orientada por cinco pilares, os chamados cinco "Ps", descritos abaixo:

I) **Pessoas:** erradicar a pobreza e a fome de todas as maneiras e garantir dignidade e equidade;
II) **Planeta:** proteger os recursos naturais e o clima do planeta para as gerações futuras;
III) **Prosperidade:** garantir vidas prósperas e plenas, em harmonia com a natureza;
IV) **Paz:** promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas; e
V) **Parcerias:** implementar a Agenda por meio de uma parceria global sólida.

Dentro dessa perspectiva, a Agenda 2030 está organizada em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (Figura 1), que se desdobram em 169 metas finalísticas ou de implementação[2]. Os objetivos e as metas debruçam-se sobre diversos setores, incluindo ações para erradicação da pobreza, segurança alimentar, saúde, educação, igualdade de gênero, meio ambiente, urbanização, justiça social, emprego e renda, entre outros.

Figura 1 – Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

Fonte: PNUD, 2015

1 Princípio da universalidade: considera que a Agenda 2030 é aplicável a todos os países, considerando as diferentes realidades, capacidades e níveis de desenvolvimento. Princípio da integração: considera os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável interligados e indivisíveis, buscando equilibrar as três dimensões do desenvolvimento sustentável (econômica, social e ambiental). Princípio de não deixar ninguém para trás: deve ser promovido um olhar detalhado e localizado para as desigualdades e para a pobreza, buscando que os benefícios do desenvolvimento sustentável atinjam a todos, erradicando a pobreza e solucionando problemas.

2 Metas finalísticas (88): indicam os resultados e impactos desejáveis na realidade social. Metas de implementação (81): metas que se referem aos recursos humanos, financeiros, tecnológicos e de governança necessários ao alcance dos resultados esperados. A lista completa dos ODS e suas metas pode ser encontrada em https://odsbrasil.gov.br.

A Agenda também é composta por 231 indicadores para acompanhamento dos objetivos e das metas, por meios de implementação e propostas de parcerias globais, e por um roteiro para acompanhamento e revisão periódicos.

Atualmente, a Agenda é compartilhada e fomentada por inúmeros atores, que vão de diferentes entes governamentais a organizações internacionais, organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais, ambientes acadêmicos, iniciativa privada, dentre outros, dada a possibilidade de sua adaptação a diferentes realidades e níveis de desenvolvimento. No âmbito do Estado, diversos benefícios derivam da incorporação da Agenda 2030 no planejamento e execução de políticas públicas, em especial a promoção de transversalidade e intersetorialidade das políticas, integração entre diferentes processos de planejamento, cooperação e alinhamento entre distintos órgãos de governo, fortalecimento dos processos de monitoramento e sinergia com outros atores, conforme será descrito a seguir, a partir do caso do Rio Grande do Sul.

> Em diferentes documentos, os países foram incentivados pela ONU a pensarem sobre suas realidades e prioridades nacionais ao empreenderem esforços no alcance dos objetivos da Agenda. Assim, cada país pôde adaptar as metas à sua realidade nacional, sem, entretanto, perder a perspectiva global. No Brasil, o Governo Federal, por meio da Secretaria de Governo da Presidência da República, ficou responsável por coordenar a implementação da Agenda 2030 e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) coube liderar a adaptação técnica das metas às prioridades do Brasil.

Em 2018, o Ipea coordenou esse processo, envolvendo diferentes atores, como órgãos do governo, Ministérios, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Academia e a sociedade civil. Os resultados foram sistematizados no documento "ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável" (Ipea, 2018). Para o monitoramento dos ODS no Brasil, o IBGE coordenou tecnicamente a produção, sistematização e disseminação dos indicadores oficiais, criando, para isso, a Plataforma ODS Brasil, através da qual realiza a divulgação dos dados atualizados, permitindo o acompanhamento público do progresso das metas, facilitando o acesso e a transparência das informações.

A AGENDA 2030 NO RIO GRANDE DO SUL

No Estado do Rio Grande do Sul, a primeira vez que a Agenda 2030 e os ODS figuraram no planejamento governamental foi no Projeto Futuro RS (2016-2018)[3], que teve por objetivo a criação de uma agenda propositiva de desenvolvimento para o Rio Grande do Sul, no horizonte de 2040. Partindo de uma análise dos planos ou processos de planejamento de longo prazo conduzidos anteriormente pelo Estado, o Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN/SPGG) da Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) organizou uma série de oficinas com especialistas sobre os oito temas que foram identificados como recorrentes e fundamentais para o desenvolvimento do Estado[4]. Cada um desses temas foi objeto de um dos **10 Cadernos para o Futuro**, que contam ainda com os cadernos **Temas para uma Agenda de Desenvolvimento Regional** — onde as propostas apresentadas nos planos de longo prazo já desenvolvidos pelo Estado foram revisitadas e os principais temas recorrentes identificados — e **A agenda de desenvolvimento do Futuro RS em sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**, estes últimos com uma análise das propostas oriundas do Projeto Futuro RS em relação aos ODS. Nesta análise, identificou-se que, dos 17 ODS, 11 apresentavam relação direta com um ou mais dos temas trabalhados pelo Projeto, indicando que a implementação das referidas propostas pode contribuir consideravelmente para que o Estado alcance as metas estabelecidas pela ONU.

Seguindo o esforço de integrar os ODS aos instrumentos de planejamento do Estado, para o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023[5] foram indicadas as Iniciativas que contribuíram direta ou indiretamente para a consecução de um ou mais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Somada às outras inovações propostas pela metodologia de elaboração inaugurada

3 Para mais informações sobre o Projeto Futuro RS, consultar: https://planejamento.rs.gov.br/futuro-rs.

4 Quais sejam: o envelhecimento da população gaúcha e as políticas para a saúde e educação; alternativas para o aumento da produtividade da agropecuária; alternativas para a dinamização da indústria de transformação; alternativas para o desenvolvimento regional e equilíbrio territorial; alternativas para as finanças públicas do Estado; desafios e alternativas para a superação dos gargalos de infraestrutura no Estado; a inteligência e o uso de tecnologias para qualificação da segurança do Estado; e o futuro das cidades e a sustentabilidade.

5 O PPA é um plano de médio prazo que organiza as principais ações de governo para um período de quatro anos, definindo prioridades e metas de execução. Ele é elaborado no primeiro ano de mandato governamental, e tem validade de quatro anos, entre o segundo ano de mandato e o primeiro ano do mandato seguinte (RIO GRANDE DO SUL, 2023a).

nesse PPA — tais como, a utilização das técnicas da Árvore de Problemas e da Teoria da Mudança; a introdução dos Programas Temáticos como elementos de organização do Plano; e das Agendas Transversais como mecanismos de identificação das Iniciativas de setores e órgãos distintos cujos beneficiários fossem de um mesmo grupo social (RIO GRANDE DO SUL, 2019) —, a integração dos ODS ao PPA buscou reforçar uma perspectiva abrangente de desenvolvimento sustentável, colocando na agenda do Estado os objetivos acordados internacionalmente, de forma que eles fossem considerados no momento da elaboração das ações de governo. Além disso, essa vinculação trouxe ganhos para o planejamento estadual no sentido de fortalecer a transversalidade e intersetorialidade nas políticas públicas, uma vez que permite visualizar como diferentes órgãos e ações de governo podem contribuir para o atingimento de um mesmo objetivo.

Reforçando a importância do tema na agenda das políticas públicas gaúchas, vale destacar que, em 2023, pela primeira vez, o Relatório Anual de Avaliação do PPA[6] apresentou resultados das ações de governo relativos ao exercício de 2022 estruturados por ODS, com foco nos 5 objetivos e nas 17 metas dos ODS considerados os mais diretamente relacionados às políticas públicas afetas ao Estado gaúcho[7]. Dessa maneira, o Relatório soma-se à Mensagem do Governador[8], enviada anualmente no início dos trabalhos legislativos à Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul e que, desde 2019, contempla questões relativas à Agenda 2030 e ao progresso dos ODS, e aos Cadernos ODS[9], publicações do Departamento de Economia e Estatística (DEE) que agregam estudos e pesquisas referentes à evolução dos Objetivos no Estado, reafirmando o compromisso do RS com a implementação dos ODS.

Para o PPA 2024-2027[10], utilizou-se das Metas ODS[11] como subsídio para a elaboração das ações de governo e dos indicadores dos ODS para o acompanhamento simultâneo dos resultados do PPA e o progresso da Agenda 2030 (RIO GRANDE DO SUL, 2023a). À vista disso, os Objetivos passaram a ser vinculados às Ações Programáticas, e as metas, às Iniciativas. Além disso, quando da definição dos Indicadores de Resultado para as Ações Programáticas, sugeriu-se, também, a utilização dos indicadores relacionados aos ODS no que se aplicasse.

2. OBJETIVOS

O objetivo principal deste artigo consiste em demonstrar a evolução do alinhamento do Plano Plurianual aos ODS no RS, em especial no que se refere ao método adotado na elaboração do Plano Plurianual 2024-2027 do Estado gaúcho, apresentando os resultados obtidos.

3. METODOLOGIA

A análise do método de alinhamento do PPA aos ODS no contexto do Estado do Rio Grande do Sul se constitui em um estudo de caso na perspectiva classificada por Robert Yin (2001, p.32) enquanto uma estratégia de pesquisa que "investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto".

Considerando-se o caráter de agenda temática compartilhada e pactuada internacionalmente, com metas de longo prazo e ampla abrangência, entendeu-se que a Agenda 2030 deveria ser apresentada e utilizada desde os primeiros passos de elaboração do PPA 2024-2027, como direcionadora da identificação de problemas e assuntos que deveriam ser trabalhados nesse processo. Além disso, deveria ser incorporada, de forma transversal, em diferentes elementos do PPA, com o intuito de demonstrar o alinhamento

6 Para mais informações sobre o Relatório Anual de Avaliação do PPA acesse: https://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual

7 ODS propostos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul na abordagem restrita solicitada pela Requisição TCE/RS n.º 11/2023. Em relação ao ODS 3 (Saúde e Bem Estar) foram destacadas as metas 3.5., 3.6 e 3.c; ao ODS 4 (Educação de Qualidade), as metas 4.1, 4.3, 4.4, 4.6, 4.a e 4c; ao ODS 6 (Água Potável e Saneamento), as metas 6.4 e 6.5; ao ODS 12 (Consumo e Produção Responsáveis), as metas 12.7 e 12.b; e ao ODS 16, as metas 16.1, 16.5, 16.9, e 16.10.

8 Para mais informações sobre as Mensagens do Governador do Rio Grande do Sul à Assembleia Legislativa, consultar: https://planejamento.rs.gov.br/mensagem-do-governador.

9 Para mais informações sobre Os Cadernos ODS, consultar: https://dee.rs.gov.br/cadernos-ods.

10 Disponível em: https://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual

11 Antes do processo de elaboração do PPA 2024-2027, foi realizada uma análise técnica da aplicação das metas dos ODS ao Estado e ao PPA, com o objetivo de desconsiderar as metas que não fossem de competência do Governo do Estado ou não se aplicassem ao plano. Das 169 metas, 34 foram desconsideradas: 1.b, 2.b, 2.c, 4.b, 5.a, 6.a, 7.a, 8.10, 8.a, 9.a, 10.5, 10.6, 10.a, 10.b, 10.c, 11.c, 12.a, 12.c, 13.a, 13.b, 14.3, 14.6, 14.7, 16.8, 17.2, 17.3, 17.4, 17.5, 17.6, 17.9, 17.10, 17.12, 17.13 e 17.15.

produzido, bem como aproveitar os demais benefícios apresentados pela Agenda 2030 – como uma carteira de indicadores de monitoramento, a identificação de intersetorialidades das políticas, a integração entre diferentes processos de planejamento, cooperação e alinhamento entre distintos órgãos de governo, fortalecimento dos processos de monitoramento e sinergia com outros atores.

Nesse sentido, cabe explicitar, de maneira resumida, como se deu o processo de elaboração do PPA, o formato que o PPA do Rio Grande do Sul assume – uma vez que se diferencia significativamente do PPA de outros entes federativos – e em quais elementos foi feita a vinculação com a Agenda 2030. A vinculação referida se dá, sobretudo, a nível de ODS, de Meta ODS e de Indicador ODS.

As etapas preparatórias para a elaboração do PPA 2024-2027, realizada em 2023, se deram ainda em 2022, quando o DEPLAN/SPGG desenvolveu uma série de estudos denominados **Sínteses Setoriais**, para introduzir e orientar o debate sobre os principais problemas que deveriam ser alvo de tratamento pela ação do governo, através do PPA. As Sínteses Setoriais foram elaboradas para 11 setores[12], trazendo a identificação de macroproblemas[13] relevantes para cada setor, a evolução temporal de indicadores-chave relacionados a cada macroproblema, e, quando possível, a regionalização desses indicadores por Região Funcional de Planejamento[14], COREDE[15] ou município. Também trouxeram, em anexo, os ODS relacionados com cada um dos macroproblemas apresentados.

As Sínteses Setoriais foram apresentadas no início de 2023 aos diversos órgãos do estado que participariam da elaboração do PPA. Após a formulação do **Mapa Estratégico de Governo**, também no começo de 2023, o qual definiu suas principais diretrizes, eixos de atuação e objetivos estratégicos, foram criados 11 **Programas Temáticos**[16], correspondentes a esses objetivos. Dentro de cada Programa Temático, deveriam ser elaboradas as A**ções Programáticas**[17], que, em conjunto, buscam atingir os objetivos temáticos alinhados aos objetivos estratégicos de governo.

A elaboração das Ações Programáticas foi feita com o recurso de duas ferramentas metodológicas, a

12 Assistência Social e Cidadania; Segurança; Saúde; Meio Ambiente e Saneamento; Indústria, Comércio e Serviços; Educação; Cultura, Esporte e Lazer; Ciência e Tecnologia; Urbanismo e Habitação; Transportes; Agricultura e Pecuária. Os documentos das Sínteses Setoriais podem ser acessados em https://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual.

13 Macroproblema – consiste em uma condição negativa e/ou indesejável, identificada socialmente e reconhecida e declarada pelo Governo como objeto de tratamento ou intervenção. O macroproblema é um problema central situado em um nível mais elevado e de maior complexidade e em torno do qual interagem problemas secundários que operam como suas causas ou se manifestam como suas consequências. É indesejável por representar uma ameaça ou um perigo potencial de perda de algo conquistado ou um obstáculo decorrente de demanda não satisfeita ou deficiente, produzindo consequências negativas sobre uma população. Alternativamente, consiste em uma oportunidade que se quer aproveitar para avançar no estágio de desenvolvimento de uma população. São exemplos: fome, miséria, alagamentos, engarrafamentos, mudança tecnológica, etc. (RIO GRANDE DO SUL, 2023a, p. 16)

14 As nove Regiões Funcionais de Planejamento (RFs) do Rio Grande do Sul são agrupamentos dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). Constituem uma escala mais agregada de planejamento, que possibilita o tratamento de temas de interesse regional. As RFs foram originalmente propostas pelo estudo RUMOS 2015, publicado em 2006, com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e em variáveis relacionadas a identificação das polarizações de emprego, dos deslocamentos por tipo de transporte, da hierarquia urbana, da organização da rede de serviços de saúde e educação superior, entre outros (RIO GRANDE DO SUL, 2021, p.21).

15 Os municípios do Rio Grande do Sul são divididos em 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), que são "fóruns de discussão para a promoção de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional" (RIO GRANDE DO SUL, 2021, p.19). Para fins de planejamento, os COREDEs – e, consequentemente, os municípios do estado – são agrupados nas 9 Regiões Funcionais de Planejamento (RFs).

16 Programas Temáticos "são programas de natureza finalística, que resultam em bens e/ou serviços ofertados diretamente à sociedade. Consistem em um conjunto articulado de esforços intersetoriais e buscam dar tratamento a macroproblemas socialmente identificados sob um escopo temático comum (setor, população-alvo etc.) e são reconhecidos e declarados pelo Governo como um problema de política pública. Possuem Ações Programáticas, Iniciativas e Produtos, bem como objetivos e resultados esperados mensurados por indicadores." (RIO GRANDE DO SUL, 2023b, p.15)

17 A Ação Programática corresponde a um conjunto articulado de ações, em formato de Iniciativas, que busca atuar sobre um macroproblema, em especial sobre suas causas, para transformá-lo de uma situação inicial a uma situação-objetivo. Dessa forma, a Ação Programática identifica um macroproblema de interesse do governo que será objeto de tratamento por diferentes órgãos, de forma intersetorial, e demonstra qual será esse tratamento.

Árvore de Problemas[18] e a **Teoria da Mudança**[19]. Na etapa da construção da Árvore de Problemas, buscou-se identificar e definir os macroproblemas que seriam alvo da ação governamental, bem como suas causas e consequências. Durante sua elaboração, recomendou-se aos participantes que identificassem as Metas ODS relacionadas com as causas propostas para os problemas, ou, ainda, que aproveitassem as Metas ODS para a construção dessas causas.

Finalizada a construção da Árvore de Problemas, partiu-se para a Teoria da Mudança, adaptada para gerar os elementos desejados para o PPA 2024-2027. O macroproblema daria origem a uma Ação Programática, com identificação de público-alvo, órgão coordenador, justificativa e resultado final esperado para o macroproblema ao final do PPA. Para cada causa proposta na Árvore de Problemas, deveria ser gerada uma **Iniciativa**[20], integrante da Ação Programática, que proporia um ou mais **Produtos**[21] a serem ofertados para beneficiários específicos, com identificação do órgão responsável, e metas anuais de realização dos Produtos. As Iniciativas também contaram com a identificação de **Agendas Transversais**[22] e das Metas ODS relacionadas a elas. A partir desse processo, as Metas ODS ficaram vinculadas às Iniciativas, após serem utilizadas como insumos para sua elaboração, e as Ações Programáticas, por simetria, ficaram vinculadas aos ODS para cujas Metas ODS suas Iniciativas contribuem.

A Ação Programática, por ser o elemento que lida com o macroproblema como um todo, buscando alterar a situação do macroproblema em direção a um resultado desejado, também apresenta **Indicadores de Resultado**[23], que monitoram a evolução do macroproblema ao longo do tempo. Considerando que a Agenda 2030 apresenta uma lista de indicadores-chave relacionados às Metas ODS, foi empreendido um esforço para incorporar os Indicadores ODS como Indicadores de Resultado das Ações Programáticas, quando possível. Neste sentido, foi disponibilizada aos órgãos, para consideração e análise, a lista dos Indicadores ODS monitorados através da Plataforma ODS Brasil (IBGE). A partir de então, foram estabelecidos os seguintes critérios para a vinculação entre o Indicador de Resultado da Ação Programática e o Indicador ODS: (1) o Indicador de Resultado corresponde exatamente ao Indicador ODS e (2) o Indicador de Resultado mede uma parte do Indicador ODS, que é mais amplo do que o Indicador de Resultado. Nos casos em que o Indicador de Resultado fosse mais amplo que o Indicador ODS, ou diferente do Indicador ODS, não houve vinculação.

A Figura 2 ilustra todas as possibilidades de vinculação da Agenda 2030 ao PPA 2024-2027.

18 A Árvore de Problemas é um método que busca relacionar entre si uma série de problemas percebidos em uma determinada área de interesse, com vistas a identificar os que na verdade são causas (raízes) e os que são consequências (copa) de um problema central ou macroproblema (tronco) que afeta diretamente uma população. (RIO GRANDE DO SUL, 2023a, p. 17)

19 A Teoria da Mudança "consiste em um método que visa facilitar a construção e descrição de como a intervenção será pensada para gerar os resultados pretendidos. Por meio dela, retrata-se uma sequência lógica e causal de medidas e eventos que leva aos resultados esperados, explorando ainda as condições e os pressupostos necessários para que a mudança esperada ocorra, inclusive as condições externas que operam sobre as hipóteses causais (GERTLER, 2018)." (RIO GRANDE DO SUL, 2023a)

20 Iniciativa: "processo que, combinando apropriadamente os recursos adequados, produz bens e serviços com os quais se procura atacar as causas de um macroproblema. A cada Iniciativa corresponde um ou mais Produtos. Compreende tanto projetos com prazo e entrega definidos, quanto atividades de natureza contínua." (RIO GRANDE DO SUL, 2023a, p. 24).

21 Produtos: "Bens e serviços ofertados pela organização implementadora diretamente para beneficiários da Iniciativa. São frutos diretos do processo de produção da iniciativa. Visam atacar as causas de um macroproblema que acomete a população-alvo e, assim, produzir resultados intermediários necessários para o alcance dos resultados finais esperados da Ação Programática." (RIO GRANDE DO SUL, 2023a p. 24)

22 Forma alternativa de organização das informações contidas no PPA. Permite sistematizar e filtrar Iniciativas que atendam públicos ou temas específicos, viabilizando outra perspectiva para seu acompanhamento (i.e. pessoa idosa, população LGBTQIA+, políticas para mulheres, população em situação de rua, economia solidária, criança e adolescente, etc.). (Marco Metodológico, página 39)

23 " Instrumento de medida que busca traduzir a evolução do macroproblema ao longo da implementação do plano. Trata-se de importante ferramenta de monitoramento da efetividade da Ação Programática e, portanto, é importante que seja sensível à intervenção governamental e oportunamente apurável. Sempre que possível, deve ser regionalizado (por Região Funcional, COREDE ou município), com a finalidade de identificar como o macroproblema evolui nas diferentes regiões do Estado." (RIO GRANDE DO SUL, 2023a, p. 34).

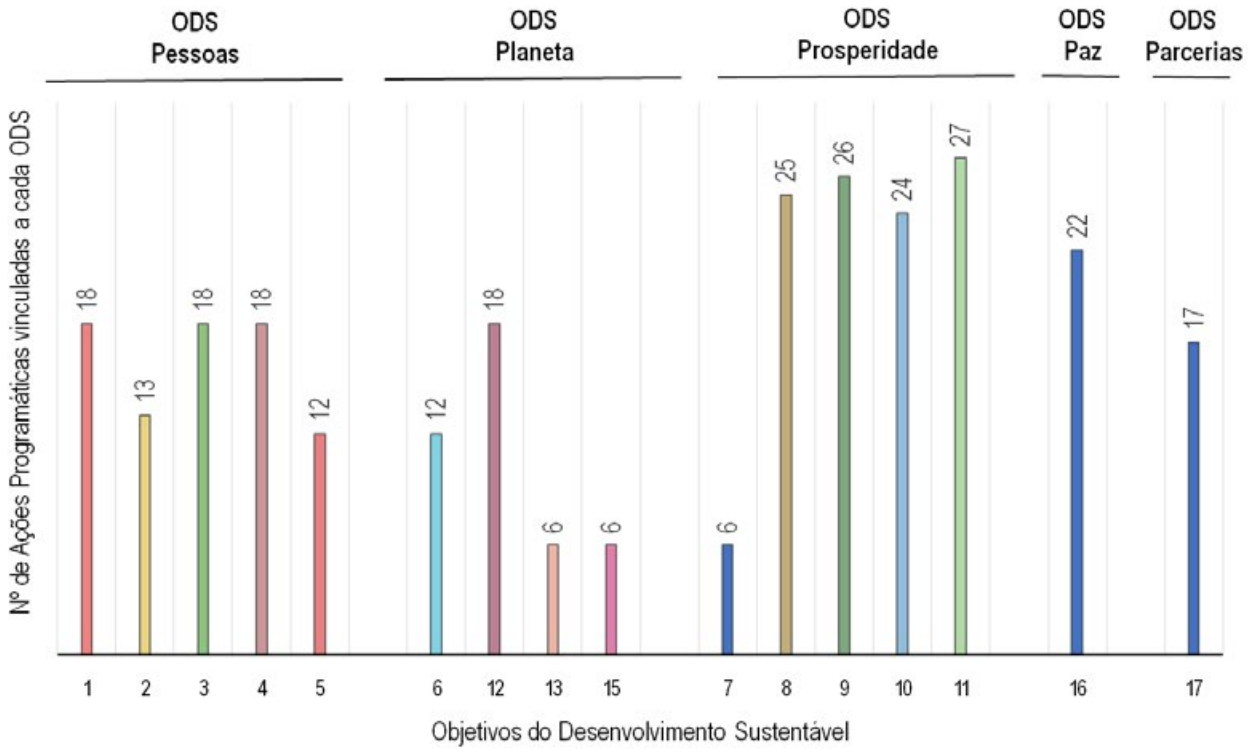
Figura 2 – Estrutura do PPA 2024-2027 e vinculação à Agenda 2030

Fonte: elaboração própria

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como resultado dessa integração, no PPA 2024-2027, 61 do total de 69 Ações Programáticas foram vinculadas aos ODS, e 521 das 606 Iniciativas, às suas metas, o que representa 86% do total. Além disso, 20 Indicadores de Resultado foram identificados com Indicadores ODS. Na Figura 3, é possível observar a quantidade de Ações Programáticas que contribuem para cada um dos ODS, de acordo com os cinco pilares da Agenda 2030, citados na Introdução deste artigo, levando em consideração que uma mesma Ação Programática pode estar vinculada a mais de um objetivo.

Figura 3 – Quantidade de Ações Programáticas do PPA 2024-2027 que contribuem para cada ODS



Fonte: Elaboração própria.

Quanto às Iniciativas, observa-se que elas contribuem para o alcance de 119 Metas ODS, distribuídas por 16 dos 17 ODS (apenas o ODS 14 não possui vinculação com nenhuma Ação Programática[24]), levando em consideração que uma mesma Iniciativa pode estar vinculada a mais de uma meta. Também pode ser observado que as Metas ODS que apresentaram um maior número de Iniciativas vinculadas no PPA 2024-2027 foram as do Objetivo 4 – Educação de Qualidade (338); as do Objetivo 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes (284); as do Objetivo 10 – Redução das Desigualdades (183); e as do Objetivo 8- Trabalho Decente e Crescimento Econômico (180). Complementarmente, é possível verificar, no Quadro 1, o total de Iniciativas vinculadas a cada uma das metas desses ODS (4, 8, 10 e 16). Tais números demonstram o esforço concentrado e prioritário do Governo na melhoria das condições da educação, promoção do desenvolvimento econômico, redução das desigualdades, promoção da segurança pública e qualificação institucional para o período 2024-2027.

Quadro 1 – ODS com mais Iniciativas do PPA 2024-2027 vinculadas às suas metas

ODS	Meta dos ODS	N.º de Iniciativas
ODS 4 – Educação de Qualidade Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos	**4.1** – Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes;	52
	4.2 – Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário;	18
	4.3 – Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade;	42
	4.4 – Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo;	42
	4.5 – Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade;	56
	4.6 – Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática;	20
	4.7 – Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável;	37
	4.a – Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos;	45
	4.c – Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.	26

24 Pela divisão constitucional de competências entre os entes federativos, entendeu-se que os temas contidos no ODS 14 – Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável e nas suas Metas são de competência federal, de forma que as ações do estado não se relacionam a esse ODS de forma direta.

ODS	Meta dos ODS	N.º de Iniciativas
ODS 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos	**8.1 –** Sustentar o crescimento econômico per capita de acordo com as circunstâncias nacionais e, em particular, um crescimento anual de pelo menos 7% do produto interno bruto [PIB] nos países menos desenvolvidos;	4
	8.2 – Atingir níveis mais elevados de produtividade das economias por meio da diversificação, modernização tecnológica e inovação, inclusive por meio de um foco em setores de alto valor agregado e dos setores intensivos em mão de obra;	24
	8.3 – Promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem as atividades produtivas, geração de emprego decente, empreendedorismo, criatividade e inovação, e incentivar a formalização e o crescimento das micro, pequenas e médias empresas, inclusive por meio do acesso a serviços financeiros;	53
	8.4 – Melhorar progressivamente, até 2030, a eficiência dos recursos globais no consumo e na produção, e empenhar-se para dissociar o crescimento econômico da degradação ambiental, de acordo com o Plano Decenal de Programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis, com os países desenvolvidos assumindo a liderança;	7
	8.5 – Até 2030, alcançar o emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas as mulheres e homens, inclusive para os jovens e as pessoas com deficiência, e remuneração igual para trabalho de igual valor;	29
	8.6 – Até 2020, reduzir substancialmente a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação;	31
	8.7 – Tomar medidas imediatas e eficazes para erradicar o trabalho forçado, acabar com a escravidão moderna e o tráfico de pessoas, e assegurar a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, incluindo recrutamento e utilização de crianças-soldado, e até 2025 acabar com o trabalho infantil em todas as suas formas;	7
	8.8 – Proteger os direitos trabalhistas e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes, em particular as mulheres migrantes, e pessoas em empregos precários;	17
	8.9 – Até 2030, elaborar e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos e promove a cultura e os produtos locais;	3
	8.b – Até 2020, desenvolver e operacionalizar uma estratégia global para o emprego dos jovens e implementar o Pacto Mundial para o Emprego da Organização Internacional do Trabalho [OIT].	5
ODS 10 – Redução das Desigualdades Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles	**10.1 –** Até 2030, progressivamente alcançar e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre a uma taxa maior que a média nacional;	22
	10.2 – Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra;	62
	10.3 – Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito;	71
	10.4 – Adotar políticas, especialmente fiscal, salarial e de proteção social, e alcançar progressivamente uma maior igualdade;	22
	10.7 – Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas.	6

ODS	Meta dos ODS	N.º de Iniciativas
ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis	**16.1 –** Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares;	35
	16.2 – Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças;	12
	16.3 – Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos;	12
	16.4 – Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado;	8
	16.5 – Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas;	19
	16.6 – Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis;	83
	16.7 – Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis;	40
	16.9 – Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento;	6
	16.10 – Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais;	29
	16.a – Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime;	7
	16.b – Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável.	33

Fonte: elaboração própria.

Nota: Foram considerados os ODS cujas metas foram vinculadas a mais de 180 Iniciativas do PPA 2024-2027.

Além do grande número de Iniciativas que contribuem para o alcance das Metas ODS dos ODS supracitados, chama a atenção a forte intersetorialidade das ações planejadas para o atingimento dos ODS no PPA 2024-2027. No caso do Objetivo 4, as suas metas foram vinculadas a Iniciativas de 19 órgãos de Estado[25]. Em relação às metas do Objetivo 8, 22 órgãos tiveram Iniciativas relacionadas a elas[26]. Para o Objetivo 10, 18 órgãos apresentaram Iniciativas vinculadas às suas metas[27]. Por fim, para o Objetivo 16, 21

25 São eles: Casa Civil, Fundação de Articulação e Desenvolvimento de Políticas Públicas para Pessoas com Deficiência e Pessoas com Altas Habilidades no Rio Grande do Sul, Fundação de Atendimento Sócio-Educativo do Rio Grande do Sul, Fundação Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha, Fundação Gaúcha de Trabalho e Ação Social, Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre, Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul, Procuradoria-Geral do Estado, Secretaria da Cultura, Secretaria de Desenvolvimento Social, Secretaria da Educação, Secretaria da habitação, Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia, Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, Secretaria de Obras Públicas, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Secretaria da Segurança Pública, Secretaria de Sistemas Penal e Socioeducativo e Secretaria do Ttrabalho e Desenvolvimento Profissional.

26 São eles: Casa Civil, Fundação de Atendimento Sócio-Educativo, Fundação Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha, Fundação Gaúcha de Trabalho e Ação Social, Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre, Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul, Instituto Rio-Grandense do Arroz, Procuradoria-Geral do Estado, Secretaria de Desenvolvimento Rural, Secretaria de Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Inovação, Secretaria da Cultura, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Desenvolvimento Social, Secretaria da Educação, Secretaria do Turismo, Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia, Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, Secretaria de Obras Públicas, Secretaria da Segurança Pública, Secretaria de Sistemas Penal e Socio-educativo, Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Profissional e Universidade Estadual do Rio Grande do Sul.

27 São eles: Casa Civil, Fundação de Articulação e Desenvolvimento de Políticas Públicas para Pessoas com Deficiência e Pessoas com Altas Habilidades no Rio Grande do Sul, Fundação de Atendimento Sócio-Educativo, Fundação Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha, Fundação Gaúcha de Trabalho e Ação Social, Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul, Secretaria de Desenvolvimento Rural, Secretaria da Cultura, Secretaria de Desenvolvimento Social, Secretaria da Educação, Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia, Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, Secretaria de Obras Públicas, Secretaria de Comunicação, Secretaria de Habitação, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Secretaria da Segurança Pública, Secretaria de Sistemas Penal e Socio-educativo, Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Profissional.

órgãos apresentaram Iniciativas que concorrem para o alcance de suas metas[28]. Assim, o PPA consolida o compromisso de promover o desenvolvimento sustentável e servir como instrumento de coordenação de esforços de erradicação da pobreza, proteção do meio ambiente e garantia de paz e prosperidade aos cidadãos gaúchos.

OS ACELERADORES PARA O PROGRESSO DOS ODS COMO FERRAMENTA PARA QUALIFICAR O PPA 2024-2027

Se, por um lado, é possível fazer uma análise que indique quais políticas contribuem para um ODS ou Meta ODS específicos, o caminho oposto, de identificação da multiplicidade de temas e assuntos que uma política específica pode mobilizar, também é possível a partir da Agenda 2030. Nesse sentido, a Agenda 2030 pode ser utilizada como um guia de identificação de temas e assuntos potencialmente impactados, direta ou indiretamente, por uma política específica. Com isso, torna-se possível avaliar qual o resultado dessa política sobre determinados temas ou assuntos (se positivo, negativo, direto ou indireto), e, dessa forma, fortalecer seus impactos positivos ou mitigar os negativos[29]. A Agenda 2030, assim, facilita o desenvolvimento de uma visão global dos impactos de uma política específica, para além dos objetivos inicialmente previstos para ela.

De forma a disseminar os benefícios dessa qualificação de políticas via vinculação com a Agenda 2030, o PNUD estimula os agentes governamentais a identificar, desenvolver e fortalecer os chamados "Aceleradores para o progresso dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável" (PNUD, 2021)[30], ou seja, políticas que tenham o potencial de mobilizar diversas Metas ODS e Objetivos ao mesmo tempo. Assim, a Agenda 2030 estimula que o poder público qualifique suas políticas para que elas fortaleçam sua atuação intersetorial, impactando simultaneamente mais de um ODS e promovendo, assim, maior efetividade das políticas governamentais.

Como exemplo de política estadual que promove simultaneamente a consecução de mais de um ODS, tem-se no PPA 2024-2027, dentro da Ação Programática "Primeira Infância RS" do Programa Temático "Qualidade de Vida e Diversidade", a Iniciativa "Promoção da Primeira Infância", onde se encontra a política "Primeira Infância Melhor" (PIM), coordenada pela Secretaria da Saúde, que é uma ação transversal de promoção do desenvolvimento integral na primeira infância. Referência nacional e internacional, o PIM funciona em parceria com os municípios gaúchos e se desenvolve a partir de visitas domiciliares e comunitárias realizadas semanalmente a famílias em situação de risco e vulnerabilidade social, visando o fortalecimento de suas competências para educar e cuidar de suas crianças, e promovendo vínculos com equipamentos e serviços públicos de vários setores diferentes[31]. Com relação à vinculação com a Agenda 2030, observa-se que o PIM contribui diretamente para o alcance de oito metas distribuídas por seis ODS distintos, conforme pode ser visualizado no Quadro 2.

---

28 São eles: Casa Civil, Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio Grande do Sul S.A, Departamento Estadual de Trânsito, Fundação de Articulação e Desenvolvimento de Políticas Públicas para Pessoas com Deficiência e Pessoas com Altas Habilidades no Rio Grande do Sul, Fundação de Atendimento Sócio-Educativo, Fundação Estadual de Proteção Ambiental, Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul, Instituto Rio-Grandense do Arroz, Procuradoria-Geral do Estado, Secretaria da Cultura, Secretaria da Educação, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura, Secretaria de Obras Públicas, Secretaria de Comunicação, Secretaria do Turismo, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Secretaria da Segurança Pública, Secretaria de Sistemas Penal e Socio-educativo, Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul.

29 Existem algumas ferramentas para auxiliar esse tipo de análise, a exemplo da SDG Impact Assessment Tool, desenvolvida pela Chalmers Universidade de Tecnologia e pela Universidade de Gotemburgo, que permite a avaliação do impacto de projetos com relação aos ODS. Maiores informações podem ser encontradas em: https://sdgimpactassessmenttool.org/en-gb.

30 De acordo com o Guia de Identificação de Aceleradores para o Progresso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (PNUD, 2021), um acelerador é uma "política de desenvolvimento e/ou área programática-chave que pode desencadear o desenvolvimento de forma mais rápida e efetiva, contribuindo para o alcance de metas de diversos ODS ao mesmo tempo". Maiores informações em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/br/41f8667b149dfabff4d0a25d23e9c68500adc5efd73516a77beb5ed35a5fab3a.pdf.

31 Para mais informações sobre a política Primeira Infância Melhor, consultar: https://www.pim.saude.rs.gov.br/site.

Quadro 2 – Metas dos ODS impactadas pela Política Primeira Infância Melhor

ODS	Meta ODS
• ODS 1 – Erradicação da Pobreza Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares	1.3 – Implementar, em nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis.
• ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável • Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável	2.1 – Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano.
	2.2 – Até 2030, acabar com todas as formas de má-nutrição, incluindo atingir, até 2025, as metas acordadas internacionalmente sobre nanismo e caquexia em crianças menores de cinco anos de idade, e atender às necessidades nutricionais dos adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas.
• ODS 3 – Saúde e Bem-Estar • Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades	3.2 – Até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos 25 por 1.000 nascidos vivos.
• ODS 4 – Educação de Qualidade • Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos	4.2 – Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário.
• ODS 10 – Redução das Desigualdades • Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles	10.2 -Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra.
	10.3 – Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito.
• ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação • Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável	17.17 – Incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias.

Fonte: elaboração própria.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto neste trabalho, verifica-se que a Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável se apresentam como uma ferramenta importante de planejamento e de qualificação de políticas públicas, tendo em vista a busca pelo desenvolvimento sustentável. Ademais, destaca-se que, além de promover a transversalidade e intersetorialidade das políticas do Estado, os ODS podem ser utilizados para integrar diferentes processos de planejamento, de curto, médio e longo prazo, ao permitir visualizar políticas de ciclos diferentes que contribuem para os mesmos ODS e Metas ODS; viabilizar a cooperação e alinhamento entre diferentes entes nacionais e subnacionais, a partir do uso compartilhado de uma mesma agenda de desenvolvimento; fortalecer os processos de monitoramento, em especial a partir dos indicadores das Metas dos ODS; e propiciar a sinergia com outros atores, seja da sociedade civil, da iniciativa privada ou de outros segmentos sociais. É visando aproveitar as oportunidades derivadas desses benefícios que o Estado do Rio Grande do Sul vem buscando, cada vez mais, integrar seus processos de planejamento à Agenda 2030.

Para além da necessária e valiosa transparência acerca do grau de seriedade que o Estado apresenta na busca e no alcance das metas de desenvolvimento sustentável acordadas a nível internacional pelo País, pode-se apontar outros passos que podem ser tomados para o aproveitamento completo do potencial da Agenda 2030. Destacamos, aqui, a importância do aprofundamento de práticas de governança que deem conta de utilizar a Agenda 2030 como referência para a formulação e gestão das políticas, alinhando diferentes atores, em diferentes níveis de governo e da sociedade civil, de forma constante, com ciclos de monitoramento e de avaliação das ações voltadas para as Metas ODS que produzam informações em tempo oportuno para a correção de rumos e a tomada de decisões. Uma abordagem possível é o desenvolvimento de uma estrutura de governança multinível no Rio Grande do Sul, a exemplo do que fez o Estado do Paraná (OECD, 2021), cuja estratégia envolve a descentralização e o estabelecimento de parcerias com diversos atores, governamentais e não governamentais, bem como o financiamento de iniciativas municipais, a fim de empreender esforços coordenados para a implementação dos ODS.

6. Referências

1. IPEA. AGENDA 2030 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Metas Brasileiras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180801_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf
2. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Acompanhando a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável: subsídios iniciais do Sistema das Nações Unidas no Brasil sobre a identificação de indicadores nacionais referentes aos objetivos de desenvolvimento sustentável. Brasília: PNUD, 2015. E-book (291 p.). ISBN 978-85-88201-29-3. Disponível em: https://www.undp.org/pt/brazil/publications/acompanhando-agenda-2030. Acesso em: 28 dez. 2023.
3. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Guia de Identificação de Aceleradores para o Progresso dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: PNUD, 2021. 53 p. (Coletânea Territorialização dos ODS: Seu município ajudando a transformar o mundo). Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/br/41f8667b149dfabff4d0a25d23e9c68500a-dc5efd73516a77beb5ed35a5fab3a.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.
4. OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. A territorial approach to the sustainable development goals in Paraná, Brazil. OECD Regional Development Papers, No. 17. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/a-territorial-approach-to-the-sustainable-development-goals-in-parana-brazil_a24b52a5-en.html. Acesso em: 30 mar. 2025.
5. ONU. Organização das Nações Unidas. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel. Acesso em: 30 mar. 2025.
6. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. 6ª Ed. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão/Departamento de Planejamento Governamental, 2021.
7. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Marco Metodológico para Elaboração do PPA 2020-2023. Porto Alegre, 2019a. Disponível em: https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202110/07174054-1-2-marco-metodologico-do-ppa-2020-2023.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.
8. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Marco Metodológico para Elaboração do PPA 2024-2027. Porto Alegre, 2023a. Disponível em: https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202307/17153506-marco-metodologico-ppa-2024-2027-julho-2023.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.

9. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Plano Plurianual 2020-2023. Porto Alegre, 2019b. E-book (366 p.). Disponível em: https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202305/15150949-ppa-2020-2023.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.
10. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Plano Plurianual 2024-2027. Porto Alegre, 2023b. E-book (410 p.). Disponível em: https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202311/28172943-mensagem-ppa-2024-2027-pos-emenda-28112023-final-1.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.
11. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório de Avaliação PPA 2020-2023: Exercício 2022. Porto Alegre, 2023c. E-book (366 p.). Disponível em: https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202305/19164042-relatorio-ppa-ex-2022-completo.pdf. Acesso em: 28 dez. 2023.
12. YIN, Robert K, Estudo de caso: Planejamento e Métodos. Tradução: Daniel Grassi. 2ª Ed. Porto Alebre: Bookman, 2001.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Análise e diagnóstico participativo de orçamentos municipais integrados (PPA, LOA, LDO e planos diretores) com foco nas rendas petrolíferas

- **Debora Cubateli Redivo**
  PEA Rendas do Petróleo / Fundação Instituto de Administração (FIA), Brasil
  E-mail: deborac.pearendas@fia.com.br
- **Kamila Louzada Rangel**
  PEA Rendas do Petróleo / Fundação Instituto de Administração (FIA), Brasil
  E-mail: kamila.pearendas@fia.com.br
- **Isabela Mariz Pereira de Araujo**
  PEA Rendas do Petróleo / Fundação Instituto de Administração (FIA), Brasil
  E-mail: isabela.pearendas@fia.com.br
- **Rodolfo Victório Carvalho Guido**
  Fundação Instituto de Administração (FIA), Brasil
  E-mail: rodolfov@fia.com.br

Resumo

O trabalho analisa os dados do orçamento de nove municípios na área de produção e escoamento de petróleo e gás natural do Polo Pré-Sal na Bacia de Santos. A metodologia envolveu diretrizes e tarefas executadas por grupos de trabalhos formados por populares e técnicos de um projeto de educação ambiental, que analisaram os documentos orçamentários (PPA, LDO e LOA) e os Planos Diretores. Cada grupo seguiu um documento orientador específico para a análise aplicada em cerca de 40 documentos orçamentários, acessados principalmente pelos Portais de Transparência municipais.

As análises revelaram fragilidades nos PPAs, que deveriam orientar o planejamento estratégico de médio prazo. Os objetivos e indicadores foram frequentemente identificados como genéricos, comprometendo o monitoramento e a avaliação efetiva. A ausência de regionalização das ações, com a classificação "todo o município", dificultou a identificação de áreas prioritárias, a transparência e o controle social. As LDOs, embora estabelecessem metas fiscais e prioridades anuais, enfrentaram críticas quanto à clareza e acessibilidade. O uso excessivo de linguagem técnica e a ausência de notas explicativas em linguagem cidadã dificultaram a compreensão, especialmente pelos cidadãos sem formação em ciências contábeis ou finanças públicas. Em alguns casos, verificou-se apenas a descrição das metas físicas, sem especificar valores financeiros, restringindo a análise da alocação de recursos. As LOAs foram criticadas pela falta de regionalização das ações e pela falta de clareza nas informações, devido ao uso de valores agregados

por secretarias ou órgãos executores. A ausência de listas de códigos explicativas dificultou a interpretação dos documentos, restringindo o controle social.

A análise integrada dos documentos evidenciou baixa coesão em alguns municípios, com discrepâncias entre metas e recursos previstos no PPA, LDO e LOA, além da falta de atualização dos planos diretores. Outro destaque é o uso das rendas petrolíferas em ações de curto prazo, em vez de aplicá-las em políticas públicas para o desenvolvimento municipal. Isso resulta no uso dessas rendas em despesas correntes, em detrimento de investimentos de médio e longo prazo, na infraestrutura, na qualidade dos serviços públicos e no fortalecimento econômico local. Por fim, os grupos de trabalho sugerem soluções para enfrentar esses problemas.

Palavras-chave: orçamento municipal; rendas petrolíferas; planejamento; análise integrada; desenvolvimento municipal.

1. INTRODUÇÃO

O Projeto de Educação Ambiental (PEA) Rendas do Petróleo foi proposto pela Petrobras ao IBAMA como cumprimento de uma condicionante estabelecida no processo de licenciamento ambiental relacionado à atividade de produção e escoamento de petróleo e gás natural da Etapa 3 do Polo Pré-Sal da Bacia de Santos.

O PEA Rendas do Petróleo tem como objetivo contribuir para a mitigação dos impactos associados à distribuição das rendas petrolíferas, compostas por royalties e participações especiais provenientes da exploração de petróleo e gás natural. Esses recursos são direcionados aos municípios confrontantes com as áreas afetadas por esses empreendimentos. Ainda que tradicionalmente consideradas impactos positivos, as rendas petrolíferas têm sido reconhecidas, no âmbito do licenciamento ambiental, como geradoras de impactos negativos, especialmente para as gerações futuras, que vão prescindir desses recursos financeiros.

O conceito de "rendas petrolíferas" refere-se a quatro tipos de compensações financeiras vinculadas à cadeia produtiva de petróleo e gás natural, conforme detalhado no quadro a seguir:

Quadro 1 – Variáveis enquadradas no conceito de Rendas Petrolíferas

Variável	Fonte
Royalties	Agência Nacional do Petróleo (ANP)
Participações Especiais	Agência Nacional do Petróleo (ANP)
Repasses da cota-parte dos estados produtores	Secretarias da Fazenda de São Paulo e Rio de Janeiro
Fundo Especial do Petróleo (FEP)	Tesouro Nacional

Conforme exposto, esta análise considera quatro tipos de compensações financeiras:

a) Os royalties, que correspondem a valores pagos pela exploração de recursos naturais e são distribuídos proporcionalmente à produção entre a União, os Estados e os Municípios;
b) As participações especiais, que consistem em um pagamento adicional aplicado a campos com elevada produtividade ou rentabilidade e são destinados igualmente à União, aos Estados e aos Municípios;
c) A cota-parte, que representa o percentual da arrecadação de royalties e participações especiais repassado aos Estados e Municípios, conforme a produção nos respectivos territórios; e
d) O Fundo Especial do Petróleo (FEP), que centraliza as rendas provenientes do petróleo, visando à redistribuição entre os entes federativos, com especial atenção aos que não são produtores.

Entre as compensações financeiras, é sabido que os royalties são a modalidade mais conhecida, representando uma forma de compensar a sociedade pela utilização de reservas naturais não renováveis pertencentes à União. O cálculo dos royalties baseia-se nos valores de produção dos campos, considerando o preço médio do produto no mês, além de outros fatores. Esses

cálculos são realizados em conformidade com as Leis nº 9.478/1997 e nº 7.990/1989, não havendo interferência das operadoras na destinação desses recursos. A distribuição dos royalties contempla Estados, Municípios, o Comando da Marinha, o Ministério de Ciência e Tecnologia e o Fundo Especial, administrado pelo Ministério da Fazenda, que redistribui os recursos entre Estados e Municípios de acordo com critérios específicos.

Ademais, destaca-se a importância da Lei Federal nº 12.734/2012, que determina que os valores oriundos dos contratos firmados entre operadoras e a União, a partir de dezembro de 2012, devem obrigatoriamente ser destinados à educação (75% do montante) e à saúde (25% do montante) em todas as esferas governamentais (Federal, Estadual e Municipal).

As participações especiais constituem tributos aplicados à produção em campos de petróleo de alta rentabilidade. Esses pagamentos garantem compensações aos Estados e Municípios e têm a função de contribuir para a mitigação dos impactos sociais e ambientais da exploração.

A cota-parte refere-se ao repasse efetuado pela União aos Estados produtores, representando a parcela da arrecadação de impostos, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), destinada aos entes federados que realizam a extração de petróleo. Esses repasses são essenciais para que os Estados invistam em serviços públicos e promovam o bem-estar da população.

O FEP compila uma fração das receitas geradas pela exploração e é administrado pelo Tesouro Nacional. Os recursos desse fundo destinam-se ao financiamento de projetos voltados ao desenvolvimento sustentável e à diversificação econômica, com foco particular em regiões impactadas pela exploração, assegurando que os benefícios sejam amplamente distribuídos.

Os recursos oriundos das rendas petrolíferas podem ser aplicados em diversos setores, como infraestrutura, educação, saúde e desenvolvimento social, proporcionando melhorias na qualidade de vida da população. No entanto, a dependência excessiva dessas rendas pode ocasionar problemas como corrupção, desigualdade social e instabilidade econômica.

Diante desse cenário, o objetivo principal do PEA Rendas é promover o debate público acerca dos processos de distribuição e aplicação dos royalties e das participações especiais associadas às rendas petrolíferas. Almeja-se desenvolver estratégias e ações de educação ambiental que fortaleçam o controle social na esfera do poder público municipal, considerando as inter-relações entre grupos afetados e segmentos representativos da sociedade civil, com ênfase na juventude. Assim, a participação popular nos processos decisórios sobre a utilização das rendas petrolíferas torna-se uma prioridade para o projeto.

O foco do PEA Rendas é mobilizar e instrumentalizar os interessados, designados como Sujeitos da Ação Educativa (SAE), para que integrem o projeto e formem núcleos denominados «Elos» nos municípios de atuação, sendo eles: Maricá, Niterói, Guapimirim e Paraty, no Estado do Rio de Janeiro, e Caraguatatuba, Ilhabela, Iguape, Ilha Comprida e Cananéia, no Estado de São Paulo. A seleção desses municípios foi realizada com base no critério de representatividade das rendas petrolíferas, que correspondiam a pelo menos 20% de seus respectivos orçamentos municipais no ano de 2018. Excepcionalmente, Caraguatatuba foi incluído apesar de sua representatividade ser de 18% no ano de referência, considerando-se o histórico de crescimento observado no decorrer dos anos anteriores.

O presente trabalho apresenta os resultados e reflexões acerca do processo de ensino-aprendizagem de uma das atividades pedagógicas realizadas. Trata-se da análise do orçamento público dos nove municípios de atuação do PEA, com o objetivo de promover uma compreensão aprofundada dos documentos orçamentários, com enfoque nas rendas petrolíferas. Essa análise foi construída de forma participativa pelos SAE, sob a orientação das equipes técnicas municipais.

2. OBJETIVOS

O trabalho de diagnóstico participativo dos orçamentos municipais, com enfoque nas rendas petrolíferas, foi realizado por meio de um processo orientado, visando à promoção de análises integradas dos documentos orçamentários. Entre os documentos analisados, destacam-se o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), além dos Planos Diretores e dos Portais de Transparência dos municípios abrangidos pelo PEA Rendas do Petróleo.

Os resultados da análise e do diagnóstico, que subsidiaram a produção deste artigo, integram o trabalho de elaboração de um documento de contribuições do PEA Rendas para a construção do

Programa Macrorregional de Apoio ao Controle Social das Rendas Petrolíferas (PMCSRP). Esse programa está inserido no Plano Macrorregional de Gestão de Impactos Sinérgicos das Atividades Marítimas de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural (Plano Macro), uma iniciativa liderada pelo IBAMA, com vistas a aprimorar a gestão ambiental pública e o processo de licenciamento ambiental federal, além de monitorar os impactos sobre o meio socioeconômico, produzir caracterizações regionais, integrar e articular as equipes técnicas.

Nesse contexto, foi proposta pela coordenação uma atividade que envolvesse os SAE e a equipe técnica do projeto, com o objetivo de aprimorar a compreensão sobre o recebimento e a aplicação das rendas petrolíferas, bem como realizar a análise dos instrumentos de transparência e controle social existentes nos municípios estudados. Adicionalmente, buscou-se desenvolver uma metodologia participativa, fundamentada em processos de ensino-aprendizagem pautados pela educação ambiental crítica, utilizada como ferramenta para fomentar o debate e a compreensão do papel do cidadão no controle social das rendas petrolíferas.

3. METODOLOGIA

A metodologia adotada contou com diretrizes elaboradas pela coordenação do projeto e com tarefas executadas pelos grupos de trabalho municipais, que se dedicaram à análise dos documentos orçamentários (PPA, LDO e LOA), dos Planos Diretores e dos Portais de Transparência, com enfoque na compreensão detalhada das rendas petrolíferas.

Cada grupo de trabalho municipal utilizou um documento orientador específico para a análise dos documentos orçamentários, os quais foram acessados, prioritariamente, pelos portais de transparência dos municípios envolvidos na pesquisa. Esse documento orientador foi estruturado para indicar os temas e conteúdos essenciais a serem abordados, além de definir os eixos norteadores para a exploração dos contextos municipais no que diz respeito às rendas petrolíferas, considerando os seguintes aspectos:

a) a presença dos elementos obrigatórios exigidos por lei;
b) a clareza e detalhamento das metas, indicadores e programas;
c) a identificação de fontes de financiamento, incluindo os *royalties* do petróleo;
d) a regionalização das ações e investimentos;
e) a articulação entre PPA, LDO e LOA; e
f) a relação com o Plano Diretor Municipal.

De maneira geral, a metodologia adotou uma abordagem qualitativa e documental, tendo como principal fonte de pesquisa os instrumentos que regem o planejamento e o orçamento municipal, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Os trabalhos participativos de análise do orçamento público municipal envolveram a realização de duas oficinas. A primeira, destinada aos educadores do projeto, teve como objetivo apresentar o documento orientador e acolher contribuições e sugestões. A segunda foi dedicada à partilha e à troca de experiências sobre o andamento das análises realizadas pelos grupos de trabalho, à identificação dos desafios encontrados e às reflexões sobre o processo de ensino-aprendizagem.

Os trabalhos de coleta, leitura e análise do PPA, LDO, LOA e Plano Diretores dos municípios foi realizado ao longo das reuniões mensais e de grupos de estudo que aconteceram entre os meses de abril e novembro de 2024 e ao final desse processo a metodologia proposta se mostrou robusta e viável dada a consistência das sínteses produzidas pelos nove grupos de trabalho, a partir do uso do documento orientador proposto para apoiar a análise dos dados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 AS RENDAS PETROLÍFERAS E A RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM A INDÚSTRIA DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL

As rendas petrolíferas proporcionam aos municípios uma oportunidade singular para o desenvolvimento econômico e social. Entretanto, apresentam desafios significativos no que diz respeito ao planejamento para o uso desses recursos de forma sustentável, tanto no aspecto econômico quanto ambiental, a longo e médio prazo. A análise dos orçamentos municipais buscou identificar padrões comuns e as potencialidades de aplicação das rendas petrolíferas, com o intuito de apontar caminhos para o aprimoramento da eficiência no uso desses recursos.

Destaca-se que a instalação da indústria de petróleo e gás natural nos municípios e nas macrorregiões adjacentes, somada ao recebimento dos royalties, cria cenários complexos que resultam em impactos econômicos, sociais e ambientais, decorrentes dos desafios e oportunidades gerados, os quais influenciam diretamente o desenvolvimento econômico regional.

Nos municípios abrangidos pelo PEA Rendas, situados no litoral sul de São Paulo — Iguape, Ilha Comprida e Cananéia — e em Paraty, no estado do Rio de Janeiro, não há instalações da indústria de petróleo e gás em seus territórios. Contudo, devido aos critérios legais de distribuição das rendas petrolíferas, esses municípios são beneficiados pela transferência desses recursos para seus orçamentos. Esses aportes financeiros acarretam desafios para a gestão municipal, principalmente no que tange à dependência econômica das rendas petrolíferas, um dos impactos indiretos mais comuns da indústria do petróleo sobre os municípios brasileiros "afetados" pela exploração e produção de petróleo e gás natural. Tal fenômeno é definido por Serra, Terra & Pontes (2006) como "municípios petrorrentistas". Esses municípios, ainda que não possuam instalações dessa indústria em seus territórios, enfrentam efeitos adversos, como prejuízos nas áreas de pesca, alterações na dinâmica demográfica, especulação imobiliária, entre outros.

Por outro lado, os demais municípios abrangidos pelo PEA Rendas — Ilhabela e Caraguatatuba, no estado de São Paulo, e Maricá, Niterói e Guapimirim, no estado do Rio de Janeiro — possuem estruturas da indústria petrolífera, como plataformas, dutos, unidades de processamento e terminais portuários. Nessas localidades, identificam-se impactos positivos, como o desenvolvimento econômico municipal e a geração de novas receitas para os cofres públicos. Contudo, também são observados impactos negativos, como o aumento da poluição sonora em Maricá/RJ, a redução dos territórios pesqueiros em Ilhabela/SP e Niterói/RJ, a intensificação de uso e sobrecarga no sistema viário de Caraguatatuba/SP, além dos conflitos decorrentes da valorização imobiliária e da ampliação das desigualdades socioeconômicas em Guapimirim/RJ.

Portanto, a gestão estratégica e eficaz das rendas petrolíferas por parte do Poder Público deve priorizar a construção de um legado duradouro para as futuras gerações, respaldada pelo controle social. Essa abordagem visa garantir a aplicação desses recursos em políticas públicas estruturantes que promovam benefícios sustentáveis e amplamente distribuídos.

4.2 ANÁLISE INTEGRADA DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS.

A análise consolidada das peças orçamentárias e dos planos diretores evidenciou um cenário de conformidade parcial em relação à legislação que regula o planejamento orçamentário municipal, além de fragilidades quanto à clareza das informações, acessibilidade, detalhamento e integração entre os documentos orçamentários.

Foram analisados aproximadamente 40 documentos (Quadro 2) pelos grupos de trabalho, majoritariamente acessados por meio dos Portais de Transparência, com a complementação de dados obtidos em outros sites públicos. Apesar de os documentos estarem disponíveis na internet, foram recorrentes as críticas quanto à organização das plataformas digitais, à dificuldade de navegação e à ausência da linguagem cidadã, necessária para facilitar a leitura e o entendimento dos dados pelos cidadãos sem familiaridade com contabilidade pública.

Quadro 2 – Consolidação das análises realizadas pelos grupos de trabalho

Município	UF	PPA	LOA	LDO	Documentos Orçamentárias no Portal da Transparência	Plano Diretor	Outros Docs
Iguape	SP	2022-2025	2023	2023	Sim	• Elaborado em 2006 e não atualizado	---
Ilha Comprida	SP	2022-2025	2023	2023	Sim	• Inexistente	RGF e RREO
Cananéia	SP	2021-2024	2023	2023	Não	• Elaborado em 2012 e não atualizado	RGF e RREO
Ilhabela	SP	2025-2025	2023	2024	Sim	• Elaborado em 2006 e não atualizado	---
Caraguatatuba	SP	2022-2025	2023	2023	Sim	• Elaborado em 2011 com atualizações pontuais	---
Paraty	RJ	2022-2025	2023	2023	Sim	• Elaborado em 2007 e revisado em 2023	---
Niterói	RJ	2022-2025	2023	2024	Sim	• Elaborado em 1992, com revisões em 2014 e 2019	---
Maricá	RJ	2022-2025	2024	2024	Sim	• Elaborado em 2006 revisado em 2021, porém aguardando aprovação pelo Legislativo Municipal	RGF e RREO
Guapimirim	RJ	2022-2025	2023	2023	Sim	• Elaborado em 2003 e não atualizado	RGF e RREO

Inicialmente no caso dos Planos Plurianuais (PPA), cuja função é orientar o planejamento de médio prazo, foram identificadas fragilidades similares em praticamente todos os municípios analisados. Os objetivos e indicadores foram frequentemente classificados como genéricos, comprometendo a especificidade necessária para o monitoramento e avaliação eficaz das ações governamentais. Além disso, foi constatada a ausência da regionalização das ações, dificultando a identificação das áreas priorizadas ou beneficiadas.

Já em relação às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), embora cumpram o papel de estabelecer metas fiscais e prioridades anuais, verificou-se novamente a ausência de notas explicativas e da linguagem cidadã para facilitar a leitura dos documentos. Informações sobre renúncias fiscais e seus beneficiários foram apresentadas frequentemente nas LDOs sem justificativas adequadas, comprometendo a compreensão das razões pelas quais as administrações municipais abriram mão desses valores. Um ponto positivo foi a inclusão de riscos fiscais em boa parte das LDOs analisadas, especialmente nos municípios mais dependentes de rendas petrolíferas. Entretanto, mesmo essas informações foram abordadas de maneira genérica, sem detalhamento suficiente que proporcionassem análises aprofundadas.

As Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), por sua vez, atenderam os requisitos legais obrigatórios, mas foram amplamente criticadas pela falta de detalhamento e regionalização das ações. Na maior parte dos municípios analisados, as informações foram agregadas por secretarias ou órgãos executores, dificultando a identificação de concentração ou ausência de investimentos em determinadas regiões das cidades.

A ausência de codificação específica para identificar o recebimento e a aplicação das rendas petrolíferas dificultou a interpretação dos documentos e a identificação das diretrizes adotadas para o uso dos recursos, restringindo o exercício do controle social. Mesmo quando mencionadas, como nas LOAs de Ilha Comprida/SP e Maricá/RJ, a discriminação das despesas relacionadas a essas receitas foi insuficiente para o pleno entendimento de sua aplicação estratégica. Nessas situações, os grupos de trabalho aprofundaram a análise consultando o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), verificando que a maior parte dos empenhos se concentra em despesas correntes,

enquanto os investimentos estruturais voltados para crescimento e eficiência a longo prazo (despesas de capital) receberam alocações mais limitadas.

Seguindo o documento orientador, os PPAs, LDOs e LOAs foram avaliados quanto à articulação entre si. De forma geral, a análise revelou baixa coesão e conexão nos nove municípios avaliados. Foram identificadas discrepâncias entre metas e recursos previstos, indicando a ausência de planejamento integrado. Mudanças de metas e valores entre os documentos foram evidentes, como nos casos de Iguape/SP e Niterói/RJ, comprometendo a confiabilidade das peças orçamentárias desses municípios. Em Guapimirim/RJ, foi constatado que a LDO e a LOA foram reproduções do PPA, sem adaptações às necessidades anuais, evidenciando a ausência de boas práticas de planejamento.

A transparência, a participação cidadã e a acessibilidade foram desafios significativos identificados nas análises, devido à ausência de ferramentas interativas e glossários explicativos nos Portais de Transparência, o que reforça o alijamento de cidadãos leigos do processo de planejamento e monitoramento das políticas públicas.

Conforme estabelecido pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), o Plano Diretor é o instrumento que define as diretrizes para o desenvolvimento urbano e para o uso do solo nos municípios. Portanto, idealmente, os documentos orçamentários devem estar alinhados aos Planos Diretores, assegurando que o planejamento financeiro esteja integrado às estratégias de crescimento sustentável, ordenamento urbano e às necessidades de longo prazo da população.

A análise dos Planos Diretores nos municípios abrangidos pelo PEA Rendas revelou um quadro de desatualização, com exceções como Paraty/RJ (revisado em 2023) e Niterói/RJ (atualizado em 2019). Constatou-se que a ausência de revisões periódicas compromete a integração entre o planejamento urbano e os instrumentos orçamentários, dificultando o entendimento de como se dá a coordenação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável e ordenado.

A inexistência ou desatualização dos Planos Diretores, como em Ilha Comprida/SP, evidencia a falta de integração entre as diretrizes urbanísticas e financeiras. Em contrapartida, foram identificados esforços em Iguape/SP para o planejamento orçamentário integrado às demandas urbanísticas, com detalhamento analítico das fragilidades municipais, alinhado aos princípios legais que regem o orçamento público. Em Maricá/RJ, foi observada a prática recorrente de lançamento de créditos suplementares para compor o orçamento municipal. Entretanto, as análises indicam que a maioria dos municípios carece de uma integração mais robusta entre seus instrumentos de planejamento.

4.3 ANÁLISE DAS RENDAS PETROLÍFERAS E SUA PROPORÇÃO NOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS.

O recebimento das rendas petrolíferas e a proporção que essas representam para os municípios abrangidos pelo PEA Rendas destacam a relevância desses recursos no contexto municipal, evidenciando tanto suas potencialidades quanto os desafios críticos associados à sua gestão. A dependência dos municípios é comprovada pelo cálculo da proporção média das rendas petrolíferas nos orçamentos entre 2010 e 2023, bem como pelo valor nominal acumulado das rendas petrolíferas recebidas pelos nove municípios analisados, que somaram R$ 41,1 bilhões em repasses nesse período, conforme detalhado no quadro a seguir.

Quadro 3 – % médio das Rendas Petrolíferas na receita municipal e o valor nominal recebidos pelos municípios abrangidos pelo PEA Rendas entre 2010 e 2023.

Município	Estado	% Médio das rendas petrolíferas na receita municipal	Total nominal de rendas petrolíferas recebidas
Iguape	SP	20%	304.531.269
Ilha Comprida	SP	35%	539.717.336
Cananéia	SP	23%	183.999.229
Ilhabela	SP	52%	4.965.739.312
Caraguatatuba	SP	13%	1.172.383.818
Paraty	RJ	39%	1.481.307.116
Niterói	RJ	23%	13.168.739.907
Maricá	RJ	51%	18.282.062.899
Guapimirim	RJ	32%	1.035.049.875
Total	**---**	**---**	**41.133.530.761**

Conforme evidenciado, o fenômeno da dependência das rendas petrolíferas é uma característica recorrente entre os municípios analisados. Adicionalmente, constata-se a dificuldade enfrentada pelas gestões municipais para traduzir o uso desses recursos em melhorias consistentes nos indicadores sociais e na infraestrutura local. Apesar de avanços pontuais em áreas como a criação de fundos soberanos e a priorização de saúde e educação, permanecem lacunas significativas relacionadas à implementação de um planejamento estratégico efetivo, à transparência e à diversificação econômica. Superar tais lacunas exige um compromisso renovado com a transparência, a acessibilidade e uma governança pública eficiente.

Nesse contexto, é atribuído a projetos como o PEA Rendas, assim como a outras iniciativas, o papel de fomentar a participação popular, a ação na gestão pública e o exercício de um planejamento orçamentário participativo, integrado às demandas sociais, econômicas e ambientais de cada região.

4.4 APLICAÇÃO DAS RENDAS PETROLÍFERAS PELOS MUNICÍPIOS

O diagnóstico participativo dos orçamentos municipais integrados indicou a predominância da aplicação das rendas petrolíferas em despesas correntes. Essa prática fragmenta os recursos em gastos que, embora necessários, não promovem transformações socioeconômicas profundas.

Nos municípios que possuem Fundos Soberanos, como Ilhabela/SP, Niterói/RJ e Maricá/RJ, constatou-se que esses mecanismos ainda não estão plenamente integrados a estratégias de diversificação econômica ou desenvolvimento sustentável. Embora o saldo acumulado nesses fundos seja expressivo e represente um ponto positivo, a ausência de planos claros e participativos para sua aplicação reduz o potencial transformador desse relevante instrumento de gestão orçamentária.

Por outro lado, algumas ações se destacaram como boas práticas de governança. Em Ilhabela/SP, por exemplo, 70% das rendas petrolíferas recebidas em 2023 foram direcionadas para urbanismo, saúde e educação. E, em Paraty/RJ, urbanismo (33%) e saúde (22%) foram priorizados no mesmo período. Já Caraguatatuba/SP apresentou a concentração de recursos em urbanismo (63%), refletindo escolhas estratégicas, ainda que demandem maior equilíbrio com áreas essenciais como educação e saúde. Esses exemplos mostram que, mesmo diante de desafios, é possível adotar práticas que promovam o uso mais eficiente e estratégico dos royalties e das participações especiais.

O cenário climático atual também se apresenta como um fator determinante para a integração de políticas públicas voltadas à adaptação às mudanças climáticas, especialmente para enfrentar os eventos climáticos extremos. Esse contexto é particularmente relevante em municípios como Paraty/RJ e Caraguatatuba/SP, que enfrentam riscos ambientais significativos. O investimento em estratégias de gestão integrada de riscos e no fortalecimento das capacidades locais de planejamento e resposta as emergências são indispensáveis. Adicionalmente, o uso estratégico das rendas petrolíferas para financiar

investimentos em infraestrutura, educação e saúde é essencial para converter essas receitas em alavancas de desenvolvimento sustentável.

Em síntese, as rendas petrolíferas representam uma oportunidade singular para os municípios analisados, mas sua gestão ainda enfrenta desafios consideráveis que limitam seu potencial transformador. A combinação de planejamento estratégico, transparência e controle social pode transformar o uso desses recursos em um legado duradouro.

5. CONCLUSÃO

A análise da interrelação das rendas petrolíferas e dos orçamentos nos municípios abrangidos pelo PEA Rendas evidencia um panorama complexo, caracterizado por desafios significativos relacionados à transparência, planejamento estratégico e avaliação de impacto, mas também por boas práticas, ainda que pontuais, que podem servir como referências para a gestão mais eficiente e sustentável desses recursos.

No decorrer do trabalho participativo relatado neste artigo, foi aplicada uma metodologia elaborada a partir das experiências acumuladas ao longo de 3,5 anos de execução do PEA Rendas do Petróleo. Composta pela utilização de técnicas diversificadas, essa metodologia buscou estabelecer um padrão que permitisse a análise de forma análoga de nove diferentes realidades orçamentárias municipais. A análise e o estudo dos documentos oficiais trouxeram à tona informações relevantes que subsidiaram comparações entre os municípios, destacando como enfrentam de maneira distinta problemas semelhantes. Em contrapartida, diversas similaridades foram identificadas, especialmente no que se refere aos desafios relacionados à transparência e à baixa rastreabilidade no uso das rendas petrolíferas, particularmente nos setores críticos de educação e saúde, o que compromete a avaliação do impacto gerado pelo uso dos recursos provenientes da exploração de petróleo e gás natural. Neste sentido é importante destacar, que de maneira geral, os municípios brasileiros carecem de conselhos participativos e ferramentas eficazes de monitoramento e controle social, características que dificultam ainda mais o acompanhamento do uso das rendas petrolíferas, tema central deste estudo.

Para superar esses desafios, os grupos de trabalho realizaram pesquisas e análises visando a melhor compreensão do uso das rendas petrolíferas. Esse esforço incluiu o estudo detalhado dos relatórios orçamentários e da legislação que regulamenta o orçamento e as compensações financeiras oriundas da exploração de petróleo e gás natural. Complementando essa abordagem, foram conduzidas entrevistas com especialistas, sobretudo gestores públicos locais, que forneceram esclarecimentos sobre questões técnicas e dificuldades enfrentadas pelas gestões municipais. Frequentemente, essas administrações têm recursos limitados em termos de instrumentos e carecem de mão de obra qualificada para gerenciar o orçamento de forma eficiente.

Um dos achados analíticos mais relevantes do presente diagnóstico integrado foi a constatação de que as despesas correntes representam mais da metade das receitas dos municípios analisados. Essa composição orçamentária reflete uma forte concentração de recursos na manutenção da máquina pública, incluindo salários, encargos e serviços operacionais. Embora tal situação seja esperada essa configuração aponta para a falta de prioridade ou de capacidade de investimentos voltados à diversificação econômica.

Considerando o processo de ensino-aprendizagem, adotado para a construção do diagnóstico integrado, é essencial destacar os avanços alcançados pelas equipes técnicas e, principalmente, pelos SAE. Muitos deles realizaram pela primeira vez processos de pesquisa, análise de dados e produção de informações, sendo esta a primeira experiência na elaboração de um documento técnico.

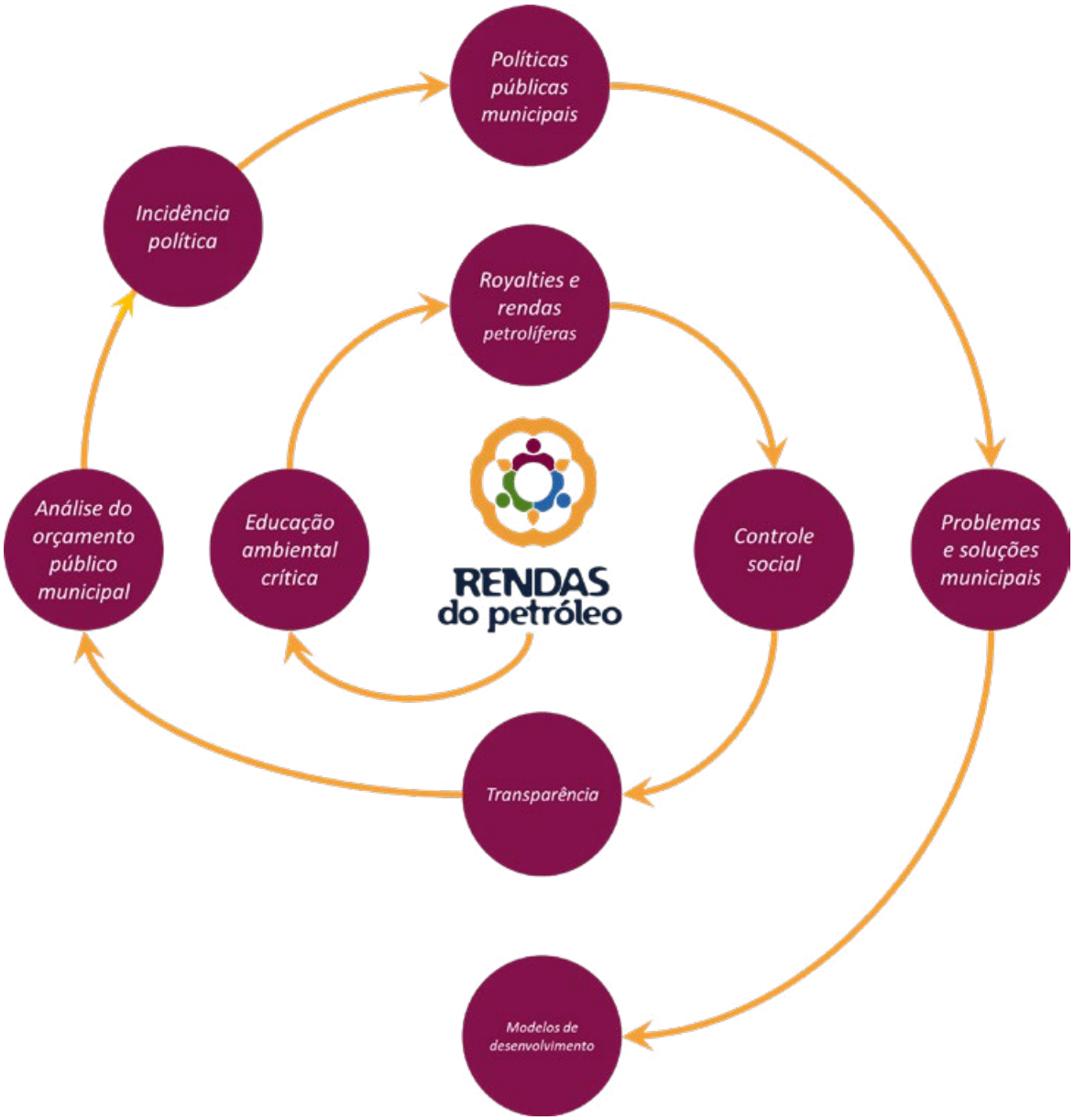
De forma indireta, o trabalho realizado ao longo de aproximadamente oito meses contribuiu significativamente para o entendimento do orçamento, planejamento e a relevância das políticas públicas e do exercício do controle social. Esse aprendizado resultou em maior motivação para a participação em audiências públicas e processos decisórios da administração pública. Além disso, o contato com dados técnicos ampliou a compreensão dos participantes sobre a relação entre o licenciamento ambiental, as rendas petrolíferas e os desafios socioeconômicos locais. Sob a perspectiva individual, não há dúvidas de que a participação neste diagnóstico participativo de orçamentos municipais integrados aprimorou o senso crítico de todos os envolvidos, sobretudo dos Elos, ou seja, os munícipes que voluntariamente participam do PEA Rendas. Apesar dos avanços, o processo

enfrentou desafios importantes que necessitam ser relatados, a saber:

a) Acesso limitado a informações atualizadas e precisas nas fontes oficiais consultadas;
b) Dificuldades na sistematização de dados e na elaboração de um documento técnico;
c) Barreiras relacionadas à interpretação de leis e regulamentos complexos; e
d) O período eleitoral, que trouxe obstáculos para a mobilização dos Elos em alguns municípios.

Mesmo diante desses desafios, os resultados obtidos foram significativos, culminando na produção de um trabalho abrangente, multidimensional e inevitavelmente evolutivo, dada a amplitude de temas e dimensões envolvidas. Desde seu início o PEA Rendas tem como diretriz aplicar a educação ambiental crítica, buscando desenvolver o potencial transformador dos indivíduos. Neste estágio do projeto, as análises dos orçamentos municipais e as reflexões geradas fomentam novos processos de ensino-aprendizagem, visando a participação qualificada nos espaços de decisão sobre as rendas petrolíferas (incidência política) e a proposição de novos modelos de desenvolvimento municipais, conforme ilustrado pela trilha do conhecimento apresentada a seguir.

Figura 1 – Trilha do Conhecimento do PEA Rendas



Em síntese, as rendas petrolíferas representam uma oportunidade única para os municípios analisados. No entanto, sua gestão ainda enfrenta desafios consideráveis que limitam seu potencial transformador. A combinação de maior transparência, planejamento estratégico, controle social e investimentos estruturantes pode converter essas receitas em um legado duradouro, beneficiando tanto as gerações atuais quanto futuras. O compromisso com uma governança eficiente e sustentável das rendas petrolíferas não se limita a uma questão técnica, mas também se trata de uma responsabilidade ética e social de elevada relevância.

Com base nas reflexões decorrentes dos diagnósticos municipais elaborados ao longo deste trabalho, apresentam-se as seguintes estratégias para superar os desafios identificados:

e) **Planejamento de longo prazo**: Integrar as rendas petrolíferas aos planos diretores e estratégias de desenvolvimento sustentável é crucial. Deve-se priorizar investimentos em infraestrutura, saneamento básico, educação e saúde, áreas que geram impactos positivos e duradouros para a população.

f) **Diversificação econômica**: Reduzir a dependência dos royalties é essencial para mitigar os riscos associados à volatilidade do mercado de petróleo. Investir em turismo sustentável, energias renováveis e tecnologia representam alternativas viáveis para o crescimento econômico a longo prazo.

g) **Fortalecimento da transparência**: A reformulação dos portais de transparência, tornando-os mais acessíveis e detalhados, é indispensável. Além disso, é essencial disponibilizar informações sobre a destinação específica das rendas petrolíferas de forma clara e objetiva, bem como elaborar relatórios que traduzam os dados técnicos em linguagem cidadã acessível à população.

h) **Participação da sociedade civil**: Ativar e fortalecer conselhos municipais, além de promover audiências públicas inclusivas são medidas fundamentais para alinhar a gestão dos recursos às reais demandas da população. A participação ativa da sociedade civil pode conferir maior legitimidade às decisões e aumentar a eficiência no uso das receitas; e

i) **Criação de indicadores para avaliação do uso das rendas petrolíferas**: Monitorar os resultados das políticas públicas financiadas pelas rendas petrolíferas por meio de indicadores claros e mensuráveis permitirá ajustes constantes, maior assertividade na alocação dos recursos e comparação entre as estratégias adotadas pelos municípios para a aplicação dos recursos recebidos em função da exploração de petróleo e gás natural.

Por fim, os municípios analisados enfrentam um dilema. As rendas petrolíferas representam uma oportunidade única para superar desafios históricos e impulsionar o desenvolvimento. No entanto, a dependência desses recursos, a ausência de planejamento estratégico e uma gestão focada predominantemente na manutenção da máquina pública e na resolução de problemas cotidianos ameaçam comprometer esse potencial.

Superar essas limitações demanda um compromisso renovado com uma governança eficiente e pautada na participação cidadã. Apenas por meio de uma abordagem integrada e responsável será possível converter essas receitas em um legado longevo, que contribua de maneira concreta para o desenvolvimento social, econômico e ambiental do país, beneficiando tanto as gerações atuais quanto as futuras.

6. Referências

1. LOUREIRO, C. & LAYRARGUES, P. 2013. Ecologia política, justiça e educação ambiental crítica: perspectivas de aliança contra-hegemônica. Trabalho, educação e saúde. Rio de Janeiro: Scielo Brasil, 2013, pp. 53-71.
2. PEA RENDAS DO PETRÓELO. 2024. Plano de Trabalho da Fase II – Contribuições do PEA Rendas do Petróleo para a Construção do novo Programa do Eixo 4 do Plano Macro. SÃO PAULO : PETROBRAS, IBAMA e FIA, 2024.

3. QUINTAS, J., LOUREIRO, C., LAYRARGUES, P., & CASTRO, R. 2009. Educação no processo de gestão ambiental pública: a construção do ato pedagógico. Repensar a educação ambiental: um olhar crítico. São Paulo : Cortez, 2009, pp. 33-79.
4. SERRA, R. 2007. Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais. Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância. Rio de Janeiro : Garamond, 2007.
5. SERRA, R. TERRA, D. & PONTES, C. 2006. Os municípios petro-rentistas fluminenses: gênese e ameaças. Rio de Janeiro : Revista Rio de Janeiro, 2006.
6. SHULTZ, J. 2005. Senguido a pista do dinheiro – Um guia para monitorar orçamentos e receitas do petróleo e gás natural. New York : Open Society Institute, 2005.
7. TEIXEIRA, H J, et al. 2013. Contribuições para a gestão de pessoas na administração pública. São Paulo : FIA/USP, 2013. Edição 1.
8. WILLIAMSON, O E. 2002. The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract. NASHVILLE : Journal of Economic Perspectives – American economic association, 2002. Volume 16.
9. Yin, Robert K. 2015. Estudo de Caso: Planejamento e métodos. Porto Alegre : Bookman editora, 2015.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Avaliação Estratégica do PPA 2020-2023: Construção Metodológica e Impactos na Governança Pública

- **Wilton Leal Marinho dos Santos**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Mato Grosso – SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: wiltonsantos@seplag.mt.gov.br
- **Denize Aparecida Rodrigues de Amorim**
  SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: denizeamorim@seplag.mt.gov.br
- **Telma Monteiro Lima Rassi**
  SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: telmarassi@seplag.mt.gov.br
- **Umbelino Carneiro Neves**
  SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: umbelinoneves@seplag.mt.gov.br

Resumo

O presente artigo busca refletir sobre o processo de construção e implementação da primeira Avaliação Estratégica, realizada, em 2024, no estado, do ciclo completo de 4 anos de um Plano Plurianual: o PPA 2020-2023. Desde 2004, os programas implementados são avaliados, anualmente, em um instrumento próprio, hoje consolidado, interna e externamente, no poder executivo, sendo os resultados apreciados pelos órgãos de controle e sociedade. Ao longo do tempo, houve tentativas técnicas em viabilizar uma avaliação estratégica do PPA, porém rejeitadas pelos gestores políticos. Somente, em 2021, que o cenário se abriu, favoravelmente, concretizado pela força da Emenda Constitucional nº 109/2021, que obriga todos os entes federativos a realizar avaliação de políticas públicas, e pela recomendação do Tribunal de Contas do Estado – TCE, ao poder executivo para que entregasse um relatório conclusivo do PPA. Para o cumprimento de tais normativas, uma metodologia avaliativa foi desenvolvida pelos servidores do órgão de planejamento a fim de suprir a ausência de indicadores no Mapa da Estratégia do PPA, então vigente, desta forma o processo foi conduzido sem necessidade de alterações legislativas ou de contratação de consultorias. A metodologia avalia o Mapa da Estratégia do PPA, a partir das análises dos desempenhos dos indicadores dos programas, relacionados aos objetivos e eixos estratégicos, permitindo o uso de um gradiente de pontuação que verifica o alcance dos resultados planejados. A partir do modelo aplicado, foi possível entregar os seguintes produtos: em 2022, Relatório Parcial da Avaliação do PPA: anos 2020-2021; e, em 2024, o Relatório Conclusivo e o Painel Avaliativo, ambos do PPA 2020-2023. Assim, pela primeira vez no estado, em 20 anos, realiza-se uma avaliação da implementação de um PPA, fortalecendo também o instrumento avaliativo dos programas. A Avaliação Estratégica do PPA

2020-2023 consolida-se como um marco avaliativo no Estado, inovando com sua metodologia pedagógica que pode ser replicável, em qualquer cenário. Tais iniciativas valorizam a função planejamento, fortalecem a instituição da governança pública, no estado, e contribuem para a implantação de uma cultura de avaliação no setor público.

Palavras-chave: Avaliação Estratégica. Metodologia. Indicadores.

1. INTRODUÇÃO: PONTOS DE CHEGADAS

1.1 – PREMISSAS

Desde a publicação da Constituição Federal do Brasil em 1988 – CF/88, e da Constituição do Estado de Mato Grosso em 1989 – CMT/89, a administração pública estadual incorporou em seu planejamento governamental três instrumentos atualmente muito conhecidos: Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e Lei Orçamentária Anual – LOA. Tais instrumentos são um trio integrado de ações governamentais, observados nos artigos de 165 a 169 da CF/88 e de 162 a 168 da CMT/89. Passados mais de 30 anos, tais instrumentos hoje estão presentes e integrados no Poder Executivo do Governo do Estado de Mato Grosso – doravante denominado pela sigla PEGMT.

Este artigo remete a uma parte do ciclo de gestão de tais instrumentos: a avaliação estratégica da implementação do PPA. De modo mais específico, sobre a avaliação de um dos elementos: Mapa da Estratégia. O recorte temporal que nos permite declarar que é a primeira avaliação estratégica do Plano, realizada em 2024, deve-se à experiência, ao conhecimento e aos saberes de servidores públicos no planejamento, no seu espaço de atuação e de vivência: 20 anos em seu lugar de fala. Assim, a partir de nosso olhar fenomenológico, anunciamos o que vivemos e aprendemos e na primeira pessoa do plural. (CAPALBO, 2008).

1.2 – APRENDIZAGEM DA PRIMEIRA AVALIAÇÃO REALIZADA EM 2004

No ano de 2003, durante a elaboração do PPA 2004-2027, uma equipe de servidores, especialistas em planejamento, recém-chegados ao serviço público, e após um amplo movimento sobre o planejamento no PEGMT, se aprofunda no Modelo de Gestão por Programas (GARCIA, 2001) e promove mudanças nos instrumentos de planejamento. Além deste modelo, a Portaria Nº 42, de 14/04/1999 (BRASIL, 1999) foi fundamental para este exercício de ter o plano como aposta.

No primeiro ano de gestão do PPA 2004-2007, em MT, em 2004, a equipe inicia o processo de elaboração da avaliação do Plano, dentro da metodologia inovadora. A base orientativa de avaliação foram os programas e os cenários fiscais e socioeconômico ambiental e seus indicadores. (Mato Grosso, 2004).

Com o modelo de avaliação aprovado pelo nível estratégico do órgão de planejamento, e, tendo um sistema informatizado, cedido pelo governo federal, o SIGPlan, renovou-se o Relatório da Ação Governamental – RAG. Na época, havia um documento com tal denominação, no PEGMT. A equipe decidiu manter a mesma denominação do instrumento por ele ser estratégico (não havia sido cunhada a sigla), já que o governador o apresentava na Assembleia Legislativa na abertura no ano legislativo. Respeitamos a continuidade da avaliação e, ao mesmo tempo, destacamos sua inovação.

O governador apresentaria os resultados do RAG na abertura da sessão legislativa de 2005. Passado tal período, a avaliação dos programas foi encaminhada, formalmente, como RAG aos órgãos de controle, após solicitação por ofício do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT. E, muito em função disso, o RAG se consolidou até os dias atuais, sendo os programas avaliados anualmente. Ao longo de vinte anos, tal instrumento incorpora avaliações e segue de forma consolidada no PEGMT.

Contudo, a avaliação realizada quanto à performance dos indicadores dos cenários fiscal e socioeconômico ambiental do PPA 2004-2007, não foi validada e nem encaminhada pelo nível estratégico ao TCE/MT. Acreditamos que, por ainda não ter resultados consistentes, o governo não aprovou a forma como a avaliação foi apresentada. Tal governo permaneceu na gestão do PEGMT por dois mandatos consecutivos e elegeu seu sucessor que atuou por mais uma gestão. Portanto, a avaliação do cenário

não foi mais abordada durante este período que levou 12 (doze) anos.

1.3 – APRENDIZAGEM DA SEGUNDA AVALIAÇÃO REALIZADA EM 2020

Em 2015, no primeiro ano do governo eleito de oposição, ao anterior, e tendo a ampliação de quantidade de servidores especialistas em planejamento que também ingressaram por concurso público, foi possível implementar um novo modelo de gestão (gestão por resultados) para o PPA 2016-2019. Também foi possível pensar em uma avaliação estratégica e que foi prevista para ser realizada, após 4 (quatro) anos de implementação do Plano.

Assim, no segundo semestre de 2019, a equipe de servidores especialistas iniciou a elaboração da proposta de avaliação do PPA 2015-2019. Com o aval inicial do nível estratégico, a equipe realizou o processo, no período de outubro de 2019 a maio de 2020. Com a avaliação finalizada, em um documento consolidado, foi encaminhado ao nível estratégico para validação. Contudo, tal documento não foi aprovado e nem encaminhado aos órgãos de controle, frustrando toda a equipe.

Novamente, compreendemos que por ser um governo eleito, em oposição ao anterior, não entenderam o propósito deste trabalho. E também por não haver cobranças do controle externo e social, a proposta foi engavetada (Campos et al, 2020).

1.3 – OPORTUNIDADES ADVINDAS PELO CENÁRIO EXTERNO

1.3.1. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109/2021

O cenário externo começou a sinalizar para a instituição da avaliação em 2021.

Com a promulgação da Emenda à CF/88 Nº 109, em 15/03/2021, foi incorporado o parágrafo 16 (dezesseis), finalizando o Art. 37, compondo assim o Capítulo VII da Administração Pública, na Seção I Disposições Gerais:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> (...)
> § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou **conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da le**i. (BRASIL. Constituição (1988), Emenda Constitucional nº 109, de 15/01/2021 – **negritos nossos).**

A novel norma institui a avaliação de políticas públicas ao obrigar todos os entes federativos da República Federativa do Brasil (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) a realizarem avaliação em sua administração. E ela ainda reforça em um artigo mais adiante.

A mesma Emenda Constitucional Nº 109/2021 relaciona e reforça a avaliação aos instrumentos de planejamentos que constam no *Título VI Da Tributação e do Orçamento, Capítulo I Do Sistema Tributário Nacional, Seção II Dos Orçamentos,* conforme podem ser observados a seguir:

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> I – o plano plurianual;
> II – as diretrizes orçamentárias;
> III – os orçamentos anuais.
> (...)
> § 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição. **(**BRASIL. Constituição (1988), Emenda Constitucional nº 109, de 15/01/2021 – **grifos nossos**).

Segundo Pontes Júnior (2022), em seu texto que analisa o impacto trazido por esta referida emenda, junto a servidores de alto desempenho, no governo federal, informa o processo que iniciou esta novidade:

> O texto original da PEC nº 186/2019 foi consideravelmente modificado desde sua proposta inicial. Foram apresentadas 209 proposições de emendas ao texto inicial. Os novos dispositivos analisados nesse trabalho (§ 16 do art. 37 e § 16 do art. 165 da CF/88) não compunham o texto original da PEC **e foram incorporados quando da publicação de seu Autógrafo, em 4 de março de 2021** (Pontes Júnior, 2022, p. 16 – **grifos nossos**).

Tal Emenda Constitucional é resultantes da proposta inicial do Projeto de Emenda Constitucional Nº 186/2019, que trata das contenções de gastos no governo federal e nos governos estaduais, além de benefícios para o período da pandemia, sendo amplamente debatida no Congresso Nacional. O estudo de Pontes Júnior (2022) faz referência ao texto de Abraham, 2022, que faz uma lúcida explicação desta emenda, buscado em sua íntegra:

> No entanto, um assunto "estranho" ao projeto original da PEC ganhou presença ao longo da sua tramitação. Refiro-me, sobretudo, **ao novo § 16 introduzido ao artigo 37 da Constituição Federal de 1988**, cujo *caput* impõe à administração pública em todos os níveis federativos a observância de princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
> (...)
> Em complemento ao dispositivo citado, o constituinte derivado também inseriu outro § 16, mas desta vez no artigo 165 (...) (ABRAHAM, 2022, s.p.)

Quando o autor informa que é estranho, reconhecemos de pronto esta frase. Como servidores, enfrentamos as dificuldades de avaliarmos as políticas públicas, ao longo do tempo, uma atividade tão primordial quanto estratégica. Em seu ensinamento, tal autor explica, didaticamente estas novidades:

> Se até então a avaliação das políticas públicas no Brasil se encontrava na Constituição Federal apenas de maneira implícita, dentro do ideal do princípio da eficiência, agora a temos a partir de **dois comandos expressos**: o primeiro, dirigido diretamente ao **gestor público** (§ 16, art. 37); o segundo, para **vincular o conteúdo das leis orçamentárias** aos **resultados** do monitoramento e da **avaliação das políticas públicas** (§ 16, art. 165). (ABRAHAM, 2022, s.p. – **grifos nossos)**.

Tão logo no serviço público de MT, recebemos a notícia da promulgação desta Emenda Constitucional, passamos a vislumbrar que seria possível termos mudanças e incorporação da avaliação estratégica no planejamento.

1.3.2. A FORÇA DO CONTROLE EXTERNO

Outra mudança significativa ocorreu de forma paralela à promulgação da Emenda Constitucional Nº 109/2021 em MT. Durante os meses de março a junho de 2021, ocorreram reuniões entre o nível estratégico da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Mato Grosso – SEPLAG/MT, Controladoria Geral do Estado – CGE/MT com os Auditores Externos do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT. O objetivo era implantar a seguinte recomendação, aprovada pelo Pleno do TCE, relativo às contas do governador do ano de 2019:

> 36) determine à SEPLAG/MT para que, no RAG elaborado em cada ano, seja apresentado também relatório conclusivo quanto à avaliação parcial e final do PPA 2020-2023, descrevendo de forma consolidada e agregada, por eixos estratégicos e diretrizes, as metas e os objetivos previstos e alcançados (financeiros e físicos) e também evidenciando a efetividade, eficiência e eficácia da citada peça orçamentária. (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, 2021, p. 26).

Para cumprimento deste ordenamento, coube à SEPLAG/MT, órgão do PEGMT responsável pela função planejamento. O nível estratégico do órgão encaminha à equipe de servidores especialistas em planejamento uma demanda para apresentação de proposta.

Um dos problemas para resolver como fazer a avaliação solicitada pelo TCE, é que não havia uma previsão de avaliação dos objetivos e eixos estratégicos, na Lei Nº 11.071, de 26/12/2019, que aprovou o Plano Plurianual 2020-2023 (PPA). E não havia também indicadores nos objetivos e eixos estratégicos que compunham o Mapa da Estratégica do Plano. Em função desta realidade, foi necessário uma série de tratativas com TCE/MT para definir prazos de entregas que fossem plausíveis para que os técnicos pudessem elaborar uma metodologia e um cronograma de trabalho.

Assim, no ano de 2021, a SEPLAG/MT aprovou para que os técnicos elaborassem uma proposta de avaliação do Plano. Primeiro, os servidores apresentaram uma metodologia. E, uma vez aprovada, apresentaram prazos de elaboração para uma avaliação parcial, relativa aos dois primeiros anos 2020-2021, do PPA 2020-2023. Assim, ficou para 2024 a programação de avaliar toda a implementação do PPA então vigente.

É sobre esta avaliação que abordaremos neste artigo. Após 20 anos, contados a partir da elaboração

do PPA 2004-2007, no PEGMT, quando então foi possível, realizar pela primeira vez a avaliação estratégica do PPA, em 2024.

2. OBJETIVOS DESTE ARTIGO

O objetivo deste artigo é refletir sobre o processo de construção e implementação da primeira Avaliação Estratégica realizada em 2024, no PEGMT, de um ciclo completo de 4 anos de um Plano Plurianual: o PPA 2020-2023. Assim, esta reflexão deve contribuir para o desenho do processo de avaliação de políticas públicas no governo do estado de MT, cumprindo assim a Emenda Constitucional Nº 109/2021. Tal processo é primordial para a implementação da governança pública em MT.

3. METODOLOGIA

3.1 METODOLOGIA E AVALIAÇÃO PARCIAL DOS ANOS 2020-2021 DO PPA 2020-2023,

Parte da equipe de servidores designada para apresentar uma proposta de avaliação do PPA, em 2021, havia participado da elaboração de uma metodologia para a avaliação do PPA 2016-2019[1]. Assim, tendo conhecimento da metodologia e prática realizada, a equipe apresentou uma proposta, fazendo adaptações necessárias ao PPA a ser avaliado[2].

O Mapa da Estratégia do PPA 2020-2023 não apresentava indicadores para mensurar os objetivos e eixos estratégicos. Ao apresentarem a metodologia com cronograma, tendo o aval positivo do nível estratégico da SEPLAG/MT, os servidores realizaram o processo avaliativo dos dois primeiros anos de gestão do Plano, entregando o resultado em 2022. A metodologia de avaliação foi redesenhada, focando nos indicadores de programas que compõem o PPA.

De forma resumida, eis a sequência da metodologia: primeiro é realizada uma análise nos indicadores de programa que formam o PPA 2020-2023. Essa análise é feita tendo por base as informações de cada indicador e programa que estão RAG's, dos anos avaliados. Tais indicadores de programas devem apontar**,** de forma indireta, se os quesitos de eficiência (custo) e eficácia (resultado) estão sendo atingidos. E por meio deles, o desempenho dos programas são avaliados. Singularmente, no PPA, cada programa, desde a origem, é vinculado a um objetivo e eixo estratégico, presentes no Mapa da Estratégia. O quesito efetividade (impacto) ficou comprometido para ser avaliado. Para tal seria necessário medir o desempenho dos objetivos estratégicos de forma direta, verificando in loco os resultados, após quatro anos de sua implementação e com metodologia própria previamente apresentada (MATO GROSSO, 2022).

No Mapa da Estratégia do PPA 2020-2023 estão as Orientações Estratégicas de Governo, definidas durante sua elaboração (no caso, em 2019), contendo os seguintes elementos: Missão, Visão de Futuro, Diretrizes, Eixos e Objetivos**.** (MATO GROSSO, 2019). Para serem avaliados, foi possível mensurar os indicadores de programas relacionados aos seguintes elementos:

> **Eixos**: Organizam a estratégia, agregando as políticas públicas priorizadas para o quadriênio a partir de resultados afins, visando a orientar a atuação da administração pública.
> **Objetivos estratégicos**: Indicam um resultado desejado para a sociedade ou para a Administração Pública, que será perseguido no âmbito do Estado sob a premissa de que contribuirá para o alcance da Visão de Futuro, definida no Mapa da Estratégia. (MATO GROSSO, 2019, p. 3 – **grifos nossos**).

Trabalho realizado, o documento foi protocolado no TCE-MT. Também está disponibilizado na página da SEPLAG[3].

---

1 São autoras e autores da metodologia para avaliar o PPA 2016-2019: Coordenação Técnica: Alexandre Cândido de Oliveira Campos, Carolina Angélica Karlinski Herrero e Samantha Léa Dignart Silva; Técnicos: André Luiz Cuiabano, Camila Leite Xavier, Dilcinéia Honorato de Figueiredo, Elizabeth Hernandes dos Santos Bonamigo, Lucienne Machado, Paula Gonçalves Baicere, Suzana Latorraca do Carmo, Telma Monteiro Lima Rassi, Umbelino Carneiro Neves e Wilton Leal Marinho dos Santos. Foi também citado a colaboração de Paulo Augusto Krein Leite Equipes Programáticas e dos Núcleos de Gestão Estratégica para Resultados dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo.

2 Além das/dos 4 autoras/autores deste artigo, também faz parte da equipe que adaptou a metodologia para avaliação dos anos 2020-2021, as seguintes servidoras: Camila Leite Xavier, Lucienne Machado, Paula Gonçalves Baicere e Suzana Latorraca do Carmo.

3 Este documento pode ser acessado no link: https://www.seplag.mt.gov.br/images/files/responsive/Planejamento/2022/NCAGE/Relatorio_de_Avaliacao_do_PPA_2020-2023_anos_2020_e_2021_-_versao_final_-_15-06-22.pdf

3.2 RELATO DA PRÁTICA AVALIATIVA EM 2024 DO PPA 2020-2024

Em 2024, durante a preparação para a prática avaliativa conclusiva do PPA 2020-2023, foi necessário reajustar, novamente, a metodologia para atender a avaliação. Após o ano de 2021, o PPA teve revisões e alterações, inclusive relativas ao seu Mapa da Estratégia. Em função de tais mudanças, a metodologia foi reajustada. Importante salientar que a Avaliação Estratégica do PPA 2020-2023 se realizou após a finalização do processo de elaboração do RAG 2023, último ano de implementação do plano.

A avaliação estratégica realizada concentra-se no elemento de ligação entre as dimensões estratégica e tática do plano: o programa. Ela enfatiza os resultados obtidos ao invés do esforço despendido. O processo avaliativo tem como premissa o seguinte questionamento: **"O objetivo estratégico avaliado foi alcançado?"** (MATO GROSSO, 2024, p. 17).

Para responder a esta pergunta, foram utilizadas as informações contidas nos RAG's dos anos de 2020,2021, 2022 e 2023. Esta fonte de dados foi escolhida por ser informação oficial das unidades setoriais executoras de políticas públicas, bem como para padronização das análises. (MATO GROSSO, 2024). Após a definição do enfoque e do instrumento de análise dos dados, foi delineado o escopo do trabalho.

A avaliação foi delimitada com recorte para os programas finalísticos e programas de gestão do PPA, sendo excluídos os programas padronizados. Foram considerados para isso os objetivos desta avaliação, a equipe de trabalho e o prazo da entrega do mesmo. Além disso, a avaliação restringiu-se aos programas de responsabilidade do Poder Executivo, excluindo-se, deste relatório, a análise dos programas sob a gestão dos demais poderes. (Mato Grosso, 2024)

Importa mencionar que, neste trabalho, não consta a avaliação referente à concretização dos cenários, elaborados para o PPA 2020-2023. Também não foi foco principal do trabalho a avaliação do encadeamento lógico dos elementos do PPA, apesar deste aspecto ter sido comentado no decorrer das análises realizadas. (MATO GROSSO, 2024).

O cronograma do processo de elaboração foi no período de março a junho de 2024, representando uma otimização de tempo, uma vez que a equipe já conhecia a metodologia, testada em 2022, quando entregou o Relatório Parcial do PPA 2020-2023. Assim, o chefe da unidade, Wilton Santos, organizou duas equipes para produção, cada uma, de um produto: Relatório Conclusivo e Painel Avaliativo. Os trabalhos ficaram assim divididos com responsabilidades por tarefas e prazos.

Para a produção do **Relatório Conclusivo**, o chefe da unidade designou a servidora, Camila Leite Xavier, como coordenadora que organizou a equipe de 8 (oito) servidoras e servidores com tarefas e prazos:

- Elaboração e consolidação dos eixos, objetivos do Mapa da Estratégia do PPA 2020-2023 e dos indicadores de programas:
- Eixos (13 a 17/05): Denize Aparecida Rodrigues de Amorim, Camila L. Xavier, Telma Monteiro Lima Rassi; Objetivos (29/04 a 10/05); e Indicadores (01 a 26/04): Lucienne Machado, Umbelino Carneiro Neves, Denize A. R. de Amorim, Camila L. Xavier, Suzana Latorraca do Carmo; Telma M. L. Rassi;
- Leitura crítica das análises**:** José Bussiki de Figueiredo: 10 a 20/05;
- Elaboração e consolidação do documento: Lucienne Machado (de 13 a 17/05);
- Formatação do Relatório: Suzana L. do Carmo (20/05 a 11/06);
- Encaminhamento da versão preliminar ao secretário adjunto: Wilton L. M. dos Santos (05/06/2024);
- Ajustes: Camila L. Xavier e Suzana L. do Carmo (05 a 11/06);
- Finalização: Camila L. Xavier (31/05 a 12/06/2024);
- Encaminhamento final ao nível estratégico: Wilton L. M. dos Santos (12/06).
- Para a criação do Painel de Avaliação Estratégica, Wilton L.M. Santos, coordenou a equipe de técnicas/técnicos do Núcleo de BI do Gabinete da Secretaria Adjunta de Planejamento e Governo Digital – SAPGD, da SEPLAG/MT, organizando desta forma:
- Extração de dados do módulo de monitoramento: Luiz Fanti (05 a 30/05);
- Avaliação dos dados repassados e proposta de planilha para inclusão na pontuação dos indicadores: Wilton L. M. dos Santos (22/04 a 03/05);
- Montagem da proposta do painel de avaliação: Cibele Maria Borges Rocha (06 a 17/05);
- Avaliação do painel proposto e sugestão de alterações: Wilton L. M. dos Santos (20 a 28/05)

- Ajuste na proposta do painel de avaliação: Cibele M. B. Rocha (29/05 a 07/06);
- Validação do painel: Wilton L. M. dos Santos (10 a 14/06)
- Envio do painel ao nível estratégico: Wilton L. M. dos Santos (17/06).
- Apresentação do Painel finalizado para toda a SAPGD: Wilton L. M. dos Santos (21/06/2024).

3.2.1 O RELATÓRIO CONCLUSIVO

O Relatório Conclusivo de Avaliação Estratégica do PPA 2020-2023, em suma, é uma avaliação da performance de 216 (duzentos e dezesseis) indicadores de 40 (quarenta) programas implementados pelo PEGMT, durante 4 anos. Pela metodologia de avaliação do Relatório Conclusivo, os indicadores citados foram relacionados aos 11 (onze) Objetivos e 3 (três) Eixos, constantes na versão final do Mapa da Estratégia do PPA 2020-2023, apresentados no quadro abaixo:

Quadro 1 – Mapa da Estratégia do PPA 2020-2023, no ano de 2023, e os relacionamentos com a quantidade de programas e indicadores

Eixos Estratégicos	Objetivos Estratégicos	Quantidade de Programas relacionados	Quantidade de indicadores de Programas relacionados
Eixo I Qualidade de vida para os mato-grossenses	• Elevar o nível de saúde	1	19
	• Melhorar a qualidade da educação	2	23
	• Reduzir a pobreza, os riscos sociais e fortalecer a construção de habitação popular	5	17
	• Modernizar e melhorar a Segurança Pública	6	45
	• Incentivar e ampliar o acesso à cultura, esporte e lazer	3	6
Total do Eixo I	**5 Objetivos**	17 Programas	107 Indicadores
Eixo II Mato Grosso desenvolvido e sustentável	• Potencializar o desenvolvimento, a geração de emprego e renda e promover o turismo	6	40
	• Promover a melhoria e a conservação da infraestrutura e logística	3	16
	• Promover a conservação do meio ambiente e viabilizar o desenvolvimento sustentável	1	8
	• Fomentar e fortalecer a agricultura familiar e a regularização fundiária	2	5
Total do Eixo II	**4 Objetivos**	11 Programas	71 Indicadores
Eixo III Gestão Pública Moderna e Eficiente	• Simplificar e desburocratizar os serviços público	1	1
	• Promover a melhoria, modernização e eficiência na gestão pública	10	37
Total do Eixo III	**2 Objetivos**	11 Programas	38 Indicadores
Total dos Eixos	11 Objetivos	40 Programas	216 Indicadores

Fonte: SEPLAG, 2024. Elaboração: As/os autoras/os (2025)

O total de 216 indicadores de programas (finalísticos e de gestão) foram analisados pelos seus desempenhos, representados resumidamente em quantidade absoluta e relativa: 107 (49,53%) relacionados ao Eixo I – Qualidade de vida para os mato-grossenses; 71 (32,87%), ao Eixo II – Mato Grosso desenvolvido e sustentável; e 38 (17,59%), ao Eixo III- Gestão Pública moderna e eficiente.

3.2.2 METODOLOGIA DE CÁLCULO APRESENTADA NO RELATÓRIO CONCLUSIVO

A partir desta parte, apresentamos a metodologia, conforme consta no Relatório Conclusivo, sendo todas referendadas. Há algumas anotações nossas acrescentadas para facilitar a compreensão.

3.2.2.1 METODOLOGIA DE CÁLCULO DA AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DOS INDICADORES DE PROGRAMA RELACIONADOS AOS OBJETIVOS E EIXOS ESTRATÉGICOS

Cada indicador é avaliado, conforme seu desempenho, ao longo dos 4 anos do PPA. E os desempenhos anuais são inseridos em um gráfico de colunas, mostrando a relação com a meta final prevista. A partir do desempenho anual do indicador, informado no quadro de indicadores, de cada RAG avaliado, são analisadas as avaliações descritas pelos responsáveis do programa sobre cada indicador. Com base nestas informações, são feitas as análises para o Relatório Conclusivo. Cada indicador é classificado, a partir das seguintes categorias, a depender de seu sentido/polaridade (Mato Grosso, 2024):

Se o sentido/polaridade do indicador for "maior, melhor":

- Alcançou a meta (o último valor apurado é igual ou maior que a meta estabelecida para o final do PPA);
- Melhorou o desempenho (o último valor apurado é menor que a meta estabelecida para o final do PPA, mas é maior que o valor da situação inicial desse indicador);
- Manteve desempenho constante (o último valor apurado é menor que a meta estabelecida para o final do PPA, e é igual ao valor da situação inicial desse indicador);
- Piorou o desempenho (o último valor apurado é menor que o valor da situação inicial desse indicador);
- Sem informação suficiente para análise (não há variáveis suficientes que permitam a classificação em alguma das situações anteriores).

- Se o sentido/polaridade do indicador for "menor, melhor":
- Alcançou a meta (o último valor apurado é igual ou menor que a meta estabelecida para o final do PPA);
- Melhorou o desempenho (o último valor apurado é maior que a meta estabelecida para o final do PPA, mas é menor que o valor da situação inicial desse indicador);
- Manteve desempenho constante (o último valor apurado é maior que a meta estabelecida para o final do PPA, e é igual ao valor da situação inicial desse indicador);
- Piorou o desempenho (o último valor apurado é maior que o valor da situação inicial desse indicador);
- Sem informação suficiente para análise (não há variáveis suficientes que permitam a classificação em alguma das situações anteriores)

Cada indicador foi avaliado de forma qualitativa, conforme sua performance, explicada detalhadamente no Relatório Conclusivo. Ao término da análise, ele é classificado, de acordo com a metodologia, conforme trecho destacado acima: pelo sentido/polaridade do indicador. (MATO GROSSO, 2024).

3.2.2.2 AVALIAÇÃO DO OBJETIVO ESTRATÉGICO

A avaliação do objetivo estratégico do Plano Plurianual (PPA) é conduzida através de três abordagens:

1) Avaliação do desempenho dos indicadores associados;
2) Verificação do alcance do objetivo conforme o desempenho dos indicadores;
3) Análise da execução orçamentária e financeira dos programas correspondentes.

3.2.2.3 DESEMPENHO DOS INDICADORES RELACIONADOS

Neste item, o objetivo estratégico é avaliado conforme o desempenho dos indicadores avaliados, categorizados segundo a pontuação obtida no Quadro 02, a seguir:

Quadro 2 – Categorias dos Indicadores e suas respectivas pontuações

Categorias	Pontuação
Alcançou a meta	05 (cinco) pontos
Melhorou o desempenho	04 (quatro) pontos
Manteve desempenho constante	03 (três) pontos
Piorou o desempenho	02 (dois) pontos
Sem informação suficiente para análise	01 (um) ponto

Fonte: SEPLAG (2024)

Após realizada a soma do conjunto da pontuação dos indicadores, o resultado da avaliação é apresentado em formato de gráfico, com a quantidade de indicadores categorizados. O gráfico representa a performance dos indicadores relacionados ao objetivo estratégico. (MATO GROSSO, 2024, p. 19)

3.2.2.3.1 – AVALIAÇÃO DO OBJETIVO ESTRATÉGICO QUANTO AO DESEMPENHO DOS INDICADORES

Com a performance avaliada qualitativamente de cada indicador, realiza-se o cálculo da média aritmética das notas atribuídas e, com o resultado obtido, é possível identificar se foi possível alcançar o objetivo estratégico. O quadro 03, a seguir, mostra como são atribuídos essa avaliação qualitativa do alcance do indicador:

Quadro 03 – Média obtida pelos Objetivos estratégicos e seus respectivos resultados

Categorias	Pontuação
Média obtida > 4.1	'O objetivo foi completamente alcançado'
Média obtida > 3.1 e <= 4.1	'O objetivo ficou mais próximo de ser alcançado'
Média obtida > 2.5 e <= 3.1	'Não houve alteração significativa da realidade'
Média obtida > 1 e <= 2.5	'O objetivo ficou mais distante de ser alcançado'
Média obtida > 0 e <= 1	'Sem informações suficientes'

Fonte: MATO GROSSO (2024)

3.2.2.3.2 AVALIAÇÃO DO OBJETIVO ESTRATÉGICO QUANTO À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS PROGRAMAS

A avaliação dos objetivos estratégicos em relação à Execução Orçamentária e Financeira dos programas concentra-se nos resultados alcançados anualmente ao longo da gestão do Plano Plurianual (PPA). A soma dos resultados das execuções anuais dos programas é realizada para a obtenção de dois índices fundamentais: o Índice de Planejamento e Programação da Despesa (PPD) e o Índice de Capacidade Operacional Financeira da Despesa (COFD). Os índices PPD e COFD foram concebidos pela Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP) e incorporados às avaliações anuais da administração dos programas, conforme apresentado no Relatório da Ação Governamental. Estes cálculos vêm sendo realizados há duas décadas, desde 2004, e estão integrados ao sistema de avaliação governamental. (MATO GROSSO, 2024, p. 20)

O relatório detalha como foram calculados. Tais índices são muito conhecidos na administração pública de Mato Grosso, uma vez que eles são utilizados para avaliar tanto o programa quanto as ações, anualmente, no RAG.

3.2.2 PAINEL INTERATIVO EM POWER BI

Como desdobramento da Avaliação Estratégica do PPA 2020-2023, a equipe de BI coordenada pelo chefe da unidade que elaborou o Relatório Conclusivo, desenvolveu um painel interativo pelo software Power BI. Os objetivos foram para ampliar a transparência, facilitar a análise dos resultados e possibilitar a tomada de decisão baseada em dados. É notório que tal ferramenta permite a visualização dinâmica e assim os resultados estão apresentados por eixo e por objetivo estratégico. Também oferecer filtros que facilitam o acesso às informações por ano, programa

ou unidade gestora. O painel pode possibilita uma visão integrada do PPA e dos programas, facilitando o monitoramento contínuo dos objetivos estratégicos, ao longo do ciclo e permitindo intervenções mais rápidas quando necessário. Esse desenvolvimento tecnológico foi inteiramente realizado por servidores públicos, utilizando recursos internos e sem contratação de consultorias externas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO: A PARTIR DO RELATÓRIO E SOBRE ELE

Ao seguir a metodologia, conforme o cronograma e as fases de análises de indicadores, objetivos e eixos, chegaram aos resultados obtidos nesta primeira avaliação estratégica realizada e aprovada pelo nível estratégico no PEGMT. Realizados todas as análises e cálculos, trazemos de forma resumida os resultados do desempenho sobre os indicadores, objetivos estratégicos e eixos.

4.1. QUANTO AOS INDICADORES

Dos indicadores analisados, **71,76%** registraram **resultados positivos**, com **47,69% atingindo ou superando as metas estabelecidas para o final do período** e 24,07% melhorando seu desempenho. No entanto, é importante ressaltar que esta avaliação pode não refletir completamente o real desempenho da ação governamental devido à falta de informações adequadas em **7,41% dos indicadores** e à observação de desempenho abaixo do programado em **18,98% deles**. (MATO GROSSO, 2024, p. 310).

4.2 QUANTO AOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Apesar desses desafios, os dados confirmam um bom desempenho global do plano ao longo dos quatro anos analisados, com **90,91% dos objetivos estratégicos apresentando resultados positivos**, aproximando-se assim de sua realização. **Os 9,09% restantes mantiveram uma estabilidade relativa** em relação à realidade, cujo resultado não proporcionou alteração significativa da realidade. (MATO GROSSO, 2021, p. 310-311).

4.3 QUANTO AOS EIXOS ESTRATÉGICOS

O relatório não apresenta um resumo por Eixos, embora todo ele está didaticamente apresentado por eixos, objetivos e indicadores. Para este artigo, fizemos uma consolidação por Eixo Estratégico, conforme pode ser observado no quadro 04, a seguir:

Quadro 04 – Mapa da Estratégia do PPA 2020-2023, no ano de 2023, e os relacionamentos com a quantidade de programas e indicadores

Eixos Estratégicos	Objetivos Estratégicos	Indicadores de Programas relacionados	Resultado do alcance do objetivo Estratégico	Relação de análise do PPD e COFD de 4 anos	
				PPD	COFD
Eixo I Qualidade de vida para os mato-grossenses	Elevar o nível de saúde	19	O objetivo foi completamente alcançado	No geral, houve uma capacidade insuficiente de planejamento.	De forma geral, a capacidade de gestão também apresentou resultado deficiente.
	Melhorar a qualidade da educação	23	O objetivo foi completamente alcançado	No ano de 2020, o PPD foi ótimo. Já nos anos de 2021 a 2023 o PPD foi altamente deficiente.	No ano de 2020, obteve-se um desempenho regular, ficando próximo aos 70%. No entanto, nos anos de 2021 a 2023 obteve-se um desempenho entre bom e ótimo.
	Reduzir a pobreza, os riscos sociais e fortalecer a construção de habitação popular	17	Não houve alteração significativa da realidade.	No geral, o resultado obtido foi bom	No geral, a capacidade de gestão se revelou como ruim.
	Modernizar e melhorar a Segurança Pública	45	O objetivo ficou mais próximo de ser alcançado.	Ao longo dos 4 anos, a capacidade oscilou do ótimo ao deficiente nos dois primeiros anos, apresentando recuperação nos dois últimos.	Os resultados aferidos apontam com "deficiente" em 2020, "regular" em 2021 e "deficiente" nos anos 2022 e 2023.
	Incentivar e ampliar o acesso à cultura, esporte e lazer	6	O objetivo foi alcançado.	No ano de 2020, verifica-se que o PPD foi bom, ficando em 81,91% de execução em relação ao planejado. Já nos anos de 2021 a 2023, o PPD foi altamente deficiente.	Obteve um desempenho crescente, saindo de 60,45% em 2020, chegando a 81,14% em 2023.

Eixos Estratégicos	Objetivos Estratégicos	Indicadores de Programas relacionados	Resultado do alcance do objetivo Estratégico	Relação de análise do PPD e COFD de 4 anos	
				PPD	COFD
Eixo II Mato Grosso desenvolvido e sustentável	Potencializar o desenvolvimento, a geração de emprego e renda e promover o turismo	40	O objetivo ficou mais próximo de ser alcançado.	O indicador foi deficiente durante os 4 anos.	Em 2020 e 2021 foi deficiente. Nos anos de 2022 e 2023, foi bom.
	Promover a melhoria e a conservação da infraestrutura e logística	16	O objetivo ficou mais próximo de ser alcançado.	Em 2020, foi bom. Nos anos de 2021 a 2023, foi altamente deficiente.	Nos 4 anos foi altamente deficiente.
	Promover a conservação do meio ambiente e viabilizar o desenvolvimento sustentável	8	O objetivo ficou mais próximo de ser alcançado	Em 2020 foi ótimo. Em 2021, altamente deficiente. Regular nos anos 2022 e 2023.	Nos 4 anos, foi regular.
	Fomentar e fortalecer a agricultura familiar e a regularização fundiária	5	O objetivo ficou mais próximo de ser alcançado	Foi de ótimo, em 2020, a deficiente em 2023.	Foi de boa, em 2020 a regular em 2023.
Eixo III Gestão Pública Moderna e Eficiente	Simplificar e desburocratizar os serviços público	1	O objetivo foi completamente alcançado.	---	---
	Promover a melhoria, modernização e eficiência na gestão pública	37	O objetivo foi completamente alcançado.	No geral, foi ótimo.	Bom, em 2020. Regular em 2021 e 2022. E ótimo em 2023.

Fonte: SEPLAG, 2024. Elaboração: As/os autoras/os (2025)

O modelo de avaliação adotado possibilita para que os gestores e servidores públicos verifiquem o desempenho de suas atuações e como impactam no governo como um todo ao longo do tempo. Os índices consolidados que avaliam tanto o orçamento quanto o financeiro planejado e executado, que mensuram a capacidade de planejamento (PPD) e capacidade de gestão (COFD), mostram irregularidades e mais que isso sem sintonia com os indicadores. É preciso nos aprofundarmos para explicar este fenômeno. Há mais perguntas que respostas e uma delas é: seria um reflexo da divisão entre planejamento e orçamento, no PEGMT, atuando em órgãos diferentes? As perguntas devem ser feitas para que a governança recém instituída pela Lei Estadual de MT Nº 12.771, de 20/12/2024, possa encontrar um ambiente fértil e pronto para solucionar problemas socioambientais e econômicos e institucionais.

Após a entrega do Relatório Conclusivo e do Painel Integrativo de BI, o Relatório foi protocolado no TCE/MT na data de 29/08/2024.Ainda não há devolutiva do tribunal sobre a Avaliação Estratégica Parcial e Conclusiva do PPA 2020-2023.

Ambos os produtos da Avaliação Estratégica apresentados neste artigo estão disponibilizados no Portal DadosMT: https://dados.seplag.mt.gov.br/ppa-2020-2023

5. CONCLUSÃO

A metodologia e as duas práticas realizadas e divulgadas possibilitam que a administração pública do PEGMT continue o processo avaliativo, de forma prioritária para à implantação da governança pública. Graças às oportunidades externas, normativas e com forças de lei, que nos autorizaram a realizar tais atividades. Ainda não temos respostas do TCE/MT sobre ambos os produtos. Contudo, mais que o controle externo, como servidoras e servidores precisamos nos apropriar destas informações, produzidas pelo corpo técnico e com base na experiência, conhecimento

e seriedade com a função planejamento. E a partir desta função, contribuir de forma ética e comprometida para a instituição da governança pública no Poder Executivo do Governo do Estado de Mato Grosso. Nossas ações precisam produzir mudanças que a sociedade tanto espera.

6. Referências

1. ABRAHAM, Marcus. Emenda Constitucional 109/21 e a avaliação das políticas públicas. Jota, 16 jun. 2022. Disponível em: Emenda Constitucional nº 109/21 e a avaliação das políticas públicas Acesso em 21 Abril 24
2. BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. [Emenda Constitucional nº 109, de 15/03/2021. Brasília, DF: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm
3. Acesso em 03.04.2025.
4. Campos, Alexandre Candido de; Herrero, Carolina Angélica Kalinski; Silva, Samantha Léa Dignart (Coord). Relatório Conclusivo do Plano Plurianual 2016-2019. Versão Completa. Cuiabá, 2020. 153p (no prelo).
5. Capalbo, Creuza. Fenomenologia e Ciência Humanas. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2008.
6. MATO GROSSO. Relatório de Avaliação Parcial 2020-2021. PPA 2020-2023. Cuiabá: SEPLAG, 2022. 174p.
7. GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. Texto para Discussão Nº 726. IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Brasília, maio de 2000, 43p.
8. MATO GROSSO. Relatório de Avaliação Parcial 2020-2021. PPA 2020-2023. Cuiabá: SEPLAG, 2022. 174p.
9. MATO GROSSO. Lei N. 11071, de 26 de dezembro de 2019: Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023. Cuiabá: Diário Oficial de Mato Grosso (27/12/2019).2019. 275p.
10. Mato Grosso. Manual de Elaboração do Relatório da Ação Governamental. Ano de Referência 2004. Governo do Estado de Mato Grosso, Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral: Cuiabá, 2003, 23p. Acesso in: https://seplag.mt.gov.br/images/files/responsive/Planejamento/2004/MANUAL_RAG2004-2.doc
11. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. Parecer Prévio de Contas. 2019.
12. PONTES JÚNIOR, José Fernandes. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo (à luz do art. 37, § 16, e do art. 165, §16, da Constituição Federal de 1988). Brasília- DF: Instituto Legislativo Brasileiro – ILB – Senado Federal, 2022, 29p.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Construção do PPA 2024-2027 à luz de uma nova metodologia: panorama e resultados

- **Suellem Henriques da Silva**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: shsilva@planejamento.rj.gov.br
- **Vitor Vilar Drumond**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: vitor.drumond@planejamento.rj.gov.br
- **Gisela da Silva Machado**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: gdsmachado@planejamento.rj.gov.br

Resumo

Os ciclos anteriores ao Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 para o Estado do Rio de Janeiro foram marcados por mudanças incrementais na metodologia, com inclusão e redesenho de regras e itens de planejamento, porém sem alterações substantivas no seu marco lógico. Em 2021, reunindo insumos e análises sobre os processos e desenho do PPA vigente, percebeu-se que a lógica construída pouco respondia à eficiência do instrumento para o planejamento e orçamento governamental. O PPA neste período apresentava elementos demasiadamente repetitivos, pouco acessíveis e evidentes para uma avaliação do desempenho da ação pública.

No processo de avaliação empreendido internamente e iniciado no ano citado, identificou-se a necessidade de uma mudança metodológica mais profunda para o ciclo posterior, com a visão de que o instrumento deveria espelhar as iniciativas governamentais finalísticas de cada órgão administrativo, tornando-o o que internamente foi chamado de vitrine de resultados. Desta forma, o próximo PPA deveria ser um espelho evidente e legível das iniciativas governamentais, bem como suas entregas finalísticas, resultados promovendo uma interlocução para um planejamento orçamentário.

Pode-se afirmar que o novo Plano Plurianual nasce com diretrizes bem definidas e metas delimitadas pela ação governamental. E, passados mais de dois anos após a elaboração, foi possível realizar um panorama das estratégias gerenciais tomadas para a construção de um novo PPA em uma nova metodologia e em conjunto com mais de 80 unidades setoriais. Ademais, também permitiu verificar que o plano cumpriu sua visão supracitada, produzindo maior destaque às entregas e resultados governamentais.

Palavras-chave: Plano Plurianual; Metodologia; Produtos; Resultados; Avaliação; Evidências.

INTRODUÇÃO

Na gestão pública, o Plano Plurianual (PPA) é um dos principais instrumentos de planejamento de curto/médio prazo para os diferentes entes governamentais e estabelecido constitucionalmente para organizar a atuação dos governos em um horizonte de quatro anos. Por meio dele, são definidas as diretrizes, objetivos e metas da gestão pública[1], orientando a alocação dos recursos orçamentários e servindo como elo entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária.

Historicamente, os ciclos do PPA foram marcados por atualizações metodológicas incrementais[2], sem, contudo, alterar de forma substantiva o seu marco lógico. Essa limitação impactou a eficácia do plano como instrumento de gestão orientada a resultados, tornando-o em uma ferramenta pouco acessível, por vezes segmentada e com baixa capacidade de refletir as entregas e resultados concretos das iniciativas governamentais, em especial, políticas e programas voltados à população.

No estado do Rio de Janeiro, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) é responsável pela coordenação de processos de planejamento e orçamento que ocorrem em todas as Secretarias de Estado e órgãos congêneres, além de entidades da Administração Indireta. Essa gestão descentralizada é organizada por meio das redes do Sistema de Planejamento e Orçamento (SPO): a Rede de Planejamento[3] (Redeplan) e a Rede de Orçamento (Redor), sendo a primeira responsável pela elaboração do PPA, entre outros processos.

O Plano Plurianual, portanto, é elaborado de forma conjunta pelo órgão central de planejamento do Governo – a Seplag – e os órgãos setoriais, que são as Secretarias de Estado e as entidades a elas vinculadas. Resumidamente, cabe ao órgão central definir a metodologia de elaboração, capacitar e orientar os integrantes setoriais, validar as propostas setoriais, propor ajustes, mediar a interlocução dos órgãos participantes de um mesmo Programa, caso necessário, e consolidar as propostas de programação no PPA. Nos órgãos setoriais, que englobam pouco mais de 80 Unidades de Planejamento, os servidores indicados como titulares da Rede de Planejamento são responsáveis pela coordenação interna dos processos junto às áreas finalísticas e interlocução com o órgão central.

Diante desse cenário, a Seplag coordenou o processo de construção do PPA 2024-2027 à luz de uma nova metodologia que buscou reposicionar o plano como instrumento da atuação pública a partir da visão do planejamento orçamentário e através de um desenho voltado para as entregas finalísticas do ente e seus resultados. A partir de uma avaliação interna conduzida ainda na condução do PPA anterior, foram implementadas mudanças metodológicas com foco nas evidências das políticas, na realização de estudos e aplicação de metodologias qualitativas e quantitativas e na articulação entre planejamento e orçamento.

OBJETIVOS

Este artigo tem como objetivo descrever o processo de construção do Plano Plurianual 2024–2027 do Governo do Estado do Rio de Janeiro à luz de uma nova metodologia, concebida para aprimorar a efetividade do planejamento governamental do Estado. A proposta metodológica rompe com o padrão incremental adotado nos ciclos anteriores e, de forma geral, na gestão pública, promovendo uma reorganização estrutural do instrumento, com foco na clareza, na orientação por resultados e na transparência das ações finalísticas dos órgãos governamentais.

Essa nova abordagem foi construída com base em estudos comparados, escuta ativa dos atores institucionais e experiências acumuladas no âmbito da Rede de Planejamento, considerando os desafios da administração pública estadual. O modelo propõe maior integração entre os instrumentos de planejamento e orçamento, bem como uma programação mais enxuta, com iniciativas agregadoras e indicadores mais qualificados.

Busca-se, também, apresentar um panorama das estratégias adotadas durante a elaboração do plano, destacando o envolvimento do conjunto de órgãos

1 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 56. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2023.

2 ARAÚJO, Tânia F.; FERREIRA, Ana Paula P. A construção do Plano Plurianual e a busca por efetividade nas políticas públicas (2018). Revista do Serviço Público, Brasília, v. 69, n. 2, abr./jun, 2018. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/56. Acesso em: 12 abr de 2025.

3 No contexto do Governo do Estado do Rio de Janeiro, as Unidades de Planejamento (UPs) são estruturas presentes em cada órgão da Administração Pública direta e em entidades da Administração Pública indireta estadual. Essas unidades desempenham um papel fundamental no Sistema de Planejamento e Orçamento (SPO).

setoriais, a adoção de práticas gerenciais inovadoras e o fortalecimento da articulação entre planejamento e orçamento. A nova abordagem conferiu maior coerência e legibilidade às iniciativas públicas, facilitando o acompanhamento e as formas de avaliação das entregas governamentais.

Como afirma Souza (2006), o planejamento público deve ser compreendido como um processo político e técnico, que articula recursos, prioridades e interesses para promover resultados sociais efetivos. Nesse sentido, o novo PPA busca consolidar-se como um instrumento de gestão mais estratégico, transparente e voltado à cidadania.

Por fim, o artigo pretende evidenciar os principais resultados alcançados com a aplicação da nova metodologia, demonstrando avanços no uso do PPA como instrumento estratégico de gestão pública, orientado às entregas de bens e serviços finalísticos e mensurado através de indicadores de resultado voltados à melhoria das condições de vida da população fluminense.

METODOLOGIA

A construção do Plano Plurianual 2024-2027 do Estado do Rio de Janeiro, materializada na Lei nº 10.276 de 09 de janeiro de 2024, produziu um documento formal com as metas e resultados da administração pública por quatro anos. A partir dele é possível tanto observar o resultado final do extenso processo de revisão da metodologia e elaboração quanto realizar análises comparativas dos números gerais dos itens de planejamento atuais e do PPA do ciclo anterior (2020-2023). Ademais, o relato dos servidores participantes do processo em conjunto com os documentos internos de preparação e dados das oficinas realizadas junto às unidades setoriais foram utilizados como apoio ao desenvolvimento do trabalho.

Nesse sentido, o presente trabalho adotou uma abordagem metodológica descritiva do tipo estudo de caso, cuja opção se justifica pela natureza do objeto, que demanda um relato detalhado das características, relações, padrões e dados existentes. A investigação pauta-se na coleta e análise de dados secundários, obtidos por meio de fontes documentais e bibliográficas. Dessa forma, a pesquisa busca oferecer um retrato fiel da experiência realizada, permitindo a identificação de tendências, regularidades e especificidades relevantes ao tema.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta sessão, serão apresentados os principais processos que antecederam a elaboração do PPA 2024–2027 do Governo do Estado do Rio de Janeiro e sua concretização. O foco será a análise das etapas que marcaram a mudança metodológica adotada, considerada um ponto de inflexão inovador no modelo de planejamento até aquele momento vigente. Essa transformação buscou superar desafios identificados nos PPAs anteriores, como o excesso de informações, a baixa legibilidade para a população e o consequente distanciamento entre o planejamento público e os cidadãos. Além disso, será destacada a intenção de tornar o PPA um instrumento mais estratégico, acessível e flexível, promovendo maior alinhamento entre as prioridades governamentais, a alocação de recursos e os resultados esperados para a sociedade fluminense.

METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PPA

A elaboração do PPA 2024-2027 se iniciou em 2021, através da formulação de uma avaliação interna do instrumento que teve como metodologia o estímulo ao uso de evidências como base para o planejamento, fazendo parte de um processo mais amplo de buscar aumentar a qualidade do Plano Plurianual.

A escolha da realização de uma avaliação mais profunda partiu do entendimento que o marco de um novo ciclo proporciona a oportunidade de mudanças substantivas, para além das incrementais ocorridas no ciclo 2020-2023, como os indicadores de resultado – o que introduziu o diálogo com os órgãos setoriais sobre a análise dos resultados das ações governamentais e possibilitou a estruturação de um sistema de monitoramento para além da liquidação orçamentária das ações e das entregas físicas dos produtos.

Inicialmente, esse processo se deu com a realização de atividades que aplicaram as metodologias Canvas e Matriz Swot, com o objetivo primário de alinhar o entendimento sobre as deficiências do instrumento e dos procedimentos que o envolvem, assim como avaliar as oportunidades e os riscos de promover alterações mais significativas e definir as frentes de trabalho necessárias ao alcance do objetivo desenhado.

A partir da síntese da Matriz Swot e das indicações do Canvas, entendeu-se que uma nova visão deveria orientar o próximo ciclo, a de que o PPA deve ser o principal instrumento de planejamento do governo estadual, de modo que outras peças de planejamento

busquem sempre a integração com o PPA. Além disso, o PPA deve ser capaz de incorporar as diretrizes estratégicas do governo e espelhar as iniciativas governamentais, sendo uma vitrine de resultados. Por fim, ele deve ter a função alocativa, oferecendo insumos para a elaboração e execução do orçamento.

Com a visão desenhada, identificou-se a necessidade de uma abordagem do desenvolvimento dos trabalhos por meio de dimensões distintas que, ainda que interligadas, justificaram a criação de quatro Grupos de Trabalho (GT) específicos para discussão: Arranjos Institucionais e Governança, Metodologia de Elaboração e Revisão, Metodologia de Monitoramento e Avaliação, e Inovação. Segue um breve descritivo dos objetivos de cada GT:

a) O GT de Arranjos Institucionais e Governança tinha como objetivo realizar uma revisão da relação central-setorial à luz da Rede de Planejamento, observando as normativas existentes, bem como a estrutura de governança sob a ótica do desenvolvimento dos trabalhos da Redeplan, identificando oportunidades de melhorias em processos e regramentos a fim de proporcionar um aparato que fortaleça o desenvolvimento das atividades do PPA nas unidades setoriais;
b) O GT de Metodologia de Elaboração e Revisão tinha como objetivo avaliar o marco lógico de elaboração do plano de acordo com a sua visão, verificando se os itens de planejamento estavam traduzindo o seu papel esperado e se era necessária alguma mudança na metodologia vigente à época.
c) O GT Metodologia de Monitoramento e Avaliação tinha como objetivo avaliar os processos de monitoramento e propor maior integração na relação entre produtos entregues e resultados apurados. Ainda que um eventual resultado das discussões do grupo anterior impactasse diretamente o desenvolvimento dos trabalhos deste grupo, também foi possível realizar discussões acerca de como a atividade era realizada, identificando fraquezas, oportunidades, forças e ameaças;
d) O GT Inovação tinha como objetivo principal revisar que elementos foram sendo associados ao PPA ao longo do ciclo 2020-2023 e propor metodologias que pudesse melhorar a intercessão entre a sua programação e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Ainda, identificar, através das oportunidades geradas pelo plano e pelo novo ciclo, ações incrementais ou mudanças que agregariam maior valor ao plano junto à visão desenhada inicialmente.

Como ponto de desenvolvimento inicial e comum em todos os grupos, destacam-se alguns pontos importantes que tiveram influência direta no resultado final. Primeiro, a realização de benchmarking junto aos demais entes governamentais, vide que em todos era possível encontrar esse instrumento face a obrigatoriedade constitucional de elaboração do PPA. Nesse levantamento, também foram observadas as normativas existentes assim como cada um realizava seu monitoramento e avaliação do plano, quando realizado.

Como segundo ponto, a leitura de artigos científicos sobre planejamento e orçamento público, de decisões e jurisprudências que versavam sobre o Plano Plurianual e a utilização de dados gerais de execução itens de planejamento – produtos e indicadores – assim como a execução orçamentária de ações do PPA vigente à época (2020-2023).

Ademais, no debate levou-se em consideração as questões que surgiram a partir da inclusão dos indicadores, demandas recorrentes de integrantes setoriais da Rede de Planejamento, registros de lições aprendidas a partir de processos anteriores de elaboração, revisão e monitoramento do Plano Plurianual. Como adição, foram realizadas entrevistas com equipes de planejamento de outros entes, com o intuito de obter as percepções e avaliações de quem realizava todas as atividades vinculadas ao instrumento. Por fim, também considerou-se os impactos prováveis das propostas no Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão (Siplag) e o tempo e equipe disponíveis para implementar as adaptações necessárias.

Com esse arcabouço de evidências a discussão entre os grupos ocorreu e durou mais de um ano e meio, em períodos de maior e menor intensidade, de acordo e sem prejuízo à rotina de trabalho. Como resultado inicial obteve-se um diagnóstico do plano e dos pontos críticos da metodologia, o que levou à uma proposta de redesenho da mesma, com aperfeiçoamento da estrutura e dos elementos que compõem a programação. Sob a ótica institucional, foram propostas alterações na governança dos processos de trabalho conduzidos pela Rede de Planejamento.

DIAGNÓSTICO DOS PONTOS CRÍTICOS DA METODOLOGIA

No âmbito do planejamento público institucional, tanto em nível federal quanto entre os entes subnacionais, observa-se uma questão recorrente relativa à definição do papel do Plano Plurianual. Ao considerar que o PPA constitui a interface entre as diretrizes estratégicas e a alocação orçamentária, coloca-se o desafio de determinar qual deve ser sua função central, a qual, por sua vez, orientará o grau de agregação mais adequado de seus componentes.

No Estado do Rio de Janeiro, a orientação do órgão central para o PPA 2020-2023 foi de que a programação deveria abarcar ações e entregas relevantes e dar visibilidade aos resultados das políticas públicas para o estado. No entanto, os órgãos setoriais também recebiam estímulos opostos – por exemplo, exigências de órgãos como Tribunal de Contas e Ministério Público, que eventualmente emitiam determinações ou recomendações para criação de ações orçamentárias com o único objetivo de segregação do gasto que se quer controlar, sem nenhuma consideração da pertinência – do ponto de vista do planejamento – das entregas governamentais.

Além dos estímulos externos ao Poder Executivo estadual, a própria configuração dos componentes da programação – com a ação orçamentária no papel de agregador dos demais elementos – resultou na inclusão de pares de ações muito semelhantes ou ações irrelevantes do ponto de vista do planejamento, mas que precisavam constar por especificidades do orçamento.

Um exemplo é a duplicação da mesma política em duas ações – uma do tipo projeto e outra do tipo atividade – ou em três, caso a política também fosse financiada por mais de uma unidade orçamentária, como um fundo. Além disso, de acordo com a metodologia utilizada, cada uma das três ações do nosso exemplo tinha que ter pelo menos um produto com metas e um indicador de resultado, multiplicando desnecessariamente elementos de uma mesma política.

Desse modo, o conteúdo estratégico do Plano Plurianual foi progressivamente diluído em razão do excessivo detalhamento exigido por sua aproximação à estrutura orçamentária. Consequentemente, as funções originais do PPA — relacionadas ao apoio à gestão, à avaliação de políticas públicas e à priorização de demandas — foram gradativamente subordinadas a uma função de controle do gasto público, a qual, por sua natureza, não se mostra plenamente compatível com a lógica estratégica que deveria orientar o instrumento.

Sob ponto de vista institucional, identificou-se que o arranjo em que o integrante da rede de planejamento se encontrava no órgão setorial não favorecia o fortalecimento e desenvolvimento da função de planejamento. A realização de atividades e atribuições para além do escopo da área, a diversidade estrutural da área de planejamento, por vezes localizada em áreas mais operacionais, a distância organizacional da governança, a falta de patrocínio da alta gestão, o quadro técnico com a qualificação necessária com número reduzido, a dificuldade de alinhamento entre o planejamento estratégico e as particularidades setoriais foram alguns dos nós-críticos identificados e utilizados para a proposição de um novo arranjo institucional.

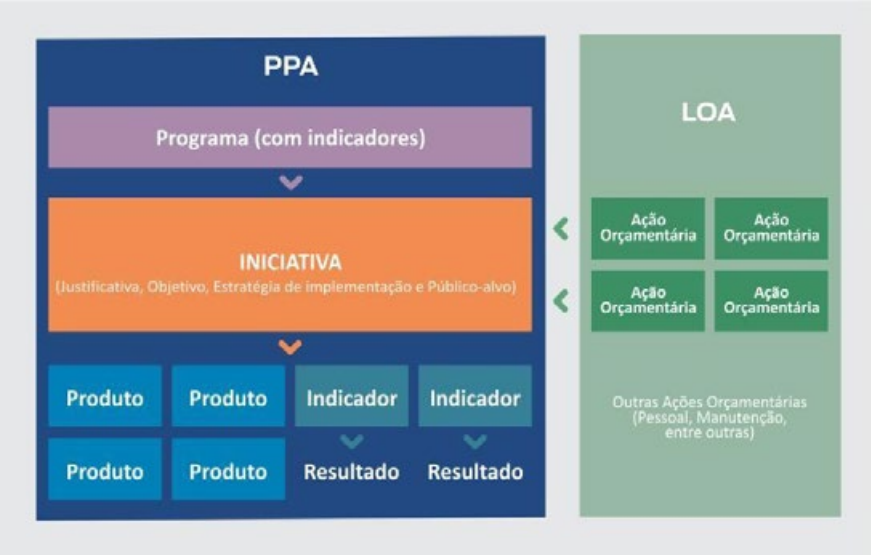
Em resumo, as principais evidências destacadas pelos grupos de trabalho na avaliação da metodologia e dos arranjos institucionais que deram insumo para as novas proposições foram:

a) ações excessivamente detalhadas a partir de uma lógica puramente orçamentária, fracionando formalmente a política pública em entregas parciais;
b) número excessivo de indicadores de resultado com baixa pertinência, já que para cada ação deveria haver pelo menos um indicador; e
c) pulverização de produtos pouco relevantes para o alcance dos resultados das ações, muitos sendo na verdade insumos ou etapas das entregas finais, explicitados no plano com a intenção de justificar gastos
d) baixa execução orçamentária pelo alto quantitativo de ações, muitas com baixa exequibilidade;
e) disfunção das unidades setoriais de planejamento: atribuições para além do escopo ou falta de alguma;
f) heterogeneidade estrutural das unidades setoriais de planejamento;
g) falta de intersetorialidade no planejamento das políticas públicas;
h) dificuldade de alinhamento entre o planejamento estratégico e as particularidades setoriais;
i) quadro técnico de planejamento com a qualificação necessária com número reduzido;
j) falta de patrocínio da alta gestão.
k) **Proposta de aprimoramento da metodologia de elaboração do PPA**

A partir do diagnóstico, o benchmarking realizado sobre a estrutura dos PPAs de outros entes serviu para identificar modelos onde havia elementos intermediários entre o maior nível de agregação da programação e as ações orçamentárias. Em grande parte dessas estruturas, os objetivos, metas, entregas e indicadores eram associados a esses elementos intermediários ou mesmo aos elementos de maior agregação.

Com base nesses modelos e no registro das lições aprendidas, a mudança de metodologia do PPA nasce com a proposta de criação de uma figura intermediária no instrumento Estado do Rio de Janeiro – a Iniciativa – que passou a ser o elemento central do planejamento. Assim a estrutura do PPA passou a ser composta pelos elementos Programa e Iniciativa – sendo que esta última é financiada por ações orçamentárias, entrega produtos e tem seus resultados mensurados por indicadores, no caso de Programas de Serviços à Sociedade.

Imagem 1 – Marco lógico do PPA 2024-2027 e relação com a Lei Orçamentária Anual



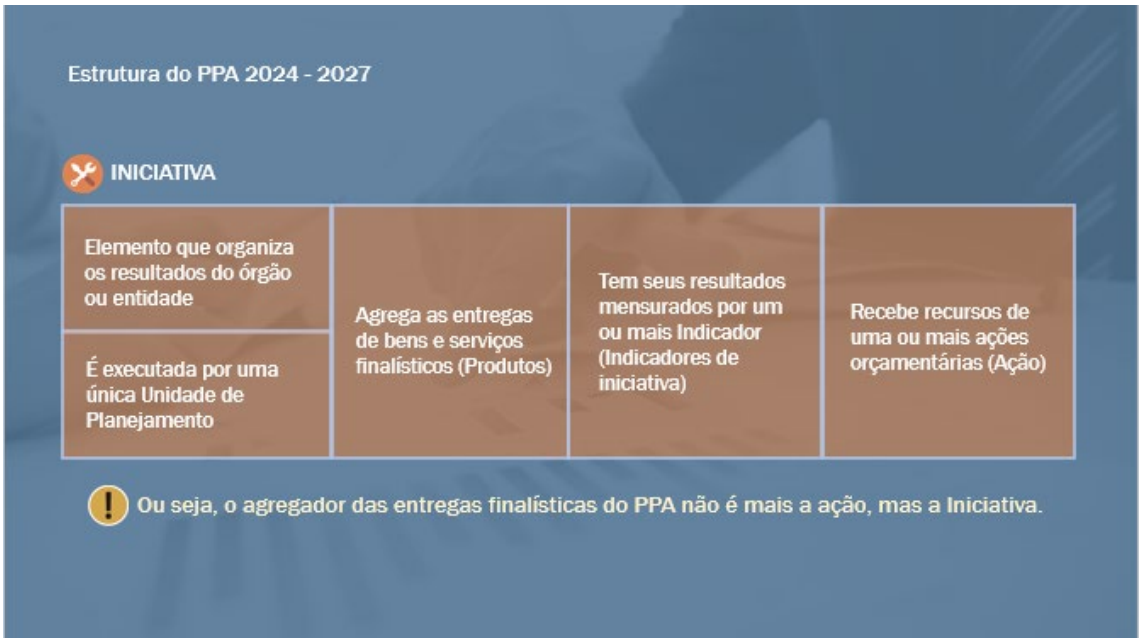
Fonte: Elaboração própria, 2023.

Através desse novo marco lógico, foi necessário o redesenho dos programas, haja em vista que o escopo de alguns ocupava a dimensão tático-operacional atribuída a iniciativa. O programa faz parte da dimensão estratégica do governo e se relaciona diretamente com as diretrizes definidas pelo Poder Executivo. Ele é prioritariamente multissetorial, composto por iniciativas articuladas dentro do mesmo escopo temático e tem seus resultados mensurados preferencialmente por indicadores de fontes externas, como o IBGE. Existem dois tipos de Programa no PPA 2024-2027: os de Serviços à Sociedade, que é o foco do instrumento para a mensuração de resultados, e os de Serviços ao Estado.

A Iniciativa é a contribuição de um órgão setorial para o atingimento do objetivo do Programa. Ela é composta por:

a) Justificativa, baseada em evidências, que explica **porque** a iniciativa é necessária;
b) ODS associado, se for o caso, para explicitar que há uma **contribuição** esperada da iniciativa para as metas de um ou mais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;
c) Objetivo, que apresenta os **resultados esperados** com a execução da iniciativa;
d) Estratégia de implementação, que detalha **como** a iniciativa será executada em seus aspectos mais práticos;
e) Público-alvo, que define **quem** deverá ser beneficiado pela iniciativa;
f) Indicadores, que irão medir o **grau de atingimento dos resultados** das iniciativas;
g) Produtos, que são os **bens e serviços** a serem entregues ao público-alvo da iniciativa (com previsão de **metas** quantitativas e **territórios**);
h) Ações orçamentárias associadas, que são os **recursos** disponíveis para financiar as iniciativas.

Imagem 2 – Estrutura do PPA 2024 a 2027 – Iniciativa



Fonte: Elaboração própria, 2023.

Outras mudanças importantes na nova proposta foram considerar como produtos apenas as entregas relevantes finalísticas dos órgãos, ligadas às suas atribuições, e incluir um campo de Descrição do Gasto na ação orçamentária, onde o órgão pode explicar quais insumos e processos serão financiados com os recursos daquela ação. Essa alteração se fez fundamental para evitar a pulverização de entregas, indicando um novo campo onde deveria estar alocada as informações de aquisições realizadas ou entregas classificadas como meio para o produto final.

Depois de estruturar a proposta, foram realizados exercícios com os dados do PPA 2020-2023, para testar a configuração planejada. Com a agregação das ações em eixos de atuação – iniciativas – e a eliminação de entregas não finalísticas, houve a redução do número não só de produtos, mas também no de ações, indicando que, se cumprido o novo desenho pensado, era possível atingir o objetivo de redução, o que foi confirmado na posterior elaboração do PPA 2024-2027. O nível de agregação das Iniciativas evitou, portanto, o fracionamento de iniciativas coesas em ações orçamentárias distintas. Adicionalmente, a redução na quantidade de produtos e indicadores colaborou para evidenciar as entregas e resultados mais relevantes.

Embora a nova metodologia tenha se centrado na elaboração do PPA, as propostas levaram em consideração seus reflexos no monitoramento. Assim, esperou-se que a diminuição da quantidade de produtos e indicadores facilite o monitoramento por parte dos órgãos setoriais e contribuísse para que o órgão central tenha condições de analisar as informações de forma mais consistente.

Há, ainda, a possibilidade de os órgãos produzirem relatórios orçamentários a partir do conteúdo presente no atributo "Descrição do Gasto" de suas ações, com o objetivo de trazer maior transparência ao gasto público, conforme explicitado em manuais e capacitações da Rede de Planejamento e aprimorar o acompanhamento da utilização do insumo orçamentário.

A necessidade de capacitar adequadamente os integrantes setoriais da Rede de Planejamento foi outro ponto levado em conta no desenvolvimento da nova metodologia. Assim, mesmo enquanto as alterações ainda estavam em discussão, a equipe do órgão central promoveu discussões com as Secretarias com programação mais extensa e que seriam mais impactadas pelas mudanças. Durante as discussões, o órgão central apresentou as modificações em estudo e mapeou necessidades de ajustes e possíveis resistências.

A boa receptividade dos órgãos setoriais foi fundamental para a validação interna das alterações metodológicas e as dúvidas levantadas nas reuniões indicaram pontos que poderiam ser melhor trabalhados nas capacitações.

Findada a etapa de elaboração da nova metodologia e com as evidências necessárias para a alteração, diversas rodadas de apresentação foram realizadas junto a atores internos e externos em que seus processos de trabalho de relativa forma se relacionavam com o PPA. Nesse contexto cita-se tanto subsecretarias da Seplag, como a Subsecretaria de Planejamento Estratégico, que possui relação direta com os trabalhos do PPA por trabalhar com um plano de maior horizonte temporal, o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES), quanto órgãos que trabalham com auditoria e controle como a Controladoria Geral do Estado e o Tribunal de Contas do Estado.

RESULTADOS APREENDIDOS

Dentre os diversos resultados obtidos e materializados, destacam-se aqueles de maior escopo, que impactaram significativamente a conformação da nova metodologia do Plano Plurianual para o ciclo 2024–2027.

O estudo "Nós em Rede"[4] — sobre modelos descentralizados de governança do planejamento nos estados do Acre, Bahia, Ceará, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais, além do município de São Paulo —, juntamente com a análise histórica do modelo descentralizado de gestão no Estado do Rio de Janeiro desde o projeto da Rede de Agentes de Planejamento e Gestão, iniciado em 2007, permitiu evidenciar problemas recorrentes nesse tipo de arranjo institucional.

Essa análise foi complementada pelos resultados de duas pesquisas de perfil dos integrantes da Rede de Planejamento, que abordaram aspectos como formação, vínculo, posição na estrutura organizacional, composição das equipes, processos de trabalho (relacionados ou não ao planejamento), capacitação e a relação das equipes de planejamento com a governança do órgão e com as áreas finalísticas, entre outros temas relevantes.

Com base nessa perspectiva, propostas foram consolidadas no Decreto Nº 48.413/2023, que criou as Assessorias Setoriais de Planejamento e Orçamento (ASPLOs) e reformulou o Sistema de Planejamento e Orçamento do Estado do Rio de Janeiro.

Entre os principais avanços, destaca-se a criação das ASPLOs em todas as Secretarias de Estado, vinculadas tecnicamente à SEPLAG e administrativamente aos respectivos secretários — com possibilidade de delegação ao Gabinete, Subsecretaria Executiva, Subsecretaria Geral ou unidade equivalente. Essa vinculação direta à governança das pastas reforça o entendimento de que o planejamento deve ser tratado como função estratégica, além de assegurar o acesso do titular da ASPLO ao nível decisório e às áreas finalísticas do órgão.

A nova normativa contribui para padronizar as atribuições e a posição das ASPLOs na estrutura organizacional, além de estimular a elaboração e o acompanhamento integrado dos diversos instrumentos de planejamento. Isso permite abarcar toda a cadeia de resultados, com o PPA desempenhando o papel de ponte entre as diretrizes estratégicas e a alocação orçamentária. Adicionalmente, favorece a indicação de quadros técnicos com conhecimento sólido em metodologias e processos de planejamento, promovendo, na medida do possível, a homogeneização da capacidade técnico-administrativa das unidades setoriais.

Um outro conjunto de mudanças está relacionado à associação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que anteriormente era realizada de forma posterior e pontual. Com as novas diretrizes, a vinculação da programação aos ODS foi promovida de forma antecipada pelo órgão central de planejamento, permitindo que os órgãos setoriais pudessem orientar suas propostas de forma mais alinhada à agenda global desde o início do processo.

Por fim, a elaboração do PPA passou a vigorar sob um novo arcabouço estratégico, para além das diretrizes governamentais, do plano de governo e dos ODS: o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (Pedes). Em desenvolvimento à época, foi necessário incorporar nas rodadas de apresentação e capacitação do PPA a importância de integração dos instrumento, de modo em que as iniciativas fossem refletidas à luz das estratégias pensadas sob horizonte de longo prazo.

Com a validação da nova metodologia e a conjuntura técnico-legal apresentada, a equipe de planejamento concentrou esforços na capacitação dos integrantes da Rede de Planejamento. Foram realizadas palestras expositivas, que contaram com a participação de 240 pessoas, além de 26 oficinas

4 SEPLAG. Nós em Rede – Fortalecimento da Rede Estadual de Planejamento. Fortaleza: Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, 2018. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/nos-em-rede-fortalecimento-da-rede-estadual-de-planejamento/. Acesso em: 17 abr. 2025.

setoriais — envolvendo também áreas finalísticas —, que capacitaram 366 servidores de 80 Unidades de Planejamento. Também foi oferecida capacitação operacional no Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão (Siplag), com foco no treinamento prático para inserção dos itens de planejamento no sistema. Ao todo, mais de 700 servidores da administração estadual participaram das ações de capacitação.

Como material de apoio, foram produzidos: um manual em linguagem acessível, disponível no site da Rede de Planejamento; um guia operacional sobre o uso do sistema; sete videoaulas sobre a elaboração do PPA 2024–2027; e dois tutoriais em vídeo sobre o Siplag.

Os números gerais da programação do PPA 2024–2027, encaminhado ao Legislativo, refletiram as mudanças metodológicas implementadas — especialmente quando comparados com o PPA 2020–2023. Enquanto o plano anterior apresentava cerca de 700 ações — cada uma com um objetivo e ao menos um produto —, o novo PPA conta com 195 iniciativas. Dessas, 158 estavam vinculadas a 25 Programas de Serviços à Sociedade, que abrangem órgãos finalísticos em áreas como saúde, educação, assistência social, segurança pública, habitação e trabalho. As 37 iniciativas restantes eram vinculadas a 12 Programas de Serviços ao Estado, geralmente relacionados a funções meio, como planejamento, administração e gestão fiscal.

Nesse novo contexto, o número de programas foi reduzido em quase 40%, passando de uma média de 60 programas no PPA anterior para 37 no atual. Os indicadores de iniciativa e os produtos sofreram redução ainda mais expressiva: a quantidade caiu pela metade em relação às médias de indicadores de resultado e produtos do ciclo anterior.

Esse panorama evidencia dois aspectos centrais da nova metodologia. Primeiro, a programação mais enxuta amplia a visibilidade de entregas e resultados efetivamente relevantes para a população, que antes estavam diluídos entre entregas internas e resultados parciais. Segundo, o menor volume de informações a serem monitoradas permite ao órgão central um acompanhamento mais qualificado da execução da programação, aperfeiçoando a análise de resultados e a efetividade das ações governamentais.

Imagem 3 – Resultados quantitativos entre os ciclos 2020-2023 e 2024-2027

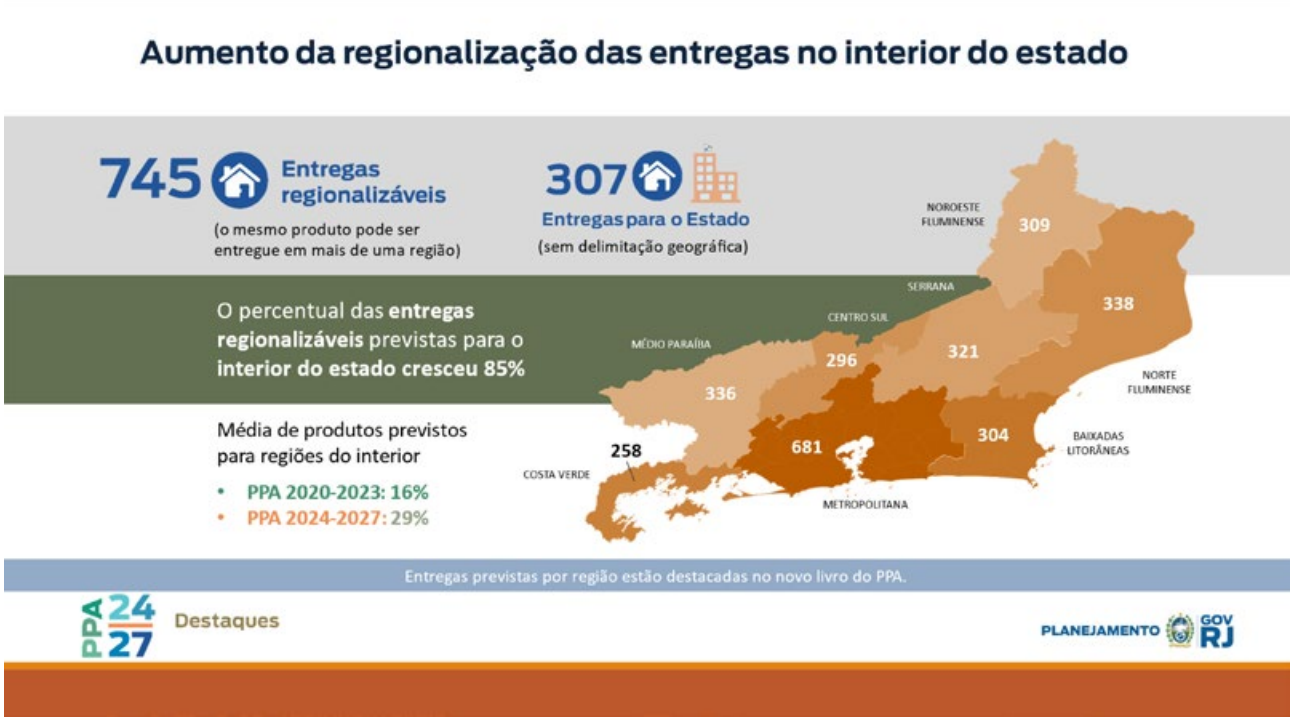
Fonte: Elaboração própria com base no Projeto de Lei do PPA 2024-2027 do Estado do Rio de Janeiro, 2024.

Dentre os destaques da nova metodologia, três merecem atenção especial, por refletirem os esforços da Rede de Planejamento para qualificar as informações constantes no PPA.

O primeiro refere-se à distribuição territorial das entregas planejadas. No novo PPA, aproximadamente 30% dos produtos não são regionalizáveis — geralmente, tratam-se de entregas realizadas por órgãos da área meio, com abrangência estadual, ou produtos de natureza difusa, como campanhas de comunicação de utilidade pública. Os demais 70%, considerados regionalizáveis, podem ser distribuídos entre todas as regiões do estado, embora, historicamente, tenham se concentrado na Região Metropolitana.

Com exceção desta região, cujo percentual de produtos se manteve praticamente estável, observou-se um aumento expressivo na proporção de entregas previstas para as demais regiões no PPA 2024–2027. Como exemplo, na Região Serrana, a média de produtos regionalizáveis previstos passou de 15% no PPA 2020–2023 para 30% no novo ciclo. Tendência semelhante foi registrada em todas as outras regiões, que apresentaram um crescimento de, no mínimo, 70% na quantidade de produtos planejados. Os números gerais e detalhamento das entregas por regiões foi consolidada em anexo específico da Lei, uma inovação e avanço importante no novo ciclo.

Imagem 4 – Panorama da regionalização das entregas para o estado



Fonte: Elaboração própria, 2024.

O segundo destaque diz respeito ao aprimoramento dos indicadores de resultado presentes no Plano Plurianual. Além da inclusão de indicadores de programa — inexistentes no PPA 2020–2023 —, o novo ciclo trouxe também um aumento na qualidade dos indicadores de iniciativa. Essa melhoria está parcialmente associada à mudança metodológica: anteriormente, os indicadores precisavam mensurar o resultado de ações orçamentárias muitas vezes fragmentadas ou parciais; agora, eles estão vinculados ao atingimento dos objetivos das iniciativas, que são elementos mais agregados e estratégicos.

A redução do número total de indicadores de resultado — que, na elaboração do PPA, somaram 347, associados às 158 iniciativas dos Programas de Serviços à Sociedade — também contribuiu para esse avanço, ao possibilitar uma elaboração mais cuidadosa e precisa dos indicadores, com foco na mensuração efetiva dos resultados das políticas públicas.

Esse progresso também resulta da experiência acumulada pela Rede de Planejamento na utilização de indicadores de resultado — uma prática que só passou a fazer parte do PPA estadual a partir de 2020. Enquanto no ciclo anterior algumas ações não contavam com indicadores, e mais de 180 deles ainda não possuíam linha de base na revisão de 2023, no novo ciclo (2024–2027), todas as iniciativas dos Programas de Serviços à Sociedade contam com indicadores de resultado com linha de base definida, e 99% deles possuem metas para os quatro anos do PPA.

O terceiro destaque refere-se à associação das iniciativas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) — um processo incremental que vem sendo aperfeiçoado a cada novo ciclo de planejamento. Na elaboração do PPA anterior, os ODS foram inicialmente vinculados aos programas, e posteriormente associados às ações orçamentárias durante as revisões. No PPA 2024–2027, os órgãos foram orientados, já na etapa de elaboração, a refletirem sobre a possível contribuição de suas iniciativas para o cumprimento das metas nacionais dos ODS. Isso permitiu que a programação considerasse, desde o início, a criação de iniciativas ou produtos voltados especificamente para esse fim.

Como resultado, 179 das 195 iniciativas do novo plano — ou seja, 92% — possuem ao menos um ODS associado. As maiores concentrações de iniciativas estão relacionadas aos seguintes objetivos: Trabalho decente e crescimento econômico (ODS 8); Paz, justiça e instituições eficazes (ODS 16); e Redução das desigualdades (ODS 10).

CONCLUSÃO

No processo de avaliação relacionado ao PPA 2024–2027, o primeiro passo consistiu na identificação de suas principais deficiências e oportunidades de aprimoramento, com impactos diretos sobre a relevância, a funcionalidade e a qualidade técnica do instrumento. Em seguida, foi estabelecido como objetivo central tornar o PPA o principal instrumento de planejamento do governo estadual — um verdadeiro espelho de suas iniciativas estratégicas e uma vitrine para o acompanhamento e a avaliação de resultados.

Nesse contexto, evidenciou-se uma janela de oportunidade para o fortalecimento institucional do órgão central de planejamento, exigindo inovações tanto no campo normativo quanto na cultura organizacional. O novo ciclo do PPA buscou, portanto, romper com práticas excessivamente burocráticas ou fragmentadas, promovendo uma abordagem mais integrada e orientada por resultados.

O intuito é que o Plano Plurianual reflita de maneira clara e objetiva o esforço concreto das políticas públicas executadas pelos órgãos setoriais, por meio de iniciativas com escopo bem definido, o que possibilita o monitoramento e a avaliação de seus resultados. Isso se dá tanto sob a perspectiva da efetividade das ações governamentais quanto da eficiência na alocação dos recursos públicos.

Como destaca Pires (2011), "o planejamento eficaz no setor público exige, além de instrumentos técnicos, uma articulação contínua entre objetivos, recursos e mecanismos de responsabilização capazes de produzir valor público de forma sustentável". Assim, a consolidação da nova metodologia do PPA representa um passo decisivo para a modernização do planejamento público no Estado do Rio de Janeiro, ancorada em transparência e foco nas entregas finalísticas e nos resultados dos programas e políticas públicas.

Referências

1. ARAÚJO, Tânia F.; FERREIRA, Ana Paula P. A construção do Plano Plurianual e a busca por efetividade nas políticas públicas. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 69, n. 2, abr./jun, 2018. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/56. Acesso em: 12 abr de 2025.
2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 56. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2023.
3. ONU. Organização das Nações Unidas. Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel. Acesso em: 15 abr. 2025.
4. PIRES, Roberto Rocha C. Efetividade das instituições públicas: desempenho, resultados e aprendizagem organizacional. In: FLEURY, Sonia (org.). Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. p. 197–228.
5. RIO DE JANEIRO. Decreto nº 48.413, de 21 de março de 2023. Cria as Assessorias Setoriais de Planejamento e Orçamento – ASPLOs, reestrutura o Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro – SPO e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://redeplan.planejamento.rj.gov.br/PPA/legislacaoppa.html. Acesso em: 16 abr. 2025.
6. RIO DE JANEIRO. Lei nº 10.276, de 9 de janeiro de 2024. Institui o Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro – PPA para o período de 2024–2027. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: https://redeplan.planejamento.rj.gov.br/PPA/programacao.html. Acesso em: 17 abr. 2025.
7. SEPLAG RIO DE JANEIRO. Manual de Elaboração do PPA 2024–2027. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://redeplan.planejamento.rj.gov.br/img/docs/Manualde%20Elabora%C3%A7%C3%A3o%20PPA%2024-27.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.
8. SEPLAG CEARÁ. Nós em Rede – Fortalecimento da Rede Estadual de Planejamento. Fortaleza: Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, 2018. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/nos-em-rede-fortalecimento-da-rede-estadual-de-planejamento/. Acesso em: 17 abr. 2025.
9. SOUZA, Celina. Política pública: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20–45, jul./dez. 2006.

Evolução e Desafios dos Fundos Públicos no Orçamento Fiscal: Uma Análise do Desenvolvimento e da Gestão dos Recursos

- **Paulo Henrique Bueno Godoy Rodrigues**
  Secretaria de Estado da Economia do Estado de Goiás, Universidade Federal de Goiás – UFG, Brasil
  E-mail: paulo.grodrigues@goias.gov.br; paulogodoy@discente.ufg.br

Resumo

Os fundos públicos desempenham um papel fundamental na estruturação do Orçamento Fiscal, sendo utilizados como instrumentos de alocação estratégica de recursos para setores prioritários. Criados visando assegurar o financiamento contínuo de políticas públicas, esses fundos possibilitam maior previsibilidade e eficiência na gestão orçamentária. No entanto, sua utilização e manutenção enfrentam desafios recorrentes, especialmente no que tange à compatibilização com as normas fiscais vigentes, à definição clara das fontes de financiamento e à necessidade de observância dos princípios constitucionais, como o da não afetação de receitas.

O estudo da evolução desses fundos revela um cenário de crescente complexidade, no qual se tornam essenciais medidas que promovam maior transparência, eficiência e governança em sua gestão. A ausência de uma abordagem integrada sobre os fundos públicos na literatura acadêmica também se destaca como um fator que dificulta a formulação de diretrizes uniformes. O debate sobre o tema é marcado por diferentes perspectivas — orçamentária, jurídica e contábil

— que, embora interlilgadas, são frequentemente tratadas de maneira segmentada.

Este artigo busca não apenas analisar a evolução e os desafios dos fundos públicos no Orçamento Fiscal, mas também lançar luz sobre a relação de forças que permeia sua criação, manutenção e destinação. A alocação de recursos orçamentários não ocorre em um vácuo técnico ou neutro, mas sim em um espaço de disputas políticas onde diferentes stakeholders buscam garantir a priorização de seus interesses. Nesse cenário, os fundos públicos tornam-se instrumentos operacionais, mas também de exercício de poder, refletindo os embates entre setores que disputam recursos limitados.

Palavras-chave: Fundos públicos; Orçamento Fiscal; Gestão orçamentária; Políticas públicas; Governança fiscal; Transparência orçamentária

INTRODUÇÃO

Os fundos públicos representam, em grande medida, um componente estratégico e estruturante do Orçamento Fiscal brasileiro, atuando diretamente como mecanismos especializados na alocação de recursos para efetivação de determinadas políticas públicas. No âmbito da Administração Pública, o que garante recursos para determinadas políticas públicas são os instrumentos de planejamento e orçamento definidos pela Constituição Federal de 1988, como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentáris (LDO) e especialmente a Lei Orçamentária Anual (LOA). É importante destacar que sua produção, em tese, deveria compreender a participação de sujeitos sociais imbuídos visando especificar suas vontades e desejos na materialização de um projeto orçamentário e financeiro contemplativo.

Contudo, levando em conta que os recursos são finitos, a discussão da alocação das despesas estaduais recai especialmente em uma arena de poder, em que cada agente público busca atender seus grupos de interesse, secundarizando a discussão sobre a efetividade

de determinadas políticas públicas. Logo, o processo orçamentário se transforma em um espaço de tensões mediados pela força política, transformando tais instrumentos como formas de exercício de Poder. De acordo com Hannah Arendt (1998, p. 67), "como em toda parte onde os homens agem em comum, surge o poder e, como o agir em comum dos homens acontece essencialmente no espaço político, o poder potencial inerente a todos os assuntos humanos se fez valer num espaço dominado pela força."

Este artigo parte do questionamento crítico sobre a atual relevância e funcionalidade dos fundos públicos em um contexto de significativa modernização e informatização da gestão orçamentária. Historicamente, os fundos foram concebidos como instrumentos para assegurar o financiamento contínuo e estável de políticas públicas específicas, proporcionando maior previsibilidade na gestão orçamentária. No entanto, a análise aprofundada do caso do Estado de Goiás sugere que, na prática contemporânea, estes mecanismos têm servido predominantemente a outros propósitos: garantia de receitas para determinados setores, possibilidade de execução de despesas com menor rigidez procedimental e, sobretudo, proteção contra o contingenciamento orçamentário.

A hipótese central que norteia esta investigação é que a proliferação de fundos públicos no orçamento goiano não responde primariamente a imperativos de eficiência administrativa ou de efetividade das políticas públicas, mas sim a estratégias de poder que visam assegurar recursos e autonomia para determinados grupos e setores, independentemente da avaliação sistemática de resultados. Em um cenário onde sistemas informatizados de gestão financeira permitem o acompanhamento detalhado e em tempo real da execução orçamentária por programa, ação e até mesmo elemento de despesa, questiona-se se a segregação de recursos em fundos específicos ainda se justifica do ponto de vista estritamente técnico.

Este artigo propõe-se, portanto, a examinar não apenas os aspectos técnicos e evolutivos dos fundos públicos no Orçamento Fiscal goiano, mas sobretudo a desvelar a intricada relação de forças que permeia sua criação, manutenção e destinação.

OBJETIVOS

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar criticamente a evolução e a efetividade dos fundos especiais no orçamento público do Estado de Goiás no período de 2019 a 2025, avaliando sua necessidade como instrumento de vinculação de receitas em face de alternativas mais integradas de gestão orçamentária. Em termos específicos, busca-se examinar o arcabouço legal-normativo que fundamenta a existência e operacionalização dos fundos especiais no Brasil, com ênfase na legislação aplicável ao Estado de Goiás; quantificar e analisar a evolução das dotações orçamentárias destinadas aos fundos especiais no Estado de Goiás entre 2019 e 2025, identificando padrões, tendências e casos específicos de variação significativa; investigar o impacto da decisão do STF na ADI 6.930 sobre a alocação de recursos nos fundos relacionados ao sistema de justiça, especialmente o FUNDESP-PJ; avaliar a eficiência dos fundos especiais como mecanismos de vinculação de receitas no contexto da implementação da Conta Única do Tesouro Estadual (CUTE); e propor alternativas para a operacionalização das vinculações de receitas que preservem seus objetivos legítimos, mas reduzam a fragmentação orçamentária e os custos administrativos associados à multiplicação de fundos especiais.

Através destes objetivos, o estudo pretende contribuir para o debate sobre a modernização da gestão orçamentária estadual, questionando criticamente a permanência de instrumentos que, embora tradicionalmente consolidados, podem não mais corresponder às exigências de racionalidade, transparência e eficiência que se impõem à administração pública contemporânea.

METODOLOGIA

Esta pesquisa adotou uma abordagem quali-quantitativa para analisar a função e o impacto dos fundos especiais no orçamento público do Estado de Goiás entre os exercícios de 2019 a 2025. O estudo foi estruturado em duas etapas complementares: uma análise documental-normativa e uma análise orçamentária-quantitativa.

Na primeira etapa, realizou-se um levantamento e análise do arcabouço legal-normativo que fundamenta a existência e operacionalização dos fundos especiais no Brasil, com foco especial em sua aplicação no contexto estadual goiano. Foram examinados os dispositivos da Lei nº 4.320/1964, do Decreto-Lei nº 200/1967, do Decreto nº 93.872/1986, da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal

(LC nº 101/2000) e da Lei Complementar nº 121/2015 do Estado de Goiás, que instituiu a Conta Única do Tesouro Estadual (CUTE). Também foram consultados documentos técnicos produzidos pela Secretaria do Tesouro Nacional e classificações estabelecidas pela Comissão Nacional de Classificações (CONCLA).

Na segunda etapa, procedeu-se à coleta e análise das informações orçamentárias relativas aos fundos especiais do Estado de Goiás no período de 2019 a 2025. Os dados foram extraídos dos sistemas de execução orçamentária e financeira estaduais, com foco nas dotações autorizadas para cada fundo. A metodologia quantitativa incluiu:

a) Identificação e catalogação de todos os fundos especiais ativos no período analisado;
b) Compilação dos valores autorizados para cada fundo em cada exercício financeiro;
c) Análise da evolução temporal dos valores alocados, com cálculo das variações percentuais entre exercícios;
d) Identificação dos fundos com maior representatividade orçamentária;
e) Análise específica dos fundos que apresentaram variações significativas no período, com destaque para o FUNDESP-PJ após a decisão do STF na ADI 6.930.

Para a análise dos dados, foram empregadas técnicas estatísticas descritivas e análise de séries temporais, permitindo identificar tendências, padrões de crescimento e alterações significativas nas alocações orçamentárias. A representação gráfica dos dados foi realizada para facilitar a visualização das tendências e comparações entre fundos e exercícios.

A pesquisa também incorporou uma abordagem crítico-reflexiva, questionando a necessidade e eficácia dos fundos especiais como instrumentos de vinculação de receitas frente a alternativas potencialmente mais eficientes, como a simples especificação de fontes de recursos e programas orçamentários dentro da estrutura regular das secretarias e órgãos. Esta abordagem permitiu avaliar não apenas a dimensão quantitativa dos fundos, mas também sua efetividade como instrumentos de gestão orçamentária e implementação de políticas públicas.

Como limitação metodológica, cabe ressaltar que a análise concentrou-se nos valores autorizados (dotação), não contemplando a execução efetiva (empenho, liquidação e pagamento), o que pode representar uma oportunidade para estudos futuros mais aprofundados sobre a eficiência na utilização dos recursos vinculados aos fundos especiais.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os fundos especiais configuram-se como instrumentos legais por meio dos quais se destina uma parcela específica de receitas, previamente estabelecidas por lei, para a realização de objetivos determinados, conforme dispõe o art. 71 da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Sua principal finalidade é garantir que esses recursos sejam aplicados de maneira exclusiva em áreas consideradas de especial relevância, assegurando o atendimento de prioridades estratégicas do interesse público. Ao destacar receitas específicas, os fundos especiais promovem maior segurança na alocação dos recursos, evitando desvios e fortalecendo a eficiência no financiamento de políticas públicas prioritárias.

> Artigo 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.
> Artigo 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Os fundos especiais tornam-se mais claros e compreensíveis quando analisados à luz do Decreto-Lei n.º 200/1967, que estabelece diretrizes fundamentais para a reforma administrativa do setor público. Em seu art. 172, o decreto garante autonomia administrativa e financeira aos chamados órgãos autônomos, e essa autonomia é operacionalizada, em grande medida, por meio dos fundos especiais. Esses mecanismos conferem aos órgãos autônomos a capacidade de gerenciar de forma independente os recursos destinados a suas atividades específicas, reforçando a eficiência e a eficácia na execução das políticas públicas sob sua responsabilidade.

> Art. 172. O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de

caráter industrial, comercial ou agrícola, que por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da administração direta, observada sempre a supervisão ministerial.

§ 1º Os órgãos a que se refere êste artigo terão a denominação genérica de Órgãos Autônomos.

2º Nos casos de concessão de autonomia financeira, fica o **Poder Executivo autorizado a instituir fundos especiais de natureza contábil, a cujo crédito se levarão todos os recursos vinculados às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra- orçamentários, inclusive a receita própria.**

O **Decreto n.º 93.872/1986** estratificou os fundos especiais em duas categorias: contábil e financeira.

Art. 71. Constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo.

§ 1º São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional.

§ 2º São Fundos Especiais de natureza financeira, os constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica.

No âmbito da União, é possível atender uma interpretação de que ambos os fundos são movimentados com recursos da Conta Única do Tesouro Nacional, atendendo o princípio da unidade de tesouraria, estabelecido pelo art. 56 da Lei n.º 4.320/1964, implicando que os recursos destinados a ambos os tipos de fundo derivam de um mesmo conjunto de receitas. Por outro lado, os fundos especiais contábeis se apresentam como uma extensão direta desta Conta Única, permanecendo integrados à administração direta, realizando todas as etapas da execução da despesa pública — empenho, liquidação e pagamento — nos limites do orçamento público. Nesse sentido, comporta-se como uma unidade orçamentária voltada à execução de programas específicos de governo, contribuindo diretamente para a implementação das políticas públicas previstas.

Nessa via, abordando a Lei n.º 4.320 de 1964, a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Secretaria do Tesouro Nacional realizou a tarefa de sintetizar as principais características dos fundos públicos, resultando no Material de Discussão do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios – GTREL. Nesse relatório, ficou especificado que a Constituição Federal exige que essas regras sejam estabelecidas em lei complementar, com prévia autorização legislativa, e veda a vinculação de receita de impostos, salvo exceções previstas. A Lei n.º 4320/64 complementa que a aplicação das receitas dos fundos deve ser programada na lei orçamentária anual, com receitas específicas e vinculadas a objetivos e serviços definidos na sua criação.

A lei instituidora do fundo pode estabelecer normas adicionais de aplicação, controle, prestação e tomada de contas, respeitando as normas gerais e a competência dos Tribunais de Contas. O saldo patrimonial do fundo é transferido para o exercício seguinte, salvo disposição em contrário. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) exige a identificação individualizada dos recursos e demonstrações contábeis separadas para cada fundo, além de estender suas regras aos fundos públicos.

É importante ressaltar que, apesar de possuírem natureza jurídica, os fundos não têm personalidade jurídica própria e estão vinculados a um órgão da administração direta ou indireta.

Não se apresenta consenso nem na literatura técnica referente à conceituação e estruturação dos fundos. Salientaremos a abordagem de Heilio Kohama que podem ser esclarecedoras sobre a temática em questão:

fundos especiais de despesa, aqueles cujas receitas se vinculam à realização de objetivos ou serviços de diversos órgãos ou unidades administrativas, não possuindo personalidade jurídica;

fundos especiais de financiamento (rotativos), aqueles cujas receitas se vinculam à execução de programas de empréstimos e financiamento a entidades públicas ou privadas, sem personalidade jurídica que, geralmente, devem ser administrados por uma instituição financeira oficial ou vinculada à administração pública;

fundos de natureza contábil, constituídos pelo recolhimento, movimentação e controle de receitas e sua distribuição para a realização de objetivos ou serviços específicos, atendidas as normas de captação e utilização dos recursos que forem estabelecidas na lei de instituição do fundo.

Atualmente, tem-se a existência de um normativo que nortear algumas unidades da Administração, em que a Comissão Nacional de Classificações, aprovou a Tabela de Natureza Jurídica- NJ do IBGE, por meio da Resolução CONCLA n.º 2, de 23/12/2013, DOU n.º 250, de 26/12/2013, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2014. Segundo informações checadas com técnicos da STN, a Receita Federal do Brasil, assim como outros órgãos públicos federais, estaduais e municipais, é usuária da Tabela, que inclui dois códigos de natureza jurídica: Fundo Público (120-1) e Fundo Privado (324-7), com as respectivas descrições

Fundo Público (120-1)
Esta Natureza Jurídica compreende:
os fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira, não dotados de personalidade jurídica, previstos nos artigos 71 a 74 da Lei n.º 4.320, de 17/03/1964, criados no âmbito de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem assim dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas. Esta Natureza Jurídica compreende também os fundos de avais criados no âmbito de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem assim dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas.
Fundo Privado (324-7).
Esta natureza jurídica compreende os fundos garantidores de parcerias público-privadas (FGP) da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, previstos na Lei n.º 11.079, de 30/12/2004 e os fundos de avais privados.

Nesse aspecto, trazendo a discussão para o âmbito estadual, o orçamento goiano entre os exercícios de 2019 a 2024, apresentou fixação de despesa para os seguintes fundos:

Fundos 2019-2024
0150 – FUNDO MODERN. APRIMOR. FUNC. ASS. LEG.
0250 – FUNDO DE MODERNIZACAO DO TCE-GO
0350 – FUNDO ESP. DE REAPARELHAMENTO DO T.C.M.
0452 – FUNDESP-PJ
0750 – FUNDO DE MODERNIZACAO DO MINIST PUBLICO
0850 – FUNDO MANUT.E REAPAR. DEFENS.-FUNDEPEG
1451 – FUNPROGE
1750 – PROTEGE GOIÁS
1752 – FUNDO DE APORTE À CELG D. S.A – FUNAC
1880 – FUNDO FINANC. REG. PROP. PREVID. SERVIDO
1881 – FUNDO FINANCEIRO DOS MILITARES
1882 – FUNDO PREVIDENCIÁRIO
1950 – FUNDO ESP. PAG. ADVOG. DATIVOS/S. A. J.
2153 – FUNDO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – FEMA
2550 – FUNDO DE ARTE E CULTURA DE GOIÁS
2850 – FUNDO ESTADUAL DE SAUDE- FES
2950 – FUNDO EST. DE SEGURANÇA PÚBLICA-FUNESP
2951 – FUNDO PENITENCIÁRIO ESTADUAL – FUNPES
2952 – FUNDO EST.PROT.DEFESA CONSUMIDOR-FEDC
2953 – FUNEBOM
2954 – FUNDO DE REAP. E APERF. DA PM

Fundos 2019-2024
2955 – FUNDO DE COMB. LAVAG. E CAP.E ORG CRIMI
3051 – FEAS
3052 – FECAD
3055 – FUNDO EST. DA PESSOA IDOSA
3153 – FUNDO DESENV. METROP. DE GOIÂNIA
3350 – FUNDO PART.Á INDUSTRIALIZACÃO-FOMENTAR
3351 – FUNPRODUZIR
4050 – FUNDO ESP.IMPLA PROG.VEIC.LEVE S/TRILHOS
4250 – FUNDO ESTADUAL DO TRABALHO
4350 – FUNDEINFRA
4380 – FUNDO CONSTITUCIONAL DE TRANSPORTES

Em seguida, vejamos a alocação de recursos para os fundos goianos entre um período de 2019 a 2025.

O montante total destinado aos fundos apresentou crescimento expressivo, saindo de R$ 11,6 bilhões em 2019 para R$ 19,5 bilhões em 2025, representando um aumento acumulado de 68% no período analisado. Este crescimento, entretanto, não se deu de forma linear. Observa- se uma elevação acentuada entre 2019 e 2020 (18%), seguida por uma leve retração em 2021 (-0,7%). O biênio 2022-2023 retomou a trajetória ascendente com aumentos consecutivos de 12,5% e 12,6%, respectivamente. O ápice da alocação ocorreu em 2024, quando o montante atingiu R$ 20,3 bilhões, seguido por uma moderada redução de 3,7% em 2025.

Quando analisamos individualmente os três maiores fundos, verificamos que estes mantiveram posições relativamente constantes em termos de ordenamento por valor alocado. O Fundo Financeiro do Regime Próprio de Previdência dos Servidores permaneceu como o maior receptor de recursos em todo o período, com crescimento constante, passando de R$ 4,9 bilhões em 2019 para R$ 6,6 bilhões em 2025, refletindo o caráter obrigatório previdênciário.

O Fundo Estadual de Saúde, segundo colocado, apresentou o crescimento proporcional mais expressivo entre os principais fundos, mais que

duplicando sua dotação orçamentária ao passar de R$ 2,7 bilhões em 2019 para R$ 6,0 bilhões em 2025. Este aumento substancial possivelmente reflete tanto o impacto da pandemia de COVID-19, que evidenciou a necessidade de fortalecimento do sistema de saúde, quanto uma reorientação estratégica da administração pública em favor deste setor, sem contar da vinculação constitucional implica em uma maior rigidez orçamentária e financeira no âmbito da súde e da educação.

Merece destaque a evolução do FUNDEINFRA (Fundo de Infraestrutura), que emergiu como um dos cinco maiores fundos apenas nos exercícios de 2024 e 2025, com alocações expressivas de R$ 1,16 bilhões e R$ 1,36 bilhões, respectivamente. Esta ascensão representa uma reorientação significativa de recursos para o setor de infraestrutura, possivelmente alinhada com estratégias de desenvolvimento e retomada econômica pós-pandemia.

Ainda assim, O FUNDESP-PJ (Fundo Especial do Poder Judiciário) apresentou uma evolução orçamentária notável no período analisado. Partindo de uma dotação de R$ 576,3 milhões em 2019, o fundo experimentou um crescimento constante até 2022, quando alcançou R$ 839,9 milhões. Entretanto, a partir de 2023, coincidentemente o ano da decisão do STF, observa-se uma inflexão acentuada na curva de crescimento, com o valor autorizado saltando para R$ 1,28 bilhão, representando um aumento de aproximadamente 53% em relação ao exercício anterior.

Este padrão se intensificou no exercício de 2024, quando o FUNDESP-PJ atingiu o expressivo montante de R$ 2,02 bilhões, o que configura um crescimento de 57% em relação a 2023 e impressionantes 250% em comparação com 2019. Mesmo com a ligeira redução para R$ 1,5 bilhão em 2025, o fundo manteve-se em patamar substancialmente superior ao período pré-decisão do STF.

A correlação temporal entre a decisão do STF na ADI 6.930 e a expressiva elevação dos recursos alocados ao FUNDESP-PJ sugere um impacto direto do novo entendimento jurídico sobre a gestão orçamentária do fundo. A exclusão das despesas do teto de gastos efetivamente removeu uma importante limitação fiscal que limitava a expansão orçamentária, permitindo uma realocação mais flexível e ampliada de recursos.

É importante contextualizar que a decisão do STF fundamentou-se no entendimento de que os fundos especiais do Judiciário possuem natureza jurídica específica, com receitas próprias provenientes majoritariamente de custas, emolumentos e taxas judiciárias. Na interpretação da Corte, estas receitas não configurariam recursos fiscais ordinários sujeitos às limitações do teto de gastos, mas sim recursos vinculados à prestação jurisdicional e ao aprimoramento dos serviços judiciais.

Os dados analisados evidenciam que esta interpretação produziu efeitos práticos imediatos no planejamento orçamentário do Poder Judiciário. A liberdade para expandir despesas sem as restrições do teto fiscal traduziu-se em alocações substancialmente ampliadas para o FUNDESP-PJ e demais fundos relacionados à justiça, alterando significativamente a dinâmica distributiva dos recursos públicos.

Diante disto, a gestão das finanças públicas contemporâneas encontra-se diante de um complexo dilema que envolve a necessidade de conciliar flexibilidade alocativa e garantia de recursos para políticas públicas essenciais. Neste contexto, a criação e instituição de fundos especiais emerge como um fenômeno crescente na administração pública brasileira, representando uma resposta estratégica aos desafios estruturais do financiamento estatal.

A principal motivação para a proliferação destes instrumentos orçamentários reside precisamente na busca pela natureza permanente de receitas. Os fundos especiais, ao estabelecerem vinculações específicas entre determinadas fontes de arrecadação e áreas de aplicação pré-definidas, asseguram um fluxo contínuo e previsível de recursos para políticas públicas consideradas prioritárias, protegendo-as, em tese, das oscilações conjunturais e das disputas orçamentárias anuais.

Esta característica de perenidade no financiamento apresenta-se como uma solução atrativa para gestores públicos confrontados com a necessidade de implementar políticas de longo prazo que exigem continuidade e estabilidade. Em setores prioritários, a garantia de recursos vinculados proporciona o horizonte temporal necessário para o planejamento e execução de intervenções estruturantes, que frequentemente ultrapassam os ciclos políticos e administrativos.

Por outro lado, a multiplicação de fundos especiais inevitavelmente conduz a uma maior rigidez orçamentária, uma vez que parcelas crescentes da receita

pública tornam-se comprometidas com finalidades específicas, reduzindo a margem de discricionariedade dos gestores na alocação dos recursos. Quando determinadas receitas estão rigidamente dispostas apenas para execução de despesas especificadas, limita-se a capacidade do poder público de responder a novas demandas ou reorientar prioridades diante de contextos emergentes.

Esta tensão entre a garantia de financiamento para políticas essenciais e a rigidez alocativa constitui o cerne do debate sobre a proliferação de fundos especiais. Se, por um lado, a vinculação representa uma salvaguarda contra a descontinuidade administrativa e a volatilidade das prioridades governamentais, por outro, pode cristalizar uma estrutura de gastos públicos potencialmente desalinhada com as necessidades dinâmicas da sociedade.

Não obstante os desafios que impõem à governança orçamentária, os fundos especiais consolidaram-se como instrumentos privilegiados para a efetivação de políticas públicas estruturantes. Ao estabelecer mecanismos que garantem a regularidade e previsibilidade do financiamento, estes dispositivos criam condições favoráveis para intervenções de maior amplitude e profundidade em áreas estratégicas do desenvolvimento socioeconômico.

No contexto brasileiro, onde a instabilidade fiscal e as descontinuidades administrativas historicamente comprometeram a implementação de políticas de Estado, a instituição de fundos configura-se como uma resposta pragmática à necessidade de salvaguardar iniciativas cruciais. A vinculação de receitas, nesta perspectiva, não representa apenas uma técnica orçamentária, mas uma escolha política que reflete determinadas prioridades coletivas e o compromisso com sua preservação no tempo.

Sob essa perspectiva, possibilita-se realizar uma análise que questiona a indispensabilidade do conceito de fundos especiais, particularmente no que diz respeito à vinculação de receitas. Essa reflexão desconstrói a ideia de que a vinculação de receitas seja, necessariamente, uma garantia efetiva de recursos. Em outras palavras, desafia-se a visão de que os fundos especiais sejam um antídoto infalível contra as incertezas financeiras, tal como originalmente concebidos. Além disso, problematiza-se a percepção de que esses instrumentos garantem maior flexibilidade e agilidade na alocação de recursos, especialmente em situações que demandam respostas rápidas a emergências ou oportunidades de inovação.

Nessa ótica, com a instituição da Conta Única no Estado de Goiás, através da Lei Complementar n.º 121, de 21 de dezembro de 2015, enseja um nível de integração da administração financeira, abordando um acolhimento de todos os recursos originários do orçamento do Estado, independentemente das fontes de recursos, dos seus titulares ou beneficiários, das vinculações de gasto e dos agentes arrecadadores, resguardada a autonomia administrativa e financeira dos demais Poderes e Instituições quanto aos recursos que, por lei, seja por eles arrecadados. Ou seja, os recursos financeiros não transitam por etapas intermediárias nem dependem de um mecanismo adicional, como um fundo especial, para alcançar diretamente seu propósito final, como o financiamento de uma política pública, por exemplo.

Ademais, a dependência dos fundos como mecanismo para assegurar uma gestão ágil na administração direta, especialmente no que tange à autonomia financeira do órgão gestor, outra justificativa tradicionalmente associada à sua utilização, perdeu completamente sua relevância e propósito, já que a CUTE garante a movimentação on-line de recursos financeiros dos órgãos e entidades vinculados ao SIOFINet, viabilizando a manutenção da autonomia e a individualização das operações financeiras de cada entidade, o controle imediato dos gastos em relação às disponibilidades financeiras, garantindo maior eficiência e transparência na gestão dos recursos públicos.

No aspecto da vinculação de receitas como uma garantia efetiva de recursos, se faz necessário apontar que os fundos não são uma forma de escape às regras fiscais vigentes, estando sujeitos a contingenciamento de despesas, de forma a alinhar o orçamento anual às metas fiscais estabelecidas. Vejamos o art. 9 da Lei Complementar Federal n 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 177, de 2021)

O contingenciamento, à primeira vista, afeta diretamente as despesas vinculadas aos fundos, que, em condições normais, seriam executadas conforme sua destinação específica. Essa limitação orçamentária imposta pelo contingenciamento pode comprometer a implementação de políticas públicas e a realização de projetos financiados por esses fundos, ao restringir temporariamente o acesso aos recursos.

Ainda, é interessante esclarecer que o excesso de vinculações de receita, ou seja, o excesso de fundos reduz o espaço disponível no orçamento e impede o ente federativo de alocar os recursos públicos consoante a sua realidade socio-econômica atual, impossibilitando uma melhor alocação de recursos para áreas que são prioridades governamentais. Ou seja, o excesso de vinculações de receitas se apresenta como um desafio significativo para a gestão orçamentária pública. Embora a intenção de proteger o financiamento de áreas essenciais seja notável, a rigidez resultante pode impedir uma alocação mais eficaz e responsiva dos recursos públicos.

Portanto, questiona-se: **por que não realizar uma vinculação de receita orçamentária, por meio de fonte de financiamento e programação orçamentária específica no interior do orçamento do gabinete da pasta?**

Este questionamento toca em um ponto crucial do debate sobre arquitetura orçamentária e eficiência administrativa. A proliferação de fundos especiais, embora justificada pela garantia de perenidade financeira para determinadas políticas públicas, frequentemente ignora alternativas mais simples e igualmente eficazes disponíveis no próprio arcabouço orçamentário tradicional.

A vinculação de receitas pode ser operacionalizada mediante mecanismos menos complexos, como a especificação de fontes de recursos e programas orçamentários dedicados dentro da estrutura regular dos ministérios ou secretarias. Esta abordagem permitiria alcançar objetivos semelhantes de proteção e direcionamento de recursos sem a necessidade de criar novas estruturas administrativas, com seus respectivos custos operacionais e camadas adicionais de complexidade burocrática.

Além disso, a pulverização orçamentária resultante da multiplicação de fundos especiais tende a comprometer a visão integrada das finanças públicas, dificultando o planejamento estratégico e a coordenação intersetorial. Quando cada política setorial busca blindar seus recursos através de fundos específicos, perde-se a capacidade de realizar ajustes dinâmicos baseados em avaliações abrangentes de custo-efetividade e prioridades conjunturais.

A experiência internacional aponta que sistemas orçamentários mais unificados, com menor fragmentação institucional, tendem a apresentar maior transparência e accountability, facilitando o controle social e a avaliação sistemática dos resultados. A excessiva compartimentalização de recursos em múltiplos fundos, ao contrário, obscurece a visão do conjunto e dificulta análises comparativas sobre eficiência alocativa.

Ademais, os custos administrativos associados à gestão de múltiplos fundos especiais raramente são adequadamente contabilizados nas análises de custo-benefício que fundamentam sua criação. Despesas com pessoal dedicado, sistemas específicos de controle, conselhos gestores e prestações de contas separadas representam um overhead significativo que poderia ser reduzido com abordagens mais integradas de vinculação orçamentária.

Em suma, embora a preocupação com a estabilidade do financiamento para políticas públicas essenciais seja legítima, a solução não necessariamente passa pela multiplicação de fundos especiais. Mecanismos de vinculação dentro da estrutura orçamentária convencional, combinados com aprimoramentos nos processos de planejamento plurianual e monitoramento de resultados, poderiam oferecer garantias semelhantes com maior eficiência administrativa e melhor governança sistêmica. O verdadeiro desafio consiste em fortalecer a institucionalidade orçamentária como um todo, em vez de fragmentá-la em múltiplos arranjos particularistas que, no longo prazo, podem comprometer tanto a flexibilidade quanto a transparência na gestão dos recursos públicos.

CONCLUSÃO

A análise empreendida neste estudo sobre os fundos especiais no orçamento público do Estado de Goiás, entre 2019 e 2025, revela questões estruturais significativas sobre a gestão de recursos públicos e os mecanismos de financiamento de políticas públicas prioritárias. Este trabalho permitiu identificar não apenas o crescimento expressivo dos recursos destinados aos fundos (68% no período), mas também a dinâmica complexa de sua distribuição entre diferentes áreas de atuação governamental, com destaque para os fundos previdenciários, de saúde e do judiciário.

Os resultados obtidos evidenciam que, embora os fundos especiais tenham sido concebidos como instrumentos de garantia de continuidade no financiamento de políticas públicas essenciais, sua proliferação tem gerado consequências potencialmente contraproducentes para a gestão orçamentária como um todo. A rigidez alocativa decorrente da excessiva vinculação de receitas, a fragmentação da visão sistêmica do orçamento e os custos administrativos adicionais representam desafios significativos que não podem ser ignorados em uma análise crítica sobre a eficiência na alocação de recursos públicos.

A pesquisa demonstrou que a justificativa histórica para a criação de fundos especiais – particularmente a necessidade de autonomia financeira e agilidade administrativa – mostra-se substancialmente enfraquecida no contexto atual, especialmente após a implementação da Conta Única do Tesouro Estadual (CUTE) pela Lei Complementar nº 121/2015. Este novo arranjo institucional já proporciona integração financeira, individualização de operações e controle em tempo real das disponibilidades, sem a necessidade de fragmentação em múltiplas unidades orçamentárias.

Constatou-se, adicionalmente, que os fundos especiais não constituem mecanismos de blindagem efetiva contra contingenciamentos orçamentários, estando sujeitos às mesmas restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal que afetam o orçamento geral. Este fato desconstrói a percepção de que a criação de fundos garantiria, por si só, a execução integral dos recursos a eles destinados.

Diante desse cenário, este estudo propõe uma reformulação na abordagem sobre vinculação de receitas, privilegiando mecanismos que preservem a integridade do planejamento orçamentário como um todo, sem fragmentá-lo em múltiplas estruturas administrativas paralelas. Uma alternativa viável seria a implementação de um modelo de gestão baseado em fontes de recursos e programas orçamentários específicos dentro das próprias secretarias e órgãos responsáveis pelas políticas públicas correspondentes.

Neste modelo proposto, a vinculação de receitas seria mantida através da especificação de fontes de recursos dedicadas, com clara identificação de sua origem e destinação, porém integradas ao orçamento do órgão responsável pela política pública. Esta abordagem preservaria a garantia de direcionamento dos recursos para finalidades específicas, atendendo ao princípio da vinculação, mas eliminaria a necessidade de criação de unidades orçamentárias adicionais com seus respectivos custos administrativos.

A execução orçamentária e financeira seria operacionalizada através de programas e ações específicos, claramente identificados no orçamento do órgão gestor, permitindo o mesmo nível de transparência e controle que os fundos especiais supostamente proporcionariam. Para garantir a participação social e o controle externo, poderiam ser mantidos conselhos gestores vinculados não a fundos, mas a políticas públicas específicas, com competência para monitorar a alocação das fontes vinculadas correspondentes.

Esta reorganização promoveria significativa simplificação administrativa, redução de custos operacionais e melhoria na visão integrada das finanças públicas, sem comprometer os objetivos legítimos de proteção ao financiamento de áreas estratégicas. Adicionalmente, facilitaria a análise comparativa entre diferentes políticas públicas, a avaliação sistemática de resultados e o planejamento estratégico governamental de médio e longo prazo.

A implementação desta proposta demandaria adaptações na legislação orçamentária estadual, mas não exigiria mudanças constitucionais ou em leis federais, estando dentro da competência legislativa do Estado. O processo poderia ser conduzido gradualmente, começando com um projeto-piloto em áreas selecionadas, permitindo o aperfeiçoamento do modelo antes de sua generalização.

Em síntese, este trabalho conclui que, embora a vinculação de receitas possa ser um instrumento legítimo para garantir prioridades orçamentárias, sua operacionalização através da proliferação de fundos especiais constitui uma solução ineficiente diante das alternativas disponíveis no atual arcabouço da gestão

financeira pública. A modernização dos sistemas de planejamento, execução e controle orçamentário permite hoje alcançar os mesmos objetivos com maior eficiência administrativa, transparência e capacidade de adaptação às mudanças nas prioridades coletivas, sem a necessidade de fragmentação institucional que caracteriza o modelo tradicional baseado em fundos.

A reorientação proposta não representa um enfraquecimento do compromisso com políticas públicas essenciais, mas sim uma evolução na forma de garantir seu financiamento sustentável, em um contexto de crescentes demandas por eficiência na gestão dos recursos públicos e de necessidade de responsividade às mudanças nas prioridades sociais.

Referências

1. ARENDT, Hannah. O que é política? Editora Bertrand Brasil, 2018.
2. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade de gestão fiscal.
3. GIACOMONI, J. Orçamento Público. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
4. GOIÁS. Lei nº 20.419, de 18 de fevereiro de 2019. Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2019. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, GO, 18 fev. 2019.
5. . Lei nº 20.754, de 28 de janeiro de 2020. Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2020. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, GO, 28 jan. 2020.
6. . Lei nº 20.969, de 29 de janeiro de 2021. Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2021. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, GO, 29 jan. 2021.
7. . Lei nº 21.232, de 26 de janeiro de 2022. Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2022. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, GO, 26 jan. 2022.
8. . Lei nº 21.755, de 30 de janeiro de 2023. Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2023. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, GO, 30 jan. 2023.
9. . Lei nº 22.144, de 11 de dezembro de 2023. Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2024. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, GO, 11 dez. 2023. KOHAMA, Heilio. Contabilidade pública. São Paulo: Atlas, 2009.
10. SANCHES, Oswaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Padronização dos Planos Plurianuais (PPAs) no Brasil: Desafios e Benefícios para a Gestão Pública

- **Juliani Nunes Campos Johanson**
  Secretaria de Economia e Planejamento do Estado do Espírito Santo, Brasil
  E-mail: juliani.campos@sep.es.gov.br
- **Janaina do Nascimento Valois**
  Secretaria de Economia e Planejamento do Estado do Espírito Santo, Brasil
  E-mail: janaina.valois@sep.es.gov.br
- **João Carlos Mello de Souza**
  Secretaria de Economia e Planejamento do Estado do Espírito Santo, Brasil
  E-mail:joao.souza@sep.es.gov.br
- **Álvaro Rogério Duboc Fajardo**
  Secretaria de Economia e Planejamento do Estado do Espírito Santo, Brasil
  E-mail: alvaro.duboc@sep.es.gov.br

Resumo

O Plano Plurianual – PPA, conforme definição de Andrade (2008) é o instrumento que conduz os gastos públicos de maneira racional e assegura a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos, sendo que qualquer ação do governo somente poderá ser executada se o programa estiver inserido no PPA. Para Giacomoni (2017), ele representa a síntese dos esforços de planejamento da administração pública, servindo como referência para a formulação de planos e programas governamentais, bem como para a definição do orçamento anual.

O artigo 165 da Constituição Federal de 1988 dispõe que os instrumentos de planejamento da administração pública seguem uma hierarquia composta pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), configurando-se como pilares do Sistema Orçamentário Nacional (Brasil, 1988). Paulo (2010) afirma que a Constituição Federal atribui ao PPA um papel fundamental na organização do Estado, uma vez que os demais instrumentos de planejamento e orçamento devem estar alinhados às suas diretrizes.

Nesse contexto, dada a relevância do Plano Plurianual para a administração pública, este artigo objetiva analisar a estrutura dos planos plurianuais dos estados brasileiros sob a perspectiva dos principais desafios e benefícios da padronização, destacando a importância para a governança pública.

O estudo utilizará pesquisa bibliográfica e documental com base nos planos plurianuais dos estados. Os dados se referem aos 26 estados da federação brasileira mais o Distrito Federal, abarcando o período de 2024 a 2027 (último PPA elaborado pelos estados). Pretende-se com os resultados concluir que a padronização dos PPAs pode contribuir significativamente para a modernização da gestão pública, além

de facilitar a harmonização das diretrizes estaduais com o planejamento federal, promovendo sinergia entre os entes da federação.

Palavras-chave: Plano Plurianual (PPA); Gestão Pública; Planejamento Governamental; Padronização

1. INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento governamental de médio prazo no Brasil. Previsto no artigo 165, §1º, da Constituição Federal de 1988, trata-se de uma lei de iniciativa do Poder Executivo que deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital, bem como para aquelas decorrentes ou relativas a programas de duração continuada.

Inserido no Título VI (Da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (Das Finanças Públicas), Seção II (Dos Orçamentos), o PPA integra, junto à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), o arcabouço normativo que estrutura o ciclo orçamentário brasileiro. A Constituição confere ao PPA um papel central na organização da atuação do Estado, ao determinar que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em conformidade com suas disposições (art. 165, §4º), e que a LDO e a LOA não contrariem seus fundamentos (art. 166).

A intenção do legislador constituinte foi elevar o planejamento à condição de princípio fundamental da administração pública, conferindo-lhe caráter normativo e vinculante para a formulação das políticas públicas e para a condução da gestão fiscal. Nesse sentido, o PPA orienta a atuação governamental por um ciclo de quatro anos, articulando programas, ações e metas com os objetivos estratégicos do Estado, sendo essencial para assegurar a eficiência na alocação dos recursos públicos, o cumprimento das metas governamentais e a promoção do desenvolvimento sustentável (GARCES; SILVEIRA, 2002).

Apesar de sua importância normativa e funcional, a análise dos PPAs dos estados brasileiros e do Distrito Federal revela expressiva heterogeneidade em sua estrutura, conteúdo e metodologia. Observam-se variações na organização dos programas, na definição de produtos, ações e metas, na vinculação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), no uso de indicadores de resultado e nos mecanismos de acompanhamento e avaliação. Essa diversidade, embora reflita a autonomia federativa garantida constitucionalmente, evidencia a ausência de diretrizes técnicas nacionais que estabeleçam um padrão mínimo de estruturação (GIACOMONI, 2017).

A falta de padronização compromete a comparabilidade entre os entes federativos, fragiliza a articulação nacional e dificulta o monitoramento integrado das políticas públicas, contrariando os princípios de uma gestão orientada por resultados e a transparência administrativa (BOUCKAERT; HALLIGAN, 2008). Como ressalta Souza (2006), a eficácia do planejamento depende da existência de estruturas claras, metas mensuráveis e ações bem definidas, vinculadas a objetivos estratégicos. Além disso, conforme argumenta Sachs (2015), o alinhamento dos instrumentos de planejamento à Agenda 2030 é essencial para garantir que os governos, em todos os níveis, promovam o desenvolvimento sustentável de maneira coordenada e efetiva.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a estrutura dos Planos Plurianuais (PPAs) dos estados brasileiros para o período de 2024 a 2027, com foco na identificação de padrões, lacunas e boas práticas, a fim de avaliar a necessidade de padronização técnica desses instrumentos como estratégia para fortalecer o planejamento público subnacional.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

a) Analisar o papel do Plano Plurianual no sistema de planejamento e orçamento público, com base na Constituição Federal de 1988 e na literatura;
b) Avaliar o nível de detalhamento dos principais elementos estruturantes dos PPAs, como programas, ações, produtos, metas físicas e financeiras, indicadores e vínculo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS);
c) Mapear as diferenças metodológicas e conceituais adotadas pelos estados na elaboração de seus PPAs;

d) Avaliar os impactos da ausência de padronização sobre a comparabilidade, o monitoramento e a articulação federativa das políticas públicas;
e) Discutir os benefícios decorrentes da padronização dos PPAs para a modernização da gestão pública, o fortalecimento da coordenação federativa e o aprimoramento da governança orçamentária.

3. METODOLOGIA

Com base no objetivo deste estudo, a pesquisa caracteriza-se como exploratória, tendo em vista que visa ampliar o conhecimento sobre a estrutura e o conteúdo dos PPAs estaduais referentes ao período de 2024 a 2027, tema ainda carente de sistematização analítica na literatura sobre planejamento público. Segundo Gil (2008), a pesquisa exploratória é especialmente útil quando o objetivo é proporcionar maior familiaridade com um problema, tornando-o mais explícito.

Simultaneamente, o estudo possui natureza descritiva, uma vez que se propõe a identificar, organizar e apresentar as principais características dos PPAs dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. De acordo com Vergara (2016), a pesquisa descritiva busca expor as particularidades de determinado fenômeno, sem necessariamente interferir nele, o que se mostra adequado para a sistematização das informações contidas nos documentos oficiais analisados.

Além disso, recorreu-se à pesquisa bibliográfica, por meio da análise de estudos e publicações científicas já consolidadas sobre o tema, e à pesquisa documental, por meio da coleta e análise dos PPAs disponibilizados nos websites oficiais dos estados brasileiros.

Assim, a coleta de dados foi realizada a partir da análise dos sites oficiais dos 26 estados da federação somado ao distrito federal. Foram analisados os Planos Plurianuais disponíveis e os elementos que os compõem, conforme os critérios estabelecidos na etapa anterior, a saber: mensagem do chefe do Poder Executivo; texto da lei; Anexo I – Diretrizes do Plano; Anexo II – Programas; Anexo III – Metas e Prioridades; e o Anexo de Metas e Prioridades vinculado à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), correspondente ao quadriênio de 2024 a 2027. A escolha do período teve como propósito evidenciar a estrutura vigente dos Planos Plurianuais, de modo a subsidiar a reflexão crítica dos gestores públicos e fomentar um debate qualificado acerca de eventuais revisões no instrumento, bem como da possível elaboração de normas padronizadas para os próximos ciclos de planejamento.

A investigação contribui para o fortalecimento da cultura do planejamento público, ao fomentar o debate técnico acerca da possível padronização dos PPAs no contexto federativo, com vistas à melhoria da coerência entre os entes federativos e à qualificação da governança orçamentária. A análise sistemática dos elementos estruturantes dos PPAs estaduais oferece subsídios importantes para a reflexão sobre o alinhamento vertical e horizontal do planejamento governamental, conforme discutido por Giacomoni (2017).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para fundamentar a afirmação de que o Brasil possui uma trajetória consolidada em planejamento estatal, com os primeiros esforços formais remontando ao início da década de 1930, destaca-se a análise de Marcelo de Paiva Abreu sobre a Missão Niemeyer. Essa missão, liderada por Sir Otto Niemeyer em 1931, foi convidada pelo governo brasileiro para propor alternativas frente à crise econômica decorrente da Grande Depressão de 1929. O relatório resultante evidenciou preocupações com a racionalização da ação estatal e a necessidade de coordenar políticas econômicas e fiscais de forma estratégica. Esse documento, elaborado por técnicos do Banco da Inglaterra a convite do governo brasileiro, já evidenciava a preocupação com a racionalização da ação estatal e a necessidade de coordenar políticas econômicas e fiscais de forma estratégica. Conforme aponta Curi e Cunha (2015), esse período marcou o início de uma tradição de planejamento que ganharia maior institucionalização nas décadas seguintes, especialmente com a criação do Conselho de Desenvolvimento em 1944 e, posteriormente, com o fortalecimento da atuação do Estado planejador durante os governos desenvolvimentistas do século XX.

A partir da década de 1940, o Brasil passou a adotar de forma sistemática planos governamentais de desenvolvimento, como parte do esforço de institucionalização do planejamento estatal. Entre os marcos históricos mais relevantes, destacam-se o Plano SALTE — voltado para as áreas de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia — lançado em 1947 durante o governo Eurico Gaspar Dutra; o Plano de

Metas, de 1956, concebido na gestão de Juscelino Kubitschek com o lema 'cinquenta anos em cinco'; e os Planos Nacionais de Desenvolvimento (I PND e II PND), implementados entre 1972–1974 e 1975–1979, respectivamente, sob a égide do regime militar, que buscaram acelerar o crescimento econômico por meio de forte intervenção estatal e investimentos em infraestrutura (SOUZA, 2004). Segundo Castro (2002), esses planos expressam distintas fases da história do planejamento brasileiro, refletindo tanto os modelos de desenvolvimento vigentes quanto as transformações no papel do Estado na economia.

4.1 O PAPEL DO PLANO PLURIANUAL NO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO

O planejamento governamental deve constituir-se em uma prática cotidiana, intrínseca ao próprio exercício de governar. Estabelecer prioridades, coordenar sua execução, articular apoios institucionais, bem como monitorar e avaliar políticas públicas são etapas essenciais desse processo. No contexto brasileiro, o PPA representa o principal instrumento de planejamento de médio prazo, por meio do qual o governo define diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, garantindo a coerência entre o planejamento estratégico e a alocação de recursos orçamentários (FEIJÓ E ALBUQUERQUE, 2022). Segundo Giacomoni (2017), o PPA é o elo entre o planejamento e o orçamento, funcionando como ferramenta essencial para a racionalização da ação governamental e para o fortalecimento da governança pública.

O Plano Plurianual (PPA) não se limita à previsão orçamentária, mas abrange também aspectos gerenciais e estratégicos da administração pública. Trata-se de um instrumento que articula os meios necessários para a atuação governamental, integrando recursos financeiros, humanos, organizacionais, materiais e de conhecimento, com o objetivo de orientar as decisões dos gestores públicos em benefício da sociedade (GARCES; SILVEIRA, 2002; MOTA, 2009).

Nesse sentido, Junior e Cunha (2015) destacam que o PPA visa organizar os programas governamentais de forma a equilibrar custo, qualidade e prazo, assegurando sua compatibilidade com a orientação estratégica da administração e com os recursos disponíveis. Busca-se, assim, garantir que a alocação de recursos nos orçamentos esteja em consonância com os planos definidos, promovendo a melhoria do desempenho gerencial da administração pública por meio de uma gestão orientada por resultados. Além disso, o PPA estimula a formação de parcerias internas e externas, possibilita a avaliação do desempenho físico das ações e o alcance dos objetivos estabelecidos, e cria condições para o aperfeiçoamento contínuo da qualidade e produtividade das políticas públicas. Também oferece elementos essenciais para que os sistemas de controle interno e externo possam relacionar a execução física e financeira aos resultados obtidos, explicita a distribuição regional das metas e dos gastos, e assegura maior transparência na aplicação dos recursos públicos e na apuração dos resultados governamentais.

Segundo Borges (2016), além de cumprir os objetivos centrais de organização e racionalização da ação pública, o Plano Plurianual também se propõe a eliminar a improvisação na administração governamental, organizar os serviços prestados à população sob a forma de programas, viabilizar o monitoramento e a avaliação das ações governamentais, e definir com clareza as metas e prioridades da gestão. Ademais, o PPA busca integrar planejamento, orçamento e gestão em um único eixo estruturante, atuando como instrumento de orientação e gestão estratégica da ação do governo. Visa ainda criar programas baseados nas demandas sociais, alinhados às prioridades definidas pela administração pública, além de promover a transparência, de modo que tanto o PPA quanto a Lei Orçamentária Anual reflitam, de forma coerente, as ações governamentais planejadas.

Os objetivos do Plano Plurianual (PPA), conforme argumenta Andrade (2008), estão orientados para a obtenção de resultados concretos, sendo operacionalizados por meio de programas que reúnem as diversas ações promovidas pelos entes federativos — União, estados, Distrito Federal e municípios. Nesse contexto, Santos (2012) ressalta que a adequada formulação do PPA requer a definição clara do problema a ser enfrentado, dos objetivos a serem alcançados, da população-alvo das políticas públicas, das estratégias de implementação e dos indicadores de desempenho que permitirão sua avaliação.

Assim, ao analisar os PPAs dos entes subnacionais, torna-se imprescindível verificar se tais elementos estão presentes de forma consistente e articulada, e se contribuem efetivamente para a qualificação do

planejamento público e para o fortalecimento da capacidade estatal de entrega de resultados à sociedade. Essa avaliação será aprofundada na seção subsequente.

4.2 ANÁLISE DOS ELEMENTOS ESTRUTURANTES DOS PPAS DOS ESTADOS BRASILEIROS E DO DISTRITO FEDERAL

A análise dos elementos estruturantes dos Planos Plurianuais (PPAs) dos estados brasileiros e do Distrito Federal teve como objetivo verificar a existência de padronização nas informações contidas em suas respectivas estruturas. Para tanto, foram examinados os seguintes componentes: texto legal do plano, programas governamentais, vinculação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), indicadores de resultado, ações orçamentárias, produtos, metas físicas e metas financeiras, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Estrutura dos planos plurianuais dos estados brasileiros e do Distrito Federal

Estados	Texto da Lei	Programas Governamentais	Alinhamento com os ODS e as metas Idos ODS	Horizonte Temporal das Metas dos Indicadores de Resultado	Ações Orçamentárias	Produto	Meta Física	Meta Financeira	Horizonte Temporal das Metas Físicas e Financeiras (na menor agregação)
Acre	Decreto: alterar objetivos e indicadores (art. 17)	Órgão, Objetivo, Público Alvo e Indicador	ODSx programa	não publicado/ detalhado no PPA	= Objetivos Específicos	= Indicador	Por Indicador (anual)	Por Programa (anual)	anual
Alagoas	Similar ao ES	Órgão, Objetivo, ODS, Público Alvo e Indicador	ODS x programa	não publicado/ detalhado no PPA	Ação	Similar ao ES, 1 por ação	Por Produto (24 e 25-27)	Por Produto (24 e 25-27)	2024 e final do PPA
Amapá	Similar ao ES	–	ODS x programa	ao final do PPA	Não tem	Não tem	Por indicador (27)	Por Programa (24-27)	final do PPA
Amazonas	Similar ao ES	Órgão, Objetivo, ODS, Público Alvo e Indicador	meta ODSx ao final do PPA Ação ação/iniciativa	ao final do PPA	Ação	Similar ao ES, 1 por açao	Por Produto (24 e 24-27)	Por Produto (24 e 24-27)	2024 e final do PPA
Bahia	Explica os campos dos indicadores (art. 6)	Descrição e Órgãos Participantes	não publicado/ detalhado no PPA	não publicado/ detalhado no PPA	= Compromisso	= Indicador de Compromisso	Por Ind. de Comp. (24-27)	Por Programa (24-27)	final do PPA
Ceará	Monitoramento quadrimestral e Avaliação bienal (art. 14 e 15)	Órgão, Justificativa, Objetivo	meta ODS x ação/iniciativa	anuais	objetivos Específicos	= Entregas	Por Entrega (24 e 25-27)	Por Entrega (24 e 25-27)	2024 e final do PPA
Distrito Federal	Detalha as atividades de Monitoramento e Avaliação (art. 10-17)	Contextualização, Problemas e indicadores	ODS x programa	anuais	Ação	Similar ao ES, 1 por ação	Por Produto (anual)	Por Produto (anual)	final do PPA
Espírito Santo	Inclusão, exclusão ou alteração de programas: projeto de lei específico à Ales ou revisão do PPA até 30 dias antes do envio da LOA; envio à Ales até 30 de abril de cada exercício do relatório de avaliação do PPA.	Órgão, Objetivo, ODS, Público Alvo e Indicador	ODS x programa	não publicado/ detalhado no PPA	Ação	1 por ação	Por Produto (24-27)	Por Programa e Ação (24-27)	final do PPA
Goiás	Similar ao ES	Descrição e Resultado Esperado	ODS x tema/ eixo/área	não publicado/ detalhado no PPA	= Iniciativa	Similar ao ES, 1 por iniciativa	Por Produto (24-27)	Por Produto (24-27)	anual
Maranhão	Plano Anual de Metas e Acordo de Resultados (art. 10 e 11)	Órgão, Objetivo, ODS, Público Alvo e Indicador	ODS x ação/ iniciativa	ao final do PPA	Ação	Similar ao ES, 1 por iniciativa	Por Produto (anual)	Por Produto (anual)	anual
Minas Gerais	Monitoramento bimestral (art. 12)	UO, Objetivo, ODS, Diretriz e Indicador	ODS x programa	anuais	Ação	Similar ao ES, 1 por iniciativa	Por Produto (anual)	Por Programa e Produto (anual)	anual
Mato Grosso	Mais de um produto por ação (art. 10)	UO, Objeto, ODS, Diretrizes Indicador	meta ODS x ação/iniciativa	anuais	Ação	Similar ao ES, ≥ 1 por ação	Por Produto (anual)	Por Programa e Produto (anual)	anual
Mato Grosso do Sul	Similar ao ES	UO, Objetivo, Meta e Indicadores	ODS x programa	não publicado/ detalhado no PPA	Ação	= Meta (parcialmente definidas)	Por Meta (anual)	Por Ação (24 e 25-27)	2024 e final do PPA
Pará	Similar ao ES	Diretriz, ODS, Objetivo e Indicadores	ODS x programa	ao final do PPA	Ação	Similar ao ES, 1 por ação	Por Ind. de Processo (anual)	Por Programa (24-27)	final do PPA
Paraná	Decreto: alterar metas de indicadores e de entregas (art. 18)	Órgão, Diretriz, Objetivo e Indicadores	ODS x ação/ iniciativa	anuais	Ação	= Entrega, ≥ 1 por ação	Por Entrega (anual)	Por Ação (24 e 25-27)	2024 e final do PPA
Paraíba	Similar ao ES	Órgão, Objetivo, ODS, Público Alvo e Indicador	ODS x programa	ao final do PPA	Ação (apenas citadas)	= "Meta", 21 por objetivo	Por Meta (anual) - tem referência	Por Programa (anual)	anual
Pernambuco	Subações: podem ser alteradas, respeitando a finalidade da ação (art. 4)	Objetivo e Órgão	ODS x tema/ eixo/área	não publicado/ detalhado no PPA	Ação	Similar ao ES, ≥ 1 por ação	Por Produto (anual)	Por Programa (anual)	anual
Piauí	Desafios estratégicos sintetizados, com indicadores de impacto (art. 3, III)	Órgão, Objetivo, ODS, Público Alvo e Indicador	ODS x ação/ iniciativa	não publicado/ detalhado no PPA	Ação	Similar ao ES, ≥ 1 por ação	Por Produto (anual)	Por Produto (anual)	anual

Estados	Texto da Lei	Programas Governamentais	Alinhamento com os ODS e as metas Idos ODS	Horizonte Temporal das Metas dos Indicadores de Resultado	Ações Orçamentárias	Produto	Meta Física	Meta Financeira	Horizonte Temporal das Metas Físicas e Financeiras (na menor agregação)
Rio de Janeiro	1) Entregas por região geográfica; 2) não incluídos pessoal, manutenção e obrigatórias que não contribuem para produção corrente de serviços; 3) monitoramento quadrimestral	1) multissetoriais 2) antes da programação completa dos programas tem um dash board com o panorama geral do programa; 3) programa, objetivo, indicador, órgão, unidade de planejamento, iniciativa, UO, metas, produto, indicador, ação	ODS x ação/ iniciativa	anuais	Ação	Por iniciativa (anual)	Por iniciativa (anual)	Por iniciativa (anual) e por ação (anual)	anual
Rio Grande do Norte	1) PPA participativo; 2) anexo de programas temáticos e anexo de programas de gestão; 3) monitoramento semestral	Programa, indicador, direito, objetivo, órgão, objetivo específico, indicador e entrega	ODS x programa	ao final do PPA	Ação	não tem	por Entrega (24 e25-27)	por programa (24-27)	final do PPA
Rio Grande do Sul	Alteração mediante decreto	Programa, objetivo, contextualização, indicador, entrega, resultado, produto e meta	ODS x programa	ao final do PPA	Ação	por ação	por ação 2024-2027	Por iniciativa 2027	final do PPA
Rondônia	1) Similar ao ES 2) no anexo a ação prioritária tem destaque em vermelho	UO, UO, programa, justificativa, eixo, gerente, público-alvo, objetivo, indicador, produto	não publicado/ detalhado no PPA	anuais	Ação	por ação	por região e anual	Por ação (anual)	anual
Roraima	Avaliação anual	UO, programa, eixo, objetivo, indicador, fórmula, ação	ODS x tema/ eixo/área	anuais	Ação	por ação (2024 e 2025-27)	por ação (anual)	Por programa (2024 e 2025-27) e Por ação (anual)	anual
Santa Catarina	há previsão para alteração anual do texto da lei	Programa, unidade, objetivo, meta, indicador, fórmula, público-alvo, indicador, polaridade, subação, produto	não publicado/ detalhado no PPA	ao final do PPA	subação (=ação)	por subação (24-27)	por subação (24-27)	por programa e por subação (24-27)	final do PPA
São Paulo	1) Definição da forma de medição e de apresentação do indicador; 2) não integram encargos, obrigações previdenciárias e em consignação; 3) as codificações dos programas permanecem até o fim do ciclo de programações; 4) os programas são monitorados por resultado; 5) são acompanhados com resultado por ação; 6) recomendações de órgãos de controle	Programa, órgão objetivo setorial, diagnóstico objetivo, público-alvo, abrangência, tipo, classificação, ODS, indicador, produto	meta ODS x ação/iniciativa	anuais	Ação	por programa, com metas anuais	com metas anuais	Por programa (25-27)	final do PPA
Sergipe	não consta atualização nas metas físicas e financeiras; mantido o horizonte de 4 anos	Programa, programa, órgão objetivo geral, objetivo específico, produto	não publicado/ detalhado no PPA	anuais	não tem	por indicador anual	Por programa anuais	anual	anual
Tocantins	Simples, com alteração posterior	Programa, fonte, objetivo, órgão, indicador, metas estruturantes, produto	não	ao final do PPA	não tem	por meta estruturante	por programa e por fonte 2024 e 2024-2027	anual	final do PPA

Fonte: Planos Plurianuais (vigência 2024-2027) dos estados brasileiros e Distrito Federal. Elaborado pelos autores

Os elementos descritos neste levantamento foram selecionados pelos autores a partir da estrutura base do Estado do Espírito Santo. A partir dessa tabela é possível realizar alguns destaques:

Os estados do Espírito Santo, Amazonas, Rondônia e Tocantins apresentam textos mais sintéticos em seus Planos Plurianuais, abordando de forma geral os principais conceitos, a possibilidade de revisão e a periodicidade da avaliação do plano. Em contraste, o estado de São Paulo adota um modelo mais detalhado, incluindo dispositivos específicos sobre as regras de medição e apresentação dos indicadores, bem como sobre a publicação das metas anuais de programação.

No que se refere à estrutura dos programas, observa-se que diversos estados — como Acre, Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraná e Paraíba — adotam modelos semelhantes, que incluem informações sobre o órgão

responsável, o objetivo do programa, o público-alvo e os indicadores associados. Por outro lado, estados como Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo apresentam estruturas mais detalhadas, incorporando elementos adicionais como panorama geral do programa, justificativa, diagnóstico e desdobramento em subações.

No tocante à incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos Planos Plurianuais, observa-se que nem todos os estados estabelecem uma relação explícita entre os ODS e os programas, como é o caso de Rondônia, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. Por outro lado, há estados que vinculam os ODS diretamente às ações orçamentárias, a exemplo do Maranhão, Amazonas e Piauí. Já Pernambuco e Rio Grande do Norte optam por associá-los aos objetivos estratégicos. Essa diversidade de abordagens revela a ausência de um referencial metodológico comum, o que dificulta a mensuração integrada do alinhamento dos PPAs às agendas globais de desenvolvimento sustentável. De acordo com Sachs (2015), a efetiva implementação da Agenda 2030 depende da capacidade dos governos de internalizarem os ODS nos seus instrumentos de planejamento e orçamento, de modo a garantir coerência nas políticas públicas e promover um desenvolvimento equilibrado, inclusivo e sustentável.

Outro aspecto relevante diz respeito aos indicadores de resultado, cuja definição de metas varia significativamente entre os estados. Enquanto algumas unidades da federação, como o Distrito Federal, Minas Gerais, Mato Grosso, Rondônia e Roraima, estabelecem metas anuais, outras — a exemplo de Amapá, Amazonas, Maranhão, Pará e Paraíba — definem metas apenas para o final do ciclo do plano, previsto para 2027. Observa-se, ainda, que determinados estados, como Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Piauí, não apresentam indicadores de resultado em suas estruturas, o que compromete a capacidade de monitoramento e avaliação das políticas públicas previstas no PPA. Como ressalta Bouckaert e Halligan (2008), a utilização de indicadores claros e mensuráveis é essencial para uma gestão pública orientada por resultados, pois permite aferir o desempenho das ações governamentais e fundamentar decisões com base em evidências.

No que se refere às ações orçamentárias, observa-se que alguns estados não detalham esse componente essencial da estrutura programática do Plano Plurianual. É o caso de Amapá, Goiás, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins, cujos PPAs **não apresentam informações específicas sobre as ações vinculadas aos programas. Essa ausência compromete a transparência, dificulta o alinhamento entre planejamento e execução orçamentária e limita a possibilidade de monitoramento e avaliação eficaz das políticas públicas. Conforme destaca Souza (2006), o detalhamento das ações orçamentárias é fundamental para assegurar a coerência entre as metas planejadas e os recursos destinados, além de fortalecer a capacidade de gestão orientada a resultados.**

Em relação aos produtos, observa-se variação quanto à forma de vinculação adotada pelos estados. Unidades federativas como Espírito Santo, Alagoas, Amazonas, Maranhão, Minas Gerais e Paraná associam os produtos diretamente às ações orçamentárias. Por outro lado, o estado do Rio de Janeiro estabelece a vinculação por iniciativa, o Rio Grande do Norte adota a categoria de entrega e São Paulo relaciona os produtos ao nível do programa. Essa diversidade de abordagens evidencia a ausência de um padrão nacional, o que pode dificultar a comparação e a análise integrada das políticas públicas entre os entes subnacionais. De acordo com Cunha e Miranda (2019), a definição clara e coerente de produtos é essencial para a gestão orientada a resultados, pois permite aferir a efetividade da ação governamental e assegurar maior transparência na aplicação dos recursos públicos.

As metas físicas também apresentam variações significativas quanto à forma de vinculação nos Planos Plurianuais dos estados. Em Roraima, as metas são associadas às ações; em Santa Catarina, às subações; em São Paulo, aos produtos; em Sergipe, aos indicadores anuais; em Tocantins, às metas estruturantes; e no Ceará, às entregas. Essa diversidade evidencia a ausência de uma padronização nacional, o que dificulta a comparabilidade entre os entes federativos e compromete o monitoramento sistemático dos resultados previstos. Segundo Cavalcante e Lotta (2015), a definição clara e padronizada de metas físicas é fundamental para o acompanhamento de desempenho governamental, permitindo maior precisão na aferição da efetividade das políticas públicas e no direcionamento dos recursos.

As metas financeiras também apresentam distintas formas de vinculação nos Planos Plurianuais analisados. No Acre, Distrito Federal, Mato Grosso e Santa Catarina, elas estão relacionadas ao nível do programa, sendo que este último ainda as associa às subações. Já os estados de Alagoas e Goiás vinculam as metas financeiras aos produtos, enquanto o Mato Grosso também as conecta às ações. No caso do Rio Grande do Sul, a vinculação ocorre por meio das iniciativas. Essa diversidade de modelos reforça a inexistência de um padrão nacional, dificultando a consolidação de dados e a análise integrada da alocação de recursos entre os entes subnacionais. Como destacam Giacomoni e Souza (2021), a vinculação clara entre metas físicas e financeiras é essencial para garantir a coerência entre o planejamento e a execução orçamentária, além de fortalecer a gestão fiscal responsável e o controle dos resultados.

A análise dos Planos Plurianuais (PPAs) dos estados brasileiros e do Distrito Federal evidencia uma expressiva heterogeneidade na forma como os entes subnacionais estruturam seus instrumentos de planejamento de médio prazo. As diferenças verificadas quanto à organização dos programas, à vinculação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), à definição de indicadores, metas físicas e financeiras, bem como à apresentação das ações orçamentárias e produtos, demonstram a ausência de diretrizes nacionais padronizadas que orientem a elaboração desses instrumentos.

4.3 BENEFÍCIOS DECORRENTES DA PADRONIZAÇÃO DOS PPAS PARA A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

A padronização dos Planos Plurianuais (PPAs) tem se revelado uma estratégia fundamental para a modernização da gestão pública, especialmente em contextos federativos como o brasileiro, caracterizado por uma significativa diversidade institucional entre os entes da federação. A adoção de modelos e metodologias uniformes para a estruturação do PPA contribui para o fortalecimento da capacidade de planejamento dos governos, promovendo maior coerência entre as ações de médio prazo e a execução orçamentária anual.

Entre os principais benefícios dessa padronização, destaca-se a facilitação da integração entre planejamento, orçamento e gestão, um dos pilares da gestão orientada para resultados. Ao definir uma linguagem comum e diretrizes técnicas compartilhadas, a padronização permite que os programas governamentais sejam mais facilmente monitorados, avaliados e comparados entre diferentes entes federativos, favorecendo o aprendizado institucional e a disseminação de boas práticas. Conforme destaca Bezerra (2021), a padronização fortalece o papel do PPA como instrumento estratégico e operacional ao proporcionar bases consistentes para o acompanhamento da execução das políticas públicas.

Outro impacto positivo consiste na melhoria da transparência e da accountability, à medida que a uniformização das estruturas facilita a compreensão dos planos pela sociedade civil e pelos órgãos de controle. Segundo Giacomoni (2017), a padronização contribui para qualificar os instrumentos de planejamento como mecanismos de controle social e político, uma vez que fortalece a clareza na definição de objetivos, metas e indicadores. Essa clareza favorece o exercício da cidadania e fortalece os processos democráticos de fiscalização e participação popular.

Adicionalmente, a padronização promove ganhos de eficiência administrativa, reduzindo a dispersão metodológica e facilitando a capacitação técnica dos quadros envolvidos no ciclo de planejamento (SANTOS, 2022).

No âmbito federal, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) têm desempenhado papel relevante na difusão de metodologias padronizadas de planejamento e avaliação, por meio de capacitações e publicações técnicas. O Banco Mundial, por sua vez, tem incentivado, por meio de programas de cooperação técnica e financiamento, a adoção de modelos integrados de planejamento e orçamento que favoreçam a eficiência, a transparência e o uso de evidências na tomada de decisão (WORLD BANK, 2020).

Autores como Bouckaert e Halligan (2008) reforçam que o uso de indicadores, metas e produtos bem estruturados é essencial para a efetividade da administração pública orientada a resultados. Nesse sentido, o fortalecimento da governança orçamentária no Brasil passa, necessariamente, pela qualificação técnica dos PPAs estaduais e pela promoção de mecanismos de cooperação e indução federativa, que favoreçam a adoção de boas práticas e a construção de um planejamento público mais efetivo, estratégico e alinhado às agendas nacionais e internacionais de desenvolvimento, como a Agenda 2030 (SACHS, 2015).

Por fim, ao alinhar os planos plurianuais às práticas contemporâneas de planejamento estratégico governamental, a padronização dos PPAs estimula a cultura da gestão por resultados, reforçando o papel do plano como instrumento efetivo de transformação da realidade social e econômica, e não apenas como exigência legal formal. Dessa forma, contribui decisivamente para o aprimoramento da governança pública e a consolidação de uma gestão mais eficiente, transparente e orientada às necessidades da população.

5. CONCLUSÃO

Considerando que o Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento das ações governamentais de médio e longo prazo, sua função é essencial para a coordenação de programas e iniciativas públicas, permitindo inclusive a redefinição de objetivos ao longo do período de sua vigência. No entanto, observa-se a ausência de uma estrutura padronizada para sua elaboração, o que compromete a comparabilidade e a qualidade das informações entre os diferentes entes federativos. Atualmente, não há regulamentação nacional que defina um modelo-padrão de estrutura para o PPA, restringindo-se a normatização apenas aos prazos de formulação, vigência e envio do plano.

Essa falta de uniformidade compromete a comparabilidade entre os PPAs, dificulta o monitoramento e avaliação das políticas públicas e limita a integração federativa em torno de objetivos comuns de desenvolvimento. Embora a descentralização do planejamento permita certa flexibilidade para a adaptação às realidades locais, torna-se evidente a necessidade de avanços na consolidação de um referencial metodológico nacional, que preserve as autonomias estaduais, mas garanta elementos mínimos de harmonização técnica e conceitual.

Diante das transformações ocorridas na administração pública contemporânea, torna-se cada vez mais necessária a introdução de aprimoramentos no processo de planejamento governamental. A padronização da estrutura do PPA, com informações mais relevantes, fidedignas e tempestivas, favorece a comparabilidade, a verificabilidade e a compreensão dos dados apresentados, elementos fundamentais para a gestão pública baseada em evidências. Segundo Bezerra (2021), a ausência de padronização metodológica nos PPAs compromete a efetividade do planejamento público e dificulta a articulação com os demais instrumentos orçamentários, o que demanda esforços coordenados para aprimorar a governança e a transparência.

A padronização dos Planos Plurianuais representa um avanço significativo para a consolidação de um modelo de gestão pública orientado para resultados, contribuindo diretamente para a modernização do Estado brasileiro. Ao estabelecer diretrizes metodológicas comuns entre os entes federativos, essa uniformização não apenas fortalece a integração entre planejamento, orçamento e gestão, mas também amplia a transparência e a capacidade de avaliação das políticas públicas.

Adicionalmente, a adoção de estruturas programáticas padronizadas possibilita ganhos em eficiência administrativa, facilita a cooperação federativa, reduz assimetrias institucionais e proporciona melhores condições para o controle social.

Além disso, o apoio de instituições como a ENAP, o IPEA e o Banco Mundial tem sido fundamental para a disseminação de boas práticas e o aperfeiçoamento técnico das equipes responsáveis pelos PPAs. Nesse sentido, conforme destaca Bezerra (2021), a padronização dos planos plurianuais constitui um vetor essencial de aprimoramento da capacidade estatal de planejar com qualidade, avaliar com rigor e executar com efetividade.

Assim, a padronização do PPA não deve ser vista apenas como um procedimento técnico, mas como um instrumento de fortalecimento da gestão democrática e eficiente, em sintonia com os princípios constitucionais da administração pública e com os desafios contemporâneos da atuação estatal.

Este estudo pretende contribuir com pesquisadores das áreas de economia, contabilidade e administração pública, ao oferecer subsídios para a análise crítica e o aprofundamento do conhecimento sobre o tema. Busca-se também sensibilizar gestores e formuladores de políticas públicas quanto à importância de identificar por exemplo os indicadores e as metas não cumpridas no PPA, compreender suas causas e avaliar os impactos dessas falhas sobre a realidade local. Ao responder a essas questões, a pesquisa contribui para o aperfeiçoamento da tomada de decisão no âmbito das políticas públicas. Conforme destacam Haddad e Mota (2010), a gestão orientada para resultados depende da capacidade do Estado em planejar,

monitorar e avaliar o desempenho físico e financeiro dos programas governamentais, o que exige maior integração entre planejamento, orçamento e gestão.

Por fim, recomenda-se que estudos futuros avancem também na análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), com foco em verificação e intervenção sobre a coerência e integração entre os instrumentos de planejamento.

6. Referências

1. ABREU, Marcelo de Paiva. A missão Niemeyer. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 3–12, 1974. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/Y5nkscwrpxWr9QqWhrgspvF/?lang=pt>. Acesso em: 20 abr. 2025
2. ALBUQUERQUE, C. M. C. A.; MEDEIROS, M.B.; SILVA, P.H.F. Gestão de Finanças Públicas: Teoria e Prática de Planejamento Governamental e Orçamento Público. Brasília, Gestão Pública, 2022
3. ANDRADE, N. (Org.). Planejamento governamental de municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2008.
4. BEZERRA, Cândido. Planejamento governamental e orçamento público: desafios da integração e padronização nos entes federativos. Brasília: IPEA, 2021.
5. BORGES, José Carlos. Planejamento governamental: fundamentos e práticas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
6. BOUCKAERT, Geert; HALLIGAN, John. Managing Performance: International Comparisons. London: Routledge, 2008.
7. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 03 mar. 2025
8. CASTRO A. C. (Org.). Desenvolvimento em debate: Paineis do Desenvolvimento Brasileiro I. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3016/5/Desenvolvimento%20em%20debate%20-%20%20v.%202.pdf >. Acesso em: 15 abr. 2025.
9. CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015.
10. CURI, Luiz Felipe Bruzzi; CUNHA, Alexandre Mendes. Redimensionando a contribuição de Roberto Simonsen à controvérsia do planejamento (1944–1945): pioneirismo e sintonia. Nova Economia, v. 25, n. 3, p. 553–578, 2015. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-22532015000300003&script=sci_arttext. Acesso em: 20 abr. 2025.
11. GARCES, José Eduardo Sabo Paes; SILVEIRA, Márcia Helena Mendes da. Plano plurianual e a gestão estratégica no setor público. Brasília: ENAP, 2002.
12. GARCES, A.; SILVEIRA, J.P. Gestão orientada para resultados no Brasil. Brasília, Enap, 2002. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/1933/1/2002%20Vol.53%2cn.4%20Garces%20e%20Silveira.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2025.
13. GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
14. GIACOMONI, J. A. Orçamento público. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
15. GIACOMONI, James; SOUZA, Washington Luís Silva de. Planejamento e Orçamento Público: teoria e prática no Brasil. São Paulo: Atlas, 2021.

16. HADDAD, Sérgio; MOTA, Alexandre Navarro. Planejamento e orçamento público: plano plurianual, LDO e LOA. Brasília: ENAP, 2010.

17. JUNIOR, J. C.C.; CUNHA, A. S. Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3521/1/Planejamento%20e%20avalia%c3%a7%c3%a3o%20de%20pol%c3%adticas%20p%c3%ablicas.pdf >. Acesso em: 20 abr. 2025

18. MOTA, A. N. Planejamento público e Plano Plurianual: o desafio da integração e efetividade das políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009.

19. SACHS, Jeffrey D. The Age of Sustainable Development. New York: Columbia University Press, 2015.

20. PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44/42>. Acesso em: 03 mar. 2025

21. SANTOS, Adriana Rodrigues dos. Monitoramento e avaliação de programas no setor público: a experiência do PPA do Governo Federal no período 2000–2011. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, 2012. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/trabalhos-pos-graduacao/pdfs/MONITORAMENTO%20E%20AVALIA%C3%87%C3%83O%20DE%20PROGRAMAS%20NO%20SETOR%20P%C3%9ABLICO_.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025

22. SANTOS, B. Caminhos da Inovação no Setor Público. G Nova, Brasília, Enap, 2022. Disponível em: < https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7420/1/caminhos_da_inovacao_no_setor_publico.pdf >. Acesso em: 20 abr. 2025.

23. SOUZA, Celina. Estado, planejamento e políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). Políticas públicas no Brasil: teoria e prática. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

24. SOUZA, A. R. de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. Revista do Serviço Público, v. 55, n. 4, p. 5-29, 2004. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/254>. Acesso em: 20 abr. 2025.

25. WORLD BANK. Public Expenditure Review Toolkit. Washington, D.C.: World Bank, 2020. Disponível em: https://www.worldbank.org. Acesso em: 18 abr. 2025.

26. VERGARA, S. C. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Participação Popular e Transparência no Processo Orçamentário: Relato das Audiências Públicas para o PLOA 2025 Estadual

- **Felipe Augusto Santana de Oliveira**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação de Sergipe, Brasil
  E-mail: felipeaugusto.oliveira@seplan.se.gov.br
- **Isadora Britto Bastos**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação de Sergipe, Brasil
  E-mail: isadora.bastos@seplan.se.gov.br
- **Mayara Andreza Dantas Silva**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação de Sergipe, Brasil
  E-mail: mayara.dantas@seplan.se.gov.br

Resumo

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) representa uma etapa fundamental no ciclo orçamentário, articulando-se com o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Para além do mandamento legal, presente nos mais diversos dispositivos – tais como a Constituição Federal, as Constituições Estaduais, a Lei 4.320/1964, e a Lei Complementar 101/2000 – a realização de audiências públicas no curso do processo orçamentário promove a efetividade das políticas públicas, visto que permite melhor alinhamento entre as ações governamentais e os anseios da população. Essa forma de participação popular é, ao mesmo tempo, um instrumento de legitimidade democrática e construção da cidadania ativa e um desafio à burocracia do estado, tradicionalmente refratária a mudanças na cultura organizacional. O presente trabalho pode ser classificado como um estudo descritivo, pois seu objetivo primordial é a descrição das características de determinado objeto e o estabelecimento de relações entre variáveis estudadas, indo além da simples identificação da existência de relação entre variáveis e buscou ainda identificar e analisar a natureza dessa relação. Nesse caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa. Quanto ao procedimento técnico, entende-se que a presente pesquisa é *ex-post facto*, pois foi produzida após a aprovação do PLOA 2025. Buscou-se descrever as atividades desempenhadas pelas equipes do órgão central de Orçamento do estado durante a realização das audiências públicas do PLOA 2025, cujo objetivo central foi a coleta de sugestões da população nos diferentes territórios geográficos. Além disso, esta pesquisa apresenta os procedimentos, dificuldades, aprendizados e impressões das equipes técnicas quando da coleta e tabulação dos dados gerados pelas audiências, a interlocução com os órgãos finalísticos para incorporação das proposições populares no planejamento de ações para o exercício subsequente e os desafios de comunicação efetiva com a sociedade.

Palavras-chave: Orçamento; Participação Popular; Audiências Públicas.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento é uma função administrativa fundamental. Na gestão pública, da mesma forma, faz-se necessário planejar as ações a fim de que os objetivos do Estado, tais quais previstos no art. 3º da Constituição Federal (Brasil, 1988), sejam alcançados. Nessa esfera, o planejamento é cristalizado em três instrumentos: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (Paludo, 2024; Giacomoni, 2008). Adicionalmente, a carta constitucional, garantiu, através de vários dispositivos, a participação cidadã na elaboração desses instrumentos e na construção das políticas públicas. Especificamente, quando da elaboração do PLOA, a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, doutrina, conforme redação do art. 48, §1º, II a "participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos" (Brasil, 2000).

No âmbito do Estado de Sergipe, a Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação – Seplan foi recriada no ano de 2024, por meio da publicação da Lei n 9.373, de 15 de janeiro de 2024, que alterou a estrutura organizacional básica da Administração Pública Estadual. Com essa alteração, a elaboração da Lei Orçamentária Anual, que anteriormente era de responsabilidade da Secretaria de Estado da Fazenda – Sefaz, passa a ser de competência da Seplan. Nesse contexto de reformulação de processos e dinâmicas de trabalho na formulação dos instrumentos governamentais de planejamento e orçamento, são retomadas e restruturadas as audiências públicas do PLOA, realizadas nos territórios sergipanos.

Como mencionado anteriormente, o governo serve-se de instrumentos de planejamento e orçamento, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O primeiro deles, o PPA, é o instrumento que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. Sua elaboração é obrigatória e ocorre no primeiro ano de cada mandato do chefe do Executivo, garantindo continuidade entre gestões e promovendo o planejamento de longo prazo (Bonini, 2023). O PPA é fundamental para a integração das políticas públicas, pois organiza programas de governo em projetos e ações com objetivos claros, refletindo as prioridades estratégicas da administração (Borges, 2013).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, é um instrumento anual que orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), estabelecendo metas fiscais e prioridades governamentais para o exercício seguinte. A LDO também define parâmetros importantes, como o controle das despesas de pessoal e a previsão de riscos fiscais, sendo um mecanismo de ajuste entre o planejamento de médio prazo do PPA e a execução de curto prazo da LOA (Giacomoni, 2008). Além disso, a LDO tem a função de estabelecer normas para alterações na legislação tributária e para o equilíbrio entre receitas e despesas, conforme os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal (Paludo, 2024).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) detalha as receitas e despesas previstas para o ano fiscal, orientando a execução orçamentária de acordo com os limites estabelecidos. Em verdade, a LOA é o principal instrumento de operacionalização das políticas públicas, vinculando-se diretamente ao PPA e à LDO. Sua aprovação pelo Legislativo e a posterior sanção pelo Executivo são etapas fundamentais para a efetiva aplicação dos recursos públicos. Esses três instrumentos, quando utilizados de maneira integrada, garantem a coerência e a continuidade das ações governamentais, além de promoverem o equilíbrio fiscal e a publicidade na gestão dos recursos públicos (Fernandes; Souza, 2019).

Desde 1988, com a promulgação da Constituição Cidadã, os instrumentos formais de planejamento, ora mencionados, embora necessários, foram considerados insuficientes. Ao longo da década de 1990, a Administração Pública incorporou ações a fim de estimular a participação social nos processos orçamentários. Especialmente as administrações municipais, os "orçamentos participativos" são encarados como casos de sucesso da contribuição da população no planejamento público (Fedozzi, 1996).

A fim de garantir o estrito cumprimento legal e a participação social na construção dos instrumentos de planejamento, é necessário que a estrutura burocrática do estado compreenda a necessidade de uma

abordagem interdisciplinar. Esta se faz imperativa, dada a complexidade das atividades comtempladas pela Administração (Chrispino, 2016).

As experiências internacionais indicam a necessidade de conceber as políticas públicas, seu planejamento, execução, monitoramento, controle e financiamento de forma interdisciplinar (Scheren; Machado; Oro, 2024). Especificamente, quando do planejamento dessas políticas, é necessária sua previsão orçamentária, isto é, fixar o montante de despesa necessária ao seu cumprimento e as respectivas receita para seu financiamento. À primeira vista, uma tarefa simples, mas ganha contornos de grande complexidade, dado o escopo de atuação do Estado, a e o grande número de agentes envolvidos e impactados.

Estudos recentes, dentre os quais destacam-se Graton, Bonacim e Sakurai (2020), Capellini (2018) e Berthonlini e Pereira, (2017), destacam a importância das negociações políticas e da formação de coalizões para garantir a aprovação das leis orçamentárias. Essas negociações são influenciadas por fatores como a barganha política e as alianças partidárias, que podem impactar a execução das emendas parlamentares e a distribuição dos recursos públicos. Nesse sentido, a capacidade de articulação e diálogo entre os diferentes atores políticos é essencial para a governabilidade e para a implementação eficaz das políticas públicas.

A participação social no processo orçamentário, por meio de iniciativas como o orçamento participativo, tem se mostrado uma prática inovadora e eficaz para democratizar a gestão pública e aumentar a transparência e a eficiência na alocação dos recursos (Horochovski; Clemente, 2012). O orçamento participativo permite que a população participe diretamente na definição das prioridades orçamentárias, contribuindo para a legitimidade das decisões e para a promoção da justiça social.

Experiências de orçamento participativo em cidades como Porto Alegre e Belo Horizonte são frequentemente citadas como exemplos de sucesso, promovendo maior transparência e participação cidadã (Wampler, 2008). Além disso, o controle social, exercido por meio de conselhos de políticas públicas e pelo acompanhamento das contas públicas, é fundamental para a fiscalização e o aprimoramento da gestão orçamentária (Deprá; Leal, 2017).

A execução eficiente do orçamento público depende não apenas da competência técnica dos gestores, mas também da colaboração entre diferentes órgãos e instituições. A interdisciplinaridade, que integra conhecimentos de áreas como administração, economia e direito, contribui para uma gestão mais abrangente e eficiente, conforme demonstram os apontamentos de (Riscado; Ribeiro, 2020) e (Oliveira; Santos; Stradioto, 2020). No contexto brasileiro, a cooperação entre o Executivo e o Legislativo é fundamental para a aprovação dos instrumentos orçamentários e para a definição das prioridades governamentais.

O monitoramento da execução orçamentária é um processo contínuo que permite avaliar o desempenho das políticas públicas e ajustar a aplicação dos recursos conforme necessário. Ferramentas como o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e o acompanhamento dos relatórios de gestão fiscal são essenciais para o controle interno e externo das contas públicas (Barbosa *et al.*, 2023). Segundo Guedes *et al.*, (2021) a utilização de indicadores de desempenho e metas de eficiência é crucial para garantir que os recursos sejam aplicados de maneira eficaz, proporcionando melhores resultados para a sociedade.

A eficiência na gestão orçamentária está diretamente relacionada à capacidade de cumprir metas com o menor custo possível, sem comprometer a qualidade dos serviços públicos, de acordo com as indicações de (Messias; Ferreira; Soutes, 2018). Para isso, é fundamental o uso de boas práticas de governança e gestão, como a implementação de sistemas de controle interno robustos e a adoção de tecnologias que facilitem o acompanhamento e a avaliação das despesas (Oliveira, 2020). Além disso, a transparência e a prestação de contas são elementos fundamentais para o fortalecimento do controle social e para a promoção da confiança da população na administração pública (Romão, 2022).

Além desta introdução, o este trabalho apresenta ainda mais 4 seções: a primeira delas elenca os objetivos da pesquisa; em seguida são descritos os procedimentos e classificações metodológicas da obra; posteriormente, os resultados da pesquisa são apresentados e discutidos; por fim, apresentam-se as considerações finais e as sugestões para trabalhos futuros. Além dessas, ao final são apresentadas as referências utilizadas na condução do trabalho.

2. OBJETIVOS

O objetivo principal deste trabalho consistiu em analisar, de maneira abrangente e aprofundada, a efetividade da participação popular nas audiências públicas realizadas no âmbito do processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) referente ao exercício financeiro de 2025. A proposta central da pesquisa esteve orientada para compreender em que medida os mecanismos participativos disponíveis são capazes de promover, de fato, o envolvimento da sociedade civil na formulação das prioridades orçamentárias do poder público.

Além disso, este artigo procurou avaliar criticamente a metodologia adotada para a realização dessas audiências públicas, com especial atenção aos procedimentos utilizados para sua divulgação, tais como o uso de emissoras de rádio e o envio de ofícios, bem como aos meios empregados para a recepção das propostas oriundas da população. A análise também abrangeu a forma como as informações e conteúdos relativos ao orçamento público são apresentados e explanados à comunidade, a fim de verificar se esses elementos contribuem efetivamente para uma participação qualificada, consciente e representativa por parte dos cidadãos.

3. METODOLOGIA

A partir das contribuições de Gil (2002), Lakatos e Marconi (2003) e Bertucci (2011), esta pesquisa pode ser classificada como descritiva, visto que seu objetivo primordial é a descrição das características de um objeto e o estabelecimento de relações entre variáveis estudadas. Assim como outras pesquisas descritivas, o presente relato técnico, conforme apresentam Lakatos e Marconi (2003), vai além da simples identificação da existência da relação entre variáveis, buscando ainda a identificação e análise da natureza dessa relação. Nesse caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa. Dessa forma, embora definida como descritiva (com base em seus objetivos), este trabalho serve também para propiciar uma nova visão do problema analisado.

Quanto ao procedimento técnico, este relato pode ser classificado como uma pesquisa *ex-post facto*. A tradução literal para o termo latino é "a partir do fato passado", isto é, nesse tipo de pesquisa os estudos são realizados após a ocorrência de variações nas variáveis (Gil, 2002). O propósito básico (mas não exclusivo) das pesquisas *ex-post* é verificar a existência de relações entre as variáveis. Uma característica importante desse tipo de pesquisa é que o pesquisador não dispõe de controle absoluto sobre as variáveis estudadas, que constitui o fator presumível do fenômeno, porque ele já ocorreu. O que o pesquisador procura fazer nesse tipo de pesquisa é identificar situações que se desenvolveram naturalmente e trabalhar sobre elas como se estivessem submetidas a controles.

Pragmaticamente, a SEPLAN enviou ofícios às 75 prefeituras e câmaras municipais do estado, bem como convites a entidades representativas da sociedade civil. Além disso, foram realizadas campanhas em mídias digitais e entrevistas em rádios locais para divulgar o cronograma das audiências. Estas foram organizadas em seis polos regionais (os municípios de Capela – território Leste Sergipano, Estância – território Sul Sergipano, Nossa Senhora da Glória – território Alto Sertão, Aracaju – território Grande Aracaju, Itabaiana – território Agreste Central e Tobias Barreto – território Centro Sul Sergipano), além de uma audiência virtual, transmitida ao vivo pelo canal da SEPLAN no Youtube. Em cada encontro, a equipe técnica da Secretaria apresentou os principais instrumentos de planejamento e as diretrizes para a elaboração do orçamento, utilizando slides e outros recursos visuais. Os participantes puderam manifestar suas opiniões oralmente ou por meio de formulários físicos e digitais, disponíveis nos locais das audiências e no site do órgão.

Posteriormente, a equipe técnica da Seplan, catalogou todas as manifestações apresentadas durante as audiências, filtrou aquelas que seriam de competência da administração estadual e classificou-as por temas e encaminhou-as aos órgãos da estrutura administrativa ligadas à sua área de atuação, a fim de que fosse avaliada sua inclusão no planejamento de ações em 2025. Os órgãos receberam os dados e avaliaram quais das propostas poderiam ser contempladas no planejamento de ações para o exercício 2025 e remeteram à Seplan para consolidação e acompanhamento. Adicionalmente, Secretário de Planejamento, comprometeu-se publicamente em criar um marcador nas ações implementadas a partir de sugestões apresentadas nas audiências.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em cada audiência pública, uma servidora da Seplan/SE foi designada à relatoria do evento. Posteriormente, foram produzidas atas de cada audiência, que proporcionaram a produção de um relatório. Baseada nos referidos documentos, apresenta-se a síntese de cada audiência.

A primeira audiência foi realizada no território do Sul Sergipano, no município de Estância. As discussões giraram em torno da atualização e ampliação do parque industrial da região, com foco na geração de empregos. Outro ponto relevante na audiência fora o fortalecimento da infraestrutura de saúde: a sobrecarga do Hospital José Fontes e a carência de médicos nas Unidades Básicas de Saúde foram questões amplamente debatidas. Também foi enfatizada a necessidade de regularização fundiária no Conjunto Albano Franco, visando atrair investimentos e promover acesso a moradia à população.

A segunda audiência, foi planejada para contemplar os territórios do Alto e Médio Sertão, no município de Nossa Senhora da Glória. Naquela data, os presentes destacaram a importância da gestão hídrica para o desenvolvimento regional. Foram sugeridas soluções inovadoras, como o uso de tecnologias de dessalinização e energia solar para melhorar o abastecimento de água. Além disso, a ampliação de leitos hospitalares e a construção de um anel viário foram demandas prioritárias.

A terceira audiência foi proposta para contemplar os territórios do Leste Sergipano e Baixo São Francisco, no município de Capela, onde os temas centrais foram a agricultura familiar e o turismo sustentável. Representantes locais destacaram o potencial econômico do turismo e a necessidade de investimentos em infraestrutura e saneamento básico. A valorização das comunidades quilombolas e a inclusão das mulheres no mercado de trabalho também foram ressaltadas.

A quarta audiência, realizada no território do Agreste Central, no município de Itabaiana, destacou a necessidade de incremento dos investimentos em turismo, especialmente no Parque Estadual Serra de Itabaiana, através de parcerias com a iniciativa privada. Além disso, ressaltou-se a importância de ofertar cursos profissionalizantes na região.

No Centro Sul Sergipano, foi realizada a quinta audiência pública, no município de Tobias Barreto. Na oportunidade, os debates focaram na segurança alimentar, no abastecimento de água e na criação de um hospital regional. A falta de moradias dignas e a necessidade de fortalecer a apicultura como atividade econômica complementar também foram discutidas.

A sexta audiência foi realizada em Aracaju, para contemplar a região metropolitana. As principais demandas incluíram habitação popular, mobilidade urbana e segurança pública. A criação de uma Universidade Estadual em Sergipe foi sugerida como uma medida estratégica para reter talentos e promover o desenvolvimento local.

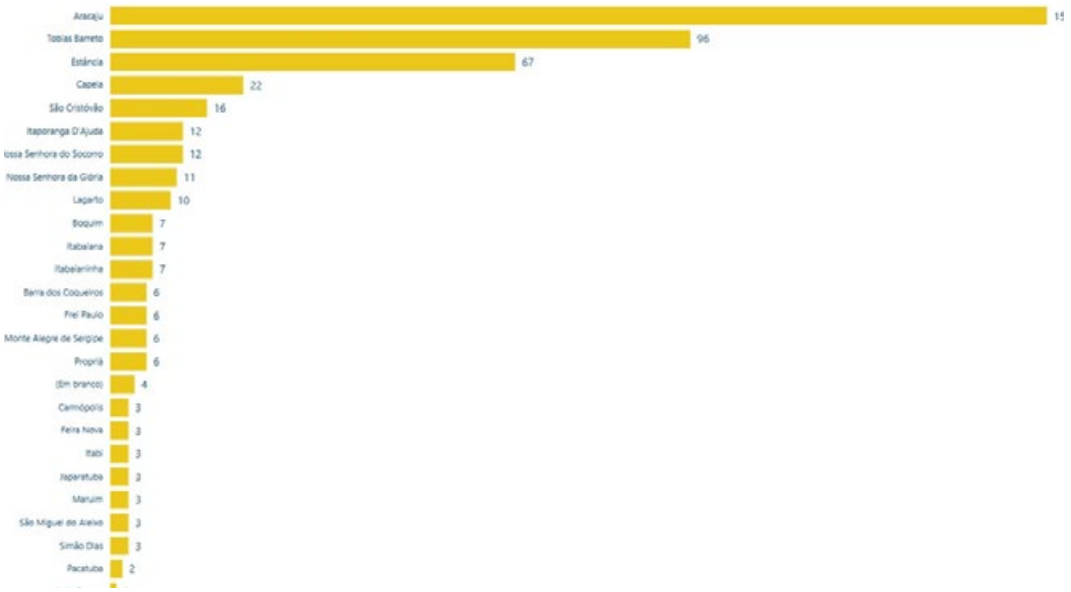
A última audiência foi realizada em meio virtual, buscando ampliar o acesso da população no processo de elaboração da peça orçamentária. Os temas abordados incluíram: primeira infância, direitos humanos (com foco em pessoas idosas e com deficiência) e das mulheres, ações voltadas à saúde pública (com ênfase na população acometida por fibromialgia e diabetes tipo 1), população quilombola e igualdade racial, pessoas LGBTQIA+, juventude, meio ambiente, sustentabilidade e proteção animal.

Faz-se necessário ressaltar que o tema envolvendo saúde pública fora abordado em quase todas as audiências realizadas através de sugestões de aumento de oferta, melhoria em hospitais ou até mesmo construção de novos hospitais.

Após a realização das audiências, a equipe técnica da Seplan consolidou as sugestões apresentadas através do formulário eletrônico disponibilizado, bem como a transcrição das sugestões realizadas oralmente durante as audiências.

Os cidadãos puderam realizar manifestações por três maneiras diferentes: formulários eletrônicos; formulários físicos; exposição oral. Ao final das audiências, computaram-se 475 (quatrocentas e setenta e cinco) manifestações, realizadas por 218 (duzentas e dezoito) pessoas diferentes. Cabe salientar que os formulários impressos preenchidos, bem como as manifestações orais, foram transcritos e juntados aos formulários eletrônicos, formando uma base de dados única. No Gráfico 1 é exibida a distribuição da quantidade de manifestações por município.

Gráfico 1 – Quantidade de manifestações por município

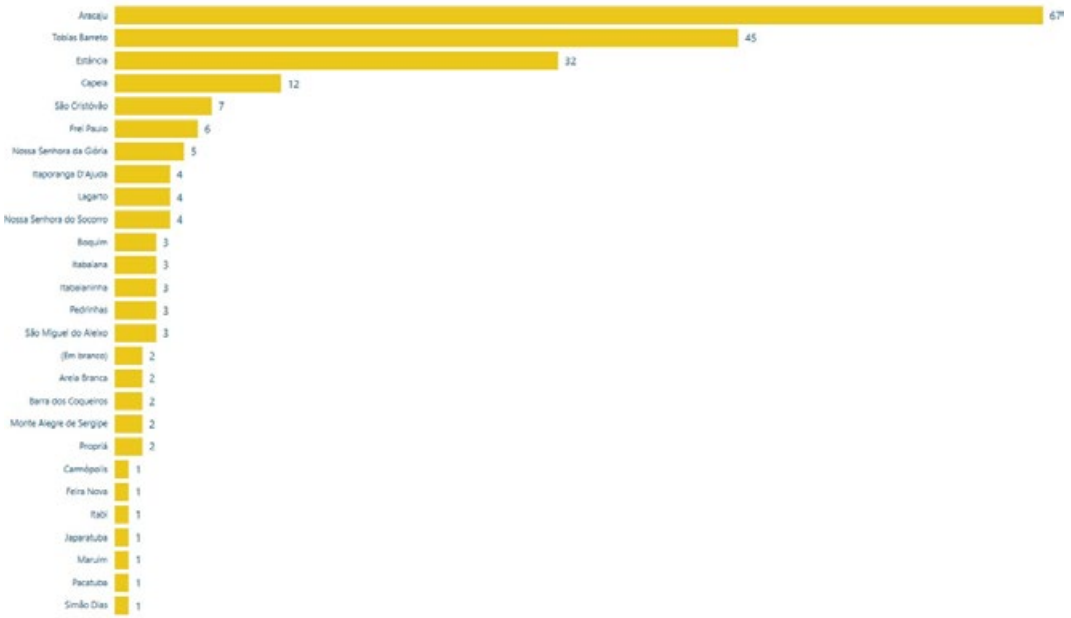


Fonte: elaboração própria

Como observado, o município de Aracaju, capital sergipana lidera o ranking de quantidade de manifestações, totalizando 155 apontamentos (33%), seguido por Tobias Barreto, com 96 indicações (20%) e Estância, com 67 manifestações (14%). A liderança aracajuana já era esperada, visto que é o município com maior população (603 milhões, aproximadamente, correspondendo a 28% da população estadual). Entretanto, o engajamento dos cidadãos tobienses e estancianos foi uma surpresa positiva, visto que no ranking populacional estadual, figuram nas posições e 7 e 6, respectivamente.

Como mencionado, cada participante das audiências pôde apresentar múltiplas manifestações, de sorte que a quantidade de manifestações (475) é bastante superior ao quantitativo de participantes (218). É interessante analisar um pouco mais de perto a dimensão "participantes" das audiências, a considerar, além da quantidade, o perfil desses cidadãos. O Gráfico 2 exibe a quantidade de participantes por município.

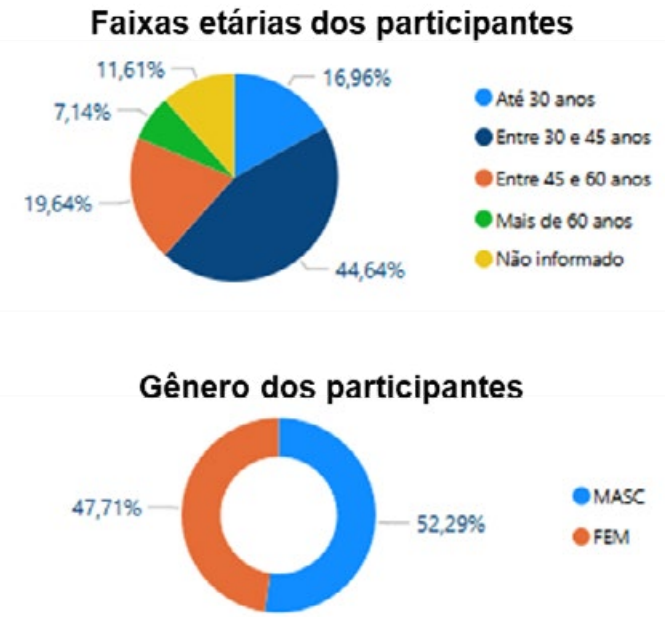
Gráfico 2 – Quantidade de participantes por município



Fonte: elaboração própria

O ranking de quantidade de participantes é praticamente o mesmo do ranking de manifestações. Em linha com a premissa de que mais gente participando, maior a quantidade de manifestações. Adicionalmente, pôde-se apurar o perfil etário e o gênero dos participantes, conforme exibido na Figura1.

Figura 1 – Perfil dos participantes



Fonte: elaboração própria

A maioria dos participantes estavam na faixa etária de 30 a 45 anos (44,64%), seguido da faixa etária entre 45 e 60 anos (19,64%). Pessoas com até 30 anos (17%, aproximadamente) e idosos (7,14%) foram estatisticamente menos significativos. Destaca-se ainda que mais de 11% dos participantes não informaram sua faixa etária. Quanto à participação por gênero, verificou-se certa equivalência, com ligeira predominância do gênero masculino (52,29%).

No formulário, ao apresentar uma manifestação, o cidadão deveria relacioná-la a uma área temática (por exemplo, saúde, educação, trabalho e empreendedorismo, assistência social, etc.). Na listagem, havia 22 áreas temáticas, com possibilidade de inclusão de área não contemplada na lista prévia. Após consolidadas todas as manifestações recebidas, a equipe da Seplan realizou a sua distribuição para os órgãos e entidades finalísticas, da Administração Direta e Indireta, conforme o seu escopo de atuação. Houve casos de manifestações que foram encaminhadas para mais de um órgão, quando se tratava de tema comum a mais de uma pasta.

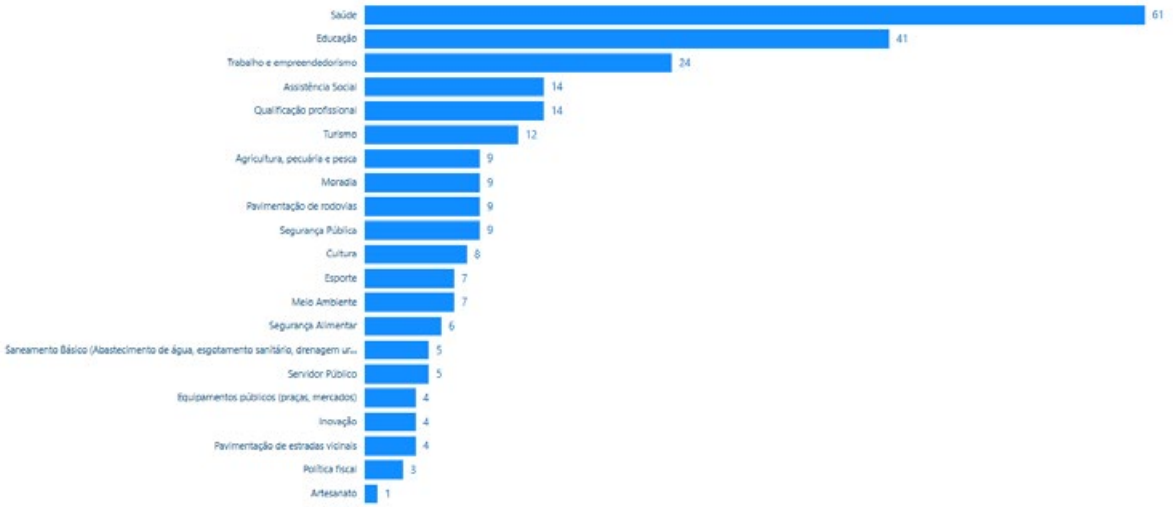
Nesse sentido, as 475 sugestões foram encaminhadas para 19 órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, que deveriam preencher alguns campos numa planilha eletrônica, dentre os quais se destacam "será possível contemplar a proposta no PLOA 2025?", "em qual ação orçamentária a proposta será contemplada?" e "qual estimativa de valor?". Ao final do preenchimento, os órgãos finalísticos remeteram os arquivos à equipe da Seplan para consolidação das informações.

Concomitantemente, a equipe da Seplan realizou análise qualitativa das propostas a fim de verificar quais estavam contempladas no Planejamento Estratégico do Governo de Estado de Sergipe 2023-2026, a nível de meta estratégica.

A tarefa seguinte à consolidação das manifestações populares e verificação da correspondência com os instrumentos de planejamento (LOA e Planejamento Estratégico) consistiu na triagem das propostas, tendo em vista que muitas das manifestações não eram propriamente sugestões para aplicação dos recursos públicos, mas indicações genéricas (por exemplo: "Avançar", "Segurança Hídrica", "Matar a fome do

povo"), ou ações de atribuição das gestões municipal ou federal (por exemplo: "duplicação da BR-235, no trecho entre Itabaiana e Aracaju", "construção do Ginásio Municipal de Estância", "Elaboração e implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida"), ou, ainda, manifestações em duplicidade. Essa etapa foi realizada qualitativamente pela equipe técnica da Seplan e, ao final, puderam ser computadas 256 propostas validadas, distribuídas em 21 áreas temáticas, conforme Gráfico 3.

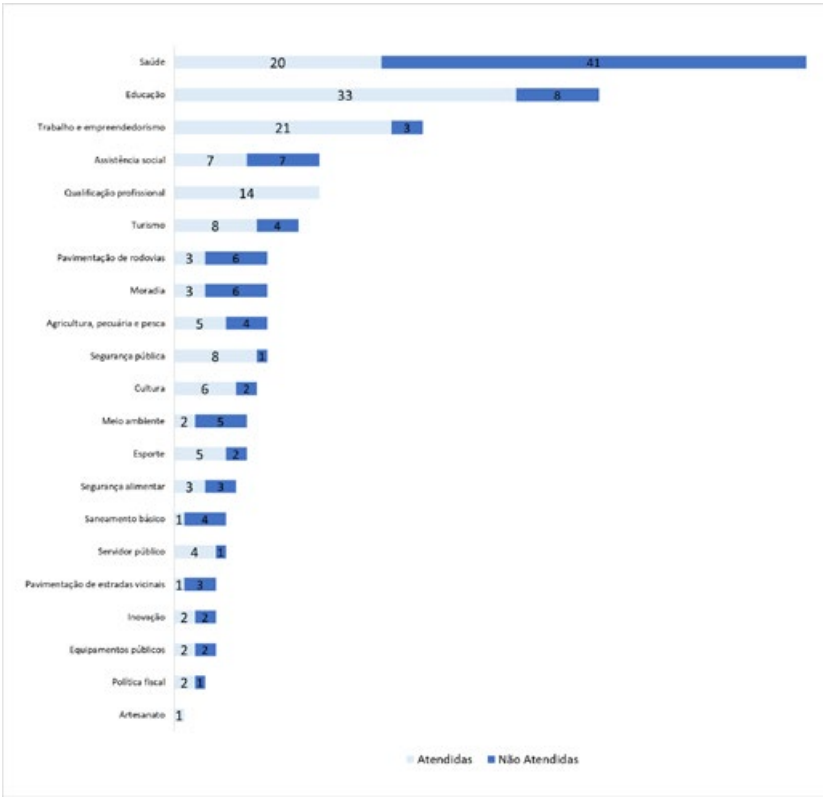
Gráfico 3 – propostas validadas por área temática



Fonte: elaboração própria

Das 475 manifestações, 256 foram validadas como sugestões ao PLOA 2025. Dessas, as áreas de Saúde (61 propostas – 24%), Educação (41 propostas – 16%) e Trabalho e Empreendedorismo (24 propostas – 9,4%) responderam por praticamente metade de todas as propostas. Outra análise importante, quiçá a mais relevante, é quanto à incorporação das sugestões ao orçamento previsto de cada órgão. Isto é, das 256 sugestões, quantas foram incorporadas ao planejamento de ações para o exercício 2025. O Gráfico 4 apresenta a quantidade de sugestões atendidas e não atendidas por área temática.

Gráfico 4 – propostas atendidas e não atendidas por área temática

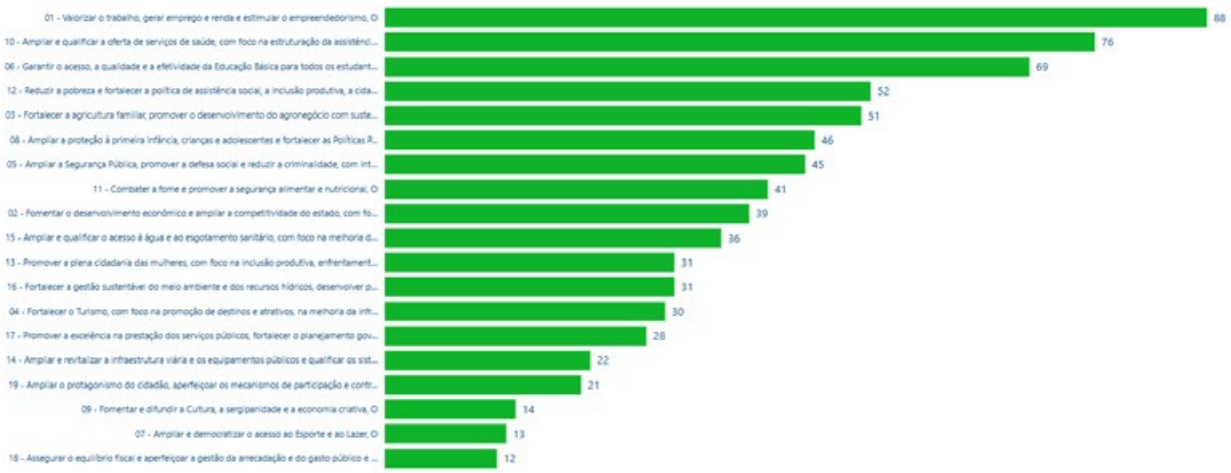


Fonte: elaboração própria

Neste tocante, observa-se um grau de atendimento médio das propostas por área temática em torno de 59,3%. Destacam-se algumas áreas com alto grau de incorporação das sugestões das audiências: "Qualificação Profissional" e "Artesanato" têm previsão de execução de 100% das sugestões apresentadas; "Segurança pública" planeja executar 89% das sugestões; "Trabalho e empreendedorismo" prevê executar 87,5% dos apontamentos validados. É verdade também que algumas áreas tiveram baixo grau de atendimento planejado, como o "Meio ambiente" (28,6%); "Pavimentação de estradas vicinais" (25%) e "Saneamento básico" (20%)

Além disso, os cidadãos foram instados a elencar, a partir de uma lista, três objetivos estratégicos que entendiam como prioritários, sob a justificativa de orientar a gestão estadual na implementação das políticas públicas. O Governo do Estado de Sergipe possui 19 objetivos estratégicos, a saber: 01 – valorizar o trabalho, gerar emprego e renda e estimular o empreendedorismo; 02 – Fomentar o desenvolvimento econômico e ampliar a competitividade do estado, com foco em inovação e tecnologia, melhoria do ambiente de negócios, aproveitamento do potencial energético e fortalecimento das cadeias produtivas; 03 – fortalecer a agricultura familiar, promover o desenvolvimento do agronegócio com sustentabilidade e melhorar as condições de vida no campo; 04 – fortalecer o Turismo, com foco na promoção de destinos e atrativos, na melhoria da infraestrutura e na qualificação profissional; 05 – ampliar a segurança pública, promover a defesa social e reduzir a criminalidade, com integração das políticas públicas, aprimoramento dos mecanismos de inteligência e fortalecimento do sistema de justiça; 06 – garantir o acesso, a qualidade e a efetividade da Educação Básica para todos os estudantes, em colaboração com os municípios, com foco na alfabetização na idade certa, no ensino integral e na educação profissional; 07 – ampliar e democratizar o acesso ao Esporte e ao Lazer; 08 – ampliar a proteção à primeira infância, crianças e adolescentes e fortalecer as políticas públicas para juventude; 09 – fomentar e difundir a Cultura, a Sergipanidade e a economia criativa; 10 – ampliar e qualificar a oferta de serviços de saúde, com foco na estruturação da assistência, na integralidade do cuidado e na integração dos serviços; 11 – combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; 12 – reduzir a pobreza, fortalecer a política de assistência social, a inclusão produtiva, a cidadania e a garantia dos direitos humanos; 13 – promover a plena cidadania das mulheres, com foco em inclusão produtiva, enfrentamento de todas as formas de violências e fortalecimento das políticas públicas; 14 – ampliar e revitalizar a infraestrutura viária e os equipamentos públicos e qualificar os sistemas de transporte, trânsito e mobilidade urbana; 15 – ampliar e qualificar o acesso à água e ao esgotamento sanitário, com foco na melhoria da prestação de serviços, e fomentar a gestão regionalizada e integrada de resíduos sólidos; 16 – fortalecer a gestão sustentável do meio ambiente e dos recursos hídricos, desenvolver políticas de proteção animal e combater as alterações climáticas e seus impactos; 17 – promover a excelência na prestação dos serviços públicos, fortalecer o planejamento governamental e inovar na gestão, com foco em transformação digital, valorização do servidor e produção de resultados à sociedade; 18 – assegurar o equilíbrio fiscal e aperfeiçoar a gestão do gasto público e os mecanismos de financiamento e de Parcerias Estratégicas de Estado; 19 – ampliar o protagonismo do cidadão, aperfeiçoar os mecanismos de participação e controle social e fortalecer a articulação com os municípios e as relações institucionais. O Gráfico 5 relaciona a quantidade de votos recebida por cada objetivo estratégico.

Gráfico 5 – votos recebidos por cada objetivo estratégico



Fonte: elaboração própria

O Objetivo 01 (valorizar o trabalho, gerar emprego e renda e estimular o empreendedorismo) recebeu a maior quantidade de menções (88 votos – 12%), seguido pelo Objetivo 10, focado em ampliar e qualificar serviços da saúde (76 votos – 10%) e Objetivo 06, concernente à educação básica (69 votos – 9%).

Apesar de as audiências terem cumprido sua finalidade, observaram-se, ao longo de suas realizações alguns pontos a serem melhorados nos anos seguintes. Na seção a seguir, aborda-se as recomendações, aprendizados e reflexões das audiências.

5. CONCLUSÃO

Sob olhar retrospectivo, os técnicos da Seplan, puderam evidenciar uma série de melhorias no processo de elaboração do PLOA, especificamente, em respeito às atividades relacionadas às audiências públicas. Inicialmente, foi pacífico entre os técnicos da Secretaria a necessidade de ampliar a quantidade de audiências, a fim de cobrir todos os territórios, além das audiências virtuais, com temas pré-estabelecidos. É também unânime que, para atender essa necessidade, as audiências deverão iniciar já no começo do segundo trimestre do exercício.

No que se refere ao eixo da comunicação institucional, recomenda-se fortemente a inclusão, desde as fases iniciais de planejamento e concepção das audiências públicas para elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o exercício de 2026, da Secretaria de Comunicação do Estado, em conjunto com a Assessoria de Comunicação da Secretaria de Estado do Planejamento (Seplan). Tal medida estratégica tem por finalidade fortalecer a inteligibilidade das mensagens dirigidas à população, assegurando que o conteúdo das ações governamentais seja compreendido de forma clara, objetiva e acessível pelos cidadãos, conforme os princípios que orientam a administração pública participativa e transparente.

Nesse sentido, as adequações necessárias nas estratégias de comunicação institucional devem abranger, de maneira ampla e sistemática, diversos aspectos fundamentais. Entre eles, destacam-se a ampla e eficaz divulgação das audiências públicas; a reformulação do formato e da linguagem dos formulários destinados à coleta de propostas da população — os quais deverão, preferencialmente, adotar exclusivamente o meio eletrônico, sem prejuízo da disponibilização de totens interativos para preenchimento presencial nos locais de realização das audiências. Ainda assim, deverá ser garantida a possibilidade de manifestação oral dos participantes durante os eventos, de modo a assegurar a pluralidade de formas de expressão e participação cidadã.

Outro ponto relevante diz respeito à dinâmica das apresentações realizadas pelas equipes técnicas do governo durante as audiências públicas, que devem ser conduzidas de forma didática, atrativa e sensível às demandas do público geral, contribuindo para a qualificação do debate e o fortalecimento do controle social. Ademais, torna-se imprescindível prever mecanismos de prestação de contas à sociedade após a aprovação da Lei Orçamentária, permitindo que a população acompanhe de forma clara e transparente

a incorporação ou não das contribuições apresentadas durante o processo participativo.

Relativo aos formulários eletrônicos a serem disponibilizados para a coleta das manifestações da população, recomenda-se a simplificação dos campos a serem preenchidos, bem como a reformulação de seu layout e arquitetura de informações, com o intuito de torná-los mais intuitivos, amigáveis e acessíveis a diferentes perfis de usuários, inclusive aqueles com menor familiaridade com tecnologias digitais. Para o tratamento e análise das contribuições recebidas, vislumbra-se como alternativa viável e inovadora a adoção de ferramentas de inteligência artificial, que poderão ser utilizadas para fins de tabulação, categorização e validação preliminar das sugestões, agilizando significativamente o processo de triagem e encaminhamento ao corpo técnico responsável pela consolidação do planejamento orçamentário.

Adicionalmente, destaca-se como essencial a pactuação, junto aos órgãos finalísticos da administração pública estadual, de critérios objetivos para a padronização das respostas às manifestações recebidas, bem como o estabelecimento de prazos razoáveis e previamente definidos para a devolutiva das sugestões eventualmente acolhidas no planejamento orçamentário. A esse processo deverá se somar um robusto sistema de monitoramento e acompanhamento das entregas previstas, assegurando que as propostas acatadas sejam efetivamente incorporadas ao ciclo de execução orçamentária.

Por fim, quanto à prestação de contas perante a sociedade civil, impõe-se a necessidade de revisão crítica da forma como a Seplan irá comunicar à população o grau de aderência do orçamento público às sugestões apresentadas pelos cidadãos ao longo das audiências. Para tanto, propõe-se a criação de uma plataforma digital específica — seja na forma de um portal temático, seja por meio de um painel interativo — que permita uma consulta simples, direta e transparente acerca das propostas contempladas, bem como do estágio de implementação de cada uma delas. Caberá à alta gestão do processo a definição de um conjunto claro de entregas concretas, um cronograma de execução detalhado e uma matriz de responsabilidades que contemple todos os membros das equipes técnicas e administrativas envolvidas, de forma a assegurar o comprometimento institucional com os princípios da transparência, da eficiência e da participação social no planejamento orçamentário estadual.

6. Referências

1. BARBOSA, V.; MELO, Y.; PAIVA, L.; COSTA FILHO, F. Transparência da gestão fiscal: uma análise sobre o nível de transparência dos municípios de médio e grande porte da região norte do Brasil. Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade, v. 11, n. 45, p. 1-17, 2023.
2. BERTHONLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. Revista de Administração Pública, v. 51, n. 4, p. 528-550, 2017.
3. BERTUCCI, J. Metodologia básica para elaboração de trabalhos de conclusão de curso. São Paulo: Atlas, 2011.
4. BONINI, W. O plano plurianual como ferramenta de planejamento e gestão: A experiência do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2023.
5. BORGES, L. O sentido da integração da política pública do Brasil na América do Sul. Texto para Discussão n. 1823. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.
6. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
7. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: 2000.
8. CAPELLINI, G. Execução de emendas parlamentares e orçamento impositivo brasileiro. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2018.

9. CHRISPINO, A. Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada. São Paulo: FGV Editora, 2016.

10. DEPRÁ, V.; LEAL, M. C. H. Fiscalização do orçamento público: accountability e controle social da atividade financeira do Estado. Revista do Direito Públic*o*, v. 12, n. 3, p. 216–241, 2017.

11. FEDOZZI, L. Do patrimonialismo à cidadania – Participação popular na gestão municipal: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. 1996. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, 1996.

12. FERNANDES, A.; SOUZA, T. Ciclo orçamentário brasileiro. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2019.

13. GIACOMONI, J. Orçamento público: teoria e prática. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

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

15. GRATON, L.; BONACIM, C.; SAKURAI, S. Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 5, p. 1361-1381, 2020.

16. GUEDES, F.; SILVA, T.; EL-DEIR, S.; RIBEIRO, A. Indicadores de desempenho ambiental no setor público: estudo de caso do Comitê Ecos de Pernambuco, Brasil. Revista Brasileira de Meio Ambiente e Sustentabilidade, v. 1, n. 4, p. 89-112, 2021.

17. HOROCHOVSKI, R.; CLEMENTE, A. Democracia deliberativa e orçamento público. Revista de Sociologia e Política, v. 20, n. 43, p. 127-157, 2012.

18. LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas. 2003.

19. MESSIAS, D.; FERREIRA, J.; SOUTES, D. Gestão de custos no setor público: um panorama de experiências internacionais. Revista do Serviço Público, v. 69, n. 3, p. 63-82, 2018.

20. OLIVEIRA, C.; SANTOS, C.; STRADIOTO, J. A interdisciplinaridade na administração pública: proposta de um modelo de avaliação. Acta Scientiarum. Human and Social Sciences, v. 45, n. 1, 2020.

21. OLIVEIRA, F. Modelagem de Processos para Mitigação dos Riscos Corporativos: Experiências e Desafios da Comissão de Controle Interno e Risco Corporativo do Hospital Universitário da Universidade Federal de Sergipe. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2020, Online. Anais [...]. 2020.

22. PALUDO, A. Administração Pública. Salvador: Editora Juspodivm. 2024.

23. RISCADO, P.; RIBEIRO, R. A interdisciplinaridade das políticas públicas: algumas considerações a partir das ciências sociais. Revista Política Hoje, v. 27, n. 1, p. 76-82, 2020.

24. ROMÃO, A. Accountability e a importância do controle social na administração pública: uma análise qualitativa. Brazilian Journals of Business, v. 3, n. 1, p. 236-254, 2022.

25. SCHEREN, G.; MACHADO, N.; ORO, I. Planejamento e orçamento público: uma revisão bibliométrica internacional. Revista de Contabilidade e Controladoria, v. 16, n. 2, 2024.

26. WAMPLER, B. A difusão do orçamento participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? Opinião Pública, v. 14, n. 1, p. 65-95, 2008.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Plano Plurianual 2024–2027 do Maranhão: Evolução do planejamento com base em aprendizados institucionais

- **Roberto Santos Matos**
  Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão, Brasil
  robertosantosmatos1@gmail.com
- **Maria Juliana de Souza Alves**
  Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão, Brasil
  msjulianaalves@gmail.com
- **Patrícia Reis França**
  Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão, Brasil
  patriciarfrancaa@gmail.com
- **Vinícius César Ferro Castro**
  Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão, Brasil
  viniciuscesar2@hotmail.com

Resumo

Dentre os principais objetivos da Constituição Federal de 1988 ao introduzir o Plano Plurianual (PPA) no sistema orçamentário brasileiro, destaca-se a promoção de uma alocação racional e planejada dos recursos públicos, fundamentada em diretrizes, objetivos e metas de médio prazo. No Maranhão, dando continuidade às melhorias introduzidas no PPA 2020-2023, a formulação do PPA 2024-2027 ampliou o processo de inovações, a partir do aperfeiçoamento metodológico, do aprimoramento da governança e do fortalecimento da cultura do planejamento baseado em evidências, alinhando-se ao desenvolvimento de longo prazo. Este artigo analisa as transformações metodológicas e estruturais implementadas no PPA 2024-2027 do Maranhão. O novo ciclo do PPA inaugura um modelo de planejamento mais estruturado, garantindo que as ações governamentais sejam articuladas com uma visão de longo prazo e respeitem os compromissos governamentais registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A formulação do PPA foi ancorada em diretrizes setoriais conectadas às estratégias de desenvolvimento do Maranhão 2050, assegurando que a ação governamental responda a desafios estruturais e setoriais de maneira integrada. A metodologia do PPA 2024-2027 trouxe avanços substanciais, com a introdução de ferramentas de monitoramento e avaliação mais eficazes e do Acordo de Resultados, cujo objetivo é garantir a execução eficiente das metas pactuadas entre as secretarias e o governo estadual. Outro diferencial do PPA 2024-2027 foi a participação ativa de especialistas no processo de formulação, proporcionando maior qualificação técnica na definição das diretrizes e programas governamentais. A construção do plano contou com uma ferramenta que serviu de insumo técnico para ancorar as propostas dos programas na utilização de dados e evidências, possibilitando comparar os problemas enfrentados pelo Maranhão com

a média do Nordeste e do Brasil, facilitando a priorização de políticas e ações mais eficazes. Ademais, trouxe, juntamente com a avaliação do PPA 2020-2023, um conjunto de boas práticas setoriais desenvolvidas por outros estados e consideradas exitosas, com o objetivo de subsidiar o redesenho dos programas e ações. Além disso, o sistema incentiva a intersetorialidade ao promover a conexão entre diferentes áreas do governo, reduzindo sobreposições e estimulando uma atuação coordenada entre os órgãos.

Palavras-chave:

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, ao instituir o Plano Plurianual (PPA) como instrumento central do sistema orçamentário brasileiro, conferiu-lhe a função de estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um horizonte de médio prazo (BRASIL, 1988). Seu desenho normativo pressupõe a articulação entre planejamento e orçamento e a indução de maior racionalidade à gestão pública, possibilitando a coordenação das políticas públicas em um ciclo integrado.

Conforme aponta Garcia (2000), os constituintes buscaram criar um instrumento capaz de explicitar as intenções de gasto do governo, conferir coerência às ações ao longo do tempo e viabilizar o exercício contínuo da avaliação e do controle das despesas públicas. De acordo com o autor, a ausência de uma explicitação formal das despesas previstas no Artigo 165 da Constituição Federal fez com que o PPA fosse assumido como substituto dos antigos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), ainda que herdasse destes uma temporalidade considerada inadequada.

Contudo, passadas mais de três décadas de vigência do texto constitucional relativo ao tema, diversas análises identificam lacunas institucionais e operacionais que comprometem a efetividade do PPA. Entre os principais desafios estão a ausência de uma metodologia consolidada, o descolamento entre o planejamento e a execução orçamentária e a fragilidade da vinculação entre os instrumentos de planejamento de médio e longo prazo.

Sobre esse aspecto, Oliveira (2015) complementarmente destaca a existência de uma assincronia jurídico-constitucional. Segundo o autor, o constituinte não deixou clara a abrangência e factibilidade do PPA. Pressupôs que a elaboração do instrumento fosse precedida por um desenho bastante nítido das políticas públicas setoriais e de um projeto de desenvolvimento que o direcionasse. Ademais, por não ser um orçamento plurianual, por não fixar limites orçamentários, depende do orçamento anual para ter eficácia.

Diante desse contexto, alguns entes subnacionais têm aprimorado suas metodologias de planejamento, visando aumentar a efetividade na aplicação dos recursos públicos e aperfeiçoar esse importante instrumento de planejamento. No caso do Maranhão, desde 2019, observa-se um processo contínuo de fortalecimento do sistema estadual de planejamento. O artigo intitulado "Plano Plurianual do Maranhão 2020-2023 e o Efeito Transbordamento do Sistema de Planejamento Estadual" destaca que o ciclo do PPA 2020-2023 trouxe um conjunto de inovações metodológicas voltadas à formulação de políticas públicas baseadas em evidências, à promoção da intersetorialidade e à ampliação da participação social (BAPI, 2023). Esse processo culminou, no ciclo subsequente, com a elaboração do PPA 2024-2027, cuja formulação foi orientada por um modelo conceitual de planejamento e ancorada no Plano Maranhão 2050 — o primeiro plano estratégico de longo prazo instituído pelo estado.

Nesse novo ciclo, o PPA do Maranhão assume um papel tático no sistema estadual de planejamento, articulando as diretrizes de longo prazo — oriundas do Plano Maranhão 2050 — aos instrumentos de curto prazo, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Maranhão 2050, enquanto instrumento da camada estratégica, oferece uma visão de futuro ancorada em objetivos estruturantes e áreas de resultado. A vinculação entre os dois instrumentos amplia a coerência entre planejamento e execução e reforça o alinhamento entre as metas do governo e os desafios estruturais do Estado.

Além de contribuir para o fortalecimento do ciclo de planejamento, essa abordagem qualifica o monitoramento da execução das políticas públicas, ao subsidiar os gestores com informações mais acessíveis e tempestivas (JANNUZZI, 2009). Esse arranjo integrado amplia a capacidade de avaliação da efetividade das ações

previstas, promovendo maior transparência e controle social. Ademais, contribui para superar o imediatismo que, segundo Candeas (2015), ainda caracteriza boa parte da administração pública brasileira e dificulta a adoção de uma perspectiva estratégica na formulação e implementação de políticas públicas.

O processo de elaboração do PPA 2024–2027 foi, ainda, qualificado por instrumentos de gestão como o Acordo de Resultados e o Painel de Elaboração da Programação. Esses mecanismos permitiram maior envolvimento dos órgãos setoriais e facilitaram o alinhamento entre prioridades governamentais, capacidades institucionais e metas de longo prazo, consolidando um modelo mais estruturado de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas no Maranhão.

Partindo dessa trajetória recente de evolução do planejamento formal do estado do Maranhão, com base em aprendizados institucionais, este artigo tem como objetivo analisar as inovações metodológicas, procedimentais e institucionais incorporadas na formulação do PPA 2024–2027, com ênfase em suas contribuições para o fortalecimento da governança do planejamento e para a qualificação da alocação dos recursos públicos. Parte-se da hipótese de que a articulação entre os níveis de planejamento de médio e longo prazo — apoiada na utilização de evidências, na participação técnica qualificada e em mecanismos de gestão por resultados — contribui para a construção de planos mais coerentes, exequíveis e orientados para resultados.

OBJETIVOS

Considerando-se a importância dos aprendizados institucionais e o aprimoramento contínuo do arcabouço legal que orienta o planejamento e orçamento estatal, este artigo elucida os avanços observados na elaboração do Plano Plurianual de 2024 – 2027. Trata-se de um empenho na difusão de práticas e metodologias com potencial de replicabilidade e da importância do uso de evidências na construção dos instrumentos de planejamento, contribuindo para o aperfeiçoamento desses dispositivos no Brasil.

Nesse sentido, destacam-se os seguintes objetivos deste trabalho:

OBJETIVO GERAL:

Analisar a formulação do Plano Plurianual 2024–2027 do Maranhão, destacando os aprendizados institucionais, as inovações metodológicas e os avanços decorrentes do ciclo anterior (2020–2023).

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Discutir a vinculação do Plano Estratégico de Longo Prazo Maranhão 2050 com o PPA 2024 – 2027, evidenciando a integração entre planejamentos de médio e longo prazo;
- Destacar as etapas do processo de elaboração do PPA 2024–2027, evidenciando sua sistematização metodológica e seu potencial de servir como parâmetro para outros entes federativos na qualificação do planejamento público;
- Descrever as ferramentas, processos participativos e inovações utilizadas na elaboração da programação, com destaque para o uso de evidências, dashboards e o Acordo de Resultados;
- Relacionar as agendas estratégicas e públicos transversais que compõem o documento;
- Refletir sobre os desafios futuros da consolidação do sistema de monitoramento e avaliação**,** como etapa essencial à institucionalização de uma cultura de gestão orientada por resultados.

METODOLOGIA

Do ponto de vista da elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, o Modelo Conceitual de Planejamento e o Plano Estratégico de Longo Prazo Maranhão 2050 foram dois importantes elementos para o preenchimento de lacunas metodológicas identificadas no último ciclo, permitindo o fortalecimento da governança, em prol da perenidade de políticas públicas e do desenvolvimento do estado.

Nesse sentido, a principal inovação do PPA 2024-2027 está na sua vinculação com o Plano Maranhão 2050, o primeiro plano de longo prazo do estado. Com o olhar voltado para os próximos 25 anos, o Maranhão 2050 propõe uma visão estratégica de desenvolvimento sustentável, servindo como referência para orientar ações presentes, com foco no futuro. Para além de um plano técnico, o Maranhão 2050 se posiciona como um instrumento de alinhamento entre governo, sociedade civil, setor produtivo e academia, promovendo a construção de um caminho coletivo que gere resultados concretos e duradouros para o estado.

Incluindo a vinculação com o Plano Maranhão 2050, o PPA 2024-2027 adotou oito pilares para a sua elaboração: i) alinhamento com o plano estratégico de longo prazo; ii) orientação para resultados, a partir da vinculação dos recursos orçamentários ao atingimento de resultados mensuráveis; iii) participação social no planejamento e na priorização das ações governamentais; iv) transparência, para subsidiar o controle social; v) qualidade do gasto público, direcionando recursos para políticas políticas públicas, com base em evidências; vi) realismo fiscal, promovendo a factibilidade financeira e o equilíbrio entre receitas e despesas; vii) combate às desigualdades, premissa transversal das ações governamentais; e viii) territorialização da ação estatal, visando o fortalecimento dos municípios e a gestão regional dos recursos.

Seguindo esses pilares norteadores, o PPA 2024-2027 foi pensado, metodologicamente, a partir de três dimensões:

a) A dimensão estratégica representa o alicerce de longo prazo da ação governamental e está voltada para a definição de objetivos mais amplos e estruturantes. No PPA 2024-2027, essa dimensão é guiada por três elementos centrais advindos do Plano Maranhão 2050: a visão de futuro, as áreas de resultado e as diretrizes estratégicas. Esses componentes funcionam como referências para orientar a construção das políticas públicas.
b) A dimensão tática atua como elo entre a dimensão estratégica e operacional e materializa as diretrizes em caminhos concretos de ação, criando as condições para que os objetivos estratégicos possam ser alcançados. No contexto do PPA 2024-2027, essa dimensão se traduz nos eixos e diretrizes setoriais, que direcionam as políticas públicas conforme as prioridades definidas para o ciclo de 4 anos.
c) A dimensão operacional representa o nível mais concreto do planejamento. Nela, as dimensões estratégica e tática ganham forma, por meio de ações, metas e entregas. No âmbito do plano plurianual, essa dimensão corresponde diretamente à programação.

Com o advento do Plano Maranhão 2050, ele torna-se a camada estratégica do sistema de planejamento estadual e, nesse arranjo, o PPA 2024-2027 assume uma função tática, ao estruturar, em um horizonte de médio prazo, os esforços governamentais necessários à materialização dos objetivos definidos na estratégia de longo prazo. Essa vinculação entre os dois instrumentos é condição essencial para a efetividade do planejamento público, tendo em vista que a ausência de articulação entre o Plano Maranhão 2050 e os planos de médio e curto prazo comprometeria a capacidade de implementação da visão estratégica estadual, reduzindo o plano de longo prazo a um instrumento meramente propositivo, sem força operacional.

Desse modo, para assegurar essa coerência entre o PPA 2024-2027 e o Plano Maranhão 2050, foi estabelecida uma correspondência estruturada entre os elementos estratégicos dos dois instrumentos. A visão de futuro de longo prazo, definida no Maranhão 2050, foi incorporada ao PPA como orientação central para a definição das prioridades governamentais.

Nesse alinhamento, os eixos do PPA foram concebidos de forma equivalente às áreas de resultado do plano de longo prazo, promovendo uma integração conceitual e temática entre os dois níveis de planejamento. As diretrizes setoriais do PPA, por sua vez, derivam diretamente das diretrizes estratégicas e dos desafios de longo prazo identificados no Maranhão 2050, e articulam-se, ainda, com os compromissos estabelecidos no plano de governo da atual gestão estadual. Finalmente, a dimensão operacional – composta por programas e ações – foi estruturada com o propósito de responder de maneira concreta às diretrizes setoriais, mantendo aderência aos elementos estratégicos do plano de longo prazo.

Dessa forma, a articulação entre os instrumentos permitiu a integração entre as camadas estratégica, tática e operacional do planejamento público estadual. Essa interligação não apenas orienta a formulação e a execução das políticas públicas de curto e médio prazos, mas também viabiliza o desenvolvimento de processos sistemáticos de monitoramento e avaliação, na medida em que as informações produzidas no acompanhamento da execução do PPA alimentam, simultaneamente, a análise do progresso em direção aos objetivos de longo prazo.

No que se refere ao processo de elaboração do PPA 2024-2027, este foi subsidiado por diversos insumos técnicos, que forneceram evidências, diagnósticos, informações e orientações metodológicas essenciais à qualificação do planejamento. Esses subsídios

fundamentaram a formulação dos programas e ações dos órgãos e entidades estaduais e contribuíram para o fortalecimento da racionalidade técnica e da eficiência na alocação dos recursos públicos.

O marco inicial desse processo ocorreu a partir de uma análise criteriosa do PPA anterior (2020-2023), por meio de um diagnóstico que incluiu a alocação de recursos nas principais ações estratégicas do Estado, considerando o cenário econômico e fiscal vigente. Essa avaliação permitiu identificar as principais forças e fraquezas do ciclo anterior e os desafios para o novo ciclo de planejamento.

Somado à avaliação do PPA anterior, o diagnóstico do Maranhão apresentou uma análise abrangente da trajetória do desenvolvimento estadual, com base em séries históricas de aproximadamente duas décadas. A pesquisa contemplou indicadores econômicos, sociais e ambientais, permitindo uma leitura crítica da evolução do Maranhão em relação ao Nordeste e ao Brasil.

Ao identificar tanto as potencialidades, quanto os desafios estruturais do estado, o diagnóstico ofereceu uma base empírica para a definição de prioridades estratégicas no planejamento. Além disso, o estudo permitiu avaliar o progresso do Maranhão em termos de desenvolvimento socioeconômico, contribuindo para a formulação de políticas públicas mais aderentes à realidade estadual e aos objetivos de longo prazo.

Foi realizado, ainda, um processo de benchmarking, que constituiu em pesquisar boas práticas adotadas por outras instituições, tanto em âmbito estadual, quanto federal, com o objetivo de identificar soluções inovadoras e eficientes que pudessem ser adaptadas à realidade maranhense. Os aprendizados obtidos nos diagnósticos e no benchmarking foram utilizados como insumos para a elaboração do Manual do PPA 2024-2027, documento que orientou metodologicamente todos os passos de construção do plano plurianual.

Com a metodologia definida, foram promovidos treinamentos voltados aos órgãos e instituições do estado, visando a compreensão e adequação das orientações contidas no Manual. Essa etapa assegurou que todos os envolvidos no processo estivessem alinhados quanto aos objetivos, etapas e ferramentas para o ciclo 2024-2027.

Após o processo de capacitações, foram realizados os estudos de previsão das receitas e despesas públicas para os quatro anos de vigência do PPA. Essa projeção teve como base os contratos firmados anteriormente pelos órgãos e o histórico orçamentário, visando uma maior precisão na estimativa dos recursos necessários e uma gestão orçamentária mais eficiente. Paralelamente, foram realizadas customizações no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF), de modo a adaptá-lo para comportar as inovações propostas no novo ciclo de planejamento. Essa adequação foi essencial para promover a integração entre as diretrizes do plano e a execução orçamentária e financeira.

Para assegurar a coerência entre o planejamento de médio e o de longo prazo, bem como o alinhamento técnico e político, foram elaboradas as diretrizes setoriais do PPA 2024-2027, construídas a partir das diretrizes estratégicas e dos desafios do plano de longo prazo Maranhão 2050 e do plano de governo 2023-2026. Essas diretrizes orientaram os órgãos estaduais nas oficinas de desenho da programação, nas quais os grupos de trabalho temáticos, compostos por técnicos e gestores estaduais, realizaram a construção das propostas setoriais, com base nas orientações e parâmetros técnicos previamente estabelecidos.

Os grupos de trabalho foram organizados com base em temáticas intersetoriais, de modo a estimular a integração entre diferentes órgãos e entidades da administração pública. Essa estratégia buscou superar a lógica setorial tradicional, que resulta na atuação isolada das instituições e, consequentemente deixa de utilizar o potencial de sinergia e complementaridades existentes entre elas. A adoção da abordagem intersetorial visou promover uma atuação coordenada entre as unidades setoriais, articulando o planejamento em torno de objetivos comuns.

Buscando o fortalecimento metodológico da construção dos programas e ações do PPA, nas oficinas foi utilizada uma ferramenta de apoio relevante, que se constituiu no Painel de Elaboração do Desenho da Programação. Trata-se de um *dashboard* interativo desenvolvido com base na metodologia estabelecida no Manual do PPA 2024-2027, com o objetivo de orientar tecnicamente os órgãos e entidades na formulação inicial de suas propostas de programação.

A ferramenta foi estruturada para facilitar a navegação e a tomada de decisões, a partir de uma sequência lógica de filtros, que se iniciavam nos eixos estratégicos do PPA e avançavam por suas respectivas conexões com os desafios de longo prazo, diretrizes estratégicas, indicadores e demais atributos

programáticos. Ao sistematizar essas informações de forma visual e dinâmica, o painel contribuiu significativamente para a coerência e consistência técnica das propostas setoriais.

No âmbito do Painel de Desenho da Programação, foi desenvolvido o painel de indicadores, *dashboard* concebido para consolidar e disponibilizar dados quantitativos relevantes, orientando a construção dos programas e ações com base em evidências. Esse painel integrou uma seleção criteriosa de indicadores, majoritariamente vinculados aos programas constantes no PPA 2020-2023, bem como às ações estratégicas do estado.

Com o intuito de qualificar o uso dos dados e priorizar as áreas mais críticas, foi desenvolvida uma metodologia de classificação de relevância dos indicadores, fundamentada em três critérios principais: i) grau de alinhamento com as prioridades do governo vigente; ii) potencial de variação mensurável do indicador no horizonte de quatro anos; iii) situação comparativamente desfavorável do Maranhão em relação às demais unidades da federação ou à média nacional.

A ferramenta não apenas ampliou a capacidade de análise estratégica dos gestores e corpo técnico, como fomentou a cultura de formulação de políticas públicas orientadas para resultados. Para potencializar a sua aplicabilidade, o painel incluiu séries históricas, descrições sintéticas dos indicadores e análises preliminares de tendências, facilitando a identificação de gargalos e a definição de prioridades com base em evidências concretas. Esse recurso representou um avanço significativo na institucionalização do planejamento baseado em dados no Estado do Maranhão.

Outra inovação metodológica relevante introduzida durante as oficinas de desenho da programação e, posteriormente, na etapa de análise de consistência, foi a incorporação de especialistas temáticos nas diferentes áreas contempladas pelo PPA 2024-2027. Esses profissionais atuaram de maneira multifacetada: ministraram as palestras de abertura das oficinas, ofereceram diagnósticos qualificados, participaram ativamente como facilitadores dos grupos de trabalho intersetoriais e construíram devolutivas a partir dos desenhos da programação realizados pelos órgãos estaduais.

A inserção desses especialistas teve o objetivo de qualificar tecnicamente o processo de construção dos programas e ações do PPA, promovendo maior rigor analítico na identificação dos problemas públicos, na formulação de soluções e na definição de prioridades estratégicas. Essa abordagem contribuiu para a integração do conhecimento técnico especializado à escuta institucional, resultando em uma programação mais coerente e eficaz.

Visando a elaboração de um PPA estratégico e participativo, foram promovidas 32 audiências públicas, distribuídas pelas regiões de planejamento do estado. Assim, a população teve a oportunidade de conhecer a visão estratégica de longo prazo do Maranhão e contribuir diretamente para a definição das prioridades de alocação dos recursos públicos.

Simultaneamente, ocorreram reuniões de análise de consistência da programação. Nesse momento, após análise criteriosa e devolutiva realizada pela equipe técnica de planejamento e especialistas qualificados em diversas áreas temáticas, os órgãos estaduais apresentaram versões aperfeiçoadas de suas propostas setoriais, garantindo coerência e alinhamento com as diretrizes metodológicas estabelecidas.

No que concerne às agendas estratégicas, além do Plano Maranhão 2050, outras agendas reconhecidas por instituições públicas internacionais, nacionais e regionais, nortearam a formulação do PPA 2024-2027: i) o Plano de Governo 2023-2026, que constitui um dos principais referenciais do plano plurianual e expressa as diretrizes e compromissos assumidos pela atual gestão governamental perante a sociedade, resultantes do processo eleitoral democrático; ii) os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a partir do alinhamento das ações previstas no PPA com as metas globais, reconhecendo a importância da agenda 2030 como referencial estratégico; iii) o Selo UNICEF, que configura-se como uma iniciativa de reconhecimento aos municípios que demonstram avanços significativos na promoção e garantia dos direitos de crianças e adolescentes; iv) os Consórcios Interestaduais[1] dos quais o Maranhão faz parte; v) O Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), que se constitui como um instrumento de planejamento estratégico voltado à promoção do desenvolvimento sustentável e à superação das

1 Brasil Central, Nordeste e Amazônia Legal.

desigualdades socioeconômicas na região amazônica; e vi) o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste, que tem o objetivo de orientar políticas públicas e investimentos voltados à redução das desigualdades regionais e à promoção do desenvolvimento sustentável da região Nordeste.

Quanto à abordagem transversal, o PPA 2024-2027 incorpora, de maneira sistemática, grupos específicos que perpassam por diferentes recortes[2]. Essa abordagem busca promover políticas públicas mais abrangentes e inclusivas, ao integrar a perspectiva desses públicos no processo do planejamento estadual.

Em relação às prioridades de governo, foi instituído, desde o ciclo 2020-2023, o Plano Estratégico de Governo (PEG). No PPA 2024-2027, o PEG é composto por ações relacionadas ao Plano Maranhão 2050, bem como como as demandas advindas das audiências públicas e os compromissos de governo.

O PEG, com vigência para quatro anos, constitui a base orientadora para a formulação do Plano Anual de Metas (PAM), instrumento que tem como finalidade priorizar os recursos públicos para a execução de um conjunto seleto de ações consideradas estratégicas. Sua implementação é formalizada por meio do Acordo de Resultados, documento que explicita as entregas, os indicadores e as metas pactuadas a serem alcançadas pelos órgãos e entidades da administração pública estadual.

Dessa forma, a metodologia adotada para a elaboração do PPA 2024-2027 envolveu a implementação de uma série de processos técnicos e participativos, com o objetivo de consolidar as informações e os dados necessários para a formulação do plano. Fundamentada na busca por uma maior integração e alinhamento entre os diferentes atores do estado, bem como na gestão orientada para resultados e no fortalecimento da capacidade de planejamento, essa abordagem resultou em um processo mais coordenado e estruturado.

A seguir, serão apresentados os resultados desse processo, acompanhados de uma discussão que revela os ganhos institucionais adquiridos, bem como os desafios que ainda persistem. A discussão abordará os aprendizados obtidos e as complexidades que ainda precisam ser enfrentadas para alcançar a plena eficácia do planejamento público, com ênfase na necessidade de ajustes contínuos na gestão e nos processos de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A elaboração do PPA 2024–2027 teve como ponto de partida uma avaliação crítica do ciclo anterior (2020–2023), cujos avanços já demonstravam uma inflexão positiva no planejamento maranhense. A análise publicada no boletim do IPEA — "Plano Plurianual do Maranhão 2020-2023 e o Efeito Transbordamento do Sistema de Planejamento Estadual" — destacou conquistas importantes, mas também revelou lacunas estruturais, como a frágil articulação entre planejamento e orçamento, o uso ainda incipiente de evidências e a baixa integração entre programas governamentais. Com base nesse diagnóstico, a equipe técnica da SEPLAN/MA iniciou uma trajetória de aprendizado institucional que resultou em um processo de elaboração mais estruturado, integrado e orientado para resultados.

A partir das inovações metodológicas incorporadas ao processo de planejamento, o Plano Plurianual 2024-2027 apresenta dados que evidenciam um panorama abrangente da sua elaboração. Tais dados incluem a quantidade de programas e ações previstos, o número de servidores públicos e profissionais envolvidos nas diferentes etapas, os resultados quantitativos do Orçamento Participativo, dentre outros, que contribuíram de forma significativa para a construção do plano.

O Plano Plurianual 2024–2027 do Maranhão foi estruturado em 97 programas e 505 ações, desdobradas em aproximadamente 5.000 subações, o que evidencia o grau de detalhamento e a abrangência do planejamento estadual. Essa estrutura programática visa assegurar a coerência entre os instrumentos de planejamento e orçamento, promovendo maior integração entre as etapas do ciclo de gestão pública. Nesse contexto, o PPA incorporou todas as despesas previstas no período, reforçando o princípio do realismo fiscal como condição necessária à viabilidade financeira das diretrizes, objetivos e metas estabelecidos. A definição e a priorização das ações foram orientadas por um conjunto de mais de 200 indicadores, os quais desempenham papel central na formulação das metas, no monitoramento dos resultados e na avaliação da efetividade das políticas públicas.

2 Idosos, pessoas LGBTQIAPN+, pessoas negras, juventude, indígenas e quilombolas, crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, mulheres, pessoas em situação de rua.

Os 97 programas que compõem o Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 estão organizados em cinco eixos temáticos, que expressam as diretrizes estratégicas do governo estadual: i) Economia Próspera e Inclusiva (21 programas); ii) Meio Ambiente Valorizado e Resiliente (8); iii) Sociedade Saudável, Segura e Justa (22); iv) Governança Efetiva, Conectada e Inovadora (30); e v) Educação, Identidade e Cultura Transformadoras e Estruturantes (16). Dentre o total de programas, 14 foram estruturados com caráter intersetorial, visando ampliar a efetividade das políticas públicas por meio da cooperação institucional e da atuação coordenada entre diferentes áreas da administração pública estadual.

Quanto ao processo de elaboração do PPA 2024-2027, houve uma ampla mobilização técnica e institucional, com destaque para a participação de 479 servidores públicos, por meio dos treinamentos online estruturados em quatro módulos ministrados por técnicos da área do planejamento. Além disso, foram realizadas 12 oficinas presenciais de desenho da programação, nas quais foi construída a primeira versão das ações planejadas pelos órgãos e entidades estaduais.

O processo contou ainda com a participação de 8 especialistas de renome nacional, contratados para assessorar tecnicamente e analisar criticamente as propostas. A etapa final foi marcada pela realização de 14 reuniões presenciais de análise de consistência, que permitiram o refinamento e o fechamento das programações setoriais.

A participação popular, que subsidiou a elaboração do PPA 2024-2027, foi viabilizada por meio do Orçamento Participativo, abrangendo 32 audiências públicas presenciais, distribuídas nas 32 regiões de planejamento do estado. As audiências contaram com a participação de 7.396 cidadãos, demonstrando o significativo engajamento da população.

Complementarmente, a plataforma digital "Participa M"[3] registrou 23.317 votos online, refletindo a ampliação dos canais de participação e o fortalecimento da democracia digital. Como resultado desse processo, foram eleitas 320 demandas para serem incorporadas ao plano plurianual e, dessas, 32 demandas específicas são direcionadas às Leis Orçamentárias Anuais de cada exercício, evidenciando o esforço institucional em alinhar o planejamento e o orçamento às prioridades expressas pela sociedade.

No que se refere às agendas estratégicas, todos os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) possuem vinculação com ações previstas no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, envolvendo um total de 52 órgãos e entidades. O plano também incorpora compromissos assumidos em iniciativas nacionais, como os resultados sistêmicos do Selo Unicef, integrados em 62 ações. Ademais, 318 ações estão associadas aos eixos do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) e 157 aos eixos do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), evidenciando o alinhamento com as diretrizes regionais de desenvolvimento sustentável. Os compromissos de governo também estão refletidos nas ações planejadas, com destaque para as áreas temáticas com maior número de ações vinculadas: agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável; fortalecimento da pesquisa científica e tecnológica; ampliação das ações de segurança pública; e defesa dos recursos naturais, com foco em uma gestão ambiental e socialmente sustentável.

Quanto às agendas transversais, os dados demonstram como as ações governamentais foram direcionadas a grupos populacionais específicos que demandam atenção diferenciada no âmbito das políticas públicas. Para o público de crianças e adolescentes, foram previstas 39 ações, sob responsabilidade de 16 órgãos da administração pública. A população indígena e quilombola está contemplada por meio de 19 ações executadas por 7 órgãos distintos.

No caso das pessoas idosas, estão programadas 14 ações coordenadas por 11 órgãos. A juventude será atendida por 11 ações, conduzidas por 5 órgãos, enquanto as mulheres contam com 10 ações articuladas entre 7 órgãos. Para a população LGBTQIAPN+, o PPA prevê 7 ações promovidas por 5 órgãos. As pessoas com deficiência terão acesso à 6 ações sob a responsabilidade de 4 órgãos. Já para a população negra, o plano contempla 12 ações coordenadas por 7 órgãos.

Por fim, para as pessoas em situação de rua, estão previstas 6 ações desenvolvidas por 5 órgãos governamentais. Esses dados demonstram a adoção de uma perspectiva transversal no planejamento estadual, com a incorporação de recortes identitários e sociais

3 participa.ma.gov.br

fundamentais para a promoção de políticas públicas inclusivas e orientadas à superação das desigualdades.

Sobre o aspecto dos indicadores, do conjunto de 28 indicadores estratégicos definidos para o longo prazo, 22 foram selecionados como prioritários para o horizonte de 4 anos, com base em uma análise técnica que considerou critérios como a sensibilidade dos indicadores às intervenções estaduais, o nível de esforço requerido para o alcance das metas estipuladas, a trajetória histórica dos indicadores e a posição relativa do Maranhão em comparação com outras unidades federativas. A partir dessa definição, foram identificadas as ações com potencial de impacto direto e positivo sobre os respectivos resultados. Além disso, as demandas advindas do orçamento participativo foram incorporadas ao Plano Estratégico de Governo (PEG).

Nesse sentido, no âmbito do PEG foram mapeadas 198 ações associadas a diferentes indicadores estratégicos, mobilizando uma ampla gama de órgãos e entidades. Alguns indicadores contam com a atuação direta de até 14 órgãos distintos, evidenciando a intersetorialidade das políticas públicas e a necessidade de cooperação. Essa distribuição expressiva de ações demonstra a complexidade dos desafios enfrentados e reforça a importância da coordenação institucional para alcançar os resultados esperados.

Entre os principais avanços, destaca-se a consolidação da conexão entre o PPA e o Plano Maranhão 2050, que conferiu ao PPA sua função tática no sistema de planejamento estadual, promovendo maior alinhamento entre diretrizes de longo prazo, compromissos políticos e desafios estruturais. A qualificação metodológica do processo contou com novo manual técnico, oficinas, capacitações e ferramentas digitais, como o Painel de Elaboração da Programação, que contribuíram para decisões mais informadas e coerentes com as evidências disponíveis. A priorização de políticas com base em critérios objetivos, como alinhamento ao plano de governo e situação comparativa do Maranhão, fortaleceu o Plano Plurianual.

Ademais, instrumentos como o PEG, o PAM e o Acordo de Resultados têm contribuído para consolidar a cultura de responsabilização e de gestão orientada para resultados, bem como para maior aderência entre planejamento e execução. Esse avanço institucional impulsionou a criação de uma unidade específica de monitoramento e avaliação (M&A), dedicada à consolidação dessas práticas no âmbito da administração pública estadual.

Como desdobramento desse avanço institucional, destaca-se o desafio de consolidar a cultura de M&A de políticas públicas. Para enfrentá-lo, a Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Maranhão (SEPLAN/MA) vem estruturando essa unidade e buscando alternativas de financiamento para o desenvolvimento de um sistema eletrônico integrado, que permita o acompanhamento em tempo real dos avanços do planejamento. O objetivo é conferir institucionalidade, continuidade e efetividade às funções de M&A, fortalecendo sua integração ao ciclo de políticas públicas e qualificando a tomada de decisão baseada em evidências. A iniciativa também visa assegurar a implementação do portfólio de projetos estruturantes de longo prazo, reforçando a articulação entre planejamento estratégico, execução orçamentária e avaliação de resultados.

Essa estrutura apoiará diretamente a Comissão de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAPE), instituída pela Lei Estadual nº 11.630/2021, e a Comissão Maranhão 2050, contribuindo para o acompanhamento e reavaliação sistemática das diretrizes estratégicas com base em evidências. A consolidação desse arranjo institucional representa um novo patamar de maturidade do sistema estadual de planejamento, fortalecendo o papel do M&A na retroalimentação do ciclo de políticas públicas e na qualificação do gasto público, a partir de aprendizados institucionais acumulados.

CONCLUSÃO

A formulação do Plano Plurianual 2024–2027 do Maranhão representa um salto qualitativo no planejamento público estadual, fruto de um processo contínuo de aprendizado institucional iniciado no ciclo 2020–2023. Mais do que uma resposta às fragilidades estruturais que historicamente limitaram a efetividade do PPA no Brasil — como a baixa utilização de evidências na definição de prioridades e a frágil articulação entre os instrumentos de médio e longo prazo —, esse novo ciclo avançou com base na articulação com o Plano Maranhão 2050, na incorporação de dados e evidências, na participação de especialistas e na valorização da intersetorialidade e transversalidade das políticas públicas. O resultado é

um PPA mais estratégico, participativo, tecnicamente qualificado e orientado para resultados

As inovações metodológicas e procedimentais observadas neste ciclo não apenas fortaleceram a governança do planejamento, como também ampliaram a capacidade do Estado de enfrentar desafios complexos de forma mais integrada com os demais instrumentos de planejamento e orçamento.

Este estudo reforça a importância de consolidar práticas que conectem os planejamentos de médio e longo prazo, promovam o uso sistemático de dados e evidências e ampliem os mecanismos de participação social. Outrossim, demonstra, conforme apontado como o atual desafio do Maranhão na área do planejamento, que o aperfeiçoamento desse modelo requer evolução contínua, ancorada no desafio de consolidar o sistema de monitoramento e avaliação, de modo a retroalimentar o processo de planejamento. Esses elementos são essenciais para a institucionalização de uma cultura orientada para resultados, capaz de induzir maior qualidade do gasto público, enfrentar de maneira mais assertiva os desafios e promover o desenvolvimento sustentável.

6. Referências

1. CANDEAS, A. Há um novo pensamento estratégico no Brasil? In: JUNIOR, J. C. C. (org.) Planejamento Brasil XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para pensar e o agir. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5253/1/Planejamento%20Brasil%20s%C3%A9culo%20XXI.pdf
2. GARCIA, R. C. O desenvolvimento rural e o PPA 2000/2003: uma tentativa de avaliação. Brasília: Ipea, fev. 2003. (Texto para Discussão, n. 938).
3. JANUZZI, P.M et. Al. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil. Cadernos EIAPP, Reflexões para Ibero-América. Brasília: ENAP, 2009
4. MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Manual de Elaboração do PPA 2024-2027. São Luís: Seplan, 2023. Disponível em: https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/MANUAL_DE_ELABORAÇÃO_DO_PPA_2024-2027.pdf
5. _____. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Plano Plurianual 2024-2027. São Luís: Seplan, 2023. Disponível em: https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/PPA_2024_2027_atualizado1.pdf
6. _____. Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento. Plano Estratégico de Longo Prazo Maranhão 2050. São Luís: Seplan, 2024. Disponível em: https://seplan.ma.gov.br/uploads/seplan/docs/PLANO_MARANHAO_2050.pdf
7. MATOS, R; Alves, M; Martins, M; VIDAL, R. Plano Plurianual do Maranhão 2020-2023 e o Efeito Transbordamento do Sistema de Planejamento Estadual. Boletim de Análise Político-Institucional. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – n.1 (2023). Brasília.
8. OLIVEIRA, W. de. Curso de responsabilidade fiscal. 2. ed. [s.l.]: Editora Fórum, 2015.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Policy Design e Direitos Humanos: O Desenho das Políticas Públicas nas Capitais Brasileiras nos Planos Plurianuais (2018–2021)

• **Fernando Abreu Monteiro**
Escola de Artes, Ciências e Humanidades – Universidade de São Paulo, Brasil.
fernandomonteiro@usp.br

Resumo

A baixa institucionalidade da política de direitos humanos no Brasil reflete-se na estrutura e implementação dos Planos Plurianuais (PPA) das capitais, com diretrizes não claras ou insuficientemente executadas. Isso resulta na fragilidade de políticas sociais e limita o impacto sobre o público-alvo. A institucionalidade em questão está relacionada à escassez de financiamento, normas ambíguas ou inexistentes e à falta de instituições focadas em direitos humanos. O estudo foca na estrutura administrativa das prefeituras, analisando como operacionalizam os instrumentos da Política Nacional de Direitos Humanos nos PPAs de 2018-2021. A pesquisa utiliza métodos qualitativos e quantitativos,incluindo análise documental, levantamento de dados nos sites das prefeituras e solicitação de informações via Lei de Acesso à Informação (LAI). A análise dos PPAs abrange programas, ações, beneficiários e orçamentos, sendo complementada por um banco de dados comparativo para identificar padrões e discrepâncias. Adicionalmente, métodos de codificação às populações-alvo estão sendo estudados para integração à análise, enriquecendo a compreensão sobre as prioridades políticas e as dinâmicas institucionais. A pesquisa se insere em um debate teórico entre *polity* e *politics* e como influencia na formação de agenda. Examina o desenho e a implementação das políticas, considerando não somente o escopo de nível municipal, mas também as particularidades de ações dos governos estaduais e do governo federal para com as prefeituras. Compreender essas dinâmicas contribuem para a discussão sobre a policy design e a gestão das políticas de direitos humanos, destacando desafios e oportunidades na prática administrativa das capitais.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Políticas Públicas; Planos Plurianuais.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva que pretende promover uma aproximação e produzir informações sobre as políticas de direitos humanos no Brasil. Objetiva-se também descrever e analisar a estrutura lógica dessas iniciativas, a nível municipal, discutindo seu potencial de efetividade em termos de alcance de objetivos e promoção de bem-estar social. É observado os desenhos de políticas públicas de direitos humanos a partir, principalmente, dos Planos Plurianuais das capitais.

A partir da Constituição Federal de 1988, o planejamento na Administração Pública no Brasil alcançou um novo estágio. Entre as inovações, destaca-se a

inclusão do Plano Plurianual (PPA). Este plano orienta os programas a serem implementados pelos governos federal, estaduais e municipais ao longo de um período de quatro anos. Além disso, o PPA trouxe uma importante mudança ao permitir a participação ativa da sociedade no processo de planejamento, garantindo que suas necessidades e demandas fossem consideradas. (Sousa, et al., p2, 2021)

A Constituição Federal (CF) estabeleceu o sistema orçamentário brasileiro composto pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), visando a integração do orçamento ao planejamento tanto para a União, quanto para os estados e municípios. Nesse sentido, a CF de 1988 enfatizou em seu Artigo 165 o instrumento PPA, salientando que "§ 1o A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada". (Brasil, 1988)

O dispositivo constitucional estabelece que o PPA deve especificar diretrizes, objetivos e metas da administração pública para três tipos de despesas que, em conjunto, perfazem a quase totalidade da atuação governamental: as despesas de capital a serem realizadas na vigência do plano; as despesas decorrentes dessas despesas de capital; e as despesas de duração continuada.

A formulação de políticas públicas envolve uma série de desafios complexos, uma vez que essas políticas devem atender às necessidades da sociedade, ser viáveis politicamente e eficientes em sua execução. Nesse contexto, o Policy Design surge como uma abordagem estratégica e metodológica para a criação e estruturação de políticas públicas. A expressão pode ser entendida como o processo de concepção e estruturação de políticas públicas, que vai além da simples decisão de adotar uma determinada intervenção governamental. Trata-se de um processo analítico que visa identificar, de forma sistêmica, as melhores soluções para os problemas públicos, considerando uma série de fatores políticos, econômicos e sociais.

O estudo de "Policy Design e Direitos Humanos" vem a se tornar um dos pioneiros em questões de literatura brasileira. A recente teoria que desenvolve a ideia de "Policy Design" veio à tona somente na década de 90 por Schneider e Ingram onde o processo de políticas públicas é delimitado heurísticamente não teve tempo o suficiente ainda de ser amplamente estudado no contexto brasileiro. Um estudo de policy design no contexto brasileiro foi realizado por Lima, Aguiar e Lui (2022) na qual eles estudam o desenho de políticas públicas de desenvolvimento em 14 capitais brasileiras.

Esta é uma pesquisa exploratória e descritiva dado que pretende promover uma aproximação e produzir informações sobre as políticas de desenvolvimento local em municípios selecionados. Objetiva-se também descrever e analisar a estrutura lógica dessas iniciativas discutindo seu potencial de efetividade em termos de alcance de objetivos e promoção de bem-estar social.

Por tanto, amplamente inspirada no estudo de Lima, Aguiar e Lui (2022), esta pesquisa segue procedimentos metodológicos e contém literaturas e aspirações que coincidem. Este estudo contribui positivamente para a consolidação da literatura sobre desenho de políticas públicas no Brasil.

Passemos agora à perspectiva de direitos humanos e políticas públicas. Segundo Vázquez e Delaplace (2011) uma data chave para entender esta perspectiva é 1989: com a queda do muro de Berlim. Nessa altura, o conjunto de normas internacionais, convencionais ou consuetudinárias, Direito Internacional dos Direitos Humanos, já havia se estabelecido; e a queda do muro é seguida pela queda do bloco socialista e pela conversão econômica. E a partir desse momento, os partidos de direita já tinham ocupado o lugar da social-democracia em vários governos (o autor destaca os casos de Margaret Thatcher na Inglaterra entre 1979 e 1990 e de Ronald Reagan–George Bush entre 1981 e 1992 nos Estados Unidos) e, naquele momento, várias ditaduras militares latino-americanas, incluindo o Brasil, tinham cedido seu poder a governos representativos. A década de 90 parecia ser promissora devido a um triunvirato: o capitalismo neoliberal, o governo representativo e os Direitos Humanos.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi lançado o Programa Nacional de Direitos Humanos. Esse programa se trata do primeiro programa para proteção e promoção de direitos humanos da América Latina e o terceiro no mundo. E foi formulado a partir de ampla discussão pública conduzida pela Coordenadoria do Programa Nacional de Direitos Humanos, dirigida por José Gregori, chefe de gabinete do ministro

da Justiça, Nelson Jobim, responsável por sua preparação, os autores reforçam que tal programa não é resultado de decisões tomadas em gabinetes fechados. (Pinheiro, Mesquita Neto, 1997)

Segundo Pinheiro e Mesquita Neto (1997) o Programa Nacional de Direitos Humanos fortalece uma mudança na concepção de direitos humanos no Brasil, pela primeira vez uma política de Direitos Humanos foi adotada e defendida pelo governo brasileiro na história republicana, na qual afirma que os direitos humanos não são somente os direitos civis e políticos, mas também os econômicos, sociais e culturais, tanto dos indivíduos quanto da coletividade. Os direitos humanos deixam de ser limitados aos direitos definidos em constituições e leis nacionais e passam a abranger os direitos definidos em tratados internacionais.

No caso específico do Brasil, essa definição fez com que a União e a federação como um todo passassem a estar obrigados a proteger não apenas os direitos humanos definidos nas constituições nacional e estaduais, mas também os que, definidos em tratados internacionais, foram reconhecidos como válidos para aplicação interna pela Constituição de 1988. (Pinheiro, Mesquita Neto, 1997)

Este estudo contribui para literaturas de políticas públicas voltadas para direitos humanos na administração pública. E ajuda a entender como as capitais estão se estruturando a partir do Programa Nacional de Direitos Humanos.

Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva que pretende promover uma aproximação e produzir informações sobre as políticas de direitos humanos no Brasil. Objetiva-se também descrever e analisar a estrutura lógica dessas iniciativas, a nível municipal, discutindo seu potencial de efetividade em termos de alcance de objetivos e promoção de bem-estar social. É observado os desenhos de políticas públicas de direitos humanos a partir, principalmente, dos Planos Plurianuais das capitais.

A partir da Constituição Federal de 1988, o planejamento na Administração Pública no Brasil alcançou um novo estágio. Entre as inovações, destaca-se a inclusão do Plano Plurianual (PPA). Este plano orienta os programas a serem implementados pelos governos federal, estaduais e municipais ao longo de um período de quatro anos. Além disso, o PPA trouxe uma importante mudança ao permitir a participação ativa da sociedade no processo de planejamento, garantindo que suas necessidades e demandas fossem consideradas. (Sousa, et al., p2, 2021)

A Constituição Federal (CF) estabeleceu o sistema orçamentário brasileiro composto pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), visando a integração do orçamento ao planejamento tanto para a União, quanto para os estados e municípios. Nesse sentido, a CF de 1988 enfatizou em seu Artigo 165 o instrumento PPA, salientando que "§ 1o A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada". (Brasil, 1988)

O dispositivo constitucional estabelece que o PPA deve especificar diretrizes, objetivos e metas da administração pública para três tipos de despesas que, em conjunto, perfazem a quase totalidade da atuação governamental: as despesas de capital a serem realizadas na vigência do plano; as despesas decorrentes dessas despesas de capital; e as despesas de duração continuada.

A formulação de políticas públicas envolve uma série de desafios complexos, uma vez que essas políticas devem atender às necessidades da sociedade, ser viáveis politicamente e eficientes em sua execução. Nesse contexto, o Policy Design surge como uma abordagem estratégica e metodológica para a criação e estruturação de políticas públicas. A expressão pode ser entendida como o processo de concepção e estruturação de políticas públicas, que vai além da simples decisão de adotar uma determinada intervenção governamental. Trata-se de um processo analítico que visa identificar, de forma sistêmica, as melhores soluções para os problemas públicos, considerando uma série de fatores políticos, econômicos e sociais.

O estudo de "Policy Design e Direitos Humanos" vem a se tornar um dos pioneiros em questões de literatura brasileira. A recente teoria que desenvolve a ideia de "Policy Design" veio à tona somente na década de 90 por Schneider e Ingram onde o processo de políticas públicas é delimitado heurísticamente não teve tempo o suficiente ainda de ser amplamente estudado no contexto brasileiro. Um estudo de policy design no contexto brasileiro foi realizado por Lima, Aguiar e

Lui (2022) na qual eles estudam o desenho de políticas públicas de desenvolvimento em 14 capitais brasileiras.

Esta é uma pesquisa exploratória e descritiva dado que pretende promover uma aproximação e produzir informações sobre as políticas de desenvolvimento local em municípios selecionados. Objetiva-se também descrever e analisar a estrutura lógica dessas iniciativas discutindo seu potencial de efetividade em termos de alcance de objetivos e promoção de bem-estar social.

Por tanto, amplamente inspirada no estudo de Lima, Aguiar e Lui (2022), esta pesquisa segue procedimentos metodológicos e contém literaturas e aspirações que coincidem. Este estudo contribui positivamente para a consolidação da literatura sobre desenho de políticas públicas no Brasil.

Passemos agora à perspectiva de direitos humanos e políticas públicas. Segundo Vázquez e Delaplace (2011) uma data chave para entender esta perspectiva é 1989: com a queda do muro de Berlim. Nessa altura, o conjunto de normas internacionais, convencionais ou consuetudinárias, Direito Internacional dos Direitos Humanos, já havia se estabelecido; e a queda do muro é seguida pela queda do bloco socialista e pela conversão econômica. E a partir desse momento, os partidos de direita já tinham ocupado o lugar da social-democracia em vários governos (o autor destaca os casos de Margaret Thatcher na Inglaterra entre 1979 e 1990 e de Ronald Reagan–George Bush entre 1981 e 1992 nos Estados Unidos) e, naquele momento, várias ditaduras militares latino-americanas, incluindo o Brasil, tinham cedido seu poder a governos representativos. A década de 90 parecia ser promissora devido a um triunvirato: o capitalismo neoliberal, o governo representativo e os Direitos Humanos.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi lançado o Programa Nacional de Direitos Humanos. Esse programa se trata do primeiro programa para proteção e promoção de direitos humanos da América Latina e o terceiro no mundo. E foi formulado a partir de ampla discussão pública conduzida pela Coordenadoria do Programa Nacional de Direitos Humanos, dirigida por José Gregori, chefe de gabinete do ministro da Justiça, Nelson Jobim, responsável por sua preparação, os autores reforçam que tal programa não é resultado de decisões tomadas em gabinetes fechados. (Pinheiro, Mesquita Neto, 1997)

Segundo Pinheiro e Mesquita Neto (1997) o Programa Nacional de Direitos Humanos fortalece uma mudança na concepção de direitos humanos no Brasil, pela primeira vez uma política de Direitos Humanos foi adotada e defendida pelo governo brasileiro na história republicana, na qual afirma que os direitos humanos não são somente os direitos civis e políticos, mas também os econômicos, sociais e culturais, tanto dos indivíduos quanto da coletividade. Os direitos humanos deixam de ser limitados aos direitos definidos em constituições e leis nacionais e passam a abranger os direitos definidos em tratados internacionais.

No caso específico do Brasil, essa definição fez com que a União e a federação como um todo passassem a estar obrigados a proteger não apenas os direitos humanos definidos nas constituições nacional e estaduais, mas também os que, definidos em tratados internacionais, foram reconhecidos como válidos para aplicação interna pela Constituição de 1988. (Pinheiro, Mesquita Neto, 1997)

Este estudo contribui para literaturas de políticas públicas voltadas para direitos humanos na administração pública. E ajuda a entender como as capitais estão se estruturando a partir do Programa Nacional de Direitos Humanos.

Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva que pretende promover uma aproximação e produzir informações sobre as políticas de direitos humanos no Brasil. Objetiva-se também descrever e analisar a estrutura lógica dessas iniciativas, a nível municipal, discutindo seu potencial de efetividade em termos de alcance de objetivos e promoção de bem-estar social. É observado os desenhos de políticas públicas de direitos humanos a partir, principalmente, dos Planos Plurianuais das capitais.

A partir da Constituição Federal de 1988, o planejamento na Administração Pública no Brasil alcançou um novo estágio. Entre as inovações, destaca-se a inclusão do Plano Plurianual (PPA). Este plano orienta os programas a serem implementados pelos governos federal, estaduais e municipais ao longo de um período de quatro anos. Além disso, o PPA trouxe uma importante mudança ao permitir a participação ativa da sociedade no processo de planejamento, garantindo que suas necessidades e demandas fossem consideradas. (Sousa, et al., p2, 2021)

A Constituição Federal (CF) estabeleceu o sistema orçamentário brasileiro composto pelo Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), visando a integração do orçamento ao planejamento tanto para a União, quanto para os estados e municípios. Nesse sentido, a CF de 1988 enfatizou em seu Artigo 165 o instrumento PPA, salientando que "§ 1o A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada". (Brasil, 1988)

O dispositivo constitucional estabelece que o PPA deve especificar diretrizes, objetivos e metas da administração pública para três tipos de despesas que, em conjunto, perfazem a quase totalidade da atuação governamental: as despesas de capital a serem realizadas na vigência do plano; as despesas decorrentes dessas despesas de capital; e as despesas de duração continuada.

A formulação de políticas públicas envolve uma série de desafios complexos, uma vez que essas políticas devem atender às necessidades da sociedade, ser viáveis politicamente e eficientes em sua execução. Nesse contexto, o Policy Design surge como uma abordagem estratégica e metodológica para a criação e estruturação de políticas públicas. A expressão pode ser entendida como o processo de concepção e estruturação de políticas públicas, que vai além da simples decisão de adotar uma determinada intervenção governamental. Trata-se de um processo analítico que visa identificar, de forma sistêmica, as melhores soluções para os problemas públicos, considerando uma série de fatores políticos, econômicos e sociais.

O estudo de "Policy Design e Direitos Humanos" vem a se tornar um dos pioneiros em questões de literatura brasileira. A recente teoria que desenvolve a ideia de "Policy Design" veio à tona somente na década de 90 por Schneider e Ingram onde o processo de políticas públicas é delimitado heurísticamente não teve tempo o suficiente ainda de ser amplamente estudado no contexto brasileiro. Um estudo de policy design no contexto brasileiro foi realizado por Lima, Aguiar e Lui (2022) na qual eles estudam o desenho de políticas públicas de desenvolvimento em 14 capitais brasileiras.

Esta é uma pesquisa exploratória e descritiva dado que pretende promover uma aproximação e produzir informações sobre as políticas de desenvolvimento local em municípios selecionados. Objetiva-se também descrever e analisar a estrutura lógica dessas iniciativas discutindo seu potencial de efetividade em termos de alcance de objetivos e promoção de bem-estar social.

Por tanto, amplamente inspirada no estudo de Lima, Aguiar e Lui (2022), esta pesquisa segue procedimentos metodológicos e contém literaturas e aspirações que coincidem. Este estudo contribui positivamente para a consolidação da literatura sobre desenho de políticas públicas no Brasil.

Passemos agora à perspectiva de direitos humanos e políticas públicas. Segundo Vázquez e Delaplace (2011) uma data chave para entender esta perspectiva é 1989: com a queda do muro de Berlim. Nessa altura, o conjunto de normas internacionais, convencionais ou consuetudinárias, Direito Internacional dos Direitos Humanos, já havia se estabelecido; e a queda do muro é seguida pela queda do bloco socialista e pela conversão econômica. E a partir desse momento, os partidos de direita já tinham ocupado o lugar da social-democracia em vários governos (o autor destaca os casos de Margaret Thatcher na Inglaterra entre 1979 e 1990 e de Ronald Reagan–George Bush entre 1981 e 1992 nos Estados Unidos) e, naquele momento, várias ditaduras militares latino-americanas, incluindo o Brasil, tinham cedido seu poder a governos representativos. A década de 90 parecia ser promissora devido a um triunvirato: o capitalismo neoliberal, o governo representativo e os Direitos Humanos.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi lançado o Programa Nacional de Direitos Humanos. Esse programa se trata do primeiro programa para proteção e promoção de direitos humanos da América Latina e o terceiro no mundo. E foi formulado a partir de ampla discussão pública conduzida pela Coordenadoria do Programa Nacional de Direitos Humanos, dirigida por José Gregori, chefe de gabinete do ministro da Justiça, Nelson Jobim, responsável por sua preparação, os autores reforçam que tal programa não é resultado de decisões tomadas em gabinetes fechados. (Pinheiro, Mesquita Neto, 1997)

Segundo Pinheiro e Mesquita Neto (1997) o Programa Nacional de Direitos Humanos fortalece uma mudança na concepção de direitos humanos no Brasil, pela primeira vez uma política de Direitos Humanos foi adotada e defendida pelo governo

brasileiro na história republicana, na qual afirma que os direitos humanos não são somente os direitos civis e políticos, mas também os econômicos, sociais e culturais, tanto dos indivíduos quanto da coletividade. Os direitos humanos deixam de ser limitados aos direitos definidos em constituições e leis nacionais e passam a abranger os direitos definidos em tratados internacionais.

No caso específico do Brasil, essa definição fez com que a União e a federação como um todo passassem a estar obrigados a proteger não apenas os direitos humanos definidos nas constituições nacional e estaduais, mas também os que, definidos em tratados internacionais, foram reconhecidos como válidos para aplicação interna pela Constituição de 1988. (Pinheiro, Mesquita Neto, 1997)

Este estudo contribui para literaturas de políticas públicas voltadas para direitos humanos na administração pública. E ajuda a entender como as capitais estão se estruturando a partir do Programa Nacional de Direitos Humanos.

2. OBJETIVOS

Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva que pretende promover uma aproximação e produzir informações sobre as políticas de direitos humanos no Brasil. Objetiva-se também descrever e analisar a estrutura lógica dessas iniciativas, a nível municipal, discutindo seu potencial de efetividade em termos de alcance de objetivos e promoção de bem-estar social. É observado os desenhos de políticas públicas de direitos humanos a partir, principalmente, dos Planos Plurianuais das capitais.

3. METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa exploratória e que pretende promover uma aproximação e produzir informações sobre as políticas de direitos humanos nas capitais dos estados. Objetiva-se também descrever e analisar a estrutura lógica dessas iniciativas.

No caso da ausência de estruturas denominadas "direitos humanos", observamos a presença de estruturas voltadas para a assistência social que gere programas com políticas voltadas aos Direitos Humanos.

A seleção se deu da seguinte forma. Primeiramente, foram identificadas as capitais estaduais que têm em seu escopo administrativo estruturas organizacionais especificamente voltadas para políticas de direitos humanos, que foram verificadas da seguinte forma: (1) de forma auto declaratória: organizações que indicavam em seu nome o direcionamento à temática de direitos humanos ou assistência social; (2) tal orientação foi confirmada por meio da busca dos propósitos e direcionamentos formais das organizações. Para tanto, foi realizado um mapeamento e confirmação através dos sítios eletrônicos, Diário Oficial dos municípios e demais normativas do município (leis municipais, decretos, portarias) que fazem referência a direitos humanos ao objeto de estudo.

Em relação à coleta de dados, foi realizada uma revisão documental. A principal fonte de dados foram normas formais, principalmente os Planos Plurianuais, leis e decretos de criação. O objetivo desse processo foi garantir acesso direto às informações oficiais sobre os programas, ações e orçamento das políticas públicas voltadas aos direitos humanos, assistência social e cidadania. Todos os dados foram coletados nos endereços eletrônicos das seguintes estruturas:

I) da própria secretaria pesquisada;
II) da Prefeitura (portal da transparência);
III) da Câmara Municipal. (Em caso de infortúnio em todo o processo descrito, recorre-se aos pedidos);
IV) via Lei de Acesso à Informação.

De forma majoritária, seguiu-se o caminho inicial: a) visita ao site do município; b) aba do portal da transparência; c) aba de planejamento/gestão fiscal/orçamento/contas públicas; d) seleção do arquivo do PPA de 2018 a 2021. O processo variou entre os municípios, pois cada prefeitura disponibiliza as informações de forma diferente. Algumas apresentavam seções específicas para os PPAs, enquanto outras exigiam a busca por meio de palavras-chave ou pelo número da lei correspondente. Após o download, os documentos foram analisados em busca das informações referentes às políticas públicas de direitos humanos, assistência social e cidadania. Em cada PPA, foram identificados os programas e ações que se relacionam com esses temas. Essa identificação foi feita por meio dos anexos e tabelas disponíveis nos documentos, que listam os programas por eixo temático, secretaria responsável e código de ação.

Durante a busca documental, não foram localizados tais documentos em fontes públicas em duas capitais: Macapá e São Luís. Portanto, para a consulta

dos documentos, foi solicitado o Plano Plurianual 2018-2021 e seus anexos via Lei de Acesso à Informação para ambos os municípios. Goiânia, por sua vez, apresenta duas secretarias e um fundo envolvidos no escopo da pesquisa. João Pessoa, por não apresentar estruturas de direitos humanos ou assistência social, não foi documentada. É importante frisar que a pesquisa ainda não está finalizada, isto é, estudos serão concluídos em etapas futuras, permitindo uma análise mais detalhada quando os dados estiverem devidamente organizados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa se debruça na leitura dos Planos Plurianuais das capitais brasileiras, e para outros interesses, mapeamos todas as secretarias municipais que gerem e administram os programas e ações de direitos humanos pesquisados.

4.1 A FRAGILIDADE DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Quadro 1 – Organizações estatais municipais voltadas à produção de políticas de direitos humanos ou assistência social nas capitais brasileiras.

CAPITAIS	ORGANIZAÇÕES	NORMA DE CRIAÇÃO	ANO
ARACAJU	Secretaria Municipal da Assistência Social	Lei N° 119	2013
BELÉM	Fundação Papa João XXIII - FUNPAPA	Lei Nº 6.022	1966
BELO HORIZONTE	Secretaria Municipal de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania – SMASAC	Lei Nº 11.065	2017
BOA VISTA	Secretaria Municipal de Gestão Social - SEMGES	Lei Nº 1360	2011
CAMPO GRANDE	Secretaria Municipal de Assistência Social	Lei Nº 5793	2017
CUIABÁ	Secretaria Municipal de Assistência Social e Desenvolvimento Humano - SMADSH	Lei Nº 132	2005
CURITIBA	Secretaria Municipal de Defesa Social	Lei Nº 10.644	2003
FLORIANÓPOLIS	Secretaria Municipal da Assistência Social	Lei Nº 5831	2001
FORTALEZA	Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social	Lei Complementar Nº 176	2014
GOIÂNIA	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Políticas Afirmativas	Lei Complementar Nº 276	2015
JOÃO PESSOA	Não apresenta estrutura de direitos humanos/assistência social		
MACAPÁ	PPA solicitado via Lei de Acesso à Informação		
MACEIÓ	Secretaria Municipal de Assistência Social	Lei Nº 5.725	2000
MANAUS	Secretaria Municipal da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos - SEMMASDH	Lei Nº 1.975	2015
NATAL	Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social – SEMDES	Lei Complementar nº 108	2009
PALMAS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	Lei Nº 6.674	2013
PORTO ALEGRE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS	Lei Nº 810	2017
PORTO VELHO	Secretaria Municipal de Assistência Social e da Família - FMASF	Lei Nº 321	2009
RECIFE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Juventude, Políticas sobre Drogas e Direitos Humanos - SDSJPDDH	Lei Nº 18.291	2016

CAPITAIS	ORGANIZAÇÕES	NORMA DE CRIAÇÃO	ANO
RIO BRANCO	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos – SASDH	Lei Complementar Nº 54	2018
RIO DE JANEIRO	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos - SMASDH	Decreto N°42.719	2017
SALVADOR	Secretaria Municipal de Promoção Social e Combate à Pobreza	Lei Nº 8.376	2012
SÃO LUÍS	PPA solicitado via Lei de Acesso à Informação		
SÃO PAULO	Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC	Lei Nº 15.764	2013
TERESINA	Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas - SEMCASPI	Lei Nº 2.956	2000
VITÓRIA	Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos	Lei Nº 6.529	2005

Fonte: Elaboração própria

Das 24 capitais brasileiras estudadas, apenas uma não possui estruturas administrativas formalmente instituídas de assistência social ou direitos humanos: o Município de João Pessoa, conforme apresentado na tabela. Essa ausência é pontual e não representa padrões em nível regional ou a nível nacional. Há também um indicativo de opacidade institucional, uma vez que os dados de Macapá e São Luís não foram estudados pois o documento foi solicitado via Lei de Acesso à Informação (LAI), mostrando fragilidade ou até ausência de políticas de transparência.

Além disso, verifica-se uma distribuição temporal muito desigual da criação das organizações: Há um crescimento exponencial na década de 2010, concentrando praticamente 50% das criações (13 de 26 capitais). Este dado pode ser interpretado como reflexo das novas agendas de direitos humanos, da política de assistência social pós-Constituição de 1988 e da consolidação do SUAS (Sistema Único de Assistência Social) nos anos 2000.

Ao adotar como ótica de análise as "estruturas administrativas voltadas especificamente à pauta dos direitos humanos", a tabela revela um quadro institucional bastante limitado. Das 24 capitais brasileiras analisadas, apenas 8 possuem secretarias que mencionam explicitamente "Direitos Humanos" em sua nomenclatura institucional. Isso representa apenas 30,7% do total das capitais brasileiras (26 capitais federativas), evidenciando a baixa priorização dessa agenda no nível municipal.

Além disso, dessas 8 estruturas que mencionam direitos humanos, nenhuma é dedicada exclusivamente a essa temática. Todas estão atreladas a outras áreas, como assistência social, cidadania, políticas afirmativas ou gênero. Eis alguns exemplos:

- Manaus: Secretaria da Mulher, Assistência Social e Direitos Humanos
- São Paulo: Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania
- Vitória: Secretaria de Cidadania e Direitos Humanos
- Recife: Secretaria de Desenvolvimento Social, Juventude, Políticas sobre Drogas e Direitos Humanos

Além disso, outras capitais, como Salvador, Fortaleza ou Porto Alegre, não contam com secretarias que sequer mencionam os direitos humanos em seus títulos institucionais, o que pode indicar uma ausência de estrutura dedicada, mesmo em contextos com forte presença de conflitos sociais e demandas por reconhecimento de grupos vulnerabilizados.

Esta tabela, ainda que sintética, é um excelente ponto de partida para avaliar a policy design nesses municípios na área de direitos humanos e assistência social.

Permite observar:

a) Disparidades federativas na institucionalização de políticas;
b) Complexidade e sobreposição temática nas secretarias municipais;
c) Indícios de fragilidade na transparência.

Ademais, com o estudo aprofundado dos documentos, pôde-se elencar todos os programas geridos pelas secretarias de direitos humanos das capitais. Esta documentação pode ser visualizada na tabela abaixo:

Quadro 2 – Programas atribuídos às secretarias selecionadas nos respectivos Planos Plurianuais (2018-2021).

CAPITAIS	PROGRAMAS
ARACAJU	0012 – Apoio às Políticas Públicas Municipais 0227 – Direitos Humanos 0228 – Segurança Alimentar e Nutricional 0070 – Promoção do Trabalho e Geração de Renda 0191 – Operações Especiais 0053 – Gestão do SUAS 0054 – Proteção social básica do SUAS 0087 – Projetos Especiais 0216 – Gestão do Bolsa Família/Cadastro Único 0217 – Programas e Projetos Socioassistenciais 0223 – Proteção Social Especial do SUAS 0226 – Benefícios Socioassistenciais do SUAS 0069 – Atenção à Criança e ao Adolescente 0215 – Atenção à Pessoa Idosa
BELÉM	01 – Atenção Integral das Políticas de Saúde e Assistência Social
BELO HORIZONTE	019 – Proteção Social Básica 020 – Proteção Social Especial 113 – Aprimoramento da Gestão do SUAS 123 – Gestão da Política de Assistência Social, Segurança Alimentar e Cidadania 127 – Promoção e Defesa de Direitos Humanos e Cidadania 132 – Segurança Alimentar e Nutricional na Perspectiva do Direito e da Assistência Alimentar 163 – Promoção e Proteção às Crianças e Adolescentes e suas Famílias 235 – Programa de Atendimento ao Idoso 308 – BH Cidade Sustentável: Mobilizar, Educar e Cultivar Alimentação Saudável
BOA VISTA	0046 – Gestão do SUAS 0047 – Vigilância Socioassistencial 0048 – Proteção Social Básica 0049 – Proteção Social Especial 0050 – Gestão dos Fundos Setoriais da Assistência Social
CAMPO GRANDE	24 – Campo Grande Acolhedora
CUIABÁ	0006 – Gestão e Execução das Políticas de Assistência Social 0014 – Apoio Administrativo
CURITIBA	Programa Viva Curitiba que Não Dorme Programa Viva Curitiba Cidadã Programa Viva Curitiba Saudável
FLORIANÓPOLIS	109 – Assistência Social

CAPITAIS	PROGRAMAS
FORTALEZA	0007 – Atenção Integral à Pessoa Idos 0008 – Atenção Integral à Pessoa com Deficiência 0025 – Proteção e Defesa do Consumidor 0029 – Promoção da Igualdade Racial 0031 – Promoção e Defesa dos Direitos das Mulheres 0036 – Cidadania e Direitos Humanos - Cidadania em Rede 0056 – Promoção e Defesa da Cidadania e dos Direitos Humanos da População LGBT 0082 – Gestão de Pessoas e Valorização dos Servidores 0141 – Proteção Social Básica 0160 – Segurança Alimentar e Nutricional - SAN 0171 – Gestão e Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social 0181 – Promoção dos Direitos e Prevenção de Violações contra Crianças e Adolescentes 0186 – Gestão das Unidades do Sistema de Garantia de Direitos 0195 – Gestão Executiva e Intersetorial do Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza – PMPIF 0210 – Proteção Social Especial de Média Complexidade 0211 – Proteção Social Especial de Alta Complexidade 0215 – Cada Vida Importa
GOIÂNIA	0044 – Programa aos Direitos Humanos 0047 – Programa Juventude 0187 – Assuntos da Diversidade Sexual
JOÃO PESSOA	Não apresenta estrutura de direitos humanos/assistência social
MACAPÁ	PPA solicitado via Lei de Acesso à Informação
MACEIÓ	0024 – Proteção Social 0001 – Gestão para Todos 0009 – Gestão Administrativa
MANAUS	0108 – Assistência à Rede de Proteção dos Direitos da Pessoa com Deficiência 0117 – Cadastro Único e Programa Bolsa Família 0107 – Execução da Política Municipal de Direitos Humanos 0109 – Gestão da Política sobre Drogas 0023 – Gestão do Sistema Único de Assistência Social 0125 – Programas Socioassistenciais específicos 0100 – Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência contra a Mulher 0099 – Promoção das Políticas dos Direitos Humanos 0086 – Promoção das Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional 0049 – Proteção Social Básica 0060 – Proteção Social Especial 0115 – Proteção Social Especial de Alta Complexidade 0116 – Proteção Social Especial de Média Complexidade 0105 – Rede de Proteção à Criança e ao Adolescente

CAPITAIS	PROGRAMAS
NATAL	1046 – Assistência e Desenvolvimento Social - Construção do 5º e 6º Conselhos Tutelares (Zona Norte e Zona Oeste) 1360 – Assistência e Desenvolvimento Social - Gestão da Informação, Monitoramento e Avaliação das Políticas Sociais 1388 – Assistência e Desenvolvimento Social - Construção de um Centro de Referência de Assistência Social - CRAS 1392 – Assistência e Desenvolvimento Social - Construção de Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS 1827 – Estruturação e Ampliação do Banco de Alimentos e da Central de Abastecimento 1828 – Estruturação da Cozinha Solidária, da Sopa Solidária e da Educação Nutricional 1829 – Implantação de Restaurante Popular 1986 – Construção do Conselho Tutelar Modelo 2345 – Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil 2361 – Apoio às Hortas Urbanas e à Agricultura Familiar 2368 – Apoio às Ações Assistenciais 2370 – Serviço de Benefícios Eventuais 2849 – Apoio à Organização e Gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único - IGD PBF 2987 – Estruturação da Gestão do Trabalho 2991 – Serviços da Proteção Social Básica 2994 – Serviços da Proteção Especial de Média Complexidade 2995 – Serviços da Proteção Social Especial de Alta Complexidade 2998 – Apoio à Organização e Gestão do SUAS - IGD SUAS 2374 – Gestão Democrática da Cidade - Fortalecimento do Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico - FUMDEC 2375 – Fortalecimento do Conselho Municipal do Idoso 2385 – Fortalecimento do Fundo Municipal de Apoio à Política do Idoso - FUMAPI 2388 – Fortalecimento do Fundo para a Infância e Adolescência - FIA 2827 – Fortalecimento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - COMDICA 2828 – Fortalecimento do Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente - Zona Norte 2829 – Fortalecimento do Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente - Zona Sul 2830 – Fortalecimento do Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente - Zona Oeste 2831 – Fortalecimento do Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente - Zona Leste 2832 – Fortalecimento do Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - FUMSAN 2846 – Fortalecimento do Conselho Municipal das Pessoas com Deficiência 2847 – Fortalecimento do Controle Social - IGD SUAS 2848 – Fortalecimento do Controle Social - IGD PBF 2050 – Desenvolvimento Econômico - Implementação do Programa de Artesanato Municipal 2338 – Intermediação da Mão de Obra Qualificada e de Trabalhadores Segurados 2363 – Estímulo ao Empreendedorismo e à Economia Solidária 2840 – Promoção da Qualificação Técnica, Tecnológica, Social e Profissional Inicial e Continuada
PALMAS	1111 – Desenvolvimento Social 1113 – Inclusão Social e Defesa dos Direitos
PORTO ALEGRE	170 – Cidade Mais Segura 174 – Mais Cultura, Lazer e Esporte 171 – Educação Nota 10 173 – Porto Alegre para Todos 172 – Saúde Noite e Dia

CAPITAIS	PROGRAMAS
PORTO VELHO	007 – Apoio Administrativo 354 – Consolidar as Políticas Setoriais, Afirmativas e de Garantia de Direitos 355 – Potencializar os conselhos municipais de direito 326 – Fortalecer o Sistema Municipal de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente 327 – Fortalecer a Política Municipal do Idoso 324 – Consolidar e Fortalecer o Sistema Único de Assistência Social 325 – Implantar e Fortalecer o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional 146 – Combate ao uso e oferta de drogas
RECIFE	1.222 - Promoção dos Direitos Humanos e Cidadania 1.241 - Promoção das Políticas de Prevenção, Tratamento e Reinserção Social aos Usuários e Dependentes de Drogas
RIO BRANCO	Programa 0205 Programa 0304
RIO DE JANEIRO	0099 – Rio Referência no Envelhecimento e Promoção da Vida Saudável 0373 – Cartão Família Carioca 0426 – Atenção Psicossocial 0513 – Proteção Social Especial 0515 – Primeira Infância Carioca 0514 – Atenção à Mulher 0516 – Territórios Sociais 0518 – Pelos Direitos Humanos 0519 – Idoso Carioca 0566 – Gestão Carioca da Política de Transferência de Renda e Cadastro Único 0567 – Proteção Social Básica 0568 – Promoção e Defesa de Direitos Humanos e Cidadania 0569 – Infraestrutura e Gestão da SMASDH
SALVADOR	Salvador Cidadã - Acolhedora, Justa e Igualitária Gestão Pública de Excelência
SÃO LUÍS	PPA solicitado via Lei de Acesso à Informação
SÃO PAULO	3007 – Garantia dos direitos da população idosa 3011 – Modernização, desburocratização e inovação tecnológica do Serviço Público 3012 – Transparência e participação social na administração pública 3013 – Prevenção e proteção às vítimas de violência 3015 – Promoção da cidade como centro de investimentos, eventos e destino turístico de referência global 3018 – Promoção da cidadania, voluntariado e valorização da diversidade 3023 – Proteção à população em situação de vulnerabilidade 3024 – Suporte Administrativo 3026 – Acesso à educação e qualidade do ensino – formação, avaliação e aprimoramento do ensino
TERESINA	0001 – Setorial Assistência Social e Cidadania 0017 – Aperfeiçoamento da Gestão Administrativa
VITÓRIA	0020 – Programa de Políticas de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos Humanos 0021 – Procon Coletivo 0022 – Programa de Educação em Direitos Humanos

Fonte: Elaboração própria

As secretarias municipais de Direitos Humanos/Assistência Social são diferentes das secretarias municipais de educação ou secretarias municipais de saúde, os municípios não são obrigados por força da lei a manter essas estruturas em seu escopo administrativo. Mas a importância desses instrumentos para a formulação de políticas públicas é indiscutível e o Plano Nacional de Direitos Humanos evidencia essa importância.

5. CONCLUSÃO

O intuito da pesquisa é analisar como as prefeituras das capitais brasileiras se estruturam administrativamente para operacionalizar os instrumentos previstos na Política Nacional de Direitos Humanos a partir dos Planos Plurianuais – PPA's (2018/2021), sem analisar o resultado da aplicação do planejamento, tão pouco fazer comparação qualitativa entre as gestões municipais, mas sim concentrar esforços na investigação de estruturas, no escopo da Administração Pública dos municípios, para operacionalizar instrumentos previstos na Política Nacional de Direitos Humanos.

A análise evidencia que as políticas públicas de direitos humanos ainda são tratados de forma marginal na estrutura administrativa municipal brasileira. A ausência de secretarias exclusivas e o acoplamento da pauta a outras áreas (em destaque à assistência social) indicam que os direitos humanos são tratados como uma agenda complementar, e não como eixo central da ação estatal.

Essa constatação tem implicações significativas do ponto de vista da efetividade da política pública, pois sem um desenho específico, sem instrumentos definidos para tal, como a falta de orçamento próprio, equipe técnica especializada e autoridade política, é improvável que ações estruturantes de direitos humanos sejam formuladas, executadas e avaliadas com qualidade e continuidade. Além disso, a carência de institucionalização clara limita o controle social, dificulta a prestação de contas e torna a política mais suscetível a descontinuidades em períodos de mudança de gestão.

Tal cenário demonstra a urgência de consolidação de estruturas exclusivas de direitos humanos nos municípios, como condição mínima para o avanço da agenda no nível municipal, especialmente considerando o papel central que os entes municipais possuem na implementação de políticas para populações em situação de vulnerabilidade.

Outros municípios como São Luís e Macapá não têm informações claras disponíveis, tendo o PPA sido solicitado apenas via Lei de Acesso à Informação, o que reforça a falta de transparência e a fragilidade institucional nessas localidades.

A falta de transparência em um município representa um grave obstáculo ao desenvolvimento democrático e à construção de uma sociedade justa e igualitária. No contexto em questão, a ausência de dados e informações claras sobre as ações do governo local, ou mesmo sobre o acesso a documentos e estudos que são de interesse público, não apenas prejudica a cidadania ativa, mas também compromete a eficácia de políticas públicas que deveriam ser desenhadas com base nas necessidades reais da população. O impacto dessa falta de transparência é ainda mais profundo quando se considera que o estudo, uma vez realizado, retorna à sociedade sob a forma de soluções, políticas ou decisões que devem ser tomadas de maneira consciente e participativa. Assim, a opacidade administrativa não é apenas um reflexo de uma falha na comunicação, mas também um reflexo de uma estrutura de poder que se distancia dos princípios democráticos essenciais.

A análise comparativa dos PPAs de São Paulo e Campo Grande evidencia como a construção social dos grupos-alvo influencia a formulação e implementação das políticas públicas em cada contexto urbano. Segundo Schneider e Ingram (1997), as políticas públicas tendem a beneficiar grupos que são socialmente percebidos como merecedores, enquanto outros podem ser marginalizados ou submetidos a medidas mais coercitivas. Nesse sentido, a maior ênfase do PPA de São Paulo na disponibilização de bens e serviços essenciais e no planejamento e intervenção sugere uma abordagem voltada para a provisão de infraestrutura e atendimento direto às demandas da população. Já Campo Grande, com uma distribuição de ações mais voltada ao estímulo ao trabalho e atividades produtivas, indica um viés de incentivo à autonomia econômica dos cidadãos, possivelmente refletindo diferenças na construção social dos beneficiários das políticas em cada município.

Além disso, a discrepância na clareza e organização dos documentos sugere que a transparência e a acessibilidade das políticas públicas também podem estar relacionadas à forma como os governos locais concebem seus cidadãos: enquanto um documento mais estruturado, como o de São Paulo, pode indicar uma preocupação em tornar as políticas mais acessíveis e compreensíveis, a falta de organização em Campo Grande pode dificultar a participação cidadã e o controle social. Essa diferença se torna ainda mais relevante quando se considera a dimensão das cidades: São Paulo, sendo um centro urbano de grande porte, enfrenta desafios complexos que exigem maior

transparência e sistematização, enquanto Campo Grande, de menor escala, pode operar sob uma lógica administrativa diferente.

Dessa forma, ao adotar a estrutura analítica de Schneider e Ingram, fica evidente que as políticas públicas municipais não apenas refletem demandas objetivas, mas também são moldadas por construções sociais que determinam quem será favorecido ou desfavorecido pelas ações governamentais. Essa constatação reforça a importância de compreender não apenas os conteúdos dos PPAs, mas também os valores e concepções que orientam sua formulação.

Sustentados nos resultados alcançados sugere-se 1) Melhorar o acesso aos portais eletrônicos, a fim de evitar redundância de passos, por exemplo, criando abas ou pontos específicos logo na página inicial, de maneira que o PPA seja rapidamente identificado pelo cidadão, tornando assim, os endereços eletrônicos, como uma ferramenta suplementar do processo democrático; 2) Aperfeiçoar a estruturação do texto do PPA, adotando uma linguagem mais clara e acessível, reduzindo o uso de termos excessivamente técnicos para facilitar a compreensão e fortalecer o controle social; e 3) Assegurar que o PPA municipal não seja apenas um documento burocrático e orçamentário, mas que atue efetivamente como um instrumento de políticas públicas voltado ao desenvolvimento social. Para isso, é essencial que a análise socioeconômica e a participação social sejam considerados elementos centrais.

Espera-se que a análise crítica das diretrizes municipais examinadas forneça subsídios relevantes para entender seu impacto na promoção da cidadania e da dignidade da população, com especial atenção aos grupos beneficiados pelos programas.

Além disso, este projeto visa contribuir para o debate sobre a demanda de elaboração de um desenho de políticas mais inclusivo e coerente, conforme discutido por Schneider e Ingram (1997). Os resultados esperados desta pesquisa não somente poderão apresentar as realidades enfrentadas nas capitais, mas também fornecer subsídios para o trabalho de formulação de recomendações visando melhorar a efetividade e a equidade das políticas públicas, a partir de uma sistematização da estruturação dos planos municipais.

Por fim, ao abordar essas questões, este projeto pretende inspirar e alimentar um diálogo mais amplo entre os acadêmicos, os formuladores de políticas públicas e a sociedade civil. Sugere-se estudos futuros, a fim de percorrer outros temas em outros setores para a contribuição dos processos de elaboração, implementação de PPA's e assim uma maior estruturação da literatura das Policy Design no Brasil.

6. Referências

1. Aracaju. Lei complementar nº 119, de 6 de fevereiro de 2013. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Administração Pública Municipal do Poder Executivo, e dá providências correlatas. Aracaju, 2013.
2. Aracaju. Lei nº 4.986, de 20 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA do Município de Aracaju para o quadriênio 2018-2021, e dá providências correlatas. Aracaju, 2017.
3. Belém. Lei nº 6.022, de 8 de maio de 1966. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Papa João XXIII, o Corpo de Voluntários para o Serviço Social. Cria o Fundo do Serviço Social de Belém. Belém, 1966.
4. Belém. Lei nº 9.339, de 9 de novembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2018/2021 e dá outras providências. Belém, 2017.
5. Belo Horizonte. Lei nº 11.065, de 1º de agosto de 2017. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte, 2017.
6. Belo Horizonte. Lei nº 11.098, de 29 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – para o quadriênio 2018-2021. Belo Horizonte, 2017.
7. Boa Vista. Lei nº 1.360, de 21 de julho de 2011. Dispõe sobre a reestruturação administrativa da Prefeitura Municipal de Boa Vista: cria a Secretaria Municipal de Gestão Social – SEMGES [...]. Boa Vista, 2011.

8. Boa Vista. Lei nº 1.840, de 5 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Boa Vista, para o quadriênio 2018 – 2021. Boa Vista, 2018.
9. Brasil, F. G.; Capella, A. C. Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. Revista Política Hoje, v. 25, n. 1, p. 71–90, 2016.
10. Capella, A. C. N. Formulação de Políticas. Brasília: Enap. 151 p. : il. ISBN: 978-85-256-0080-6. 2008.
11. Campo Grande. Lei nº 5.793, de 3 de janeiro de 2017. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo do Município de Campo Grande, e dá outras providências. Campo Grande, 2017.
12. Campo Grande. Lei nº 5.949, de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual do município de Campo Grande para o quadriênio de 2018 a 2021 e dá outras providências. Campo Grande, 2018.
13. Carter, D. P.; Weible, C. M.; Siddiki, S. N.; Brett, J.; Chonaiew, S. M. Assessing policy divergence: how to investigate the differences between a law and a corresponding regulation. Public Administration, v. 93, p. 159-176, 2015.
14. Cuiabá. Lei complementar nº 132, de 28 de dezembro de 2005. Dá nova nomenclatura à Secretaria Municipal de Bem Estar Social e [...]. Cuiabá, 2005.
15. Cuiabá. Lei nº 6.248, de 21 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021. Cuiabá, 2017.
16. Curitiba. Lei nº 10.644, de 3 de abril de 2003. Cria a Secretaria Municipal da Defesa Social [...]. Curitiba, 2003.
17. Curitiba. Lei nº 15.131, de 8 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2018-2021. Curitiba, 2017.
18. Daniel, V.; Delaplace, D. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 8, n. 14, p. 35-65, 2011.
19. Florianópolis. Lei nº 5.831, de 21 de março de 2001. Cria a Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento Social [...]. Florianópolis, 2001.
20. Florianópolis. Lei nº 10.229, de 19 de junho de 2017. Aprova o Plano Plurianual do Município de Florianópolis, para o período compreendido entre os exercícios de 2018 a 2021. Florianópolis, 2017.
21. Fortaleza. Lei complementar nº 176, de 19 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a organização e a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e dá outras providências. Fortaleza, 2014.
22. Fortaleza. Lei nº 10.645, de 23 de novembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) de Governo do Município de Fortaleza para o quadriênio 2018–2021. Fortaleza, 2017.
23. Goiânia. Lei complementar nº 276, de 03 de junho de 2015. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Municipal, estabelece um novo modelo de gestão e dá outras providências. Goiânia, 2015.
24. Goiânia. Lei nº 10.109, de 20 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021. Goiânia, 2017.
25. Howlett, M. Designing public policies. New York: Routledge, 2011.
26. Howlett, M. Aligning policy tools and their targets: nudging and utility maximization in policy design. In: HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani (ed.). Routledge Handbook of Policy Design. New York: Routledge. p. 106-121. 2018
27. Howlett, M.; Ramesh, M.; Perl, A. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Tradução técnica de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier. 2013

28. Howlett, M.; Mukherjee, I.; Woo, J. J. From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. Policy & Politics, [Online], v. 43, n. 2, p. 291-311, 30 abr. 2015

29. Howlett, M. The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making. International Political Science Review, London, v. 33, n. 5, p. 539-555, 2012.

30. Howlett, M; Mukherjee, I.; Rayner, J. Understanding policy designs over time: layering, stretching, patching and packaging. In: HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani (eds.). Routledge Handbook of Policy Design. New York: Routledge, 2018. p. 136-144.

31. João Pessoa. Lei nº 13.575, de 17 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município, para o quadriênio 2018 – 2021. João Pessoa, 2018.

32. Lima, L. L.; Aguiar, R. B.; Lui, L. Desenho de políticas públicas e instrumentos de implementação. In: Capella, A. C. N.; Brasil, F. G. (org.). Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022. p. 236-273.

33. Maceió. Lei nº 5.725, de 9 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a estrutura organizacional e competências da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) e dá outras providências. Maceió, 2008.

34. Maceió. Lei nº 6.713, de 11 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual Municipal (PPAM) para o quadriênio de 2018 a 2021. Maceió, 2017.

35. Manaus. Lei nº 1.975, de 29 de abril de 2015. Dispõe sobre a reorganização administrativa do Poder Executivo Municipal, e dá outras providências. Manaus, 2015.

36. Manaus. Lei nº 2.294, de 3 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município para o período de 2018 a 2021. Manaus, 2018.

37. Natal. Lei complementar nº 108, de 24 de junho de 2009. Dispõe sobre a organização administrativa da estrutura de órgãos da Prefeitura Municipal da Cidade do Natal e dá outras providências. Natal, 2009.

38. Natal. Lei nº 6.674, de 1º de agosto de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021, e dá outras providências. Natal, 2017.

39. Palmas. Lei nº 1.954, de 1º de abril de 2013. Dispõe sobre a reorganização administrativa do Poder Executivo do Município de Palmas, na forma que especifica. Palmas, 2013.

40. Palmas. Lei ordinária nº 2.374, de 19 de fevereiro de 2018. Institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2018-2021. Palmas, 2018.

41. Pinheiro, P. S.; Mesquita Neto, P. de. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. Estudos Avançados, v. 11, n. 30, p. 117-134, 1997.

42. Porto Alegre. Lei complementar nº 810, de 4 de janeiro de 2017. Dispõe sobre a Administração Pública Municipal, cria e extingue secretarias municipais, estabelece suas finalidades e competências e revoga legislação sobre o tema. Porto Alegre, 2017.

43. Porto Alegre. Lei nº 12.297, de 4 de setembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018–2021. Porto Alegre, 2017.

44. Porto Velho. Lei complementar nº 321, de 2 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a reestruturação Secretaria Municipal de Desenvolvimento Socioeconômico e Social – SEMDES e dá outras providências. Porto Velho, 2009.

45. Porto Velho. Lei nº 2.470, de 14 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Porto Velho para o quadriênio 2018 a 2021. Porto Velho, 2017.

46. Recife. Lei ordinária nº 18.291, de 30 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a adequação da estrutura da administração direta e indireta do Município do Recife às novas diretrizes administrativas. Recife, 2016.

47. Recife. Lei nº 18.432, de 18 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2018-2021. Recife, 2017.

48. Rio Branco. Lei complementar nº 29, de 11 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município para o quadriênio 2018-2021 e dá outras providências. Rio Branco, 2017.

49. Rio Branco. Lei complementar nº 54, de 7 de dezembro de 2018. Altera a Lei Municipal nº 1.959, de 20 de fevereiro de 2013 [...]. Rio Branco, 2018.

50. Rio de Janeiro. Decreto nº 42.719, de 1° de janeiro de 2017. Dispõe sobre a organização básica do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017.

51. Rio de Janeiro. Lei ordinária nº 6.317, de 16 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021. Rio de Janeiro, 2018.

52. Salvador. Lei ordinária nº 8.376, de 20 de dezembro de 2012. Modifica a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador e dá outras providências. Salvador, 2012.

53. Salvador. Lei nº 9.299, de 7 de dezembro de 2017. Institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2018 a 2021, e dá outras providências. Salvador, 2017.

54. Schneider, A.; Ingram, H. Social construction of target populations: implications for politics and policy. American Political Science Review, v. 87, n. 2, 1993.

55. Schneider, A.; Ingram, H. Policy design for democracy. Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1997.

56. São Paulo. Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais [...]. São Paulo, 2013.

57. São Paulo. Lei nº 16.773, de 27 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021. São Paulo, 2017.

58. Silva, G. A. B. Processos de políticas públicas em educação do campo no Brasil: estudo multicasos à luz da teoria de construção social. 2016. 216 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP), Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016.

59. Sousa, A. K. R.; Costa, J. R. S.; Loureiro, S. de S.; Galindo, A. G. Planejamento municipal: processo elaborativo do Plano Plurianual (2018/2021) dos municípios amapaenses na perspectiva dos portais eletrônicos.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Projeto de Integração de Orçamentos Temáticos e PPA

- **Marcela Pinheiro Fontes**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Brasil
  E-mail: marcelapfontes@gmail.com
- **Letícia Braz Nascimento**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Brasil
  E-mail: leticiabraz02@gmail.com

Resumo

As políticas públicas transversais estão em um importante momento de discussão para evolução da Administração Pública. Uma das dimensões desta discussão aborda a transversalidade das agendas pelo orçamento público, tendo por objetivo alcançar o meio de financiamento da política pública para viabilização de sua execução, de onde surgem os orçamentos temáticos.

Aliado ao momento oportuno de entusiasmo quanto aos orçamentos temáticos, há um desafio de conexão entre orçamento e planejamento como um terreno fértil a ser explorado para que, ao final, a população seja a maior beneficiada.

Atualmente existem Orçamentos Temáticos (OTs) implantados no estado, contudo, tratados basicamente pelo órgão central de planejamento e orçamento, com a participação pontual de representantes de órgãos nos Comitês de cada OT. Para que se tenha um efetivo impacto para a sociedade, pensando em processo de desenvolvimento, os órgãos precisam participar da concepção e, ainda, a visão transversal passar a ser refletida no desenho da política pública. Propõem-se uma integração dos produtos monitorados no PPA aos orçamentos temáticos, trazendo os órgãos finalísticos para uma participação ativa.

Dado que os Orçamentos Temáticos estão implantados, deve-se buscar além do monitoramento da execução orçamentária por si. Os OTs devem levar à reflexão na formulação das políticas públicas para um modelo transversal, mais complexo e menos segmentado por áreas.

A absorção da complexidade de formulação de políticas públicas transversais e o desafio da coesão dos instrumentos de planejamento e orçamento são motivadores para o aprimoramento das atividades que envolvem os OTs. Espera-se como resultado a reflexão dos órgãos finalísticos na concepção de políticas públicas transversais, a evidenciação de políticas públicas transversais já existentes que atualmente não são identificadas, a ampliação da produção de dados e registros administrativos relativos aos temas transversais, o aumento do monitoramento das políticas públicas transversais e, em mais alto nível, o aumento da entrega de políticas públicas transversais à população.

O objetivo do presente artigo é o registro da proposta de integração de Orçamentos Temáticos e PPA no âmbito estadual, contribuindo para as discussões. Entende-se que há o potencial de trazer aprimoramento à formulação das políticas públicas como um todo no âmbito estadual.

Palavras-chave: Orçamento Temático; Agenda Transversal; Orçamento; Planejamento; PPA

1. INTRODUÇÃO

As constantes transformações na gestão pública, somadas à pluralidade do contexto social, criam a necessidade de pensar políticas públicas interseccionais e que atendam à complexidade dos desafios. Neste contexto, as políticas públicas transversais surgem como estratégia de enfrentamento **às desigualdades** e promoção de soluções mais integradas e eficazes. Uma das ferramentas presentes no serviço público para efetivação dessas políticas é a criação dos Orçamentos Temáticos (OTs), que age de forma a alocar recursos orçamentários a temas específicos, advindos de demandas de grupos prioritários.

Este artigo propõe uma reflexão sobre um projeto de integração entre os Orçamentos Temáticos e o Plano Plurianual (PPA) no âmbito do estado, através da promoção da articulação conjunta das áreas de Planejamento e Orçamento. Para além disso, considera-se a importância da atuação ativa dos órgãos finalísticos para, num primeiro momento, realizar a identificação de políticas públicas que atinjam resultados focados nos grupos prioritários. A partir dessa identificação, busca-se dar continuidade a um processo de conscientização e construção gradual de integração, que leve à formulação de políticas públicas transversais, mais focadas no impacto positivo para a sociedade.

2. OBJETIVOS

O objetivo deste artigo é apresentar uma proposta de integração entre os Orçamentos Temáticos (OTs) e o Planejamento Plurianual (PPA) no âmbito do estado, enriquecendo as discussões sobre a formulação de políticas públicas. Embora os Orçamentos Temáticos contribuam para o monitoramento e a fiscalização das políticas públicas, sua eficácia é, muitas vezes, prejudicada pela estrutura do orçamento público. Para que os resultados positivos sejam alcançados, é crucial que o relatório de execução orçamentária fomente um ciclo virtuoso. Nesse contexto, os órgãos responsáveis devem avaliar como as políticas se manifestam nos instrumentos de planejamento e orçamento.

A proposta sugere uma estratégia sistematizada para o desenvolvimento do nível de amadurecimento dos Orçamentos Temáticos a partir da integração com o Planejamento Plurianual (PPA). Um sistema de autorregulação e controle mútuo, onde a responsabilidade pela gestão dos Orçamentos Temáticos seja compartilhada entre os diferentes órgãos envolvidos no planejamento, elaboração e execução das políticas públicas. A Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG/SUBPLO) pode desempenhar um papel fundamental no desenvolvimento de uma rede de sinergia, promovendo a colaboração multissetorial e potencializando a maturidade dos Orçamentos Temáticos. Essa colaboração pode, por sua vez, impactar positivamente outros processos, criando um fluxo de desenvolvimento coeso.

O projeto busca aproveitar as evidências dos Relatórios de Execução dos Orçamentos Temáticos para aprimorar a atuação do Comitê, por meio de um novo processo de elaboração da peça orçamentária, do desenho de políticas públicas e do entendimento da interseção entre eles. Com isso, espera-se garantir uma alocação de recursos mais eficiente e adequada às necessidades identificadas.

3. METODOLOGIA

A metodologia proposta para a integração dos Orçamentos Temáticos ao PPA é estruturada em fases e tem como base a análise de resultados e bibliografia produzida acerca da aplicação de Orçamentos Temáticos do Governo Federal, em outros países e da metodologia do PPA do estado. Essa metodologia visa garantir um processo contínuo de aprendizado e aprimoramento, a partir de uma abordagem incremental, que se dividirá nas seguintes etapas:

- **Fase 1 – Ciclo preliminar interno (Exercício 2024):** Nesta fase inicial, o órgão central assume a responsabilidade de análise dos produtos entregues à população. Identificam-se as iniciativas e seus produtos, a partir das ações selecionadas pelo Comitê, que têm entregas relacionadas aos OTs;
- **Fase 2 – Integração dos produtos do PPA às ações do OT (Exercício 2025):** O Comitê do OT se reunirá para selecionar os produtos monitorados pelo PPA, conforme sua alocação nas iniciativas que aglutinam as ações orçamentárias previamente selecionada na elaboração da PLOA. A seleção pelo Comitê, que possui integrantes dos órgãos mais diretamente afetos aos eixos do OT, permite um início de colaboração interinstitucional;
- **Fase 3 – Sensibilização do tema (Exercício 2026):** Apoiada na transferência de conhecimento do órgão central para os formuladores do PPA, em formação presencial dos servidores, a conscientização sobre os Orçamentos Temáticos é

expandida aos pontos focais de planejamento. Os servidores deverão identificar os produtos do PPA relacionados aos OTs, em planilha previamente produzida pelo órgão central, contribuindo para a evidência de produtos que não tenham relação clara com as políticas;

- **Fase 4 – Revisão Intermediária (2024-2025):** A análise interna dos processos executados e dos produtos monitorados nos exercícios anteriores resultará em um relatório que registrará aprendizados e proporá ajustes. A coleta de impressões dos órgãos permitirá ajustes na programação;
- **Fase 5 – Implantação (exercício 2027):** Com base nos achados das fases 3 e 4, será realizada uma nova capacitação, considerando também a rotatividade de servidores, e o envio de uma nova planilha, contendo os produtos selecionados anteriormente além de uma marcação após análise interna do órgão central. Após a definição dos produtos, os resultados serão submetidos aos Comitês para validação, encaminhados às secretarias e, por fim, publicados no site da Rede de Planejamento. Além disso, é pertinente encaminhar as decisões ao Legislativo e anexá-las aos orçamentos temáticos na revisão do PPA, assim como já ocorre com a PLOA.
- **Fase 6 – Revisão interna (2024-2027):** Nos moldes da fase 4, é realizado um novo momento de análise da programação das setoriais. Nela, repete-se o registro dos resultados em relatório, coleta de impressões dos órgãos e proposição de ajustes, analisando um período mais amplo de execução do PPA; e
- **Fase 7 – Adequações e implantação (Ciclo PPA 2028-2031):** Incorporando as adequações identificadas, essa fase se concentrará em garantir a integração eficaz dos OTs no novo ciclo do PPA. A utilização do Sistema de Inteligência de Planejamento e Gestão (SIPLAG) facilitará a execução e monitoramento das ações orçamentárias.

Essa metodologia visa promover um processo colaborativo e adaptativo, assegurando que as políticas públicas sejam desenhadas de forma a atender às necessidades da população e respeitar os princípios de planejamento e orçamento.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para pensar na integração dos Orçamentos Temáticos com o PPA, é necessário situar como a construção desse debate foi fundamentada. Através do entendimento do que são políticas públicas transversais e seu papel na criação dos OTs se faz possível perceber a importância de uma abordagem multissetorial e colaborativa entre diversos setores governamentais. Nesse processo é importante considerar a integração entre as áreas de planejamento e orçamento como elemento central para funcionamento da articulação interinstitucional.

Sob essa perspectiva, nosso projeto propõe que esse processo ocorra gradativamente, em fases, ao longo de todo o ciclo do PPA 2024-2027, englobando etapas de análise interna e externa, capacitação técnica, elaboração e validação de materiais auxiliares e relatórios de resultado. Evidentemente, será desafiador construir esse processo, bem como garantir sua efetividade, por isso, alguns desafios foram identificados e analisados nesse trabalho a fim de elencar oportunidades para resolução.

4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSVERSAIS

A transversalidade vem ganhando destaque nas agendas de governo por meio de políticas públicas, em resposta à pluralidade dos contextos sociais. Na gestão pública, "a transversalidade é entendida como uma estratégia" (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024, p. 12) que articula múltiplas áreas e atores institucionais e sociais, em busca de uma abordagem integrada. As chamadas políticas públicas transversais caracterizam-se por não ter como foco apenas uma área, – como saúde, transporte, educação – mas sim por articularem diferentes setores e níveis de governo a partir da "perspectiva de sujeitos de políticas públicas ou de temas estratégicos" (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024, p. 14).

Dessa forma, pode-se dizer que seu objetivo é agir efetivamente sobre questões que não podem ser resolvidas de forma isolada dentro da estrutura de governo. Para isso é preciso pensar intersetorialmente, com cada instância escolhida dando sua contribuição para a temática, o que define seu caráter multissetorial. Ao promover essa articulação, a transversalidade contribui para aprimorar o uso dos recursos, evitando desperdícios, criar políticas mais eficientes e otimizar o serviço público, evitando retrabalho pela sobreposição de ações, conforme a figura a seguir:

Figura 1 – Esquema de organização multissetorial para Agenda Transversal

Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento

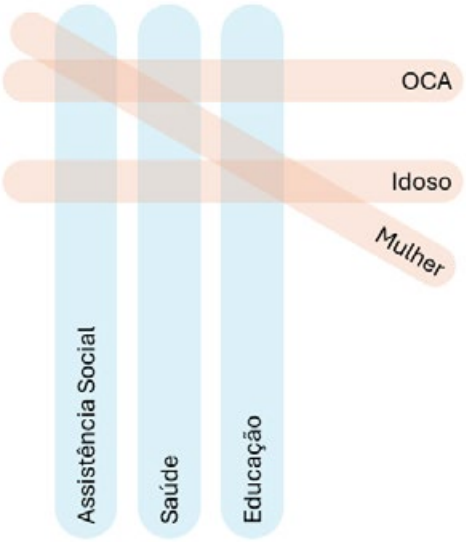
Dentre seus desafios, pode-se pensar na necessidade de repensar estruturas organizacionais, principalmente orçamentárias, para integração entre o planejamento da transversalidade e a execução final da mesma. Ademais, os próprios formuladores de políticas públicas precisam mudar a dinâmica tradicional de criação de programas, metas, indicadores, entre outros elementos de planejamento, para que estejam alinhados às expectativas das entregas transversais. Para enfrentá-los é essencial desenvolver estruturas capazes de integrar ações entre o planejamento e orçamento e investir em capacitação técnica, para que os problemas enfrentados possam ser mapeados e o monitoramento e avaliação dos resultados realizados.

A transversalidade é parte essencial da formulação de políticas públicas frente a diversidade das dinâmicas sociais e das problemáticas enfrentadas atualmente. Apesar de ainda enfrentar dilemas, essa ótica já demonstra seu potencial como ferramenta de modernização, inovação e fortalecimento do planejamento e orçamento público. Com isso, permite a criação de políticas públicas mais democráticas, que olham para a heterogeneidade dos grupos e agem conforme as evidências apresentadas. Políticas como a Agenda 2030, a Política Nacional da Juventude e o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, são resultados práticos desse movimento.

4.2 ORÇAMENTOS TEMÁTICOS E SUA IMPLEMENTAÇÃO NO ESTADO

Os Orçamentos Temáticos (OTs) são um recorte do orçamento público com foco em um público específico. Se apresentam como uma estratégia de transparência que, a partir de uma perspectiva da execução orçamentária, busca combater as desigualdades que afetam os protagonistas do OT. Destaca-se o impacto dos desafios sociais complexos tratados pelas políticas públicas transversais, emergindo os Orçamentos Temáticos que buscam trazer à tona a visão sobre os múltiplos aspectos que afetam o público e se implicam mutuamente.

Figura 2 – Transversalidade dos OTs no Estado



Fonte: Elaborado pelos autores

O estado possui um repertório de Orçamentos Temáticos voltados a questões etárias e de gênero. O primeiro dos OTs, instituído no estado pela Lei nº 8.508, de 4 de setembro de 2019, tem como público os cidadãos maiores de 60 (sessenta) anos, o Orçamento do Idoso. Em 2020 foi criado o Orçamento Criança e Adolescente (OCA), também em uma perspectiva etária, direcionado aos menores de 18 (dezoito) anos, sendo instituído pela Lei nº 8.727, de 24 de janeiro de

2020. A Lei nº 9.060, de 15 de outubro de 2020, instituiu o Orçamento Mulher, com foco nesse público. A regulamentação do Orçamento Mulher busca abarcar os desafios raciais tão afetos à temática de gênero, com a previsão no Decreto nº 48.630, de 4 de agosto de 2023 que prevê que as informações com recorte de raça e faixa etária deverão constar no relatório, sempre que disponibilizadas.

Tabela 1 – Público-Alvo e Regulamentação dos respectivos OTs

Orçamento Idoso	OCA	Orçamento Mulher
acima 60 anos	até 18 anos	recorte gênero e raça
Lei 8.508/2019	Lei 8.727/2020	Lei 9.060/2020
Decreto 47.552/2021	Decreto 47.501/2021	Decreto 48.630/2023

Fonte: Elaborado pelos autores

As leis estaduais que criam esses Orçamentos Temáticos dispõem sobre a publicação do Relatório de Execução do Orçamento, criado com o objetivo de favorecer a transparência, a fiscalização e o controle da gestão fiscal. Posição que corrobora com a estratégia de transparência, objetivo dos OTs, dando visibilidade à interseção entre as políticas públicas e o orçamento destinado aos sujeitos.

Os Orçamentos Temáticos no estado possuem, em cada um, uma estrutura de categorização que se divide de acordo com o público-alvo e os eixos. A metodologia se ampara no desenvolvimento feito focado no público criança e adolescente na parceria entre Fundação Abrinq; Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) (ABRINQ, 2021). O público-alvo diz respeito ao atendimento restrito ou não aos sujeitos do OT. Se enquadram as ações orçamentárias voltadas particularmente aos sujeitos (orçamento exclusivo ou específico) e as ações para melhoria da vida das famílias (orçamento não exclusivo ou ampliado).

Quanto aos eixos é realizada uma compartimentação em áreas temáticas, para facilitar a identificação e análise. Os OTs mais antigos (Idoso e OCA) foram criados com 3 (três) eixos: Saúde; Educação e Cultura; e Assistência Social e Garantia de Direitos. Enquanto o Orçamento Mulher abrangeu outras áreas, contando com 5 (cinco) eixos: os 3 (três) eixos presentes nos anteriores e os eixos de: Segurança e Autonomia Econômica. Nesse sentido, cada ação orçamentária presente no OT terá um par de caracterização correspondente ao eixo e exclusividade do público-alvo.

Inicialmente, a visão da execução orçamentária se dá com o comparativo entre a previsão no Orçamento da Lei Orçamentária Anual (LOA) e a efetiva execução orçamentária. Trata-se, portanto, de uma avaliação ex post, independente da periodicidade e das fases da execução orçamentária (liquidação, empenho e pagamento) que se faça o acompanhamento. A identificação de evidências do orçamento realizado e seu registro histórico respondem à exigência legal, contudo correspondem a uma fase inicial para a construção de Orçamentos Temáticos com efetivo impacto no combate às desigualdades.

Ainda que os OTs contribuam para o acompanhamento e fiscalização das políticas públicas transversais, sua apuração é afetada pela própria estruturação do orçamento público. A leitura do desenho e do desempenho das políticas públicas não é favorecida pelo arranjo legal do orçamento (ABRINQ, 2021). A questão se coloca como uma provocação à busca de alternativas para a evolução dos efeitos dos OTs.

A construção de um caminho de resultados positivos para os protagonistas dos OTs deve seguir para ampliar o nível de amadurecimento do instrumento, de modo que o relatório de execução orçamentária alimente um ciclo virtuoso de desenho de orçamento e políticas públicas. Diante da execução orçamentária, os órgãos responsáveis finalísticos devem avaliar como as políticas públicas são refletidas nos instrumentos de planejamento e orçamento (FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL, 2022).

Este projeto propõe uma estratégia sistematizada para o desenvolvimento do nível de amadurecimento do Orçamento Temático a partir da integração com o instrumento constitucionalmente exigido para planejamento e orçamento: o Planejamento Plurianual (PPA).

Cabe explicitar que o Orçamento Temático, apesar da denominação de "orçamento", é uma ferramenta

mais próxima da área de planejamento, tendo em vista a perspectiva do combate às desigualdades sociais.

A capacidade de integrar políticas públicas transversalmente e mobilizar recursos de diferentes setores na busca de equidade são o cerne da motivação da sintonia entre o instrumento e a área de planejamento. Além de não se limitar à alocação orçamentária, o OT permite a integração estratégica do orçamento de acordo com as questões transversais, fornecendo a capacidade de monitoramento que é um desafio em um sistema multissetorial.

4.3 O PAPEL DO ÓRGÃO CENTRAL DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO NA GESTÃO DOS OTS

Os órgãos centrais de finanças e planejamento são os principais guardiães dos relatórios de execução de orçamento temático, concluiu a publicação "*Child-focused public expenditure measurement*" – C-PEM (UNICEF, 2016), na ampla pesquisa realizada que se debruçou sobre experiências dos orçamentos focados da infância.

Presumivelmente, dada a atuação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), como órgão central de planejamento e orçamento, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SUBPLO) atua como a guardiã dos relatórios de execução dos orçamentos temáticos no estado. Tal centralidade é plausível, considerando que a coordenação dos processos de planejamento e orçamento está na SEPLAG/SUBPLO, bem como os momentos críticos para a construção dos Relatórios dos OTs. A seleção das ações que comporão os orçamentos temáticos nasce a cada ano com a estrutura da Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e, posteriormente, a apuração da execução quando do encerramento do exercício, são os momentos críticos de início e encerramento dos Relatórios dos OTs, estreitamente ligados às atividades do órgão central.

A fim de extrapolar uma visão orçamentária, a área central de planejamento atua na coordenação e articulação dos diversos órgãos executores da política pública. Esse esforço agrega um olhar transversal, que é um diferencial fundamental para a sinergia desejável aos OTs. Dessa forma, no âmbito do Estado do Rio, a seleção das ações que comporão o OT é de responsabilidade de um Comitê, integrado por indicação de titular e suplente dos órgãos com representação no mesmo.

Incontáveis atividades são demandadas das estruturas das secretarias. Logo, a priorização de dedicação imposta pela escassez de recursos naturalmente inviabiliza que a agenda de orçamentos temáticos esteja presente nas prioridades sem uma atividade estruturada e com finalidade definida. Ainda que os representantes estejam envolvidos com o tema e se mobilizem para a participação no Comitê, a ação se concentra anualmente no momento de seleção das ações.

Em um universo de recursos escassos, verifica-se recorrentemente a concorrência de orçamento entre diferentes objetos de políticas públicas, contudo, o simples aumento do aporte não é atributo suficiente para que seja determinado o êxito em áreas temáticas. É fundamental um conhecimento aprofundado e a discussão multissetorial para a determinação das características das desigualdades para que, então, se reflitam no aporte de recursos nos objetos adequados. Do contrário, as desigualdades sociais podem ser, inclusive, acirradas.

Esse é o caso da implementação de políticas universalistas, sem considerar marcadores como gênero, raça e classe. Por exemplo, programas de transferência de renda ou de acesso a crédito que não levam em conta as barreiras específicas enfrentadas por mulheres — como a dupla jornada de trabalho, menor acesso à educação formal ou à titularidade de propriedades — tendem a beneficiar mais os homens, ampliando a desigualdade de gênero. Xavier ressalta que o orçamento e as políticas públicas não são neutros: a forma como os recursos são distribuídos pode reforçar ou mitigar desigualdades, dependendo de como as prioridades são definidas e implementadas.

Em síntese, o orçamento temático, como defendido por Elaine Xavier em relação ao orçamento sensível a gênero e raça, exige que políticas públicas sejam desenhadas e avaliadas considerando as desigualdades estruturais, para que não apenas não as reproduzam, mas atuem ativamente para reduzi-las (FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL, 2022).

Do ponto de vista orçamentário, as políticas públicas só se tornam realidade quando amparadas pelo Plano Plurianual (PPA) e pelos Orçamentos Anuais. É com esses instrumentos que o Estado brasileiro organiza a sua atuação programática, articulando fins (objetivos de políticas públicas) e meios

(recursos orçamentários e não orçamentários disponíveis) (BRASIL, 2024).

A interseção entre o orçamento e o planejamento é um ponto sensível para a construção dos temas transversais. Por um lado, se faz presente o desafio de integrar áreas com instrumentos norteadores, perspectivas e organizações distintas. E, por outro, a oportunidade de enriquecer o desenvolvimento institucional, qualificando as peças de planejamento e orçamento para, em última instância, combater as desigualdades sociais.

Portanto, a SEPLAG/SUBPLO tem o potencial de desenvolver uma rede de sinergia interna e junto aos demais órgãos para promover a evolução na maturidade dos Orçamentos Temáticos. A sinergia, trazendo colaboração entre as áreas de forma multissetorial, possivelmente transbordará alcançando outros processos em um fluxo de desenvolvimento coeso.

4.4 CONEXÃO ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

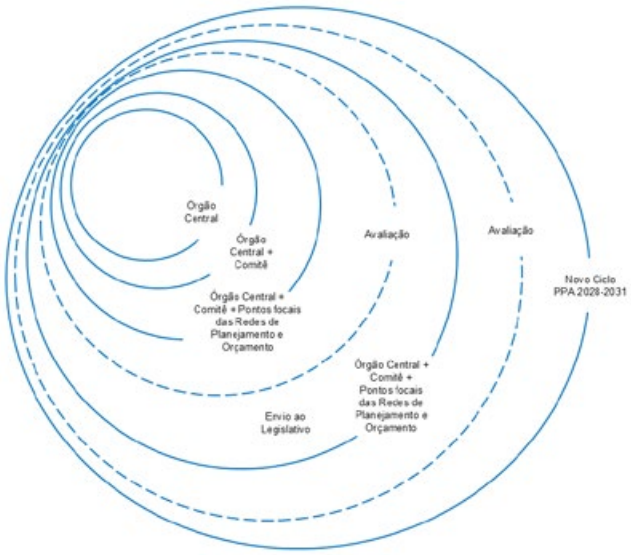
No âmbito do planejamento público os instrumentos de planejamento e orçamento já caminham articulados. O PPA é o instrumento de médio prazo que orienta a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A pactuação inicial do planejamento das metas físicas se desdobra nas indicações de prioridade na LDO e na organização orçamentária da LOA e a integração de todas essas partes é o que auxilia na efetivação das entregas. Absorver a multiplicidade da formulação de políticas públicas transversais e a complexidade de dar coesão aos instrumentos de planejamento e orçamento formam o binômio de desafio e oportunidade que motiva o aprimoramento das atividades que envolvem os Orçamentos Temáticos.

O Plano Plurianual 2024-2027 foi inaugural para a nova metodologia do PPA no estado. Nela, as iniciativas passam a ser o elemento central e formam programas multissetoriais, que aglutinam as metas físicas e as ações orçamentárias correspondentes aos grupos de gastos de atividades finalísticas e projetos. Como não há uma relação direta entre os produtos e as ações orçamentárias que financiam sua execução, é necessário buscar essa relação por meio de uma análise indireta.

O projeto para conexão entre os orçamentos temáticos e o PPA se apresenta em ondas que se expandem gradativamente, conforme a Figura 3, a seguir, e será dividida em fases que serão descritas na sequência. A cada novo ciclo o raio de ação será ampliado para envolver e integrar cada vez mais os demais órgãos. Em última instância, em um propósito ideal, a guarda dos OTs seria compartilhada entre os diversos órgãos, em um sistema de autorregulação e controle mútuo.

Independentemente da evolução das fases descritas a seguir, segue de forma paralela o constante fomento à integração entre os órgãos para construção de políticas públicas efetivamente transversais. A SEPLAG, preferencialmente em parceria com a Secretaria de Estado mais diretamente associada aos protagonistas do OT, conduz a mobilização para a integração entre os órgãos para construção de políticas públicas efetivamente transversais.

Figura 3 – Esquema de organização das fases do Projeto de Integração



Fonte: Elaborado pelos autores

FASE 1: CICLO PRELIMINAR INTERNO (EXERCÍCIO 2024)

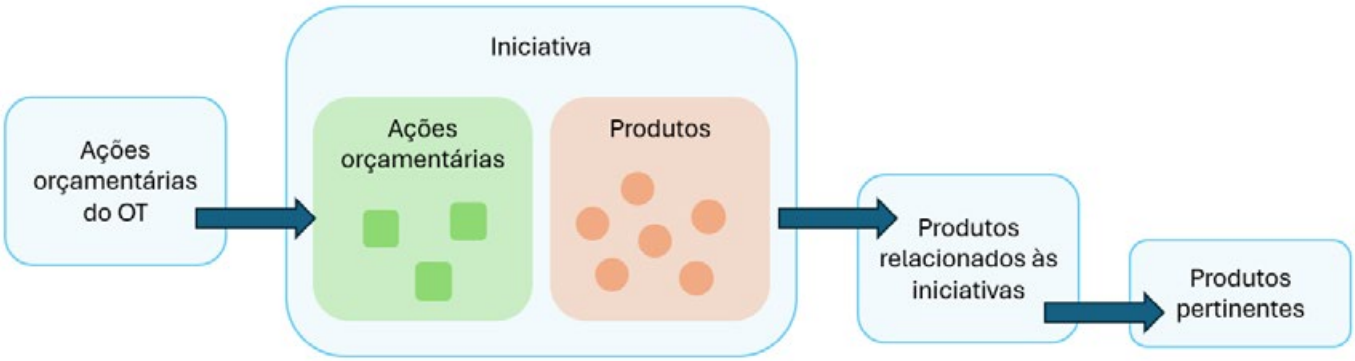
Tendo em vista que 2024 foi o primeiro exercício da nova metodologia do PPA, observa-se um grau inicial na curva de aprendizagem dos órgãos. Estabeleceu-se, portanto, que a responsabilidade pela relação de produtos deve ser do órgão central, patrono da nova metodologia. Assim, o processo pode ser incorporado de forma incremental, com uma experimentação inicial pelo guardião das ferramentas (LOA, PPA e OTs).

Partindo da lista de ações selecionadas pelo Comitê para integrar o OT, encontra-se a lista de iniciativas

que essas ações financiam e, em seguida, a lista de produtos dessas iniciativas. Cabe salientar que cada ação orçamentária está vinculada a apenas uma iniciativa, mas cada iniciativa pode ser financiada por mais de uma ação orçamentária.

Outro aspecto a ser considerado é que as ações orçamentárias de grupos de gastos que não são monitorados pelo PPA (atividades de pessoal e encargos sociais; atividades de manutenção administrativa; outras atividades de caráter obrigatório; e serviços de utilidade pública) não resultarão em produtos monitorados, uma vez que não tem desdobramento direto em produtos entregues à população.

Figura 4 – Processo de identificação de produtos pertinentes ao OT



Fonte: Elaborado pelos autores

FASE 2: INTEGRAÇÃO DOS PRODUTOS DO PPA ÀS AÇÕES DO OT (EXERCÍCIO 2025)

Originando-se da seleção de ações do orçamento temático para o exercício de 2025, o Comitê se reúne para selecionar, dentre os produtos monitorados pelo PPA, aqueles que sejam congruentes ao público e eixos do OT. Assim como no ciclo preliminar interno, são identificadas as iniciativas referentes às ações orçamentárias selecionadas para o orçamento temático e, delas, destacados os produtos pertinentes. Nessa etapa, o raio de alcance começa a se ampliar, uma vez que a seleção dos produtos deixa a área restrita do órgão central e alcança os órgãos finalísticos através do comitê.

É possível a criação de produtos do PPA ao longo do exercício, em casos específicos, quando o produto já estiver em execução. Diante disso, é previsto um ciclo de revisão ao final do ano a depender da criação de produtos nas iniciativas que tenham a ação orçamentária associada ao orçamento temático.

A atuação da SEPLAG no comitê deve fomentar uma mobilização interna, de modo que as reflexões e inquietações que emergirem no comitê possam gerar desdobramento na construção do orçamento e do PPA nos órgãos finalísticos para os próximos ciclos. É de extrema importância verificar o momento conveniente para o agendamento das reuniões, garantindo tempo hábil para que os reflexos ocorram. O assunto deve ser mantido em pauta sem sobrecarregar os representantes do Comitê com excessivas reuniões, permitindo discussões com antecedência suficiente para a produção de efeitos.

FASE 3: SENSIBILIZAÇÃO DO TEMA (EXERCÍCIO 2026)

Na fase seguinte, amplia-se o alcance da discussão, envolvendo os servidores dos órgãos finalísticos, através dos pontos focais das redes planejamento e orçamento. No ciclo de elaboração e revisão do PPA realizam-se formações presenciais para os servidores, integrando a sensibilização do tema à capacitação. O Plano Plurianual e os Orçamentos Temáticos estão sob responsabilidade da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da SEPLAG, no estado. Ressalva-se a conveniência dessa continuidade para a programação mais adequada tanto do conteúdo quanto do cronograma.

Instruídos sobre os OTs, os servidores das secretarias deverão identificar os produtos do PPA relacionados aos OTs na programação do seu órgão. Uma das principais dificuldades na identificação dos produtos é referente à descrição, pelo desafio em transpor para uma apresentação textual os produtos

entregues à sociedade. A indicação por parte dos órgãos trará como principal benefício direto o destaque de produtos que não tenham relação evidente às políticas tratadas nos OTs.

Os principais parceiros do órgão central de planejamento nas secretarias são os pontos focais. Como estratégia de facilitar seu trabalho, sempre que possível, são encaminhados formulários com pré-marcação para validação. Todavia, considerando a finalidade de sensibilizar as áreas, propõem-se que neste ciclo não haja a pré-marcação de iniciativas relacionadas aos OTs, de modo a mobilizar a reflexão.

As atualizações do Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão – SIPLAG tem uma lista significativa de prioridades, portanto, esse primeiro momento de indicação de produtos pelos órgãos deve ser realizado por meio de uma planilha.

Buscando orientar o amadurecimento sem sobrecarregar a responsabilização dos órgãos, além da disponibilidade para instrução aos servidores durante o período de elaboração, é prevista a revisão e ajuste pelo órgão central de planejamento, responsável pela metodologia do PPA. Na identificação de inconsistências e necessidade de maior compreensão a SEPLAG/SUBPLO se comunicará com o órgão em busca da coerência das respostas.

A relação final de produtos do PPA, ainda sem o monitoramento de sua execução, será encaminhada ao comitê para validação. A listagem de produtos é retornada às secretarias ao final da validação e publicada no site da Rede de Planejamento (REDEPLAN) assim como a seleção inicial de ações orçamentárias.

É possível a criação de produtos ao longo do exercício. Diante disso, é previsto um ciclo de revisão ao final do ano a depender da criação de produtos nas iniciativas que tenham a ação orçamentária associada ao orçamento temático.

FASE 4: INTERMEDIÁRIA (EXERCÍCIOS 2024 E 2025)

De posse dos produtos pertinentes ao OT, monitorados no exercício de 2024, e com a relação dos produtos pertinentes ao OT do exercício 2025, indica-se um ponto de revisão pela equipe da SEPLAG/SUBPLO. A análise interna deve originar um relatório para registrar os aprendizados, com apontamentos explícitos sobre erros, acertos e oportunidades futuras. É fortemente sugerida a coleta ativa das impressões dos órgãos, obtidas através de formulário de pesquisa estruturada de resposta anônima. A compilação das impressões e demais registros podem provocar ajuste na programação.

Um olhar técnico específico sobre os produtos dos exercícios 2024 e 2025 deve fazer parte da análise interna da SEPLAG/SUBPLO em busca de padrões que relacionam a execução física final com a execução orçamentária ao longo do ano. Esta análise tem como fim identificar desafios e oportunidades para aprimoramento da programação do PPA de um ciclo para o outro e maior integração do orçamento com o planejamento. Compartilhar o resultado da análise da fase intermediária de forma consolidada, de fácil entendimento e com pontos relevantes para os órgãos reforçará a construção compartilhada e envolvimento dos órgãos.

FASE 5: IMPLANTAÇÃO (EXERCÍCIO 2027)

Nesse momento os órgãos já estão mais apropriados tanto da metodologia do PPA quanto dos conceitos e implicações dos orçamentos temáticos. Irrefutavelmente, o produto da fase anterior deve ser considerado para ajustes necessários, de acordo com os achados obtidos. Bem como na fase 3, a capacitação durante as oficinas do PPA será mantida, considerando a necessidade de capacitação constante e a dificuldade trazida pela alta rotatividade de servidores na área.

Para essa fase os órgãos receberão a planilha com os produtos previamente marcados quando pertinentes ao OT. Essas marcações são feitas a partir da etiquetagem do ano anterior, com intuito de facilitar o trabalho dos pontos focais, não sendo taxativa. O órgão poderá marcar produto que financia uma iniciativa que não possua ação orçamentária de OT. Essa marcação não poderá ser validada para constar na relação de produtos pertinentes ao OT, contudo é um subsídio valoroso para as futuras análises da marcação das ações orçamentárias. A regra de validação e a consolidação desses apontamentos são de responsabilidade do órgão central. Entende-se esse apontamento como um subsídio valoroso, pois o produto do PPA pode ser capaz de aprimorar os atributos trazidos pela ação orçamentária à iniciativa evidenciando possíveis lacunas na integração entre os instrumentos.

Assim como ocorreu na fase 3, a relação final de produtos do PPA, ainda sem o monitoramento da execução, será encaminhada ao comitê do OT para validação. Após a validação, os insumos serão retornados às secretarias e publicados na Rede de Planejamento (REDEPLAN). Essa etapa se caracteriza por estender a amplitude não só ao executivo, mas também à Casa Legislativa. Adiciona-se a proposta de encaminhamento de anexo de produtos relacionados aos orçamentos temáticos junto à revisão do PPA, nos moldes do que já acontece com o anexo dos OTs na PLOA.

FASE 6: REVISÃO INTERNA (CICLO 2024 – 2027)

Revisitando a fase 4, deve ser realizado novo momento de análise, devidamente registrado, sem prejuízo de relatórios e registros extraordinários não previstos anteriormente. A análise interna deve focar tanto no último período (exercícios 2026 e 2027) quanto abranger todo o ciclo 2024-2027, se debruçando sobre os processos de trabalho da integração de orçamentos temáticos ao PPA e sobre a peça técnica com exame dos produtos relacionados ao OT de 2024 a 2027. Recomenda-se o compartilhamento do resultado da análise, de forma consolidada, de fácil entendimento e com pontos relevantes aos órgãos.

FASE 7: ADEQUAÇÕES E IMPLANTAÇÃO AO CICLO PPA 2028–2031

Transcorridas as fases anteriores, incorporam-se as adequações necessárias identificadas na fase de revisão. A adequação será realizada com o envolvimento da área responsável pelo PPA, para que possíveis ajustes na metodologia sejam adaptados tempestivamente à integração com os OTs.

Quanto às mudanças nos procedimentos executados nas fases anteriores, espera-se a incorporação da operação ao Sistema de Inteligência de Planejamento e Gestão (SIPLAG), mantendo a premissa de facilitar a execução pelos pontos focais dos órgãos dentro das possibilidades de evolução do Sistema.

Para o ciclo 2028-2031, os órgãos elaborarão o PPA, indicando no SIPLAG os produtos relacionados ao OT, incluindo as características de público-alvo e eixo do OT a partir de marcadores. Tendo em vista que a estrutura de programação do PPA é desenvolvida com seus atributos antes do Projeto de Lei Orçamentária Anual, o resultado do lançamento dos dados servirá de subsídio ao Comitê quando da seleção de ações.

4.5 RESULTADOS ESPERADOS

Em relação aos resultados esperados, a Fase 1 nasce da necessidade de identificar os produtos entregues à população que se relacionam às ações orçamentárias através da iniciativa. A implantação definitiva da integração de Orçamentos Temáticos ao PPA se apresenta como o ponto máximo da integração, após um ciclo de desenvolvimento e amadurecimento do processo. A partir daqui a lógica do OT se desenvolverá de maneira oposta ao início, na fase 1, quando apenas se realizava a identificação posterior à elaboração. Agora, a reflexão sobre os sujeitos dos OTs nasce na elaboração do PPA, fomentando o desenho das políticas públicas desde o princípio.

A nível de sistema informatizado, deve-se prestar especial atenção à validação dos dados da etiquetagem, considerando a responsabilidade de cada parte. O Comitê se mantém como o responsável pela identificação das ações orçamentárias e dos produtos entregues à população pertinentes ao OT, atuando como instância maior de validação. A etiquetagem, por meio de marcadores no sistema, subsidia o Comitê e promove um maior nível de maturidade aos instrumentos de planejamento e orçamento.

Devem ser apresentados marcadores que demonstrem a variação ao longo do tempo. Na fase de elaboração, deve ser evidente a indicação pelo órgão responsável pela elaboração e execução do PPA e, posteriormente, a marcação validada pelo Comitê. Após a validação pelo Comitê não se exige que o registro inicial da indicação pelo órgão seja apresentado ostensivamente no sistema, mas os dados devem ser mantidos com o propósito de acompanhamento ao longo do tempo.

A desoneração do Comitê e o aumento da conscientização, a partir da indicação prévia pelos órgãos, permitem que se vislumbre a oportunidade de uma evolução no aprofundamento da temática. A atuação do Comitê pode envolver atividades com maior potencial de impacto para a promoção de políticas públicas transversais; estudos acerca dos grupos prioritários, sujeitos do OT e continuidade do desenvolvimento da conscientização sobre a matéria de orçamento temático.

Contemplando o impacto para a promoção de políticas públicas, dados os desafios de articulação entre as áreas, o Comitê pode coordenar análises globais e ações conjuntas que fortaleçam a intersetorialidade. A produção de estudos que explicitem as características das desigualdades relacionadas aos grupos prioritários, sujeitos do OT, se desdobrando em sugestões de linhas de ação é outra potencial atividade. E, por fim, conduzir a conscientização da importância do orçamento temático muito mais como uma base para produção de políticas públicas mais efetivas, em prol dos grupos relacionados a eles, do que como uma linha de incremento orçamentário – sendo esse último uma possível consequência, mas não uma premissa.

4.6 DESAFIOS E OPORTUNIDADES

A proposta de alteração de processos de trabalho que provoquem mudanças culturais carrega riscos. Buscando antever e minimizar os desafios, foi realizado um exercício de mapeamento de alternativas para as principais questões. Assim, são apresentados a seguir uma relação não exaustiva de desafios e oportunidades da aplicação do projeto.

Tabela 2 – Desafios e Oportunidades da Aplicação do Projeto

Desafios	Oportunidades
• Esforço das secretarias para aumentar a quantidade de produtos do PPA para contemplar as políticas públicas transversais	• Manutenção da supervisão e orientação para que a metodologia do PPA seja respeitada pela equipe da SUBAPLAN
• Inércia das secretarias e não identificação de produtos que produzem efeitos positivos nas políticas públicas transversais	• Mobilização em relação ao tema; estratégias de incentivo à participação; apontar o interesse do legislativo em relação ao tema e possível reflexo em futuros orçamentos
• Tentativa das secretarias de identificação de produtos que produzem efeitos negativos ou não produzem efeitos nas políticas públicas transversais	• Mediação da SEPLAG/SUBPLO no processo de validação e aprovação dos produtos relacionados ao OT pelo Comitê.
• Dificuldade de compreensão pelos órgãos finalísticos do que são políticas públicas transversais; Sobrecarga da equipe do órgão central em decorrência de aumento na demanda por informações sobre OTs	• Promoção de oficinas e palestras; Realização de capacitações; Cautela na elaboração de material didático e orientador.
• Sobrecarga da equipe do órgão central em decorrência de aumento na demanda por informações sobre OTs	• Promoção de capacitação e material orientador
• Divergência no Comitê de produtos que devem ser contemplados no OT	• Aprimoramento do mecanismo de validação pelo Comitê, tanto em relação às ações orçamentárias quanto em relação aos produtos
• Incompatibilidade de cronogramas do ciclo orçamentário ao ciclo do PPA para articulação entre produto e ação orçamentária pela iniciativa e produção de relatórios de execução	• Alinhamento prévio de processos para elaboração de um calendário comum das Redes, ampliando a integração entre as áreas e adequação das atividades, conforme necessidade

Fonte: Elaborado pelos autores

5. CONCLUSÃO

A proposta de integra**ção** os Orçamentos Temáticos e o Plano Plurianual **é** uma oportunidade de potencializar a atuação da Administração Pública em direção a um modelo mais eficaz e orientado por resultados. Essa articulação visa aprimorar os mecanismos de produção de políticas públicas transversais e o uso dos recursos em prol dos sujeitos dos OTs, resultando em entregas mais efetivas para a pluralidade do contexto social. Para tal, é necessário repensar as estruturas de governo, focando em uma atuação multissetorial e com maior conexão entre as áreas de planejamento e orçamento – gerando um fortalecimento a nível institucional, com mais transparência e celeridade.

O objetivo do projeto é estimular os formuladores de políticas públicas a se envolver com os Orçamentos Temáticos e suas problemáticas, através de um trabalho articulado do órgão central. Partindo de uma análise interna que, num primeiro momento, evidencia quais entregas atuais já contemplam os OTs,

busca-se capacitar e conscientizar os órgãos para que, ao final, políticas públicas sejam pensadas a partir das demandas dos OTs.

Dessa forma, a longo prazo, será possível perceber um fortalecimento da formulação de políticas públicas transversais e um aprimoramento no processo de monitoramento e avaliação dos resultados dos Orçamentos Temáticos a nível estadual, voltados ao combate às desigualdades sociais

6. Referências

1. BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. 3. v. Brasília, DF: Ipea, 2009. p. 779-795.
2. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Transversalidade de gênero nas políticas públicas, no plano e no orçamento: guia prático para gestoras e gestores públicos. Brasília: Subsecretaria de Temas Transversais/SOF/MPO, 2024. Disponível em:https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/guia2-genero_final.pdf/@@download/file. Acesso em: 1 abr. 2025.
3. FUNDAÇÃO ABRINQ; FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF); INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). De olho no Orçamento Criança: metodologia para apuração dos gastos públicos com crianças e adolescentes. São Paulo, SP, 2021, 3ª edição. Disponível em: < https://fadc.org.br/sites/default/files/2021-09/de-olho-no-orcamento-da-crianca.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2025.
4. FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL. Orçamentos sensíveis a gênero e raça: um guia prático para estados e municípios. São Paulo, SP, 2022. Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/wp-content/uploads/2022/04/guia-orcamento-sensivel-agenero-e-raca.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.
5. UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). Child-focused public expenditure measurement: a compendium of country initiatives. New York: UNICEF, 2016. Disponível em: <https://www.unicef.org/sites/default/files/2019-12/C-PEM_Compendium_FINAL.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Relatório de Acompanhamento: Uma abordagem Integrada para a Carteira de Investimentos e Políticas Governamentais

- **Lidiane Jordão de Oliveira Barros**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG RJ, Brasil
  lidiane.barros@planejamento.rj.gov.br
- **Sandra Suely do Vale Corrêa**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG RJ, Brasil
  sandra.correa@planejamento.rj.gov.br
- **Vinícius Milward de Azevedo Reis**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG RJ, Brasil
  vreis@planejamento.rj.gov.br

Resumo

Em um cenário de sucessivos déficits fiscais e busca de alternativas para amenizar o ambiente desfavorável, torna-se necessário o uso de bons instrumentos de gestão que possam apurar dados e transformá-los em informações para nortear a governança e a execução das políticas de Estado. Nesse contexto, por intermédio da correlação do Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (PIERJ) com os principais instrumentos constitucionais de planejamento e orçamento do Estado do Rio de Janeiro, nasce o Relatório de Análise Integrada de Investimentos (RAII). Este relatório traz uma abordagem integrada da carteira dos projetos de investimentos com as políticas governamentais e foi desenvolvido com o objetivo de contribuir no processo decisório da alta gestão do governo, centralizando em uma única ferramenta a visão do planejamento setorial, associada às informações relevantes do orçamento. Entendendo planejamento e orçamento como peças vivas, em constante evolução e busca por aprimoramento, o painel que dá origem ao relatório consolida e correlaciona no mesmo instrumento informações relativas às leis constitucionais do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (PEDES), Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), ao exercício orçamentário, bem como à carteira de projetos de investimentos. Buscando a praticidade para o gestor, seus dados e layout foram selecionados e disponibilizados de forma objetiva e de fácil atualização, de modo a permitir análise e acompanhamento na perspectiva do cenário de planejamento e execução de forma tempestiva.

Palavras-chave: Projeto de investimento, planejamento, orçamento público, PPA, LOA, LDO, execução orçamentária, carteira de projetos, relatório gerencial, gestão de investimentos, investimento público, processo decisório, governança.

1. INTRODUÇÃO

O Governo do Estado do Rio de Janeiro passa por um grande desafio devido à grave crise econômica que enfrenta atualmente.

> Neste contexto de crise federativa, baixo crescimento econômico e de conjuntura de frustração de receitas, os estados passam novamente por uma situação fiscal-financeira crítica que reverbera na incapacidade de fazerem frente às suas obrigações (Torrezan, 2021, p. 717).

Sob essas circunstâncias difíceis, algumas medidas são tomadas como tentativa de sanar os saldos devedores do Estado, e é necessário um aprimoramento ainda maior na ação do corpo de gestores, a fim de proporcionar um cenário administrativo favorável para as importantes tomadas de decisão dos governantes.

Diante da conjuntura imposta, é essencial desenvolver não apenas novas formas de atuação, mas também modelos inovadores de gestão, buscando melhorar a eficiência e garantir que os recursos sejam aplicados de maneira mais estratégica, atendendo do melhor modo possível as necessidades da sociedade. Esses novos métodos de atuação se mostram como uma tendência, como pode ser observado no estudo evidenciado por Scheren et al. (2024), onde em uma revisão bibliométrica internacional, afirma que nas últimas décadas novas práticas têm sido implementadas no setor público, refletindo a evolução contínua do orçamento como uma ferramenta chave na formação de relações políticas e econômicas dentro das organizações.

Seguindo tal lógica, o Estado conta com sistemas de planejamento e gestão orçamentária, financeira e contábil; entretanto, eles não possuem uma conexão direta, o que dificulta o acompanhamento de forma clara e tempestiva da informação como um todo. Isto, inevitavelmente, deixa o gestor com um grande volume de dados, porém com um cenário pouco claro e nada objetivo quando se deseja entender o contexto global. Para os processos decisórios da governança, que muitas vezes exigem definições em curto espaço de tempo, quanto mais acuradas e transparentes forem as informações que chegam do corpo técnico à administração, mais assertivas tendem a ser as escolhas.

Visando proporcionar este valioso insumo, foi pensado e desenvolvido, na Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro (SEPLAG), um instrumento que permite, através do cruzamento de dados de planejamento e orçamento público, fornecer um panorama direcionado e específico do Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (PIERJ) dentro do quadro geral do planejamento governamental.

Em suma, foram estruturados dois painéis capazes de gerar o Relatório de Análise Integrada de Investimentos que relaciona o PIERJ ao Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (PEDES), Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), e à execução orçamentária, trazendo mais clareza sobre as informações não só da carteira de projetos bem como de um projeto de investimento (PI) específico, dentro das políticas governamentais.

2. OBJETIVOS

Levando em consideração as leis de planejamento e orçamentárias – PEDES, PPA, LDO e LOA – e PIERJ, objetivamos analisar a convergência entre eles, acompanhando como suas interações se desenvolvem ao longo do exercício financeiro, buscando ampliar a visão dessa dinâmica a fim de otimizar a alocação dos recursos orçamentários no Estado do Rio de Janeiro.

Especificamente, visamos identificar o papel de cada instrumento neste processo; posteriormente investigar as principais dificuldades desta correlação com a execução do orçamento durante o exercício financeiro; em seguida analisar o processo do PIERJ e, por fim, sugerir o Relatório de Análise Integrada de Investimentos (RAII), buscando contribuir para o aumento da eficiência da gestão orçamentária pública.

3. METODOLOGIA

O presente estudo trata-se de uma pesquisa empírica de abordagem quantitativa analítica e com finalidade básica, através da coleta de dados secundários. Seu objetivo se familiariza com uma pesquisa exploratória (estatística descritiva), a fim de conhecer o tipo de relação entre os dados. O universo deste estudo se constitui de projetos de investimentos e itens correlatos das Unidades de Planejamento (UPs) do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, ou seja, não são considerados dados dos Poderes Legislativo e Judiciário.

A coleta obtida se dá através de dados disponíveis nos sistemas da Secretaria de Estado de Fazenda

(SEFAZ)[1] e da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)[2], ambos do Estado do Rio de Janeiro. Por meio do raciocínio dedutivo, após a redução dos conceitos dos dados explanados previamente, primeiramente, foram definidas variáveis de planejamento relacionadas às orçamentárias, incluindo o orçamento executado, validando como execução a despesa liquidada. E, por fim, outro elemento de análise trata-se de informações do PIERJ que serão detalhadas ao longo deste artigo, como aportes financeiros planejados, categorias de projetos, eixos de investimentos, dentre outras.

Já em posse desse conteúdo, construímos um banco de dados a fim de padronizar as nomenclaturas das variáveis e preparar os dados para as correlações e análises. Para simplificar o processo e a programação, as diversas fontes de dados foram compiladas em um único arquivo na ferramenta Microsoft® Excel® 2019 MSO.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. AS VARIÁVEIS

INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS

O gasto público tem sua base nas principais leis que o orientam: na Constituição Federal de 1988 (art. 165 a 169), na Lei Federal n.º 4.320/1964 (Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro) e na Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei Responsabilidade Fiscal – LRF). No âmbito do Estado do Rio de Janeiro destacam-se ainda: a Constituição Estadual de 1989 (art. 209 a 213); a Lei n.º 287/1979 que aprova o Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências; além dos decretos publicados anualmente que dispõem sobre as atribuições e os procedimentos para a programação e execução orçamentária e financeira fluminense.

De forma simples e objetiva, neste artigo vamos aprofundar nossas análises nas quatro Leis Orçamentárias (leis ordinárias que obedecem a normas gerais de direito financeiro) que podem ser assim interpretadas:

4.1.1. PEDES

O Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado (PEDES) é o mais recente instrumento de planejamento e orçamento, incluído na Constituição Estadual em 2022. Trata-se de um plano de médio/longo prazo que perpassa por três mandatos governamentais considerando seu período de oito anos. Consta no art. 209 da Constituição Estadual:

> § 1º-A. O Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social de Estado – PEDES compreenderá as missões, os objetivos, as metas, as estratégias e as ações setoriais de médio e longo prazo do Governo, orientando a elaboração do ciclo orçamentário e o desenvolvimento econômico e social do Estado através dos eixos prioritários de atuação (Constituição do Estado do Rio de Janeiro, 1989, Art. 209).

4.1.2. PPA

Em melhor definição, "o Plano Plurianual (PPA) é o documento onde um governo declara o que pretende realizar e indica os meios para a implementação das políticas públicas." (Manual de elaboração PPA 2024-2027). É considerado o instrumento de planejamento que dá a visão macro das intenções de realizações do Governo, já que concebe os programas para resolver os problemas apontados pelos governantes eleitos. Por ser instrumento de caráter de médio prazo, contempla os caminhos a serem seguidos em um período de quatro anos, está sujeito a maiores incertezas no planejamento. Estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública (BRASIL, 1988, art.165 § 1º). Para corrigir as rotas do planejamento, no Estado do Rio de Janeiro, ele é monitorado quadrimestralmente, com base em relatórios de resultado das execuções físicas de um quadrimestre específico. Esses resultados são registrados no Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SIPLAG RJ), para que se possa fazer as devidas modificações, bem como para acompanhar os projetos e atividades onde estão sendo utilizados os gastos públicos.

1 https://siafe2-flexvision.fazenda.rj.gov.br/Flexvision/

2 www.siplag.rj.gov.br

4.1.3. LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) concebe a forma como os programas serão executados. Discrimina, dentro do que foi programado no PPA, o que será meta e prioridade no exercício subsequente a sua elaboração. Ressalta-se sua função de estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública (BRASIL, 1988, art.165 § 2º). É um instrumento anual. Com a edição da LRF, a LDO teve suas funções ampliadas e se transformou no principal instrumento de planejamento atualmente.

Em se tratando de tempos de crise, a LDO ganha relevância servindo como balizador do planejamento orçamentário a ser executado, destacando as prioridades estabelecidas pelo governo através de seu instrumento. Com base na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 1989, art. 209, seção II sobre Orçamentos, tomamos ciência do teor da LDO:

> § 2º – A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Constituição do Estado do Rio de Janeiro, 1989, Art. 209).

4.1.4. LOA

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o orçamento propriamente dito, autoriza a execução, ano a ano, dos programas contemplados no PPA. Dentro da visão estratégica de planejamento, a LOA seria a parte operacional. É um documento legal que autoriza o Poder Público a arrecadar Recursos Financeiros (receita pública) para financiar as demandas sociais (despesa pública). A LOA prevista na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de iniciativa do Poder Executivo, é elaborada anualmente, sendo orientada pela LDO. Vale destacar que o Orçamento do Estado é formado pelo Orçamento Fiscal, de Investimento e pelo Orçamento da Seguridade Social das empresas estatais e é a LOA que disciplina todas as ações do governo estadual. Nenhuma despesa pública do Estado pode ser executada fora do Orçamento. Na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), deputados discutem a proposta enviada pelo Executivo (Projeto de Lei Orçamentária – PLOA), fazem as modificações que julgam necessárias através das emendas e votam o projeto. A Constituição determina que o orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada sessão legislativa. Após aprovação, o projeto é sancionado pelo governador do Estado e se transforma em Lei. É uma Lei autorizativa que estima as receitas e fixa as despesas, embora tenha um viés impositivo com o recente instrumento das emendas parlamentares impositivas[3].

As ações planejadas refletem um processo organizacional desenvolvido para o alcance de uma situação futura, com a melhor concentração de esforços e recursos. É então, uma ferramenta gerencial importante, que incorpora um sistema integrado de decisões (BANDEIRA; AMORIM, 2020), já que a credibilidade da execução orçamentária se fortalece à medida que os governos se aproximam do que foi planejado. Ressalta-se que o orçamento público, por suas características, constitui um instrumento de grande relevância para o estudo da tomada de decisão em políticas públicas (ABREU; CÂMARA, 2015).

4.1.5. PIERJ

Por fim, trazemos o instrumento do Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (PIERJ). Este surge no ano de 2019, também sob um contexto de crise, na tentativa de otimizar o uso de recursos orçamentários e priorização de gastos, consolidando-se como uma ferramenta inovadora e indispensável para o planejamento dos gestores públicos. Conforme explanado por MANSO, Flávia Vastano et. Al (2022), o plano oferece, com riqueza de detalhes, os insumos e os recursos indispensáveis para cada proposta de investimento. Ele também apresenta os requisitos relevantes para a análise de risco e viabilidade, considerando o desenvolvimento, a implementação e os diversos impactos gerados pela sua execução, manutenção e operação. Seu objetivo

3 Cartilha de Emendas Impositivas 2025: as emendas individuais impositivas são um dos meios para os parlamentares fazerem mudanças no orçamento do governo. Os deputados definem objeto e beneficiário para execução de política pública na Lei Orçamentária Anual (LOA) e a execução dessas emendas é obrigatória por parte do Executivo. (site REDEPLAN – https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/demaisprocessos/emendas.html)

é garantir um mecanismo eficiente para a priorização de recursos destinados a investimentos, baseado em critérios técnicos que os direcionam para propostas viáveis e sustentáveis do ponto de vista orçamentário.

Resumidamente, conforme orienta o Manual de Cadastro dos Projetos de Investimento (2024), os projetos de investimento são inseridos no Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão. Em um segundo momento são submetidos a um processo de validação do cadastro de acordo com critérios pré-estabelecidos. Se validados, passam por uma análise de riscos baseada em três eixos (orçamentário-financeiro, implantação e sustentabilidade financeira). Como resultado, promove a construção de um portfólio qualificado de oportunidades tecnicamente embasadas, com riscos mensurados, assegurando maior maturidade e segurança institucional, inclusive ampliando as chances de atrair recursos de fontes externas.

Tendo como fio condutor as importantes normas do nosso ordenamento jurídico — PEDES, PPA, LDO, LOA — e o PIERJ, e considerando a escassez orçamentária, que limita diversas ações planejadas, identificamos a necessidade de elaborar um mecanismo que nos permitisse visualizar não apenas o portfólio de projetos de investimento, mas também cada projeto individualmente, inserido no contexto das políticas governamentais, desde seu aspecto mais geral e estratégico até o nível mais operacional. Este último é compreendido como a interpretação da utilização e da dinâmica dos dados orçamentários obtidos por meio do sistema Flexivision, ferramenta disponibilizada pelo Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil (SIAFE – Rio).

Ressalta-se, pelo acima exposto, que nosso acompanhamento se dá pelo monitoramento de indicadores operacionais da carteira de investimentos, não se estendendo ao nível da implantação ou de gerenciamento de cada projeto especificamente. Isso se deve ao fato de que o planejamento, a execução e o gerenciamento dos projetos são de responsabilidade exclusiva das respectivas Unidades de Planejamento, em conjunto com os responsáveis técnicos, líderes de projetos e gestores de investimento. Cabe a esses atores fornecer, de forma autodeclaratória, as informações ao órgão central, ao qual compete avaliar as mesmas, e estabelecer diretrizes gerais para o processo de cadastramento dos projetos, bem como realizar as análises estratégicas de acordo com as políticas de governo, enriquecendo assim as informações para a governança.

A abordagem sugere que deve existir uma paridade entre o orçamento planejado na carteira de investimentos do Estado do Rio de Janeiro, às políticas governamentais e o orçamento executado; o que é uma premissa esperada na administração pública, onde planejamento e execução devem estar alinhados. No entanto, não observamos instrumentos que nos permitissem avaliar essa dinâmica. Sendo assim, este artigo irá descrever como foi elaborado o Relatório de Análise Integrada de Investimentos que visa trabalhar dados brutos e refiná-los para que sejam usados de forma mais célere, clara e eficiente pela governança.

Importante ressaltar que este Relatório não se refere unicamente à carteira de projetos do Estado, ou de cada Unidade de Planejamento, tampouco se limita exclusivamente às suas próprias bases de dados, mas busca a conexão entre elas por meio de chaves de relacionamento e do enriquecimento de informações elaboradas pelo órgão central.

4.2 COLETA DE DADOS

4.2.1. PPA

Para a coleta de dados utilizamos inicialmente o instrumento que contém as pretensões de realização do governo bem como o meio para que sejam alcançadas as políticas públicas estabelecidas. Para isso buscamos a estrutura do Plano Plurianual na Rede de Planejamento – REDEPLAN, através de seu site na seção "Programação do PPA"[4].

De acordo com a Lei do Plano Plurianual, Lei nº 10.664 de 2025, as iniciativas do governo serão estruturadas em programas temáticos e de vários setores, orientados ao cumprimento das diretrizes estratégicas. Tais iniciativas têm como fonte de custeio os recursos alocados em ações orçamentárias específicas relacionadas a cada iniciativa. Desta forma, esta Lei, organizada na base de dados da REDEPLAN em arquivo eletrônico (formato XLS) nos fornece duas chaves de correlações: as iniciativas e as ações orçamentárias. Conforme o Manual de Elaboração do PPA, página 8, "As iniciativas, financiadas por ações

4 https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/PPA/programacao.html

orçamentárias, detalham quais bens e serviços devem ser entregues para a população, em quais regiões do Estado e em qual quantidade, para que seus objetivos sejam alcançados". As iniciativas e ações são desta forma pontos centrais de planejamento e um dos nossos importantes meios de associação dos dados. São elas também que nos permitem fazer as conexões ao instrumento PEDES, destacando as missões e suas ligações com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis – ODS[5].

4.2.2. PIERJ

Outra importante base utilizada vem da extração dos dados da carteira de investimentos do Estado (PIERJ), a partir do Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão do Estado do Rio de Janeiro (SIPLAG). Tal base também é fornecida no formato XLS. O Manual de Cadastro de Projetos de Investimentos 2024 (página 8) nos esclarece que são considerados Projeto de Investimento (PI) o conjunto de atividades coordenadas e inter-relacionadas, com escopo e objetivos específicos, delimitado no tempo, e que visam melhorar e/ou ampliar, de forma direta ou indireta, a estruturação e/ou prestação de serviço público para a população e que para ser executado necessita a alocação de recursos orçamentários, sendo esses oriundos das ações orçamentárias associadas a cada projeto de investimento. Um PI traz informações específicas sobre demanda de investimento de uma Unidade de Planejamento – UP e guarda relação direta com as ações planejadas do Plano Plurianual (PPA) classificadas no grupo de gasto L5 – Projetos[6].

4.2.3. FLEXIVISION

A terceira base utilizada advém do Flexivision, que por sua vez é um extrator de dados que opera com o banco de dados do Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil (SIAFE), nos fornecendo relatórios de execução orçamentária onde podemos observar a dinâmica de execução das despesas realizada pelas UPs, no grupo de gastos (GG) L5 e suas ações orçamentárias.

Tratam-se os dois primeiros tópicos pertinentes ao planejamento e este último ao orçamento, sendo o PPA e PIERJ estratégicas e táticas e o Flexivision operacional.

4.3. TRATAMENTO DOS DADOS

Todas as bases são inseridas no Microsoft® Excel® 2019 MSO (Versão 2502 Build 16.0.18526.20168) 32 bits, com o uso do Power Query, recurso voltado à transformação e preparação de dados. Foi escolhido o formato XLS para operacionalização dos mesmos, devendo as extrações serem salvas em igual extensão. São excluídas informações não pertinentes, como por exemplo, ações de grupos de gastos diferentes do GG L5; funções de poderes distintos do Poder Executivo; campos presentes em alguns blocos do PIERJ como líder técnico, nome do servidor responsável, entre outros registros irrelevantes para o Relatório de Análise Integrada de Investimentos.

Sintetizando, as informações utilizadas na composição da base de dados do Relatório não consideram os detalhes específicos de cada projeto, mas sim as dimensões relacionadas aos instrumentos constitucionais citados, limitadas ao âmbito do Poder Executivo. Essa delimitação decorre do próprio escopo do PIERJ, cuja base cadastral também se restringe aos projetos de investimento desse poder.

De posse dos três arquivos, Lei nº 10.664 de 2025 (PPA), carteira de investimentos (PIERJ) e extração Flexivision (SIAFE), demos início à correlação dos dados brutos. Primeiro passo veio por meio das ações orçamentárias que se destacavam como item comum nos mesmos, estabelecendo assim nossa chave de relação. Na carteira, foram identificadas as Unidades de Planejamento que possuem projetos de investimentos com ações associadas. Assim se faz a relação com o PPA que contém os itens de planejamento governamentais a serem executados. Após essa primeira conexão, vamos para a seguinte, que trata da identificação das UPs através da relação com as Unidades Orçamentárias e posteriormente o reconhecimento dessas ações, o que nos permite visualizar a execução destas ao longo do exercício financeiro.

O próximo passo foi apurar quais dessas ações orçamentárias são prioridades de governo, de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa identificação

5 Disponível no site das Nações Unidas – Brasil: Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade

6 Decreto Nº 48.359 de 07 de fevereiro de 2023, art. 14, V: o Grupo de Gasto L5 (Projetos), que se refere aos projetos de investimentos dos Órgãos, Entidades e Fundos Especiais

nos permite mapear o que poderia ser o caminho de maior relevância adotado pela gestão governamental. Por fim, realizamos duas operações adicionais para refinar as informações do Relatório: a categorização dos projetos e sua relação aos produtos definidos no PPA, nos permitindo capilarizar ainda mais o nível de conhecimento da carteira de projetos.

As categorias adotadas foram inspiradas no Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020, que institui o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento do Governo Federal. A partir da leitura e análise desse normativo, a equipe técnica elaborou uma proposta de classificação mais compatível com as práticas e a realidade do Estado do Rio de Janeiro. Com base nessa adaptação, foi definida uma categorização específica para os projetos de investimento, estruturada em seis categorias distintas, a saber:

a) Obras - Novas construções ou reformas e/ou modernizações que modifiquem e/ou ampliem significativamente a dimensão ou a usabilidade de um equipamento imóvel ou de vias públicas.
b) Equipamentos - Computadores e seus periféricos, maquinários, instrumentos e demais objetos similares que ampliem a capacidade produtiva. Não se aplica a peças de reposições para a função de manutenção.
c) Softwares - Soluções prontas, como suítes e aplicativos, ou o desenvolvimento de sistemas e aplicativos voltados a finalidades específicas.
d) Consultorias - Contratação de empresas e/ou profissionais para a produção de estudos, avaliações, diagnósticos, planos ou propostas ou intervenção estatal.
e) Capacitações - Contratação de empresas e/ou profissionais para ministrarem cursos e treinamentos que visem a operação de equipamentos ou o uso de softwares e aplicativos ou demais atividades que demandem capacitação específica para melhorar a produtividade ou a qualidade da prestação do serviço público. Não se aplica a capacitações ofertadas por entidades que as têm por finalidade institucional.
f) Outras - demais categorias que não sejam abarcadas diretamente nas descrições anteriores.

Após feitos esses cruzamentos, teremos as informações necessárias para a identificação dos indicadores que alimentam o Relatório de Análise Integrada de Investimentos. Na figura 1 é possível visualizar a carteira de indicadores.

Figura 1 – Carteira de indicadores

CARTEIRA DE INDICADORES

PIERJ

INDICADORES DA CARTEIRA PIERJ	% PIs ativos (validados)	64%
	nº de PIs cadastrados (extração 2025)	1057
	nº de PIs analisados	681
	nº de PIs com status iniciado	353
	nº de PIs com status não iniciado	315
	nº de PIs com status concluído	13
	% PIs exclusivos do exercício financeiro (início e término em 2025)	22%
	nº de PIs com data início e fim em 2025	95
	nº de PIs com status iniciado	21
	nº de PIs com status não iniciado	73
	nº de PIs com status concluído	1
INDICADORES DE FINANCIAMENTO	% PIs com planejamento em recursos vinculados	35%
	nº de PIs validados	681
	nº de PIs com indicação planejamento de execução por FR vinculada	237
	% PIs com planejamento em recursos ordinários	58%
	nº de PIs com indicação de FR ordinária - planejado	398
	% PIs com planejamento ainda sem fontes de recursos	7%
	nº de PIs sem indicação de FR - planejado	46
INDICADORES PPA	% de unidades de planejamento com PIs cadastrados x PPA	91%
	unidades de planejamento com ação orçamentária no GG LS planejada no PPA	59
	unidades de planejamento com projetos cadastrados no PIERJ	51
	% de ações cadastradas no PIERJ e que estão na base PPA	84%
	quantitativo de ações LS no PPA	124
	quantitativo de ações cadastradas no PIERJ	104
	% de ações cadastradas no PIERJ e que estão nas prioridades de governo	71%
	ações de LS que estão nas prioridades de governo	49
	ações do PIERJ que estão nas prioridades de governo	35
	ações do PIERJ que não estão nas prioridades de governo	54
	% de Ups com ações cadastradas no PIERJ e que estão nas prioridades de governo x PPA	77%
	quantitativo de Ups que estão no PPA com ações prioritárias de governo	26
	quantitativo de Ups que estão na base do PIERJ com ações consideradas prioridades de governo	20
	% de projetos PIERJ em execução alinhados com o planejamento prioritário de governo	5%
	nº de PIs com status iniciado e com ações consideradas prioridades de governo	23
	nº total de PIs com ações que estão no PIERJ e são prioridades de governo	467
	% do projetos PIERJ em execução não alinhados com o planejamento prioritario de governo	14%
	nº de PIs com status iniciado e sem ações consideradas prioridades de governo	31
	nº total de PIs com ações que estão no pierj e não são prioridades de governo	214
INDICADORES DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Percentual de execução orçamentária de LS em ações com projetos PIERJ	0%
	nº de ações que tem execução em LS e estão com planejamento no PIERJ	0
	nº total de ações com execução em LS	40
	Percentual de execução orçamentária de LS em ações sem projetos PIERJ	100%
	nº de ações que tem execução em LS e estão sem planejamento no PIERJ	40
	Percentual de unidades de planejamento com execução em LS e com planejamento no PIERJ	0%
	nº de UOs com execução em LS e inscritas no PIERJ	0
	nº de UOs com execução em LS	22
	Percentual de unidades de planejamento com execução em LS e sem planejamento no PIERJ	100%
	nº de UOs com execução em LS e sem projetos no PIERJ	22
	Valor de execução orçamentária de LS com fontes de recursos	R$ 5.094.254,13
	valor atual de execução de FR vinculada	R$ 5.085.921,63
	valor atual de execução de FR ordinária	R$ 8.333
INDICADOR DE EXECUÇÃO	Percentual de projetos com conclusão no ano em questão	3%
	nº de PIs com status concluído em 2025	13
	nº de PIs com data término 2025	435

INDICADORES DE CATEGORIA	Categorias	Nº projetos por Categoria	Nº projetos em execução	% projetos em execução
	Capacitações	6	4	67%
	Consultorias	22	7	32%
	Equipamentos	61	41	67%
	Obras	513	270	53%
	Outros	54	19	35%
	Softwares	24	12	50%

SUPIN - SUBAO

Fonte: Autoria própria.

Aqui cabe destacar que o Relatório de Análise Integrada de Investimentos – RAII tem sua abrangência limitada à carteira de investimentos considerada ativa, ou seja, aquela cujos projetos estejam com seus cadastros validados (quando da exportação da base de dados) segundo premissas do órgão central. Entretanto para munir o RAII a carteira de indicadores utiliza a base do PIERJ em sua integralidade, levando em conta para algumas de suas aferições também os projetos de investimento não validados. Após essa observação seguimos para apresentar a carteira de indicadores, que estão divididos em seis blocos:

a) Indicadores da carteira do PIERJ: nos mostram quantos PIs de fato foram cadastrados por cada Unidade de Planejamento e quantos estão considerados validados dentro dos padrões estabelecidos no processo de cadastramento do SIPLAG. No universo de PIs validados discriminamos os com status de execução "Iniciados", "Não iniciados" e "Concluídos". Ainda neste bloco inicial é possível visualizar o número de projetos com planejamento específico para o exercício financeiro em questão (2025), bem como a divisão desses conforme os status mencionados acima.

Figura 2 – Indicadores da carteira do PIERJ

INDICADORES DA CARTEIRA PIERJ	% PIs ativos (validados)	64%
	nº de PIs cadastrados (extração 2025)	1057
	nº de PIs analisados	681
	nº de PIs com status iniciado	353
	nº de PIs com status não iniciado	315
	nº de PIs com status concluído	13
	% PIs exclusivos do exercício financeiro (início e término em 2025)	22%
	nº de PIs com data início e fim em 2025	95
	nº de PIs com status iniciado	21
	nº de PIs com status não iniciado	73
	nº de PIs com status concluído	1

Fonte: Autoria própria.

b) Indicadores de financiamento: identificam a distribuição percentual de projetos de investimentos com previsão de custeio por meio de recursos vinculados[7], ordinários[8] ou ainda que não tenham uma fonte de recurso específica definida.

Figura 3 – Indicadores de financiamento

INDICADORES DE FINANCIAMENTO	% PIs com planejamento em recursos vinculados	35%
	nº de PIs validados	681
	nº de PIs com indicação planejamento de execução por FR vinculada	237
	% PIs com planejamento em recursos ordinários	58%
	nº de PIs com indicação de FR ordinária - planejado	398
	% PIs com planejamento ainda sem fontes de recursos	7%
	nº de PIs sem indicação de FR - planejado	46

Fonte: Autoria própria.

c) Indicadores do PPA: aqui conseguimos visualizar o percentual de Unidades de Planejamento participantes do PIERJ que possuem ações orçamentárias do grupo de gastos L5 (Projeto) na estrutura do PPA. Na sequência o percentual de ações presentes no PIERJ e que também pertencem ao referido instrumento constitucional. Logo após, dentre os PIs com relação direta com o PPA, é destacado desse rol o percentual de ações sinalizadas como prioridade de governo. Considerando a mesma dimensão quanto a priorização governamental, é apresentado o percentual relativo ao número de UPs presentes no plano de investimentos cujas ações estão na LDO. E por fim, apenas para os projetos de investimentos com status de "Iniciado", o percentual de projetos identificados como prioridade, e em sequência os que não são prioridade de governo.

7 Recurso vinculado: processo de vinculação entre a origem e a aplicação de recursos, em atendimento às finalidades específicas estabelecidas por norma.

8 Recurso ordinário: processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades, desde que dentro do âmbito das competências de atuação do órgão ou entidade.

Figura 4 – Indicadores do PPA

INDICADORES PPA	% de unidades de planejamento com PIs cadastrados x PPA	91%
	unidades de planejamento com ação orçamentária no GG L5 planejada no PPA	56
	unidades de planejamento com projetos cadastrados no PIERJ	51
	% de ações cadastradas no PIERJ e que estão na base PPA	84%
	quantitativo de ações L5 no PPA	124
	quantitativo de ações cadastradas no PIERJ	104
	% de ações cadastradas no PIERJ e que estão nas prioridades de governo	71%
	ações de L5 que estão nas prioridades de governo	49
	ações do PIERJ que estão nas prioridades de governo	35
	ações do PIERJ que não estão nas prioridades de governo	54
	% de Ups com ações cadastradas no PIERJ e que estão nas prioridades de governo x PPA	77%
	quantitativo de Ups que estão no PPA com ações prioritárias de governo	26
	quantitativo de Ups que estão na base do PIERJ com ações consideradas prioridades de governo	20
	% de projetos PIERJ em execução alinhados com o planejamento prioritário de governo	5%
	nº de PIs com status iniciado e com ações consideradas prioridades de governo	23
	nº total de PIs com ações que estão no PIERJ e são prioridades de governo	467
	% de projetos PIERJ em execução não alinhados com o planejamento prioritário de governo	14%
	nº de PIs com status iniciado e sem ações consideradas prioridades de governo	31
	nº total de PIs com ações que estão no pierj e não são prioridades de governo	214

Fonte: Autoria própria.

d) Indicadores de execução orçamentária: neste bloco temos a perspectiva da execução do exercício financeiro. O primeiro indicador sinaliza o percentual de ações orçamentárias relacionadas no PIERJ com execução. Depois conseguimos visualizar o percentual de ações orçamentárias sendo executadas, porém que não estão presentes no PIERJ. Posteriormente são realizados dois cálculos, inicialmente temos o percentual de Unidades de Planejamento com execução no grupo de gastos L5 (Projetos) participando do PIERJ, já o segundo considera as UPs sem presença no plano. Por último, destacamos o valor de execução orçamentária por fonte de recurso vinculada e ordinária.

Figura 5 – Indicadores de execução orçamentária

INDICADORES DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	Percentual de execução orçamentária de L5 em ações com projetos PIERJ		0%
	nº de ações que tem execução em L5 e estão com planejamento no PIERJ		0
	nº total de ações com execução em L5		40
	Percentual de execução orçamentária de L5 em ações sem projetos PIERJ		100%
	nº de ações que tem execução em L5 e estão sem planejamento no PIERJ		40
	Percentual de unidades de planejamento com execução em L5 e com planejamento no PIERJ		0%
	nº de UOs com execução em L5 e inscritas no PIERJ		0
	nº de UOs com execução em L5		22
	Percentual de unidades de planejamento com execução em L5 e sem planejamento no PIERJ		100%
	nº de UOs com execução em L5 e sem projetos no PIERJ		22
	Valor de execução orçamentária de L5 com fontes de recursos	R$	5.094.254,13
	valor atual de execução de FR vinculada	R$	5.085.921,63
	valor atual de execução de FR ordinária	R$	8.333

Fonte: Autoria própria.

e) Indicadores de execução do PIERJ: aqui destacam-se os percentuais de projetos cujo status seja "Concluído" frente ao total dos que indicaram no sistema sua data de término em 2025, atual exercício financeiro.

Figura 6 – Indicadores de execução do PIERJ

INDICADOR DE EXECUÇÃO	Percentual de projetos com conclusão no ano em questão	3%
	nº de PIs com status concluído em 2025	13
	nº de PIs com data término 2025	435

Fonte: Autoria própria.

f) Indicadores de categoria: este último bloco nos permite entender a distribuição quantitativa dos projetos de investimento por categoria, quantos estão em execução e sua distribuição percentual.

Figura 7 – Indicadores de categoria

	Categorias	Nº projetos por Categoria	Nº projetos em execução	% projetos em execução
INDICADORES DE CATEGORIA	Capacitações	6	4	67%
	Consultorias	22	7	32%
	Equipamentos	61	41	67%
	Obras	513	270	53%
	Outros	54	19	35%
	Softwares	24	12	50%

Fonte: Autoria própria.

Essa lista de indicadores comporá a maior parte dos insumos essenciais para o desenvolvimento do produto final.

4.4. RELATÓRIO DE ANÁLISE INTEGRADA DE INVESTIMENTOS (RAII)

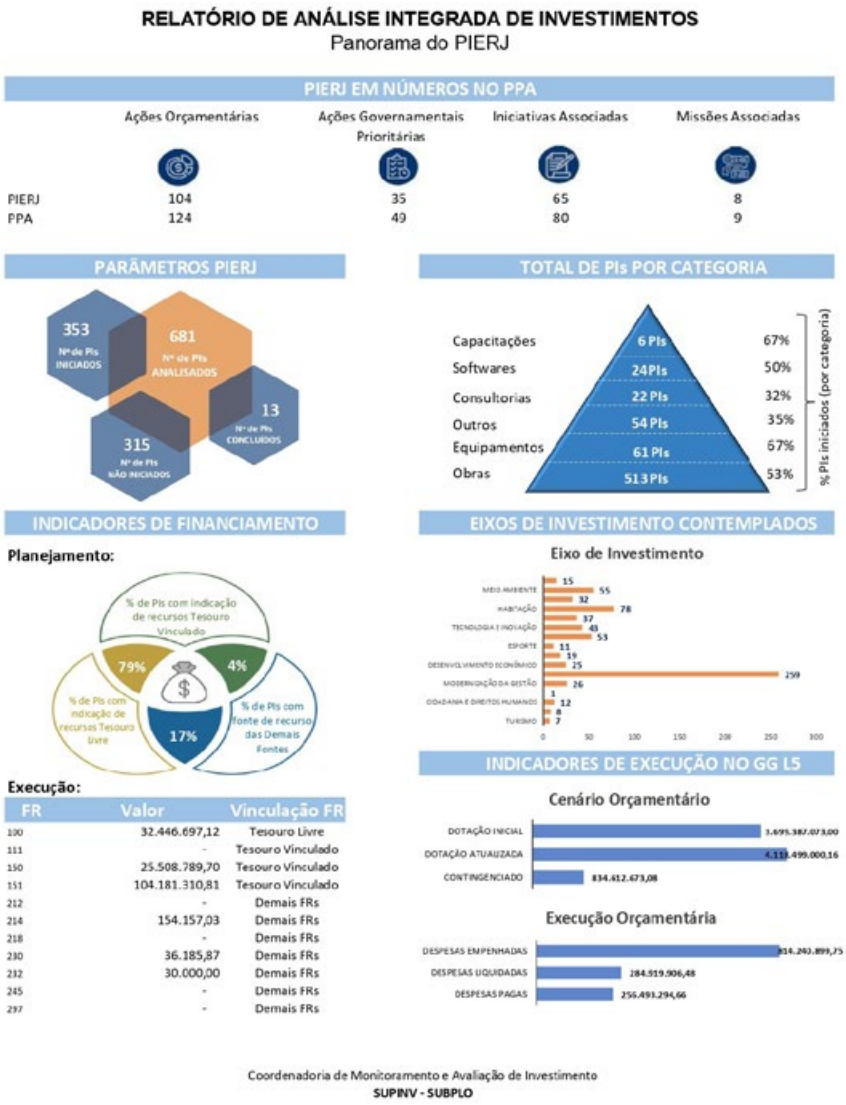
O Relatório de Análise Integrada de Investimentos proporciona ao gestor três abordagens distintas a respeito dos investimentos estaduais, são elas: Panorama do PIERJ, Panorama da UP e a Ficha Sintética de Projeto.

Trataremos cada um dos três enfoques listados e suas particularidades.

4.4.1. RAII – PANORAMA DO PIERJ

Nomeado como Panorama do PIERJ, como ilustrado na figura 8, essa ótica consolida a perspectiva geral da carteira de investimento, considerando todas as Unidades de Planejamento do Poder Executivo do Estado.

Figura 8 – Relatório de Análise Integrada de Investimentos (RAII) – Panorama do PIERJ



Fonte: Autoria própria.

a) PIERJ em números no PPA: neste bloco são comparadas as quantidades levantadas no PIERJ frente às informações do PPA, levando em conta as dimensões totais de ações orçamentárias, prioridade governamental, iniciativas do Plano Plurianual e missões existentes no PEDES.

Figura 9 – PIERJ em números no PPA

Fonte: Autoria própria.

b) Parâmetros PIERJ: conforme possível verificar na figura 9, este bloco apresenta a quantidade total de PIs validados e sua distribuição entre os status "Iniciado", "Não iniciado" e "Concluído".

Figura 10 – Parâmetros PIERJ

Fonte: Autoria própria.

c) Total de Projetos de investimento por Categoria: neste espaço mostramos a distribuição da carteira de projetos de investimentos validados por categoria, bem como o percentual de PIs com o status "Iniciado" nas categorias.

Figura 11 – Projetos de investimento por categoria

Fonte: Autoria própria.

d) Indicadores de Financiamento: neste espaço mostramos a distribuição da carteira de projetos de investimentos validados por categoria, bem como o percentual de PIs com o status "Iniciado" nas categorias.

Figura 12 – Indicadores de financiamento

Fonte: Autoria própria.

e) Eixos de Investimento Contemplados: se trata de uma distribuição entre o total de PIs validados divididos por eixo de investimento do PIERJ.

Figura 13 – Eixos de investimento contemplados

Fonte: Autoria própria.

f) Execução orçamentária: apresenta o cenário da gestão e execução orçamentária. Na tabela "Execução" discriminamos o valor liquidado no exercício financeiro por fonte de recurso. O gráfico "Cenário Orçamentário" fornece um retrato orçamentário na data de *update* dos dados (Dotação inicial, Dotação atualizada e Contingenciado). No terceiro gráfico "Execução Orçamentária" apontamos o montante empenhado, liquidado e pago até o momento da atualização do RAII.

Figura 14 – Orçamentário e execução

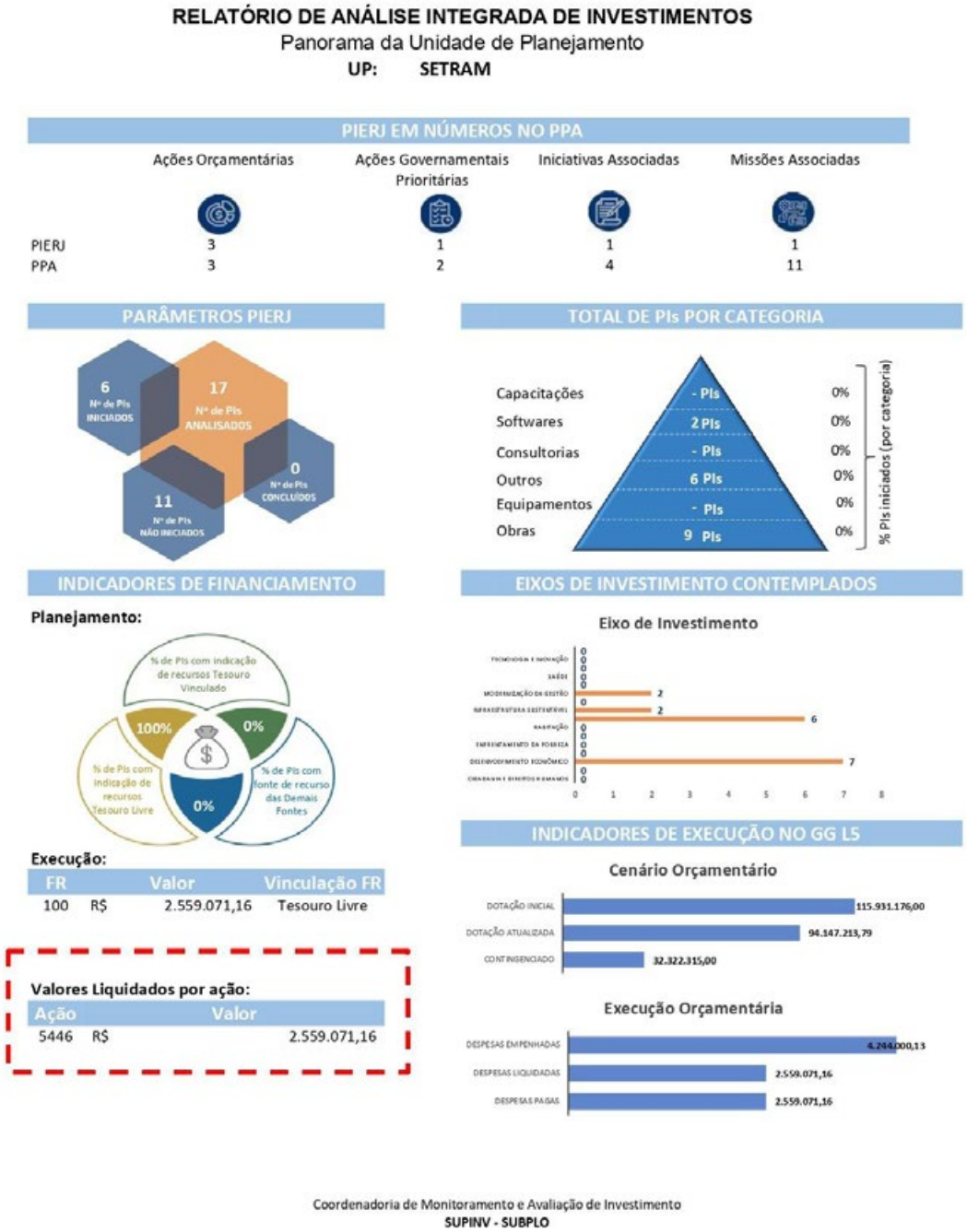
Fonte: Autoria própria.

4.4.2. RAII – PANORAMA DA UNIDADE DE PLANEJAMENTO

O layout do Relatório com a perspectiva específica de uma determinada Unidade de Planejamento é ilustrado na figura 15. Ressalta-se que o que se diferencia da figura 8 é a especificidade possível quando restrito a apenas uma UP.

No Panorama do PIERJ enxergamos os indicadores de financiamento que estão sendo executados. Neste, é possível visualizar, adicionalmente, o montante orçamentário liquidado por ação às quais os projetos de investimento estão associados (destacado em vermelho na imagem a seguir).

Figura 15 – Relatório de Análise Integrada de Investimentos (RAII) – Panorama da UP



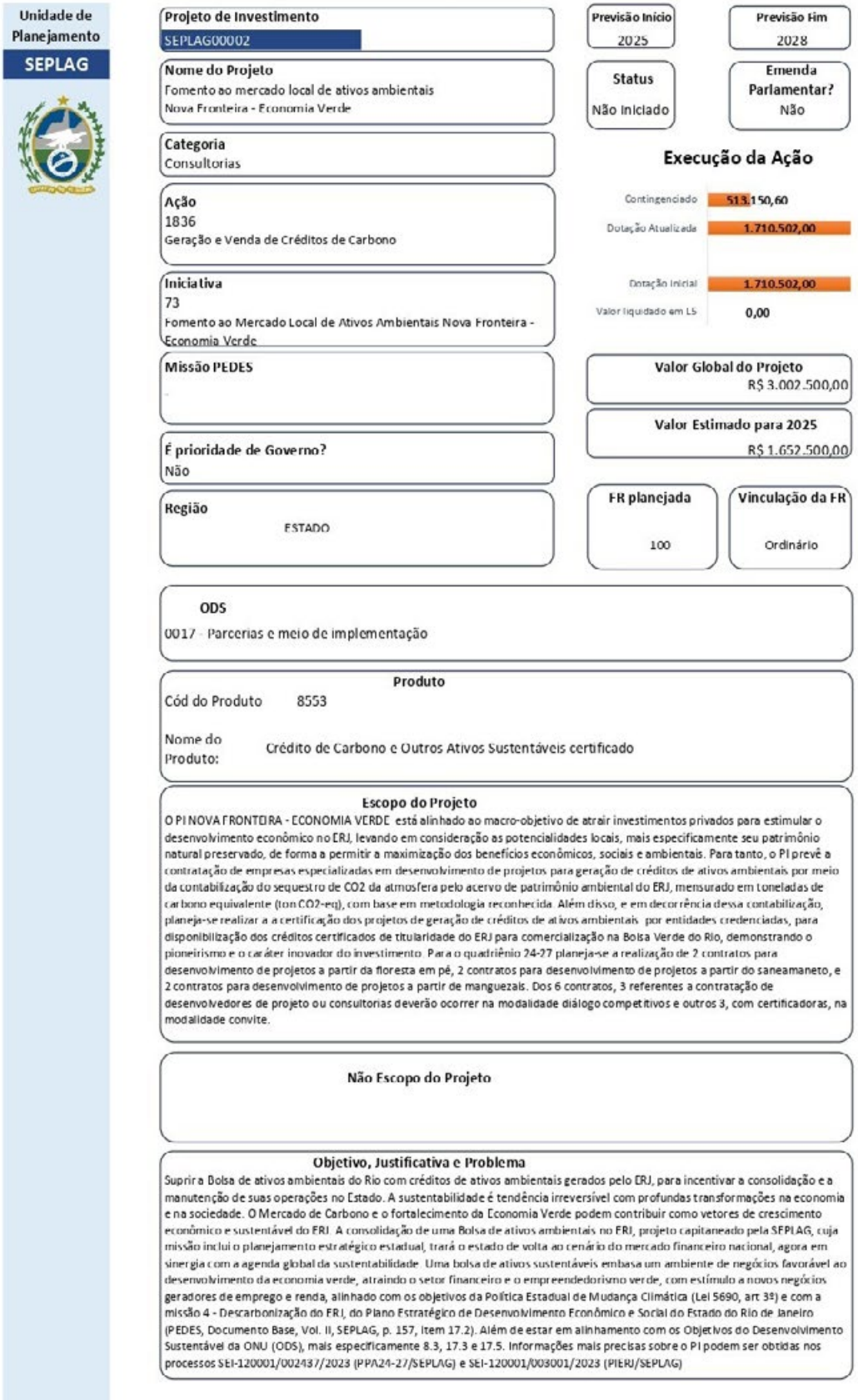
Fonte: Autoria própria.

Esclarecida a diferença entre o Panorama do PIERJ e o Panorama da Unidade de Planejamento seguimos para a última abordagem do Relatório.

4.4.3. FICHA SINTÉTICA DE PROJETO

Finalizando o Relatório de Análise Integrada de Investimentos, apresentamos a Ficha Sintética de Projeto, documento que traz mais detalhamento operacional apresentando um resumo individualizado por PI. Ilustrado na figura 16.

Figura 16 – Ficha Sintética de Projeto



Fonte: Autoria própria.

A Ficha nos permite pormenorizar o projeto de investimento e sua interface com cada instrumento governamental. Ao selecionar a Unidade de Planejamento são elencados automaticamente os projetos de investimentos cadastrados e validados para esta UP. Após escolher um PI específico os campos da ficha são preenchidos com: o nome do projeto de investimento; data prevista de início e fim; status de execução; se é objeto de emenda parlamentar; a categoria a qual pertence; ação orçamentária a qual ele está relacionado; a iniciativa do PPA; missão PEDES pertinente; se é prioridade do governo designado pela LDO; regionalização; Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ele está associado; produto do PPA aderente; escopo; não escopo (quando informado); objetivo, justificativa e problema; valor global; valor estimado para o exercício financeiro corrente; e fonte de recurso planejada.

Embora ainda não haja um meio de enxergar o valor específico do projeto que está sendo executado, é possível analisar a movimentação orçamentária dentro da ação a qual o PI está relacionado, sendo possível ver o valor inicial previsto na LOA, a dotação atualizada, o montante contingenciado e o montante já liquidado em L5 dentro daquela ação.

O presente Relatório foi desenvolvido para documentar de forma estruturada as informações úteis para uma visão do andamento das atividades organizacionais planejadas. A materialização do mesmo não apenas organiza e centraliza as informações em um único banco de dados, como também possibilita a otimização da tomada de decisão ao oferecer esses dados contextualizando o PIERJ com os planos estratégicos (PEDES e PPA), plano tático (LDO) e plano operacional (LOA e execução orçamentária).

Apesar dos benefícios apresentados, alguns desafios ainda se impõem. Um deles é a utilização de sistemas distintos que exige a necessidade de padronizar distintas informações e formatações encontradas nas bases para que as mesmas possam dialogar, já que essa adequação entre as bases de dados é um fator crítico para o sucesso na gestão da informação.

Com base no resultado final obtido e por se tratar de um instrumento novo, entende-se que melhorias posteriores certamente serão necessárias, como a automação de algumas etapas, garantindo maior eficiência e evitando erros humanos. Além disso, a própria utilização do Relatório proporciona a realização de importantes e valiosos feedbacks para ajustes, aumentando o engajamento e a familiaridade com o documento. Por fim, novos estudos podem explorar a eficácia desse Relatório em outros contextos organizacionais, ampliando a compreensão sobre sua aplicabilidade e impacto na produtividade.

5. CONCLUSÃO

Considerando que a boa gestão se fundamenta em decisões baseadas em informações confiáveis, o objetivo do RAII foi concatenar e transformar dados brutos, extraídos das variadas origens, em informações objetivas, assertivas e úteis, de modo a subsidiar diversos setores da SEPLAG. A diversidade das bases torna a correlação dos dados um mecanismo complexo de ser automatizado, exigindo muita atenção. A Superintendência de Investimentos Setoriais da SEPLAG vem empenhando esforços no sentido de consolidar e automatizar ao máximo esse processo, de maneira que se possa ter um Relatório não apenas sobrecarregado de informação, mas sim que seja simples, de fácil entendimento, prático e ágil de modo que permita disponibilizar em tempo hábil para os usuários. Acreditamos que o Relatório possui elementos pertinentes e úteis para a avaliação no contexto macro (RAII – Panorama do PIERJ), bem como mais específico (RAII – Panorama da Unidade de Planejamento).

Trata-se de uma solução inovadora para a gestão fiscal e governança pública, ao destacar a carteira de projetos de investimento estadual dentro de um "ambiente" de acompanhamento global, fornecendo ferramentas essenciais para otimizar a visualização do planejamento e da execução das políticas públicas a medida que busca alinhar os processos de forma eficiente e dinâmica. É uma abordagem que auxilia significativamente para a melhoria da governança, permitindo ajustes mais rápidos e qualificados nos processos de decisões.

Nesse sentido, este estudo visa ainda contribuir para a literatura científica já existente nos temas tanto do orçamento quanto do planejamento público, incluindo modelo que explique a dinâmica entre orçamento e prioridades governamentais.

6. Referências

1. ABREU, C. R.; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n.1, p. 73-90, 2015.
2. BANDEIRA, H. T.; AMORIN, T. N. G. F. Percepção dos servidores públicos sobre planejamento estratégico organizacional: o caso de uma unidade descentralizada do MPF através da implantação do balanced scorecard. Revista de administração, ciências contábeis e sustentabilidade, V.10, n. 2, p. 66-77, 2020.
3. BRASIL. Decreto Nº 10.496 de 28 de setembro de 2020. Institui o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10496.htm. Acesso em: 03/04/2025.
4. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional no 132/2023. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/645769/CF88_EC132_livro.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.
5. BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] União: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964.
6. MANSO, Flávia Vastano et. al. Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro – Trabalhando em Rede Para Planejar, Priorizar e Acompanhar os Investimentos Públicos. Jul 2022.
7. SHEREN, Gilvane; MACHADO, Nelson; ORO, Ieda. Planejamento e Orçamento Público: uma revisão bibliométrica internacional. RC&C. Revista de Contabilidade e Controladoria, Curitiba, v. 16, n. 2, p.29-47, mai./ago. 2024.
8. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2025. Disponível em: https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/img/docs/LIVRO%20MONTADO%20-%20LDO%202025.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.
9. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Manual de Cadastro dos Projetos de Investimento 2024. Disponível em:https://redinv.planejamento.rj.gov.br/legislacao/pierj/Manual%20PIERJ%202024.pdf. Acesso em: 02/04/2025.
10. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Manual de Elaboração do PPA. Disponível em: https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/img/docs/Manualde%20Elabora%C3%A7%C3%A3o%20PPA%2024-27.pdf. Acesso em 28 mar. 2025.
11. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Plano Plurianual 2024 – 2027 – Revisão 2025. Disponível em: https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/img/docs/ppa_2024-2027_revisao_2025.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.
12. TORREZAN, R. G. A.; PAIVA, C. C. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 716-735, 2021.
13. RIO DE JANEIRO. [Constituição (1989)]. Constituição do estado do Rio de Janeiro. [S. l.: s. n.], 2023. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70450https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70450/CE_RJ_EC_92-2022_com_EC_93_94.pdf?sequence=5&isAllowed=y. Acesso em: 28 out. 2025.
14. RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 287, de 4 de dezembro de 1979. Aprova o código de administração financeira e contabilidade pública do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 5 dez. 1979.

TEMA

06

Modernização do planejamento e do orçamento, orçamento de médio prazo, classificadores e atributos da programação orçamentária, regras do processo orçamentário e a nova Lei de Finanças Públicas

SUMÁRIO DOS TEMAS

SUMÁRIO DOS ARTIGOS

898 A adoção do Orçamento Base Zero (OBZ) como estratégia de aprimoramento do planejamento orçamentário no Estado: o caso da Seplag

- Isabella Virgínia Freire Biondini
- Guilherme de Melo Ferreira
- Raphael Sant´Ana Neves Andrade Brito

910 Administração Pública Orgânica

- Antonio Cleber Garcia Castanho de Almeida Junior

925 Avaliação, monitoramento e resultados da implantação Orçamento da Criança e do Adolescente no governo estadual

- Messias Junior Caffeu Ritir
- Cayo Luca Gomes Santana
- Marcos Henrique Agra Costa Malta
- Arthur Ferreira da Silva Pitanga

937 Inovações metodológicas e a modernização do modelo de gestão estratégica do estado de mato grosso

- Patrícia Soares Duarte
- Sandro Luís Brandão Campos
- Welliton Aparecido de Sousa Silva
- Anacléia Soares Pereira Dias

950 Modernização Orçamentária nos Estados: O papel dos marcos de médio prazo na gestão fiscal e orçamentária.

- Ricardo Roberto de Almeida Capistrano
- Rogério de Oliveira e Sá
- Dejane Arruda de Carli Zambrim
- Rogério Luiz Gallo

963 O Processo de Implementação dos Marcos de Médio Prazo: Desafios e Perspectivas para a Gestão Pública Estadual

- Conceição de Maria dos Santos Moura
- Sérgio Ricardo Rodrigues Silva

967 O Uso de Ferramentas para Otimização da Execução Orçamentária

- Felliphy Rammon Queiroz Ferreira
- Lucas Matheus Falcão da Silva
- Vinícius de Oliveira Cunha Ventura
- Fillipe Fernando Gomes de Oliveira

980 Orçamento da Criança: Metodologia e Inovação na Gestão de Recursos para a Primeira Infância

- Ana Luiza Siqueira Carneiro de Albuquerque
- Marcelo Araújo Dantas
- Bernardo Chaves Silva
- Adolfo Nascimento de Andrade Neto
- Newton Rocha Cerezini

991 Planeja Gov.MT: Inovação no planejamento governamental por meio de tecnologias de dados e visualização interativa

- Patrícia Soares Duarte
- Welliton Aparecido de Sousa Silva
- Marco Aurélio Carvalho Côrtes
- Luiz Henrique Martins Fanti

1005 Plano de Trabalho Anual Gerencial – PTA Gerencial: Conceitos e aplicações

- Welliton Aparecido de Sousa Silva
- Anacléia Soares Pereira Dias
- Kesler Diego Frantz de Lima
- Marcelle Renata do Espírito Santo Pedroso

1018 Previsão de Receitas Estaduais: análise dos métodos de suavização exponencial e SARIMA para projeção do ICMS e IPVA em Alagoas

- Vinícius de Oliveira Cunha Ventura
- Cayo Luca Gomes Santana
- Messias Junior Caffeu Ritir
- Keuler Hissa Teixeira

1033 Projeto Marco de Médio Prazo: Uma Estratégia para a Gestão Fiscal Sustentável e a Qualidade do Gasto Público

- Giuliano da Silveira Martins
- André Conceição Costa
- Luciano de Sousa Rodrigues da Fonseca
- Sandro Luiz Barbosa

1042 Ranking de Execução Orçamentária: Um Novo Olhar para a Revisão de Gastos e Avaliação do Desempenho Orçamentário.

- Mário Mendes Barbosa Júnior
- Paulo Henrique Bueno Godoy Rodrigues

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

A adoção do Orçamento Base Zero (OBZ) como estratégia de aprimoramento do planejamento orçamentário no Estado: o caso da Seplag

- **Isabella Virgínia Freire Biondini**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, Brasil
  E-mail: isabella.biondini@planejamento.mg.gov.br
- **Guilherme de Melo Ferreira**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Brasil
  E-mail: guilherme.melo@planejamento.mg.gov.br
- **Raphael Sant´Ana Neves Andrade Brito**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Brasil
  E-mail: raphael.brito@planejamento.mg.gov.br

Resumo

Este artigo analisa a adoção do Orçamento Base Zero (OBZ) como estratégia para aprimorar o planejamento orçamentário na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag). Desde 2019, o Estado de Minas Gerais tem implantado gradualmente a metodologia, com o objetivo de romper com o modelo incrementalista de alocação de recursos e enfrentar o cenário de crise fiscal vigente desde 2014. O OBZ parte da premissa de que cada despesa deve ser justificada do zero, sem vinculação a exercícios anteriores, promovendo maior transparência, racionalidade e alinhamento com as prioridades estratégicas.

A metodologia foi inicialmente aplicada na Seplag e em órgãos da Segurança Pública, sendo posteriormente expandida para outros 36 órgãos estaduais. O estudo adota uma abordagem qualitativa e descritiva, baseada em revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso da Seplag. Foram realizadas entrevistas com gestores diretamente envolvidos no processo de elaboração orçamentária para os exercícios de 2024 e 2025, com o intuito de identificar os impactos, desafios e benefícios da metodologia.

Os resultados indicam que o OBZ contribui para uma gestão mais estratégica e eficiente dos recursos públicos, ao ampliar a participação técnica, qualificar o debate sobre prioridades e fortalecer a governança orçamentária. Ainda que o contexto fiscal limite a inclusão de pacotes incrementais, a metodologia tem potencial para induzir melhorias significativas no processo orçamentário, servindo como referência para outras instituições públicas interessadas em modernizar sua gestão fiscal.

Palavras-chave: Planejamento Governamental; Orçamento Base Zero; Lei Orçamentária Anual; Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais

1. INTRODUÇÃO

O planejamento do orçamento público no Brasil desde a década de 60 é realizado seguindo o modelo do Orçamento Programa. Esta determinação foi trazida pela Lei nº 4.320/64, regulamentada pelo Decreto Lei nº 200/67, e recepcionada pela Constituição da República de 1988. Este modelo prevê que o orçamento será elaborado tendo como base o planejamento das ações governamentais agrupadas em programas de governo, que possuam objetivos quantificáveis e metas a serem acompanhadas. Esta lógica deve estar presente nos três instrumentos legais que compõem a estrutura de planejamento – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) -, cada um com as suas particularidades legais e operacionais, e tendo como norte o planejamento baseado em programas, buscando maior racionalidade e eficiência. Embora o art. 165, § 9º, inciso I da CR/1988 determine que cabe a lei complementar dispor sobre exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentária anual, esta não chegou a ser promulgada.

Portanto, a matéria para a União é regulamentada no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), art. 35, § 2°, incisos I, II e III. Nos demais entes da federação, a matéria é tratada nas respectivas constituições estaduais e leis orgânicas. Portanto, a consequência disso é que não há um procedimento padronizado para a elaboração dos três instrumentos de planejamento, e assim, cada ente cria seu próprio entendimento sobre como implementar o modelo do orçamento programa. Somado a isso, historicamente a elaboração do orçamento público no Brasil é ancorada na lógica incremental, trazendo grandes desafios para o gestor em um contexto de prolongada crise fiscal, por reproduzir ineficiências e majoração de gastos. Nesse cenário, a busca por modelos que promovam maior racionalidade, eficiência e alinhamento estratégico na alocação de recursos tornou-se imperativa para os entes federativos.

É neste contexto que o Estado de Minas Gerais trouxe para a sua realidade o Orçamento Base Zero (OBZ), metodologia usada principalmente pelo setor privado para elaborar o orçamento de organizações americanas, a partir da década de 1970. Esta metodologia rejeita o incrementalismo orçamentário tradicional, sendo sua premissa a análise e revisão dos gastos em cada departamento, atrelados às metas e objetivos da organização, garantindo assim que o processo de tomada de decisão seja realizado com base em elementos técnicos. Em 2019, o Governo de Minas Gerais, passou a adotar gradativamente esta metodologia, com o objetivo de propor uma revisão detalhada e criteriosa de todas as despesas, exigindo que cada gasto seja justificado a partir do zero, ao invés de se basear em orçamentos anteriores.

Este artigo analisa criticamente a aplicação do OBZ na elaboração do orçamento da Seplag para os exercícios de 2024 e 2025, com base em revisão teórica e dados empíricos coletados por meio de entrevistas e documentos institucionais. O objetivo é compreender em que medida a metodologia contribuiu para uma alocação mais eficiente e estratégica dos recursos públicos, bem como refletir sobre seus limites e potencial transformador no contexto da administração pública estadual.

Para tanto, este artigo foi estruturado considerando esta pequena introdução e em outras quatro partes. A segunda parte apresenta uma breve revisão bibliográfica sobre o orçamento público, à luz da análise normativa. Na terceira seção serão apresentados os principais pontos da entrevista realizada, considerando a metodologia desenvolvida no OBZ nas organizações públicas mineiras. Por fim, na última seção, serão apresentadas as considerações finais.

2. OBJETIVOS

O objetivo é compreender em que medida a aplicação da metodologia do OBZ na elaboração do orçamento da SEPLAG para os exercícios de 2024 e 2025, contribuiu para uma alocação mais eficiente e estratégica dos recursos públicos, bem como refletir sobre seus limites e potencial transformador no contexto da administração pública estadual.

São objetivos específicos deste trabalho:

a) Descrever a metodologia do OBZ adotada pela Seplag-MG e suas principais adaptações, analisando os efeitos da sua implementação na alocação de recursos e nas decisões orçamentárias;
b) Examinar a aderência da experiência mineira aos fundamentos teóricos do OBZ, de forma a explicitar os limites e as potencialidades do uso da metodologia pela Seplag;

c) Analisar os ganhos e entraves identificados pelos gestores na aplicação do OBZ, com o intuito de sugerir aprimoramentos.

3. METODOLOGIA

Este artigo adota uma abordagem qualitativa, descritiva e analítica, estruturada a partir de um estudo de caso da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag-MG). O objetivo é compreender e refletir criticamente sobre a aplicação da metodologia do Orçamento Base Zero (OBZ) no processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) da Secretaria para os exercícios de 2024 e 2025.

A escolha pelo estudo de caso se justifica pela necessidade de captar, em profundidade, as particularidades da experiência mineira com a adoção do OBZ, suas adaptações institucionais e seus efeitos sobre a dinâmica orçamentária da organização. Essa estratégia metodológica permite não apenas descrever um fenômeno complexo, mas também interpretar suas nuances à luz da teoria.

3.1 FONTES DE DADOS

A pesquisa se vale de múltiplas fontes de dados, com destaque para:

- **Entrevistas semiestruturadas** realizadas com dois servidores da Seplag que ocupam cargos de gestão e participaram diretamente da elaboração do PLOA nos ciclos de 2024 e 2025. O roteiro das entrevistas encontra-se disponível no Anexo I deste artigo.
- **Documentos institucionais** produzidos ao longo do processo de implementação do OBZ, incluindo manuais de orientação, planilhas de priorização orçamentária, normativos internos e materiais de capacitação.
- **Revisão bibliográfica** e **análise documental**, com foco em literatura especializada sobre orçamento público, OBZ e modelos de planejamento governamental.

3.2 ESTRATÉGIA DE ANÁLISE

Os dados coletados foram analisados por meio da **análise de conteúdo**, conforme proposta de Bardin (2011), com foco na identificação de categorias temáticas emergentes a partir do material empírico. A categorização foi orientada pelos seguintes eixos analíticos:

- Grau de aderência da experiência mineira aos fundamentos teóricos do OBZ;
- Percepções dos agentes envolvidos quanto à eficiência, racionalidade e governança do processo orçamentário;
- Limitações práticas e adaptações metodológicas adotadas;
- Impactos percebidos na cultura organizacional e na qualidade das decisões orçamentárias.

Essa triangulação metodológica — entre entrevistas, documentos e teoria — visa conferir maior consistência à análise e permitir a construção de uma narrativa crítica sobre a experiência observada.

3.3 LIMITAÇÕES

Embora o estudo traga contribuições relevantes ao debate sobre inovação orçamentária no setor público, é importante destacar a limitação quanto à abrangência da coleta de dados empíricos, restrita à perspectiva de dois gestores. Ainda assim, optou-se por essa delimitação dada a profundidade da experiência desses atores no processo analisado e à natureza exploratória do estudo. Futuras pesquisas poderão ampliar o escopo e incorporar a visão de outros órgãos e áreas finalísticas.

4. A ADOÇÃO DO ORÇAMENTO BASE ZERO PELA SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

4.1. O ORÇAMENTO PROGRAMA

Instituído no Brasil pelo Decreto-Lei nº 200, de 1967, o Orçamento-Programa foi concebido como um instrumento de planejamento, gestão e controle dos recursos públicos, com o propósito de orientar a administração pública na busca por maior eficiência na consecução de seus objetivos. Esta realidade se aplica aos três instrumentos de planejamento: PPA, LDO e LOA. A partir de sua implementação, a ênfase do orçamento deslocou-se da mera previsão de receitas e fixação de despesas para a programação das ações governamentais, com metas quantificáveis e acompanhadas pelo Executivo, que é quem elabora e executa o planejado, e o Legislativo, que é quem aprova e fiscaliza a execução física e orçamentária.

Nesse sentido, o orçamento passa a ser compreendido como uma ferramenta estratégica que apoia o Poder Executivo nas diferentes etapas do processo

administrativo — planejamento, execução e controle — conforme destacado por Giacomoni (2010, p. 57).

Por vários anos, no entanto, os programas não foram criados de forma apropriada. Estavam fixados em uma lista anexa à Lei nº 4.320/64, como um detalhamento das subfunções, dando o nome a classificação como funcional-programática. Após a publicação da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, os conceitos referentes às classificações por função e de estrutura programática foram redefinidos, impactando a lógica do planejamento orçamentário, uma vez que flexibilizou os programas de governo, o qual é a base para a elaboração do orçamento programa. Esta flexibilização ocorreu nos seguintes termos: "Art. 3º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria." (BRASIL, 1999).

Desta forma, cada ente federado passa a ter a possibilidade de criar seus próprios programas de governo, com o intuito de resolver problemas, atender demandas sociais, ou responder à uma oportunidade. Em Minas Gerais, o Manual de Elaboração e revisão do PPAG 2024-2027 e da LOA 2025 assim define o programa:

> O programa é o instrumento de organização da ação governamental. É a unidade básica do PPAG, funcionando como elemento integrador do planejamento, do orçamento e da gestão.
> Representa uma política pública que visa o enfrentamento de um problema ou oportunidade, sendo mensurado por indicadores. Resulta do reconhecimento de carências, demandas administrativas, sociais e econômicas e de oportunidades e deve ser elaborado em conformidade com as prioridades e diretrizes expressas no PMDI e na agenda de compromissos setoriais dos órgãos e entidades. (MINAS GERAIS, 2024, p. 17)

Embora a flexibilização da estrutura programática orçamentária tenha sido concebida como um avanço, ao permitir a adequação à realidade administrativa de cada ente federado, ela também gerou efeitos adversos. A ausência de uma metodologia padronizada, com definição clara dos elementos constitutivos exigidos nos instrumentos de planejamento, tem contribuído para a heterogeneidade na forma de execução e para significativas discrepâncias na qualidade dos dados e informações orçamentárias. Mesmo após a edição da Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, que redefiniu conceitos das classificações por função e estrutura programática e conferiu autonomia aos entes para estabelecerem suas próprias estruturas de programas, a lacuna metodológica persiste como um obstáculo à consistência e à comparabilidade do planejamento orçamentário no âmbito federativo, principalmente por se tratar da elaboração e execução de um instrumento que exige uma tecnicidade por parte do gestor público, e que em muitos casos, não é compatível com a realidade administrativa e gerencial. O resultado, portanto, das capacidades técnicas variadas somada à ausência de uma metodologia clara no processo de elaboração é a qualidade discutível dos instrumentos de planejamento orçamentário e financeiro alcançados. Diante dessa realidade, Minas Gerais vem buscando aperfeiçoar ao longo dos anos a metodologia de elaboração do seu orçamento. A cada período de elaboração do PPA – que no estado é chamado de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) -, a metodologia é revista.

Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual traz maior detalhamento para os valores financeiros previstos no PPA. Assim, para além de indicar o valor financeiro que será alocado para buscar atingir o objetivo e o produto de determinada ação orçamentária, a LOA também o detalha ao trazer informações tais quais função, fonte, grupo de despesa, entre outros. Estabelece-se assim, uma relação clara e direta entre ambos os instrumentos de planejamento.

A partir de 2019, Minas Gerais buscou inovar também na forma como o Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA é elaborado. Portanto, em paralelo à revisão do Manual de Elaboração e Revisão do PPAG, foi realizado um amplo treinamento com as equipes que atuam nos órgãos e entidades do estado na área orçamentária para a divulgação da metodologia do Orçamento Base Zero – OBZ que passaria a ser adotada a partir de então.

4.2. UMA BREVE DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA DO OBZ

O Orçamento Base Zero (OBZ) foi desenvolvida pelo contador e professor norte-americano Peter A. Pyhrr no início da década de 1970, quando atuava na empresa *Texas Instruments*, diante de uma possível crise orçamentária. Ao analisar a execução orçamentária da organização, Pyhrr identificou falhas recorrentes, como ausência de metas realistas, falta

de decisões operacionais na elaboração do orçamento e rigidez frente a mudanças na carga de trabalho (PYHRR, 1981).

Como resposta, propôs uma abordagem que integrasse planejamento estratégico e decisões operacionais desde o início do processo orçamentário, originando o OBZ.

A técnica ganhou notoriedade no setor público a partir de 1973, quando foi adotada pelo governo do estado da Geórgia, nos EUA, sob a liderança de Jimmy Carter, e posteriormente implementada em nível federal durante sua presidência (GIACOMONI, 2009).

A metodologia do OBZ é uma técnica desafiadora que pode ser resumida nas palavras de Lunkes (2011):

> O orçamento base zero rejeita a visão tradicional do orçamento e, principalmente, a ideia do orçamento incremental, que leva em consideração os dados do ano passado mais um adicional. Em vez disso, o orçamento de base zero projeta todas as peças como se estivessem sendo compiladas pela primeira vez. (LUNKES, 2011, p.86).

E para que isso efetivamente ocorra, Pyhrr (1981) lista alguns aspectos que podem orientar a elaboração do OBZ, sendo eles: i) por ser muito trabalhosa a aplicação da metodologia, deve-se definir claramente quais os critérios que serão considerados; ii) governança do OBZ: deve ter o patrocínio da alta gestão, cabendo à ela definições claras quanto à amplitude de aplicação da metodologia do OBZ, e mais do que isso, ela deve compreender claramente a ferramenta do OBZ porque será o último nível de decisão, alinhando as decisões orçamentária à estratégia do Governo; iii) capacidade técnica e infraestrutura necessárias; e iv) curva de aprendizagem quanto aos pacotes de decisão: aprendizado da metodologia e níveis satisfatórios de sinergia entre todo o corpo organizacional.

A esse respeito, Kavanagh (2011) complementa estes pontos, esclarecendo como a tomada de decisão ocorre segundo a lógica dos pacotes de decisão. Ele conceitua as unidades de decisão como o nível mais baixo em que as decisões são tomadas, podendo ser um departamento ou um programa de governo. Já os pacotes de decisão, são agrupamentos de possíveis alternativas aos métodos atuais de prestação de serviços e os planos de gastos necessários para atingir os objetivos da unidade de decisão, lembrando que estas são baseadas na descrição e avaliação pormenorizadas de todas as atividades previstas para a unidade de decisão.

Giacomoni (2009) procura traduzir esta abordagem de Kavanagh para a realidade do orçamento brasileiro. Assim, segundo o autor, as ações governamentais, presentes nos programas, são chamadas de unidades de decisão, sendo as necessidades para executá-las chamadas de pacotes de decisão, devendo estes, serem organizados segundo sua importância para o alcance dos objetivos definidos para os programas e suas ações, considerando os recursos necessários.

Kavanagh (2011) ainda esclarece que são três categorias de pacotes de decisão, que mostram diferenças marginais no nível de gastos que representam níveis variados de esforço e custo. Assim, deve haver pelo menos três pacotes de decisão para cada unidade de decisão, embora não haja de fato um número ideal: o primeiro seria o essencial ou básico, entendido como aquele que exige o mínimo de recurso para a manutenção das atividades ou serviços mais fundamentais e representa o nível mínimo de financiamento para que a unidade continue operando; o segundo ocupa posição intermediária, que representa a passagem do nível básico para o nível de serviço atual, ou mesmo formas diferentes de alcançar o mesmo nível de serviço; o terceiro e último é o pacote aprimorado, que expressa o volume de recursos necessários para expandir o serviço além do nível atual.

Cabe frisar que além das informações referentes aos insumos necessários ao fornecimento de bens e serviços, os pacotes de decisão incluem medidas de desempenho que expressam o impacto do pacote nos níveis de serviço. Depois que os pacotes de decisão são concluídos, eles são reunidos e classificados do que tem mais importância para o que tem menos dentro da unidade de decisão. Isso deve ocorrer em toda a organização, de forma que todos os pacotes de decisão tenham passado pelo processo de hierarquização, primeiro pelo chefe de departamento, depois pelo executivo-chefe e por fim, e caso seja necessário, pelas autoridades centrais de orçamento.

Pyhrr (1981) alerta quanto à questão da priorização, e de como tudo tende a ser considerado como prioritário. Assim, o ideal é focar em pacotes que possuem certa discricionariedade e que estejam mais distantes das principais necessidades. Schick (1976), a esse respeito argumenta que a adoção do OBZ pode gerar

frustrações quando os critérios de priorização não são efetivamente incorporados aos processos decisórios. Para o autor, a capacidade estatal, o tempo de análise e os recursos institucionais são fatores limitantes importantes.

A complexidade que se apresentada pela metodologia do OBZ é uma das desvantagens inerentes à sua implementação, que exige um tempo mais longo e qualificado para a elaboração do orçamento, sem contar o volume de dados e informações que são gerados, dado que se deve justificar cada gasto elencando. É claro que esta realidade tende a minimizar ao longo do tempo, como ressalta Silva (2022, apud PYHRR, 1981, p. 29):

> a) aumento da experiência obtida no processo, levando à redução dos problemas de administração e comunicação;
> b) aquisição da prática de analisar as atividades de forma contínua e não apenas durante o ciclo orçamentário;
> c) aproveitamento das ideias e talentos dos administradores de todos os níveis da organização, principalmente os que se encontram em níveis operacionais mais baixos, sendo eles especialistas em suas atividades e capazes de dar recomendações e realizar análises de seus processos, auxiliando dessa maneira a direção. (SILVA, 2022, apud PYHRR, 1981, p.29)

Porém, há que se falar também dos benefícios trazidos pela metodologia. O primeiro deles é com relação a elaboração de planos orçamentários mais aprimorados, pelo esforço de racionalizar as escolhas por meio de justificativas de gastos e sua priorização, além é claro, da identificação de gastos desnecessários e até mesmo duplicados. O segundo é com relação aos benefícios trazidos pela avaliação dos resultados, sob a ótica da eficiência – custo-benefício -, assim, se as atividades estiverem desalinhadas em relação às metas, podem ser revistas mais facilmente. Contudo, a esse respeito é necessário registrar que diversos estudos empíricos apontam que o maior valor do OBZ não está necessariamente na ruptura com o incrementalismo, mas na indução de práticas mais reflexivas, na melhoria da qualidade das informações orçamentárias e na ampliação da participação técnica (SILVA, 2022).

Por fim, o desenvolvimento da equipe, que estará inserida em um processo contínuo de aprendizagem.

Como é possível perceber, a metodologia OBZ é bastante complexa e trabalhosa, havendo vantagens e desvantagens, cabendo a alta administração da organização avaliar a melhor forma de implementá-la.

4.3. ORÇAMENTO BASE ZERO EM MINAS GERAIS

Após um período de desuso, a metodologia do OBZ voltou a ganhar destaque durante a crise financeira de 2008 e passou a ser adotada por empresas brasileiras, sobretudo no contexto das privatizações iniciadas em 2013.

Em Minas Gerais, a implantação do OBZ ocorreu a partir de 2019, com um projeto-piloto conduzido pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) e órgãos do setor de Segurança Pública, contando com o suporte inicial do Instituto Aquila de Gestão. O contexto naquele momento era de grave crise fiscal e financeira, com déficits estruturais desde 2014. Esse cenário decorre, sobretudo, do crescimento das despesas obrigatórias, especialmente com pessoal, em contraste com uma evolução significativamente menor da receita pública. Diante desse desafio, a gestão eficiente dos recursos públicos tornou-se ainda mais complexa, exigindo metodologias que otimizem a alocação orçamentária.

O projeto-piloto serviu de base para a expansão do OBZ para outros órgãos e entidades estaduais nos anos seguintes. Em 2020, a metodologia foi aplicada na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021 em doze órgãos e entidades. No ano seguinte, para a LOA 2022, a Seplag, na qualidade de órgão central de Planejamento e Orçamento do Estado, assumiu integralmente a condução do processo, ampliando a aplicação da metodologia para 38 unidades, incluindo 19 novos órgãos, abrangendo tanto a administração direta quanto a indireta.

Cabe esclarecer que, tal como levantado pela Government Finance Officers Association (GFOA) (Kavanagh, 2011, p. 7) "T*he pure version of ZBB found in theory appears to be very rare in practice. Rather, the label of "zero base budgeting" has been applied to budgeting methods that borrow elements of pure ZBB, but that do not conform to the theoretical ideal*."

No Brasil, em virtude da vigência do orçamento-programa, a metodologia do OBZ tem que ser adaptada, isso porque enquanto aquele organiza as despesas em torno de programas com metas e produtos quantificáveis, o OBZ se estrutura a partir da reconstrução do orçamento por pacotes decisórios.

Essa integração exige adaptações metodológicas e transformações na cultura organizacional.

Assim, em Minas Gerais, a metodologia foi desenvolvida pela área Central de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) e a consultoria Áquila. A implementação teve início com treinamentos direcionados aos servidores das áreas de planejamento, gestão, finanças e assessoria estratégica, nos quais foram apresentados os conceitos do OBZ e o cronograma de elaboração do orçamento. A metodologia adotada estrutura o orçamento com base nas entregas, que são desdobradas a partir das ações governamentais e priorizadas de acordo com a estratégia de cada órgão.

O processo de implementação e aperfeiçoamento da metodologia ocorreu de forma gradual, levando em conta os custos de capacitação e a necessidade de adaptação às particularidades do setor público. Esse avanço permitiu consolidar o OBZ como uma ferramenta essencial para a gestão orçamentária estadual, promovendo maior previsibilidade e eficiência na alocação dos recursos.

O OBZ, portanto, vem desempenhando o papel de redefinir o planejamento orçamentário com base nas necessidades reais, em vez de se apoiar exclusivamente em referências históricas, seguindo a lógica incrementalista amplamente usada pelos governos na elaboração dos seus orçamentos públicos.

A metodologia desenvolvida para Minas Gerais prevê que a elaboração do orçamento deve seguir uma abordagem hierárquica, começando pelo mapeamento das entregas, seguido pela definição dos custos necessários para sua execução. Isso deve ocorrer por meio do preenchimento de uma planilha excel.

Em relação aos pacotes de decisão, vale detalhar que ele agrupa todas as despesas que incorrerão caso aquele pacote venha ser executado. Ou seja, o pacote de uma viagem, por exemplo, deve conter tanto os custos das diárias quanto os de passagens, deslocamentos urbanos, inscrições em cursos, dentre outros. Este ponto, inclusive, foi trazido por Kavanagh (2011) anteriormente neste trabalho.

Posteriormente, são estabelecidos cenários para cada entrega ou pacote de decisão:

- Cenário limiar: contempla o mínimo necessário para garantir a execução obrigatória da entrega, essencial para a continuidade das atividades do órgão.
- Cenário incremental: despesas que melhoram ou aprimoram os serviços, aumentando o valor agregado, mas sem serem obrigatórias.

Para cada cenário, são identificados os riscos da não execução e os benefícios esperados em caso de implementação, lógica inspirada na metodologia pura.

O processo de priorização dos pacotes de decisão ocorre em três níveis:

a) Superintendências/Diretorias/Gerências: realizam a primeira priorização das entregas e pacotes de despesas.
b) Subsecretarias/Assessorias/Chefias de Gabinete: analisam as prioridades das superintendências e consolidam-nas em uma base única.
c) Dirigentes máximos dos órgãos: conduzem a priorização final, consolidando o orçamento de cada órgão.

Os registros do processo irão para a planilha, contendo detalhes sobre dotações, entregas, custos, cenários e priorização, garantindo maior transparência e rastreabilidade na tomada de decisões.

Do ponto de vista operacional, a priorização já se inicia com a classificação dos pacotes de decisão definidos como limiar e incremental. Pelo próprio conceito de limiar as entregas destes pacotes tendem a ser priorizadas, pois representam aquelas atividades obrigatórias ao Estado. Já os incrementais, por serem melhorias e aprimoramentos, estes serão priorizados pelos(as) superintendentes, estabelecendo-se, assim, a pilha orçamentária daquela área, na qual os limiares (novos ou não) compõem a base da pilha e cada pacote de decisão incremental é empilhado, iniciando-se pelo que possui maior prioridade.

O mesmo exercício é feito pelo(a) subsecretário(a) da área, confrontando-se a primeira prioridade de cada superintendência para estabelecer o pacote de decisão mais prioritário da subsecretaria. O exercício é repetido até que todos os pacotes tenham sido avaliados, de forma que cada subsecretaria passa a ter a sua pilha. Todas essas informações são mais uma vez encaminhadas à Diretoria de Planejamento e Orçamento, que organizará a reunião para validação final da Secretária.

Nesta reunião, o mesmo exercício é realizado, de forma que o pacote prioritário de cada subsecretaria é avaliado e o chefe da pasta defina qual será a sua prioridade. O mesmo raciocínio se aplica aos demais pacotes

de decisão até que a pilha orçamentária do secretário esteja formada. Ela, então, será avaliada pelo Comitê de Orçamento e Finanças – Cofin, que definirá quais despesas serão incluídas na LOA e quais estarão de fora.

A estruturação do processo dessa maneira permite maior inclusão dos gestores e técnicos diretamente envolvidos na formulação e execução das políticas públicas, reduzindo a assimetria de informação entre áreas centrais e finalísticas. Esse diálogo mais amplo contribui para uma visão sistêmica e integrada do orçamento, resultando em uma utilização mais racional e eficaz dos recursos, principalmente em momentos de crise fiscal e econômica.

A adoção do OBZ em Minas Gerais representa um avanço significativo na eficiência da alocação de recursos, promovendo uma maior integração entre planejamento e orçamento. Além disso, o histórico da documentação detalhada das planilhas, contendo não apenas os riscos e benefícios de cada ação, mas também o nível de prioridade definido em cada etapa, facilita a tomada de decisão da Seplag, em sua atuação como órgão central, permitindo que as escolhas sejam feitas de forma mais racional e alinhadas às estratégias governamentais de médio e longo prazo.

Dessa forma, a implementação do OBZ em Minas Gerais reforçou o papel do planejamento orçamentário como um instrumento de gestão estratégica, permitindo maior transparência, eficiência e alinhamento das políticas públicas às prioridades governamentais e às reais necessidades da população.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção são destacados os principais pontos trazidos nas entrevistas realizadas com dois servidores da Seplag, diretamente envolvidos na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para os exercícios de 2024 e 2025, escopo deste estudo. Para facilitar a análise, os achados foram organizados em eixos temáticos, permitindo identificar padrões e aspectos recorrentes nas percepções dos entrevistados.

5.1. OPERACIONALIZAÇÃO DA METODOLOGIA: ADAPTAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO

Desde 2019, a Seplag vem implementando o OBZ de forma progressiva. Inicialmente testado em formato piloto, o modelo foi consolidado como método oficial de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) da secretaria a partir de 2022. A metodologia foi estruturada com base nos princípios do OBZ teórico, mas adaptada à realidade institucional da Seplag.

A principal adaptação diz respeito à forma de construção dos pacotes de decisão. os entrevistados indicaram que a Seplag adaptou aspectos da metodologia em relação ao modelo teórico. Ao invés de organizar os pacotes a partir dos produtos das políticas públicas ou programas orçamentários, unidade mais granular, como recomenda a literatura (KAVANAGH, 2011), a Secretaria opta por organizá-los com base nas ações orçamentárias. Também foi destacado que as unidades de decisão adotadas são as superintendências, e não o nível mais baixo (diretorias), conforme previsto no modelo puro. Para um dos gestores, "essas escolhas dão mais celeridade ao processo, sem prejudicar a qualidade das informações prestadas".

Assim, com base nos produtos das ações orçamentárias, foi realizada a classificação entre (a) limiar, (b) limiar novo ou (c) incremental. Destaca-se aqui, o fato de a categorização das despesas terem sido adaptada também. Além dos cenários tradicionais — limiar e incremental — foi criado o cenário limiar novo, destinado a despesas novas, mas consideradas essenciais. Essa classificação intermediária surgiu como resposta à rigidez percebida nos ciclos anteriores, nos quais despesas relevantes, mas classificadas como incrementais, acabaram excluídas da LOA. Além disso, a cada pacote são atribuídas informações como descrição, volumetria, custo e riscos.

5.2 GANHOS PERCEBIDOS: RACIONALIDADE E INCLUSÃO TÉCNICA

A análise das entrevistas e de material interno de capacitação revelam que a aplicação do OBZ trouxe ganhos importantes para o processo orçamentário da Seplag. O envolvimento de diversos níveis hierárquicos na definição e priorização das despesas, bem como a exigência de justificativas detalhadas para cada pacote, contribuíram para uma tomada de decisão mais estruturada e técnica, reduzindo a assimetria de informações entre áreas centrais e finalísticas.

Além disso, os entrevistados apontaram que a sistematização das entregas permitiu à alta gestão ter maior clareza sobre os compromissos da secretaria, contribuindo para a construção de um portfólio de entregas estratégicas. Mesmo diante de contingenciamentos e restrições fiscais, essa memória institucional permitiu decisões mais informadas sobre quais despesas manter

ou suprimir. Ou seja, a partir do amplo envolvimento de técnicos e gestores no processo de construção do orçamento, houve a redução da assimetria de informações entre as áreas técnicas e estratégicas. A lógica adotada está alinhada ao preconizado por autores como Giacomoni (2009) e Kavanagh (2011), ao priorizar os pacotes de decisão com base em critérios de relevância.

Portanto, do ponto de vista dos benefícios percebidos, os entrevistados destacam que a aplicação do OBZ contribuiu para a estruturação de um processo decisório mais estratégico e racional, especialmente no que tange à definição de prioridades. A metodologia também foi considerada útil em contextos de contingenciamento. Como exemplo, no exercício de 2025, diante da necessidade de cortes orçamentários determinada pelo Decreto nº 49.025/25, a Seplag utilizou uma lógica similar à do OBZ para identificar quais despesas planejadas poderiam ser suprimidas, oferecendo à alta gestão subsídios para decisões mais técnicas e fundamentadas.

Assim, o OBZ pode ser usado em situações que são exigidas decisões quanto ao contingenciamento de despesas em serviços diferentes com base no valor percebido para a organização (racional), e todos os gastos são colocados sob escrutínio (abrangente). Isso se compara ao processo tradicional por itens de linha, onde apenas os gastos incrementais são considerados e onde não há um meio claro de comparar o valor de um serviço em relação a outro e, assim, determinar reduções diferentes nos gastos para serviços distintos de maneira racional. Portanto, o OBZ promete afastar o orçamento do uso de cortes lineares – um método de redução orçamentária que não diferencia o valor de um serviço em relação a outro.

A outra grande vantagem é que ele proporciona à alta administração melhores *insights* sobre o funcionamento detalhado dos departamentos. Em teoria, o OBZ diferencia claramente as opções de nível de serviço, o impacto de diferentes níveis de serviço no que a comunidade receberá do governo (por meio de medidas de desempenho) e um plano detalhado para os insumos necessários para fornecer essas opções de nível de serviço.

5.3. LIMITAÇÕES PRÁTICAS DA METODOLOGIA OBZ MINEIRA

Os entrevistados apontaram limitações importantes, tais como a percepção de que, na prática, apenas os pacotes classificados como "limiar" são efetivamente incluídos no orçamento. A recorrente rejeição de pacotes incrementais pelo Comitê de Orçamento e Finanças (Cofin), ainda que prioritários para as áreas técnicas, gerou a percepção de que apenas despesas classificadas como limiares são efetivamente incluídas no orçamento.

Um dos entrevistados ressaltou que "isso gerou frustração no primeiro ano, quando pacotes incrementais altamente prioritários foram deixados de fora, mesmo com justificativas robustas". Como consequência, passou-se a reclassificar pacotes de despesas novas, que em teoria deveriam ser incrementais, como "limiar novo", buscando garantir sua inclusão na LOA. O "limiar novo" foi criado para permitir a inclusão apenas daquilo que passou a ser obrigatório para a administração pública, e não para entregas incrementais serem acolhidas na LOA. Esse movimento, embora compreensível diante das restrições fiscais, compromete em parte os fundamentos analíticos do OBZ.

Como consequência, observou-se uma tendência ao "alinhamento estratégico forçado", em que áreas passaram a enquadrar despesas novas como limiares ou limiares novos, mesmo quando tecnicamente caberiam na categoria incremental. Essa distorção compromete parte do potencial analítico da metodologia, ao tornar a categorização menos precisa e mais voltada à viabilidade política de aprovação.

Assim, em função desta realidade adaptativa, houve um esforço das equipes envolvidas no processo de justificar o motivo de determinada despesa ser de fato imprescindível à execução da política e, desta maneira, conseguir classificá-la no cenário limiar. Somado a isso, o PLOA 2025 necessitou da participação ativa da alta gestão, que teve que priorizar inclusive os pacotes de decisão chamados de "limiar novo".

Outra limitação relevante é o distanciamento entre o planejamento e a execução. Alterações de cenário entre a aprovação do PLOA e o início do exercício fiscal, como novos contingenciamentos ou mudanças de prioridade, comprometem parte das escolhas feitas com base na lógica do OBZ. Ainda assim, a existência de registros sistematizados sobre as prioridades contribui para a transparência e justificativa das decisões ao longo da execução.

5.4 CULTURA ORGANIZACIONAL E CAPACIDADE ESTATAL

Um dos efeitos mais relevantes da adoção do OBZ está relacionado à cultura organizacional. A Seplag passou a envolver tecnicamente suas áreas

na discussão orçamentária de forma mais estruturada, promovendo aprendizado institucional e fortalecimento da governança. Os treinamentos contínuos, a padronização dos processos e a utilização de ferramentas como planilhas estruturadas favoreceram a consolidação da metodologia.

Além disso, a experiência mineira reafirma a importância da capacidade técnica e da governança para o sucesso de metodologias como o OBZ. A atuação coordenada da Diretoria de Planejamento e Orçamento (DPO), a liderança da alta gestão e o comprometimento das áreas técnicas foram elementos essenciais para a sustentabilidade da metodologia ao longo dos ciclos orçamentários.

6. CONCLUSÃO

Com base na análise teórica da metodologia do Orçamento Base Zero (OBZ) e na experiência prática da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag), é possível concluir que a adoção do OBZ no contexto estadual mineiro representou um avanço metodológico importante, embora não isento de desafios.

A teoria do OBZ, desenvolvida por Peter Pyhrr (1981), propõe a ruptura com o orçamento incremental e defende a elaboração orçamentária com base em uma análise criteriosa e justificada de cada despesa, partindo sempre do zero. Essa abordagem, segundo autores como Giacomoni (2009) e Kavanagh (2011), busca fomentar decisões mais racionais e técnicas, alinhando os gastos às prioridades organizacionais e às estratégias governamentais. Ainda que a aplicação pura da metodologia seja rara na prática, a adaptação dos seus princípios, como observado no caso mineiro, tem gerado efeitos relevantes.

A experiência da Seplag, especialmente nos ciclos orçamentários de 2024 e 2025, revela a institucionalização progressiva do OBZ, com a formação de uma cultura organizacional voltada à racionalização do gasto e ao fortalecimento da governança orçamentária. O uso sistemático da metodologia, associado a treinamentos contínuos, desenvolvimento de ferramentas (como planilhas padronizadas) e envolvimento de diferentes níveis hierárquicos, permitiu o aprimoramento das decisões orçamentárias, o que se coaduna com os princípios da boa governança pública.

Contudo, a prática também evidenciou limitações. A principal refere-se ao cenário de restrição fiscal, no qual a maioria das despesas é classificada como limiar, restando pouco espaço para inovação ou expansão de políticas públicas por meio de pacotes incrementais. Além disso, a percepção de que somente despesas essenciais são incluídas na LOA levou a uma tendência de reclassificação forçada de alguns pacotes, o que enfraquece parcialmente os potenciais analíticos da metodologia. Ainda assim, a criação de categorias intermediárias, como o "limiar novo", reflete um esforço institucional em adaptar o modelo à realidade da administração pública mineira.

Outro ponto relevante é a capacidade do OBZ de proporcionar à alta gestão maior clareza sobre o funcionamento das áreas finalísticas e os impactos das escolhas orçamentárias. Mesmo diante da instabilidade entre planejamento e execução – causada por mudanças de contexto ao longo do exercício – o OBZ favorece o registro e a memória institucional de prioridades e entregas estratégicas, facilitando decisões futuras, inclusive em cenários de contingenciamento.

Portanto, conclui-se que, apesar das adaptações e dos limites impostos pela realidade fiscal do estado, o OBZ se consolidou como uma metodologia potente para o aprimoramento da gestão orçamentária em Minas Gerais. Seu uso contínuo, aliado a melhorias nos processos e maior integração com as especificidades das áreas finalísticas, tende a gerar impactos positivos não apenas na eficiência alocativa, mas também na capacidade do Estado de entregar valor público à sociedade de forma mais transparente, estratégica e responsiva.

Como sugestão de aprimoramento a área central pode sugerir critérios mais objetivos e transparentes para a priorização dos pacotes de decisão, evitando decisões excessivamente centralizadas ou subjetivas, além de reorganizar os pacotes com base nos produtos finais das políticas, aproximando mais a lógica do OBZ teórico e fortalecendo o foco nos resultados. A automatização na coleta, organização e priorização dos pacotes de decisão, por meio de plataforma digitais próprias, tende a reduzir erros, retrabalho e facilitaria a rastreabilidade. Por fim, a última sugestão é de criar uma "memória orçamentária estratégica" que registre quais foram os pacotes incrementais não executados em determinado exercício, para que este seja novamente avaliado e, caso seja do interesse da administração pública, seja incorporado em exercícios futuros.

6. Referências

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
2. BRASIL. Lei Federal n° 4.320, de 17 de março de 1964: Estatui normas gerais de direito financeira para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.
3. BRASIL. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1o do art. 2o e § 2o do art. 8o, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Publicada no D.O.U. de 15.04.99. In: <PortMOG421999_Atualizada.PDF>. Acesso em: 08/04/2025.
4. KAVANAGH, Shayne C. Zero-base budgeting: modern experiences and current perspectives. Chicago: Government Finance Officers Association – Research and Consulting Center, 2011. Projeto de pesquisa customizado para a City of Calgary. Disponível em: <Zero-Based Budgeting: Modern Experiences and Current Perspectives>. Acesso em 10 abr. 2025.
5. GIACOMONI, James. Orçamento Público. 14. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009.
6. GIACOMONI, James. Orçamento Público. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
7. MINAS GERAIS. Manual de Elaboração e Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)2024-2027 e da Proposta Orçamentária 2025. 2024. In<Manual de elaboração e revisão do PPAG 2024-2027 e LOA 2024 – Google Drive>. Acesso em: 08/04/2025.
8. NUNES, André; OLIVEIRA, Ricardo Borges; BEÚ, Rivany Borges. O orçamento-programa no contexto da gestão pública. Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental, Santa Maria, v. 19, n. 3, p. 424-432, set./dez. 2015. Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas – UFSM. ISSN 2236-1170. In:<The budget program in the context of public management | Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental>. Acesso em: 03/04/2025.
9. PYHRR, P. A. Orçamento base zero: um instrumento prático para avaliação das despesas. Rio de Janeiro: Interciência; São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1981.
10. OLIVEIRA, F. A. M. F. M. (Cap BM). Análise da implementação da metodologia do Orçamento Base Zero no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais para o exercício financeiro de 2020. Monografia. (Curso de Especialização em Gestão e Proteção e Defesa Civil). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro e Academia de Bombeiros Militar de Minas Gerais, 2020.
11. SCHICK, Allen. O PPB e o orçamento incremental. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 65 a 84, nov. 1976. ISSN 1982-3134. Disponível em:<O PPB e o orçamento incremental | Revista de Administração Pública>. Acesso em: 15. abr. 2025
12. SILVA, L. F. C. ORÇAMENTO BASE ZERO NA GESTÃO PÚBLICA: Estudo de caso Comitê de Eficiência das Forças de Segurança do Estado de Minas Gerais. Monografia (Curso de Especialização em Gestão Orçamentária). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

Anexo I

Roteiro da Entrevista

PERGUNTAS:

a) Até 2025 quantos foram os orçamentos elaborados pela Seplag segundo a metodologia do OBZ?
b) Esta metodologia, na sua opinião, faz sentido em um contexto de orçamento programa?
c) Houve um treinamento? Eles são rotineiros? A
d) Você pode me contar, em linhas gerais, como é o processo de elaboração do orçamento segundo essa metodologia? E como ela conversa com o orçamento programa?
e) Como é o processo de elaboração considerando as ações governamentais e os pacotes de decisão? Como é a relação entre essas duas dimensões? Você considera lógico esse processo para as áreas demandantes (áreas finalísticas de políticas públicas?
f) Você percebe de fato que ela colaborou para escolhas mais racionais e lógicas em um contexto de escassez orçamentária e financeira?
g) Em relação à implementação do OBZ, qual a forma de análise das prioridades elencadas?
h) Em caso de embate, qual é a instância decisória adotada?
i) Quais as principais dificuldades/limitações, enfrentadas ao longo o processo?
j) Completado o período de implementação do OBZ, quais pontos negativos foram identificados ao longo do processo e de que maneira foram tratados, buscando melhorias?
k) Quais oportunidades foram geradas com a implementação da metodologia do OBZ? Cite os principais pontos positivos da metodologia.
l) Em sua opinião, a metodologia OBZ trará bons resultados para o planejamento e controle orçamentário na secretaria? Quais?
m) Gostaria de apontar sugestões para melhoria do processo de elaboração e acompanhamento do OBZ para os próximos orçamentos?
n) Você entende que esta metodologia foi capaz de substituir o orçamento incremental? Em que medida isso efetivamente ocorreu e como?

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Administração Pública Orgânica

• **Antonio Cleber Garcia Castanho de Almeida Junior**
Prefeitura de Mogi das Cruzes, SP, Brasil
E-mail: clebercastanho.adm@gmail.com

Resumo

Buscou-se analisar a concepção de um sistema integrado de gestão para a Administração Pública do Município de Mogi das Cruzes, SP. O método de análise foi qualitativo tomando como referencial o modelo COSO na execução das funções de planejar, organizar, gerir e controlar, do processo administrativo. Buscou-se compreender o propósito da função de controle em uma organização pública, e como o controle auxilia a instituição a realizar sua missão institucional. A metodologia apresenta o período, os materiais e as informações utilizadas na pesquisa, a visão prática do processo administrativo, a identificação do sistema integrado de controle interno COSO e a construção de referencial para análise empírica da implementação do modelo na Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes, SP. Traz conceitos de controle, controle interno, sistema de controle interno, modelo de gestão administrativa e o modelo de sistema de controle interno COSO, e quais destes conceitos foram adotados. Pelo modelo referencial estabelecido, apresenta as análises e conclusões relacionadas aos cinco componentes de Controle Interno, as três categorias de Objetivos Organizacionais e aos quatro elementos da Estrutura Organizacional. Apresenta a definição de um sistema de controle interno eficaz pelo modelo COSO. Conclui com um balanço do aprendizado, apresenta o Centro de Responsabilidade como uma dimensão adequada para o monitoramento do processo administrativo no ciclo de gestão e propõe, em complemento aos demonstrativos econômico-contábeis existentes, a criação de demonstrativos administrativos estratégicos quadrienais, demonstrativos administrativos táticos anuais e demonstrativos administrativos operacionais mensais.

Palavras-chave: Processo administrativo; Ciclo de gestão; Administração pública municipal; Sistema integrado de controle interno.

1. INTRODUÇÃO

Ao longo do processo civilizatório as sociedades democráticas assumem compromissos coletivos em busca de seu aprimoramento e felicidade geral. Na França, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, apresenta que todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração e que a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração (FRANÇA, 1789).

O agente público e todos "Os membros das organizações públicas carregam a responsabilidade especial de promover a democratização do processo político para além de uma simples atuação com eficiência" (DENHARDT, 2012), isso por que mesmo sendo eficiente em nossas atividades organizacionais, "poderíamos ter a desagradável surpresa de constatar que estamos perseguindo objetivos que, quando devidamente entendidos, se mostram em desacordo com os valores de nossa sociedade – com os nossos próprios valores". (DENHARDT, 2012).

Para que uma Organização seja efetiva na realização de sua missão institucional, atingindo com eficácia os objetivos propostos e eficiente na relação

entre os resultados alcançados e os recursos utilizados, as sociedades desenvolveram métodos como forma de obter êxito em seus propósitos corporativos.

Os princípios de administração científica (TAYLOR, 2015) apresentam as orientações e os esforços para se desenvolver uma ciência que pudesse aplicar-se a cada fase do trabalho humano, com a necessidade de dividir os processos de trabalho entre a direção e os trabalhadores, devendo cada departamento atuar sobre aqueles trabalhos para os quais estivesse melhor preparado, substituindo desta forma as antigas condições nas quais quase todo o trabalho e a maior parte da responsabilidade recaiam sobre a direção.

No mesmo propósito e com o objetivo de compreender e aprimorar as organizações, foram sintetizados seis grupos de funções essenciais que existem em qualquer empresa, seja ela simples ou complexa, pequena ou grande (FAYOL, 2012). Essas funções ou grupo de operações são constituídas por: Operações técnicas (produção, fabricação, transformação); Operações comerciais (compras, vendas, permutas); Operações financeiras (procura e gerência de capitais); Operações de segurança (proteção de pessoas e de bens); Operações de contabilidade (inventários, balanços, preços de custos, estatísticas); e Operações administrativas (previsão, organização, direção, coordenação e controle).

A operação administrativa "prever" significa ao mesmo tempo calcular o futuro e prepará-lo e, desde logo, agir, partindo da máxima que "governar é prever" (FAYOL, 2012). A segunda operação administrativa busca organizar uma empresa dotando-a de tudo que lhe for útil para seu funcionamento, como pessoal, matérias-primas, utensílios e capitais. A operação administrativa de Direção ou Comando tem o objetivo de fazer funcionar o corpo social da organização e é repartida entre as diversas chefias da empresa, cada uma com os encargos e a responsabilidade de sua unidade. A Coordenação é a operação administrativa que busca estabelecer a harmonia entre todos os atos de uma empresa de maneira a facilitar o seu funcionamento e o seu sucesso. A última operação administrativa é o Controle e consiste em verificar se tudo corre de acordo com o programa adotado, as ordens dadas e os princípios admitidos e aplica-se às pessoas, às coisas e aos atos. Sob o ponto de vista administrativo, é assegurar que o programa existe, é aplicado e está em dia, que o organismo social está completo, que o comando é exercido conforme os princípios adotados e que a coordenação se realiza de forma efetiva (FAYOL, 2012).

As Operações Administrativas evoluem para os Princípios Gerais de Administração, uma vez que as atividades de Previsão correspondem as atividades da Função de Planejamento, a operação administrativa de Organizar possui sua correlação direta, as operações de Direção e Coordenação estão aglutinadas na Função Administrativa de Direção ou Gestão, e a operação de Controle possui correspondência à Função Administrativa de mesmo nome.

Quando uma organização se orienta pelos Princípios Gerais da Administração e os considera isoladamente (o planejamento, a organização, a direção e o controle), estes se constituem em funções administrativas, mas quando considerados integrados de forma lógica "[...] formam o processo administrativo, que é o conjunto das funções administrativas na busca de resultados." (CASTRO, 2008).

O processo administrativo inicia-se com a função de planejamento na qual são definidos objetivos e se escolhe antecipadamente as ações para alcançá-los, passando-se então para a função de organização incumbida de estruturar e integrar os recursos e os responsáveis pela sua administração, de estabelecer as relações entre eles e as atribuições de cada um. A terceira função administrativa, representada pela direção ou gestão, tem o papel de acionar e dinamizar a entidade pela atuação dos recursos humanos, colocando em marcha o que foi definido no planejamento e na organização. O controle representa a quarta função administrativa e tem a finalidade de assegurar que os resultados obtidos frente ao que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem aos objetivos previamente estabelecidos ou resultados desejados (CASTRO, 2008).

A etimologia da palavra Controle, da quarta função administrativa, apresenta que o termo provém do francês *Contrôle*, uma contração de *Contre*, que significa "contra, em oposição à" e *Rôle*, que representa rol, catálogo, funções, atribuições especiais ou livro (SIGNER; ROSA, 1990). Com origem no Latim, a palavra francesa *Contrôle* significava a existência de um primeiro registro (da atividade prevista/escrita) para verificação do segundo registro (a atividade realizada), e consistia em uma técnica de conferência

das contas da família real e do exército francês (CHATELAIN, 1908).

Com o adjetivo "interno", o termo explicita que o controle será exercício por servidores da própria entidade (SÃO PAULO, 2022), em um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, estruturado para enfrentar riscos e fornecer razoável segurança na consecução da missão da entidade (GLOCK, 2015) e realização dos objetivos relacionados a operação, divulgação e conformidade (COSO, 2013).

Na verificação da eficiência de todos os controles internos, estes devem estar articulados e integrados em um processo efetuado por todo o corpo funcional, integrado ao processo de gestão em todas as áreas (SÃO PAULO, 2022) constituindo desta forma um sistema que busca a verificação constante da realização do interesse público advindo da atuação administrativa (CASTRO, 2014).

A instituição e atuação dos órgãos responsáveis pelo sistema de controle interno tem ocorrido em resposta aos apontamentos do respectivo Tribunal de Contas (ALVES; MORAES, 2016) como forma de legitimação frente ao órgão de controle externo (LINO et al., 2019). A quantidade de Tribunais de Contas existentes e de esferas de atuação (Municipal, Estadual, União), bem como a diversidade dos órgãos jurisdicionados a cada um destes apresenta, como consequência, práticas heterogêneas na atuação e, consequentemente, na estrutura destes órgãos responsáveis pelo sistema de controle interno.

A crescente municipalização das responsabilidades de execução de políticas públicas impele à busca de modelo de sistema de controle interno que forneça diretrizes e características de responsabilidade gerencial plena e descentralizada (GIELISSE, 2014) para melhorar a prestação de serviços governamentais para a sociedade, através de medidas que favoreçam um gestão eficiente da coisa pública proporcionando, simultaneamente, auxílio aos próprios gestores na identificação de falhas existentes em suas administrações (CAVALCANTE; PETER; MACHADO, 2011).

Um modelo integrado e descentralizado necessita definir a forma de ação dos gestores no processo de gestão (CROZATTI, 2003) para o alcance de seus objetivos como forma de melhorar a gestão dos recursos disponíveis (CAVALCANTE; PETER; MACHADO, 2011). Ao utilizar um modelo que proporciona medição contínua do desempenho (ALVES; MORAES JÚNIOR, 2016) obtém-se uma forma de avaliar o processo de gestão e seu desenvolvimento com um todo (CROZATTI, 2003) e a amplia-se o entendimento da função administrativa de controle em uma organização pública e de como o controle a auxilia na realização de sua missão institucional.

2. OBJETIVOS

Os objetivos da pesquisa são a análise do processo teórico empírico de concepção de um sistema integrado de gestão e a identificação de quais são os requisitos e instrumentos necessários para implantá-lo em uma Administração Pública Municipal. Em uma abordagem sistemática da organização, busca-se um modelo para aprimorar as práticas atuais de gestão pública como ponto de partida para melhorias contínuas na entrega de resultados aos cidadãos-usuários e na criação de valor público para a sociedade local.

3. METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada no âmbito dos trabalhos de concepção para implementação e de atividades desenvolvidas no órgão Controladoria-Geral do Município de Mogi das Cruzes – CGM e pelas vivências e experiências registradas e relacionadas a este processo entre março de 2016 e dezembro de 2022. Este período foi escolhido tendo como balizas a data de criação da CGM em 2016 e a data de finalização do estudo em 2022.

A abordagem de pesquisa é qualitativa, a qual propõe se concentrar em descrever e compreender a realidade de um contexto em que certos atores operam ou em que certos fenômenos ocorrem. Essa abordagem apresenta na Teoria Fundamentada (*Grounded Theory*) uma forma de pesquisa voltada para a formulação de teorias específicas que explicam um determinado caso que está sendo estudado (THIEL, 2014). Como esta forma de pesquisa tende a se concentrar em apenas um caso, ela não busca generalização.

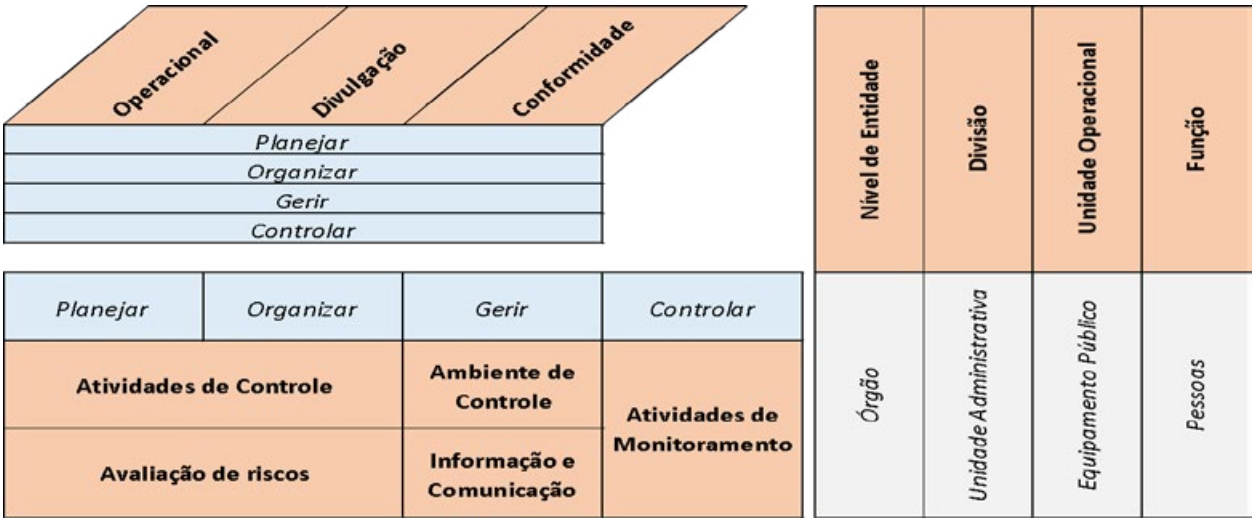
A pesquisa é feita por meio de um estudo de caso que busca examinar um ambiente cotidiano em um cenário da vida real, "o campo". A pesquisa de estudo de caso na Administração Pública possui natureza aplicada, na qual o pesquisador busca contribuir para a solução de uma questão social concreta, estudadas com grande detalhe, visando mais a profundidade do que a amplitude (THIEL, 2014). Por se tratar de um formato de pesquisa com uma amostra proposital

e não fortuita, o trabalho apresenta a característica de uma amostra intencional, em uma amostragem não probabilística, a qual apresenta que a seleção final realizada foi fundamentada em critérios teoricamente relevantes.

A pesquisa se baseou preponderantemente em fontes de dados documentais, de amplo acesso ao público. Essas fontes são: relatório de atividades bimestrais (MOGI DAS CRUZES, 2021b), relatórios de estudos (MOGI DAS CRUZES, 2016, 2018, 2018b, 2019, 2020, 2021 e 2021a), relatórios de recomendações de aprimoramento para a Administração Municipal (MOGI DAS CRUZES, 2018a, 2019a, 2019b, 2021a e 2021c), e atas e notas de reuniões (MOGI DAS CRUZES, 2016, 2018, 2018b, 2019, 2019a e 2021c).

Para a análise dos dados levantados, as informações foram categorizadas de acordo com os pilares do processo administrativo de planejar, organizar, gerir e controlar resultados e, partindo deste arranjo, as informações foram comparadas com a interpretação do modelo de sistema integrado de controle interno COSO, também conhecido como COSO I, em suas dimensões interligadas de Objetivos Organizacionais (Operacional, Divulgação e Conformidade), Estrutura Organizacional (Nível de Entidade, Divisão, Unidade Operacional e Função) e Componentes de controle Interno (Atividades de Controle, Avaliação de Riscos, Ambiente de Controle, Informações e Comunicação e Atividades de Monitoramento), conforme figura 1 abaixo:

Figura 1 – Modelo COSO sobre o Processo Administrativo



Fonte: ALMEIDA JUNIOR, 2023.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Partindo do referencial conjunto, buscou-se identificar sistematicamente quem, onde e como se realiza a dinâmica deste modelo de sistema integrado de controle interno na Prefeitura de Mogi das Cruzes, SP.

A primeira frente de análise buscou compreender a Estrutura Administrativa da Prefeitura pelo modelo de Estrutura Organizacional COSO e permitiu apreender a complexidade do órgão pelas partes que o compõem, a identificar quem são as lideranças e equipes responsáveis por essas áreas.

Quadro 1 – Correlação entre os elementos da Estrutura Administrativa da Prefeitura de Mogi das Cruzes e os elementos da Estrutura Organizacional no modelo COSO

Nível de Entidade	Divisão			Unidade Operacional	Divisões e Unidades Operacionais	Função
Órgão	Unidade Administrativa			Equipamento Público	Centros de Responsabilidades	Servidores (set/22)
Prefeitura de Mogi das Cruzes	Assessoramento	Assuntos Jurídicos	12		12	33
		Controladoria-Geral do Município	2		2	2
		Gabinete do Prefeito	10	2	12	41
		Planejamento e Gestão Estratégica	11		11	20
		Planejamento e Urbanismo	14		14	65
		Procuradoria Geral do Município	14		14	53
	Suporte	Finanças	18		18	82
		Gestão Pública	30	5	35	474
		Governo	11		11	36
	Atividade fim	Agricultura	8	2	10	24
		Assistência Social	17	22	39	230
		Cultura	12	20	32	41
		Desenvolvimento Econômico e Inovação	12	5	17	32
		Educação	34	224	258	3139
		Esporte e Lazer	8	145	153	72
		Infraestrutura Urbana	28	7	35	331
		Mobilidade Urbana	12	4	16	114
		Saúde	30	59	89	778
		Segurança	9	6	15	330
		Transparência e Comunicação Social	8		8	38
		Verde e Meio Ambiente	10	8	18	30
Totais			**310**	**509**	**819**	**5965**

Fonte: ALMEIDA JUNIOR, 2023.

Constatou-se que o elemento "Função" da Estrutura Organizacional COSO se relaciona diretamente com o controle da execução orçamentária no que se refere à "fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos", estabelecido pelo inciso II, do art. 75, da Lei Federal nº 4.320/1964.

O modelo COSO apresenta que seus cinco componentes do sistema de controle interno estão integrados, mas não foi possível identificar uma correlação explícita desta integração.

Foi a partir da segunda frente de análise, pelo referencial conjunto dos cinco componentes com as quatro funções do processo administrativo que proporcionou rearranjar os componentes em uma sequência lógica.

A organização em antecedente e consequente tem o início no componente "Atividades de Controle" pelas características de planejar e organizar que levam as políticas da organização e os procedimentos que a colocam em prática na operação.

Como os procedimentos das atividades de controle buscam realizar os objetivos organizacionais, identificar o que pode afetar a execução destes procedimentos conduz a "Avaliação de Riscos", também caracterizada pelas funções de planejar e organizar, do processo administrativo.

Em uma organização, os planos e procedimentos são realizados por pessoas (lideranças e equipes) que tomam conhecimento e são capacitadas por esses planos e procedimentos que foram previamente elaborados, construindo na organização um "Ambiente de Controle", componente caracterizado pela função administrativa de gerir.

Durante a execução, as informações dos planos e procedimentos, bem como fatores internos e externos que podem impactar a obtenção dos resultados esperados, qualificam a comunicação entre as lideranças e suas equipes, bem como entre as lideranças nos vários níveis hierárquicos, perfazendo o componente "Informação e Comunicação" dentro da função administrativa de gerir.

A sequência lógica se encerra com o componente "Atividades de Monitoramento", caracterizado pela função administrativa de controlar. Esse monitoramento tem a dupla finalidade de garantir a existência e o correto funcionamento dos quatro componentes do controle interno que o precederam e de avaliar o cumprimento dos objetivos estipulados pela organização, comparando o que foi planejado com o que foi realizado.

Figura 2 – Correlação entre os componentes de controle interno COSO e as funções do Processo Administrativo

Fonte: ALMEIDA JUNIOR, 2023.

Pelo referencial teórico foram analisados como ocorre a execução e controle dos Contratos de Gestão, na Secretaria de Saúde, a execução e controle de todas as contas de energia elétrica de responsabilidade da Municipalidade, na Secretaria de Obras, e a execução e controle das quantidades e valores destinados à merenda escolar, do Departamento de Alimentação Escolar, da Secretaria de Educação (MOGI DAS CRUZES, 2019b).

Partindo da primeira função, a de Planejar, que tem como produto um plano, o estudo conduziu para a análise dos produtos do planejamento público na esfera municipal: o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias; e o orçamento anual.

Os quadros demonstrativos existentes nestes planos apresentam as informações nas dimensões Funcional, Programática e Institucional e suas respectivas combinações, como a Funcional-programática, por exemplo.

Não foi possível estabelecer uma correlação direta entre esses planos e as atividades realizadas pelas três unidades administrativas. A dimensão Funcional apresenta os valores do orçamento em até 28 áreas de atuação da Administração Pública, não permitindo essa correlação (MOGI DAS CRUZES, 2019b). A dimensão Programática também se apresentou insuficiente, não permitindo identificar especificamente o plano das unidades analisadas (MOGI DAS CRUZES, 2019b). A dimensão Institucional apresenta informações agrupadas pelas unidades orçamentárias, também não permitindo realizar uma correlação direta entre esse plano e as áreas estudadas (MOGI DAS CRUZES, 2019b).

Essas três dimensões apresentam as características de controle contábil (CASTRO, 2008), pois estão em planos que ao serem analisados pelo processo administrativo se relacionam diretamente com a consistência e a fidedignidade dos registros contábeis, em unidades monetárias.

Por essa razão, os estudos buscaram uma dimensão alternativa de análise da execução orçamentária, com características de controle administrativo dos resultados, tendo em vista que os planos e atividades das unidades administrativas analisadas "se relacionam apenas de forma indireta com os registros contábeis" (CASTRO, 2008).

Na Norma Brasileira de Contabilidade Técnica 16.11, que fornece as diretrizes do Subsistema de Informação de Custos do Setor Público (BRASIL, 2012) prevê em sua definição de subsistema orçamentário que a dimensão dos produtos e serviços públicos prestados, as funções, atividades, projetos e programas executados ou os centros de responsabilidades dos poderes e órgãos, identificados e mensurados a partir do planejamento público, pode ou não se valer das classificações orçamentárias existentes.

Utilizando-se a norma como diretriz, chegou-se à conclusão de que as análises do processo administrativo dos órgãos identificados e mensurados a partir do planejamento público das unidades administrativas e dos equipamentos públicos, não podem se valer das três classificações orçamentárias existentes, mas

correspondem, pela norma, à dimensão de "centros de responsabilidade", por serem órgãos constitutivo do Poder Executivo Municipal.

Partindo desta dimensão de análise, buscou-se os elementos que compõem o processo administrativo. Para a função de planejar, buscou-se o plano ou programa anual de trabalho de cada um dos Centros de Responsabilidades existentes. Na função de organizar, buscou-se como os servidores, os equipamentos e demais recursos estavam coordenados frente ao plano de trabalho anual. Na função de gerir, buscou-se a liderança responsável, a equipe e os processos de trabalho utilizados para a realização das atividades. E na função controle, buscou-se analisar os serviços realizados, os produtos entregues ou indicadores obtidos frente aos serviços, produtos e indicadores previstos no plano anual de trabalho.

Na prática, a realização do plano anual de trabalho ocorre diariamente com medições ou de prestações de contas em periodicidade mensal, documentadas em demonstrativos que apresentam os recursos financeiros utilizados (unidades monetárias) em conjunto com o quantitativo de serviços prestados e produtos entregues ao cidadão (unidades não monetárias) ou em produtos e serviços de suporte às áreas que entregam as políticas públicas diretamente (também em unidades não monetárias).

Atividades de Controle: Tendo como diretriz as funções de planejar e organizar, do processo administrativo, buscou-se planos e procedimentos para caracterizar as atividades de controle.

Foram identificados três conjuntos de planos. Os planos estratégicos, representados pelos planos plurianuais, os planos táticos, representados pelas ações dos tipos atividades, projetos e operações especiais, para cada exercício, e os planos operacionais para cada centro de responsabilidade, representados pelas Unidades Administrativas e Equipamentos Públicos.

O plano estratégico apresentou 114 indicadores relacionados aos 17 programas de governo em execução, pelo Plano Plurianual de 2022-2025 e pelo Anexo V, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022. O plano tático apresentou 213 metas definidas e relacionadas a 158 atividades, 53 projetos e 2 Operações Especiais, pelo Anexo VI, também da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 (MOGI DAS CRUZES, 2021b).

As análises em relação ao modelo referencial encontrado na pesquisa identificaram que na prática nem todas as ações realizadas estão explícitas no plano plurianual ou nas ações anuais do programa, sendo essa ausência mais recorrente em ações de atividades executadas por equipe própria de servidores municipais. Este fato impacta qualitativamente o monitoramento da execução orçamentária no nível operacional.

Para suprir essa carência de informações sistematizadas e organizadas faz-se necessário padronizar um conjunto de dados que representem os planos de atuação anual (plano operacional) dos 819 Centros de Responsabilidades mapeados.

Esse conjunto de informações permitirá aumentar sistematicamente a efetividade nas Atividades de Monitoramento da execução orçamentária nos níveis estratégicos (114 indicadores), táticos (213 ações e respectivas metas físicas) e operacional (realizado por 310 unidades administrativas e 509 equipamentos públicos).

Avaliação de Riscos: Por não existir uma padronização das informações mínimas para monitoramento dos planos operacionais dos Equipamentos Públicos e Unidades Administrativas, não foi possível identificar, de forma sistemática, a existência de avaliações de riscos e consequentes planos de contingências para mitigar ou evitar o impacto destes riscos na realização do plano de trabalho de todos os Centros de Responsabilidade.

Não ter estabelecido com clareza o que se espera diariamente e mensalmente de cada um dos Centros de Responsabilidades, conduz a uma incerteza na realização dos objetivos operacionais, colocando em risco o cumprimento das metas táticas das ações e consequentemente o atingimento das metas estratégicas estabelecidas no plano plurianual.

Ambiente de Controle: A consolidação do ambiente de controle está relacionada diretamente à realização dos objetivos funcionais de cada pessoa na organização, tendo como diretrizes os planos de trabalho e procedimentos. Esse componente do controle interno COSO permite impactar e aprimorar a cultura organizacional, mas também é impactado e sofre resistência da cultura organizacional vigente.

Não ter formalizado os planos de trabalho por centro de responsabilidade e a equipe desconhecendo quais são os objetivos da unidade administrativa ou equipamento público onde está lotada e o que se espera diariamente de cada um dos servidores municipais,

aumenta o risco de não realizar os objetivos operacionais por simples desconhecimento.

O que se verificou na prática foram dois ambientes ou cultura de controle. Um relacionado ao controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e que leva a uma manutenção daquilo que não está sendo apontado negativamente e correção daquilo que o Tribunal apontou como inadequado. Por outro lado, o ambiente de controle para os resultados, que possui de forma clara e formalizada o plano de trabalho, permite que a liderança e a equipe realizem e demonstrem qual foi o caminho percorrido para se chegar aos resultados obtidos com a execução do plano.

O primeiro perfil do ambiente de controle apresenta uma baixa expectativa de inovação na medida em que a liderança tem receio de fazer algo diferente daquilo que deu certo nos anos anteriores, isso para que não receba apontamentos do Controle Externo.

O segundo perfil de controle apresenta um ambiente em que se necessita um maior número de horas no planejamento detalhado de cada uma das atividades e a confecção de procedimentos para que a equipe realize essas atividades diariamente.

Informação e Comunicação: Para que a organização obtenha e gere informações significativas e de qualidade na execução daquilo que é necessário para atingir os objetivos organizacionais é preciso ter o plano de trabalho e o procedimento do componente das atividades de controle, o plano de contingência confeccionada a partir da avaliação de riscos e o ambiente de controle caracterizado pela liderança e equipes compreendendo esse plano e tomando as atitudes e comportamentos necessários para executá-lo.

Desta forma a existência dos planos operacionais em conjunto com os planos táticos e planos estratégicos são pré-requisitos para a qualidade da informação e comunicação tanto no âmbito horizontal, entre departamentos e áreas, quanto no âmbito vertical, entre os vários níveis hierárquicos.

Por explicitar as responsabilidades de cada uma das pessoas que fazem parte da execução do plano, como a responsabilidade da liderança de uma unidade administrativa ou equipamento público, bem como as responsabilidades de cada um dos servidores e suas expertises dentro da equipe de trabalho, a clareza dos objetivos operacionais por Centro de Responsabilidade também proporcionam análises e adequações provocadas por informações e comunicações externas à organização, como demandas de ouvidorias registradas pelos Cidadãos no Órgão de Controle Social, ou relatórios de fiscalizações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, enquanto Controle Externo.

As demandas de ouvidorias, por exemplo, permitem obter informações que qualificam a comunicação externa na priorização de quais práticas devem ser aprimoradas, como nas ouvidorias dos tipos de reclamação e denúncia, mas também proporcionam conhecer quais práticas podem ser implementadas, como ouvidorias do tipo sugestão, ou quais práticas podem ser multiplicadas e disseminadas em áreas semelhantes, como ouvidorias do tipo elogio.

Atividades de Monitoramento: A conclusão do processo administrativo periódico com a função de controle de resultados encerra a cadeia lógica dos componentes do controle interno COSO nas Atividades de Monitoramento.

Somente com a qualificação dos quatro componentes antecedentes é que se tem a efetividade deste quinto e último componente consequente.

As atividades de Monitoramento abrangem tanto a verificação da existência dos outros componentes do controle interno, quanto a realização dos objetivos organizacionais nas três categorias do modelo: operacional; divulgação; e de conformidade.

Desta forma, essas atividades acompanham a dinâmica organizacional na execução dos planos e procedimentos pelas lideranças e equipes, em busca de seus respectivos objetivos, de forma lógica e articulada, formando um Sistema Integrado de Controles Internos ou Sistema Integrado de Gestão Pública.

A terceira e última frente de análise pelo modelo referencial trabalhou as três categorias de objetivos organizacionais que permitem às organizações se concentrarem em diferentes aspectos do controle interno. Os Objetivos Operacionais relacionam-se à eficácia e à eficiência das operações da entidade, inclusive as metas de desempenho financeiro e operacional e a salvaguarda de perdas de ativos. Os Objetivos de Divulgação remetem às divulgações financeiras e não financeiras, sejam elas internas ou externas, com requisitos de confiabilidade, oportunidade, transparência ou outros estabelecidos pelas autoridades normativas, órgãos normatizadores às políticas da entidade. E os Objetivos de Conformidade que remetem ao cumprimento de leis e regulamentações às

quais a entidade está sujeita. Esses objetivos também foram analisados dentro do processo administrativo.

Considerando a ampliação das divulgações de informações não financeiras, além das financeiras existentes, entre outros indicadores internos que ingressaram na versão do modelo COSO a partir de 2013, essa última análise considerou como diretrizes os dois tipos de controle: o Controle Contábil; e o Controle Administrativo (CASTRO, 2008).

Atualmente a execução e monitoramento dos controles contábeis estão implementados em razão da obrigatoriedade legal. Os controles administrativos foram elaborados a partir das diretrizes do modelo COSO conjugado com as funções do processo administrativo e necessitam de padronização para uma futura implementação.

Controle Contábil: As três categorias de objetivos organizacionais do modelo foram analisadas pelas funções do processo administrativo realizadas no âmbito do controle contábil.

As funções administrativas de planejar e organizar se realizam no objetivo operacional, através das informações registradas em nove demonstrativos econômico- contábeis.

O objetivo de divulgação é realizado quando há a publicação desses nove demonstrativos que apresentam: 1) sumário geral da receita fontes e da despesa por funções de governo; 2) quadro demonstrativos da receita e despesa segundo as categorias econômicas; 3) quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação; 4) quadro das dotações por órgãos do Governo e da administração; 5) quadro demonstrativo da receita e planos de aplicação dos fundos especiais; 6) demonstrativo da despesa por programa de trabalho; 7) demonstrativo da despesa por funções, subfunções e programas por projetos, atividades e operações especiais; 8) demonstrativo da despesa por funções, subfunções e programas conforme vínculo com recursos; e 9) demonstrativo da despesa por órgãos e funções.

O objetivo de conformidade é apresentado pela adequação dos demonstrativos e seus prazos de confecção e divulgação estabelecidos pelos incisos de I a IV, do §1º e incisos I e II, do §2º, do artigo 2º, da Lei Federal nº 4.320/1964.

As funções de gerir e controlar são realizadas no objetivo operacional em periodicidade bimestral, com seis análises da execução orçamentária, e na periodicidade quadrimestral, pelas três análises da gestão fiscal.

O objetivo de divulgação se realiza quando se publica os seis relatórios resumidos da execução orçamentária (RREO), um para cada bimestre do exercício, e os três relatórios da gestão fiscal (RGF), um para cada quadrimestre do exercício.

O objetivo de conformidade destas funções administrativas de gerir e controlar são apresentados pelo cumprimento dos artigos 52 e 53 (RREO) e artigos 54 e 55 (RGF), da Lei Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Encerrado o exercício, a última função do processo administrativo, a de controle dos resultados, atende ao objetivo operacional com as análises de informações contidas em treze balanços econômico-contábeis da execução orçamentária.

O objetivo de divulgação é realizado com a publicação destes treze documentos: 1) balanço orçamentário; 2) balanço financeiro; 3) balanço patrimonial; 4) demonstração das variações patrimoniais; 5) quadro demonstrativo da receita e da despesa segundo a categoria econômica; 6) demonstrativo da despesa por programa de trabalho; 7) demonstrativo da despesa por funções, subfunções e programas por projetos, atividades e operações especiais; 8) demonstrativo da despesa por funções, subfunções e programas conforme vínculo com recursos; 9) demonstrativo da despesa por órgãos e funções; 10) comparativo da receita orçada com a arrecadada; 11) comparativo da despesa autorizada com a realizada; 12) demonstração da dívida fundada interna; e 13) demonstração da dívida flutuante.

O objetivo de conformidade para a função de controle dos resultados é apresentado pelo cumprimento dos artigos 101 a 106, da Lei Federal nº 4.320/1964.

A apresentação gráfica dos objetivos organizacionais e processo administrativo no âmbito do controle contábil é apresentada pela Figura 3.

Figura 3 – Objetivos Organizacionais COSO e o Controle Contábil

	Operacional	Divulgação	Conformidade
Controle Contábil (R$)	Planejar e Organizar: 9 demonstrativos econômicos-contábeis.	1)Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Govêrno; 2)Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;3) Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação; 4) Quadro das dotações por órgãos do Govêrno e da Administração; 5) Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais; 6 a 9) Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos nºs 6 a 9;	Incisos I a IV, do §1º e I e II, do §2º, do Art. 2º, da Lei Federal 4320/1964.
	Gerir e Controlar: 6 análises bimestrais da execução orçamentária	6 Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO)	Artigos 52 e 53, da Lei Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)
	Gerir e Controlar: 3 análises quadrimestrais da gestão fiscal	3 Relatórios de Gestão Fiscal (RGF)	Artigos 54 e 55, da Lei Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)
	Controlar: 13 balanços econômico-contábeis da execução orçamentária	1) Balanço Orçamentário; 2) Balanço Financeiro; 3) Balanço Patrimonial; 4) Demonstração das Variações Patrimoniais; 5 a 13) quadros demonstrativos constantes dos Anexos números 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17.	Artigos 101 a 106, da Lei Federal 4320/1964.

Fonte: Adaptado de Brasil (1964, 2000) e COSO (2013).

O objetivo organizacional de Conformidade corresponde diretamente com o controle da execução orçamentária no que se refere "a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações" (BRASIL, 1964), estabelecido pelo inciso I, do art. 75, da Lei Federal nº 4.320/1964.

Controle Administrativo: De forma semelhante a análise dos objetivos organizacionais COSO pelo controle contábil buscou-se compreender como se realizam as funções de planejar, organizar, gerir e controlar resultados e atender a cada um dos objetivos organizacionais COSO, no âmbito do controle administrativo. Os demonstrativos, quadros e informações necessárias para a execução e monitoramento dos controles administrativos necessitam de padronização para implementação futura.

A análise de como ocorre o controle administrativo para atendimento à categoria de objetivo organizacional, permitiu compreender três níveis de realização do processo administrativo ao longo da estrutura organizacional.

Esses três níveis também estão logicamente interligados em antecedente e consequente, correspondendo o nível mais alto ao processo administrativo do nível estratégico, o segundo nível ao processo administrativo do nível tático e o terceiro nível ao processo administrativo do nível operacional. O ciclo das funções de planejar, organizar, gerir, e controlar resultados ocorre em cada um dos três níveis, mas a relação de causa e efeito apresenta que os níveis operacionais dos 819 centros de responsabilidade entregam diariamente resultados que buscam atingir as 213 metas físicas estabelecida nas ações para o exercício de 2022. Por sua vez, as realizações das metas físicas estabelecidas nas ações buscam realizar e atingir as metas anuais para 2022 estabelecidas nos 114 indicadores dos programas de governo dentro do plano plurianual de 2022 a 2025.

A categoria de objetivo operacional no nível estratégico realizou as funções administrativas de planejar e de organizar com o estabelecimento dos 114 indicadores dentro dos 17 programas existentes para o Poder Executivo Municipal no plano plurianual de 2022 a 2025. A função de gerir se dá pelo monitoramento periódico das ações que impactam cada um desses indicadores ao longo do exercício. A função de controle é apresentada pelo balanço dos 114 indicadores demonstrando a meta estabelecida e o resultado obtido para cada um dos indicadores naquele exercício.

Para o objetivo de divulgação do nível estratégico faz-se necessário padronizar um demonstrativo administrativo que apresente os 114 indicadores previstos em paralelo com os 114 resultados obtidos na execução, informações necessárias para se realizar o balanço e análise da evolução destes indicadores.

Para o objetivo de conformidade, o demonstrativo administrativo não encontrou uma padronização no artigo 101 da Lei Federal 4320/1964.

O objetivo operacional no nível tático realizou as funções administrativas de planejar e organizar com o estabelecimento de 213 metas físicas vinculadas

às ações previstas para 2022. São 158 Ações de Atividades, 53 de Projetos e 02 de Operações Especiais. A função de gerir é dada pelo monitoramento periódico necessário para cada tipo de ação ao longo do exercício de 2022. A função administrativa de controlar os resultados é apresentada pelos balanços anuais de cada uma das 213 ações estabelecidas para o exercício.

Para o objetivo de divulgação do nível tático faz-se necessário padronizar um demonstrativo administrativo que apresente as 213 metas físicas para cada uma das ações em paralelo com os 213 resultados obtidos em cada uma dessas ações.

Também para o objetivo de conformidade do nível tático não foi encontrado no artigo 101, da Lei Federal 4320/1964, um demonstrativo administrativo padrão com essas informações.

A categoria de objetivo operacional realiza as funções de planejar e organizar no nível operacional por meio da formalização dos programas ou planos anuais de trabalho de cada um dos 819 centros de responsabilidades, representados por 509 equipamentos públicos e 310 unidades administrativas. A função de gerir foi estimada em algo próximo a 9.828 prestações de contas ou medições mensais para cada um destes centros de responsabilidade nos 12 meses do exercício, e a função de controlar os resultados será apresentada pelos balanços administrativos anuais de cada um dos respectivos centros de responsabilidade.

O Objetivo de divulgação para o nível operacional será possível com demonstrativos administrativos dos 819 planos anuais de trabalho e as prestações de contas ou medições realizadas ao longo do exercício para cada um dos equipamentos públicos e unidades administrativas.

Para o objetivo organizacional de conformidade do processo administrativo no nível operacional, também não foi encontrado no artigo 101, da Lei Federal 4320/1964 uma padronização desses demonstrativos administrativos para cada um dos centros de responsabilidade.

A apresentação gráfica dos objetivos organizacionais COSO pelo processo administrativo no âmbito do controle administrativo é apresentada pela Figura 4.

Figura 4 – Objetivos Organizacionais COSO e o Controle Administrativo

Controle Administrativo (R$ e Qtde)	Operacional	Divulgação	Conformidade
	Planejar e Organizar: 114 Indicadores dos 17 Programas. Gerir: Monitoriamento periódico conforme tipo de Ação. Controlar: 114 balaços dos indicadores anuais por Programa	114 indicadores de programas conforme anexo V da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022 e respectivos números da sua evolução anual *(Não há padronização. Modelo criado)*	Anexo V, da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022. Nota: Não há previsão de demonstrativos administrativos de balanço para esse anexo no art. 101, LF 4.320/1964.
	Planejar e Organizar: 213 Metas físicas vinculada à Ações, sendo 158 de Atividades, 53 de Projetos e 2 e Operações Especiais. Gerir: Monitoriamento periódico conforme tipo de Ação. Controlar: 213 balanços anuais por Ação	213 metas físicas de serviços e produtos previstos conforme anexo VI da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022 e respectivos números das quantidades de serviços prestados e produtos entregues em 2022 *(Não há padronização. Modelo criado)*	Anexo VI, da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022. Nota: *Não há previsão de demonstrativos administrativos de balanço para esse anexo no art. 101, LF 4.320/1964.*
	Planjear e Organizar: 819 programas anuais de trabalho dos Centro de Responsabilidade. Gerir: Estimado em 9828 prestações de contas mensais (12 vezes 819). Controlar: 819 balanços anuais por Centro de Responsabilidade	819 programas anuais de trabalho, prestações de contas ou medições poe mês e balanços anuais, por Centro de Responsabilidade (Unidades Administrativas e Equipamentos Públicos) no arranjo da Estrutura Orçanizacional. *(Não há padronização. Em processo de modelagem)*	Inciso III, §2º, art. 2º, Lei Federal 4320/64 e legislações especificas de cada um dos Centros de Responsabilidade. Nota: Não há previsão de demonstrativos administrativos de balanço no art. 101, LF 4.320/1964.

Fonte: ALMEIDA JUNIOR, 2023.

Os objetivos organizacionais Operacionais e de Divulgação pelo Controle Administrativo apresentam como ocorre o controle da execução orçamentária no que se refere "o cumprimento do programa de trabalho expresso em têrmos monetários e em têrmos de realização de obras e prestação de serviços" (BRASIL, 1964), estabelecido pelo inciso III, do art. 75, da Lei Federal nº 4.320/1964.

O modelo COSO apresenta que há uma relação direta entre os Componentes do sistema de controle interno e a Estrutura Organizacional da Prefeitura de Mogi das Cruzes, para que se alcance seus Objetivos Operacionais, de Divulgação e de Conformidade. São requisitos necessários para se obter um sistema eficiente e eficaz de gestão, o qual proporciona segurança razoável acerca da realização dos objetivos da

entidade reduzindo, a um nível aceitável, o risco de não se atingir esses objetivos. Para que esse sistema seja eficaz, são necessários a presença e o funcionamento de cada um dos cinco componentes, operando em conjunto e de forma integrada (COSO, 2013).

5. CONCLUSÃO

Esta pesquisa buscou compreender o caminho percorrido pelo órgão responsável pelo sistema de controle interno, no período entre 2016 e 2022, para conceber um modelo de sistema de controle interno integrado ao ciclo de gestão. Consideramos, no ciclo de gestão, as funções de planejar, organizar, gerir e controlar presentes no processo administrativo.

Estes estudos permitiram identificar pela classificação orçamentária de Centro de Responsabilidade, uma dimensão alternativa às classificações orçamentárias existentes, para que fosse possível realizar as análises de como ocorre o processo administrativo na estrutura organizacional.

As funções do processo administrativo correlacionadas com a estrutura integrada de controle interno do COSO, forneceram um referencial conjunto para análise de como acontece esse processo na Prefeitura de Mogi das Cruzes e permitiram compreender como são obtidos os objetivos organizacionais COSO (Operacional, Divulgação e Conformidade) ao longo da Estrutura Organizacional da Administração Municipal, e evidenciar a existência de padrões estabelecidos para os demonstrativos de controles contábeis da execução orçamentária, mas que se faz necessária a criação e padronização de demonstrativos administrativos para monitoramento e análise dos controles administrativos.

Conclui que a utilização dos três conjuntos de demonstrativos administrativos necessários, em complemento aos demonstrativos contábeis, permite integrar e evidenciar a execução do processo administrativo para os períodos quadrienais, anuais e mensais, pois proporciona a medição contínua do desempenho (ALVES; MORAES JÚNIOR, 2016) e fornece instrumentos que permitem avaliar o processo de gestão e seu desenvolvimento como um todo (CROZATTI, 2003).

A análise conjunta do processo administrativo com o modelo COSO de organização e interação de toda a estrutura organizacional fornece um modelo integrado e descentralizado que define a forma de ação dos gestores no processo de gestão (CROZATTI, 2003) na medida em que define a responsabilidade gerencial plena e descentralizada (GIELISSE, 2014) para o alcance de seus objetivos com melhoria na gestão de recursos (CAVALCANTE; PETER; MACHADO, 2011).

Constatou-se que a visão da execução orçamentária em um modelo que apresente a realização das quatro funções do processo administrativo pelos controles contábeis (em unidades monetárias) em conjunto com os controles administrativos (unidades não monetárias e monetárias) apresentará um novo formato para a disponibilização de informações da Administração Municipal na Transparência Pública. Esse arranjo proporciona uma maior compreensão de como ocorre o ciclo de gestão anual, tanto para o acompanhamento e crítica da Sociedade para a qual o Órgão Público deve servir, aumentado com isso o Controle Social em uma Sociedade Democrática, quanto para a fiscalização por parte dos órgãos de Controle Externo ao qual a organização pública está jurisdicionada.

Entende-se que o modelo permite ampliar a interação de análise e acompanhamento da execução de políticas públicas formando um triângulo de interação entre controle interno, controle social e controle externo, ao subsidiar e qualificar os debates em torno de planos e resultados inteligíveis para as três partes, na medida em que apresenta de forma sistemática o gasto público dos equipamentos públicos e unidades administrativas pela dimensão de centro de responsabilidade.

Os estudos se limitaram a identificar e analisar a existência ou não dos requisitos necessários para atender ao modelo COSO dentro do processo administrativo, não entrando no mérito qualitativo dos indicadores, metas físicas ou valores orçamentários relacionados.

Também se permite vislumbrar possíveis estudos após a implementação do modelo de sistema integrado de controle interno em decorrência da padronização dos elementos e das informações pelas funções do processo administrativo e dos componentes do modelo COSO.

Em uma primeira etapa, permitirá conhecer a execução orçamentária com as informações financeiras em conjunto com as informações não financeiras. Em um segundo momento, abrirá frentes de estudos diante dos balanços e análises qualitativas dos indicadores e metas físicas realizadas frente as previstas.

Como consequência natural, esse novo conjunto de dados e informações permitirá evidenciar se esse conjunto de ações estão garantindo a eficiência e a efetividade da proposta inicial de uma política pública e concluir se o órgão da Administração Pública analisado está cumprindo sua missão institucional, a razão social de sua existência.

Mesmo considerando as especificidades de cada localidade, os estudos realizados na Prefeitura de Mogi das Cruzes poderão servir de parâmetro para outros municípios na medida em que apresenta um modelo passível de adaptação frente as políticas públicas federais e estaduais executadas pelos municípios e pela similaridade de políticas públicas concebidas e implementadas pelo poder público local. Um modelo de Administração Pública Orgânica que possibilite aprimorar de forma sistemática e tempestiva os resultados do ente federativo que está logicamente mais próximo aos Cidadãos.

6. Referências

1. ALMEIDA JUNIOR, A. C. G. C. de. Implementação do sistema de controle interno integrado no cliclo de gestão pela Controladoria-Geral de Mogi das Cruzes (2016 a 2022). 2023. Dissertação (Mestrado em Ciências), do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Artes, Ciências e Humanidades, da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-18122023-175031. Acesso em: 26 mar. 2025.
2. ALVES, A. G. de S.; MORAES JÚNIOR, V. F. de. O sistema de controle interno da gestão pública do poder executivo do município de Patos/PB. Revista Evidenciação Contábil & Finanças, João Pessoa, v. 4, n.3, p. 56-71, set./dez. 2016. Disponível em: https://periodicos.ufpb.br/index.php/recfin/article/view/23429. Acesso em: 8 jul. 2022.
3. BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. Normas brasileiras de contabilidade: contabilidade aplicada ao setor público: NBCs T 16.1 a 16.11. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2012. Disponível em: http://www.cofen.gov.br/wp- content/uploads/2016/08/NBCT-16_1-a-16_11_Setor_P%C3%BAblico.pdf. Acesso em: 01 mar. 2021.
4. BRASIL. Lei Complementar n. 101/2000, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 6 dez. 2022.
5. BRASIL. Lei n. 4.320/1964, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 26 jan. 2021.
6. CASTRO, D. P. de. Auditoria e controle interno na administração pública: evolução do controle interno no Brasil: do Código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: Guia para atuação das auditorias e organização dos controles internos nos Estado, Municípios e ONGs. São Paulo: Atlas, 2008.
7. CASTRO, R. P. A. de. Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de Gestão Pública Gerencial. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
8. CAVALCANTE, D. S.; PETER, M. da G. A.; MACHADO, M. V. V. Organização dos órgãos de controle interno municipal no estado do Ceará: um estudo na região metropolitana de fortaleza. Advances in Scientific and Applied Accounting, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 24- 43, 2011. Disponível em: http://www.spell.org.br/documentos/ver/14507/organizacao-dos- orgaos-de-controle-interno-municipal-no-estado-do-ceara--um-estudo-na--regiao- metropolitana-de-fortaleza/i/pt-br. Acesso em: 08 jul. 2022.
9. CHATELAIN, É. Dictionnaire Français-Latin. 38. ed. Paris: Librairie Hachette, 1908.

10. COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATION OF THE TREADWAY COMMISSION. Controle Interno – Estrutura Integrada – Sumário Executivo. Tradução: PwC. São Paulo: COSO, 2013. 20 p. Disponível em: https://auditoria.mpu.mp.br/pgmq/COSOIICIF_2013_Sumario_Executivo.pdf. Acesso em: 26 jan. 2021.

11. CROZATTI, J. Planejamento estratégico e controladoria: um modelo para potencializar a contribuição das áreas da organização. ConTexto – Contabilidade em Texto, Porto Alegre, v. 3, n. 5, jul./dez. 2003. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/ConTexto/article/view/11680. Acesso em: 20 set. 2022.

12. DENHARDT, R. B. Teorias da administração pública. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

13. FAYOL, H. Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

14. FRANÇA. [Declaração (1789)]. Declaração de direitos do homem e do cidadão. Disponível em: https://abres.org.br/wp- content/uploads/2019/11/declaracao_dos_direitos_do_homem_e_do_cidadao_de_26_08_1789.pdf. Acesso em 08 dez. 2022.

15. GIELISSE, R. Controle Interno Governamental na União Europeia. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE AUDITORIA E CONTROLE INTERNO, 2014, Brasília-DF.

16. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt- br/acesso-a-informacao/institucional/eventos/anos-anteriores/2014/seminario-internacional- de-auditoria-e-controle-interno/apresentacoes. Acesso em: 05 nov. 2022.

17. GLOCK, J. O. Sistema de controle interno na administração pública. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2015. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades@. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/mogi-das-cruzes/panorama. Acesso em: 11 fev. 2023.

18. LINO, A. F.; CARVALHO, L. B. de; AQUINO, A. C. B. de; AZEVEDO, R. R. de. A falta de trabalho institucional e mudanças organizacionais incompletas em municípios brasileiros. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p.375-391, mar./abr. 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0034-761220170404. Acesso em: 08 jul. 2022.

19. MOGI DAS CRUZES (SP). Controladoria-Geral do Município. Relatório de 2016 n. 004: planejamento estratégico de implementação da Controladoria-Geral do Município, Mogi das Cruzes: 2016. 16 p. Disponível em: https://www.mogidascruzes.sp.gov.br/public/site/doc/2023020910294763e4e73b95214.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

20. MOGI DAS CRUZES (SP). Controladoria-Geral do Município. Relatório de 2018 n. 004: Concepção e planejamento do programa de treinamento municipal de 2018, Mogi das Cruzes: 2018. 227 p. Disponível em: https://www.mogidascruzes.sp.gov.br/public/site/doc/2022051614005062828342 3e578.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

21. MOGI DAS CRUZES (SP). Controladoria-Geral do Município. Relatório de 2018 n. 005: Proposta Padronização Plano de Trabalho no Terceiro Setor (LF 13.019/14), Mogi das Cruzes: 2018a. 13 p. Disponível em: https://www.mogidascruzes.sp.gov.br/public/site/doc/2022051614005562828347 0f7b0.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

22. MOGI DAS CRUZES (SP). Controladoria-Geral do Município. Relatório de 2018 n. 007: Execução e resultados do programa de treinamento municipal de 2018, Mogi das Cruzes: 2018b. 14 p. Disponível em: https://www.mogidascruzes.sp.gov.br/public/site/doc/2022051614011462828 35a5c703.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

23. MOGI DAS CRUZES (SP). Controladoria-Geral do Município. Relatório de 2019 n. 005: Programa de treinamento municipal de 2019, Mogi das Cruzes: 2019. 107 p. Disponível em: https://www.mogidascruzes.sp.gov.br/public/site/doc/20220510115119627a7be7dc543.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

24. MOGI DAS CRUZES (SP). Controladoria-Geral do Município. Relatório de 2019 n. 007: Gestão de Relacionamento com o Cidadão, Mogi das Cruzes: 2019a. 17 p. Disponível em: https://www.mogidascruzes.sp.gov.br/public/site/doc/2022050610451362752669274f0.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

25. MOGI DAS CRUZES (SP). Controladoria-Geral do Município. Relatório de 2019 n. 008: Subsistema de Informação de Custos do Setor Público, Mogi das Cruzes: 2019b. 12 p. Disponível em: https://www.mogidascruzes.sp.gov.br/public/site/doc/20220506104523627526730l6b2.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

26. MOGI DAS CRUZES (SP). Controladoria-Geral do Município. Relatório de 2020 n. 010: Projeto ISO 9001:2015 – MPPGO, Mogi das Cruzes: CGMMC, 2020. 14 p. Disponível em: https://www.mogidascruzes.sp.gov.br/public/site/doc/20220506103729627524995c8ab.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

27. MOGI DAS CRUZES (SP). Controladoria-Geral do Município. Relatório de 2021 n. 003: Sistema de Controle Interno de Mogi das Cruzes, Mogi das Cruzes: 2021. 12 p. Disponível em: https://www.mogidascruzes.sp.gov.br/public/site/doc/20220502085104626fc5a85be78.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

28. MOGI DAS CRUZES (SP). Controladoria-Geral do Município. Relatório de 2021 n. 004: Qualificação da Transparência Pública para Dados Aberto, Mogi das Cruzes: 2021a. 6 p. Disponível em: https://www.mogidascruzes.sp.gov.br/public/site/doc/20220502085111626fc5af935a7.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

29. MOGI DAS CRUZES (SP). Controladoria-Geral do Município. Relatório de 2021 n. 005: Acompanhamento Gestão Fiscal e Atividades CGM do 3º bimestre de 2021, Mogi das Cruzes: 2021b. 16 p. Disponível em: https://www.mogidascruzes.sp.gov.br/public/site/doc/20220502085123626fc5bb62262.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

30. MOGI DAS CRUZES (SP). Controladoria-Geral do Município. Relatório de 2021 n. 008: Qualificação Novo Portal da Transparência, Mogi das Cruzes: 2021c. 24 p. Disponível em: https://www.mogidascruzes.sp.gov.br/public/site/doc/20220502085150626fc5d616b7f.pdf. Acesso em: 01 out. 2021.

31. SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. Manual de controle interno. São Paulo, 2022, 48 p. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual%20de%20Controle%20Inter no.pdf. Acesso em: 08 dez. 2022.

32. SIGNER, R.; ROSA, U. (coord.). Dicionário Francês-Português. São Paulo: Rideel, 1990.

33. TAYLOR, F. W. Princípios de administração científica. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

34. THIEL, S. V. Research in public administration and public management: an introduction. New York, Routledge, 2014.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Avaliação, monitoramento e resultados da implantação Orçamento da Criança e do Adolescente no governo estadual

- **Messias Junior Caffeu Ritir**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: messias.ritir@seplag.al.gov.br
- **Cayo Luca Gomes Santana**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: cayo.santana@seplag.al.gov.br
- **Marcos Henrique Agra Costa Malta**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: marcos.malta@seplag.al.gov.br
- **Arthur Ferreira da Silva Pitanga**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: arthur.pitanga@seplag.al.gov.br

Resumo

O Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA) é um mecanismo de demarcação orçamentária essencial para monitoramento e avaliação dos investimentos voltados à infância e adolescência. Sua estrutura assegura a priorização orçamentária e a efetividade das políticas públicas, garantindo previsibilidade e continuidade dos recursos.

O estudo investigará e avaliará o aumento dos investimentos no OCA e os avanços nos indicadores educacionais, considerando o crescimento de 42,68% no orçamento de 2024 e realizando o paralelo na redução da taxa de analfabetismo e o aumento da escolarização para o estado, desde sua primeira implantação, em 2019. A análise buscará identificar se a destinação vinculada dos recursos, que impede o remanejamento orçamentário para outras áreas, impacta positivamente na estabilidade das políticas ou se somente impõe limitações à gestão financeira.

A implementação deste marcador ocorre de maneira heterogênea entre os estados brasileiros, com metodologias distintas e desafios na execução. Diante desse cenário, este estudo realiza um levantamento sistemático para mapear a adoção do OCA nos estados brasileiros, identificando modelos, metodologias e impactos. A pesquisa realizou-se utilizando-se de análise comparativa e benchmarking para examinar a eficiência do OCA em diferentes contextos e a análise documental para compreender sua governança orçamentária.

Os resultados serão organizados em um diagnóstico detalhado sobre a expansão e efetividade do OCA, apontando boas práticas e desafios estruturais, comparando sua influência sob o todo. O artigo completo apresentará recomendações para aprimorar sua governança e eficiência, contribuindo para

um planejamento orçamentário mais eficaz e equitativo voltado à infância e adolescência, além de apresentar ferramentas em utilização para o acompanhamento.

Palavras-chave: Orçamento Público; Direitos da Criança e do Adolescente; Execução Orçamentária; Orçamento da Criança e do Adolescente.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu artigo 227, e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei nº 8.069/90), em seu artigo 4º, estabelecem um marco jurídico fundamental ao consagrar o princípio da prioridade absoluta para crianças e adolescentes no Brasil. Esse princípio impõe ao Estado, à sociedade e à família o dever de assegurar, com primazia, os direitos fundamentais desse público, o que inclui, explicitamente, a "destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude".

Contudo, a tradução desse robusto mandamento legal em alocações orçamentárias efetivas, suficientes e bem executadas representa um desafio persistente na gestão pública brasileira. Em um contexto de recursos públicos escassos e disputas setoriais, garantir que a prioridade legal se materialize em prioridade orçamentária real exige mecanismos específicos de planejamento, gestão e controle.

Nesse cenário, emerge o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) como uma metodologia e ferramenta político-administrativa crucial. Concebido a partir de iniciativas como o Pacto pela Infância e com apoio técnico de instituições como IPEA, UNICEF e FAE, o OCA visa, essencialmente, conferir visibilidade e transparência aos gastos públicos direcionados a crianças e adolescentes. Ao "garimpar" (Piola et al., 1996) e identificar de forma explícita no orçamento geral as dotações para esse público, o OCA busca facilitar o monitoramento, a avaliação da gestão e, fundamentalmente, o controle social por parte da sociedade civil organizada, dos Conselhos de Direitos e demais atores interessados.

Apesar de sua importância conceitual e de sua implementação em diversas esferas governamentais, a efetividade do OCA como mecanismo garantidor da prioridade absoluta ainda carece de análises aprofundadas. A simples marcação orçamentária é suficiente para assegurar recursos adequados e bem aplicados? Este artigo busca investigar precisamente essa questão, analisando a efetividade da metodologia de marcação orçamentária do OCA a partir de um estudo de caso concreto: a execução orçamentária do Estado de Alagoas no exercício de 2024. Questiona-se em que medida a identificação específica de recursos para crianças e adolescentes no orçamento alagoano se traduziu em prioridade na alocação e na execução financeira, considerando as potencialidades e os desafios inerentes a essa ferramenta.

Para tanto, a análise se valerá dos dados de execução orçamentária referentes ao acumulado até o 4º trimestre de 2024, consolidados em relatório da Secretaria de Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas.

A "prioridade absoluta" inscrita na CF/88 (Art. 227) e no ECA (Art. 4º) não é mera retórica; implica consequências práticas diretas na formulação e execução das políticas públicas, incluindo a alocação de recursos). O orçamento público, nesse sentido, torna-se arena central onde essa prioridade deve ser demonstrada. Ele não é apenas um registro contábil, mas a materialização financeira do equilíbrio de poder e dos interesses na sociedade. Em contextos de restrição fiscal ou de orientação neoliberal, a garantia de recursos para áreas sociais, como a infância e adolescência, torna-se ainda mais desafiadora, exigindo vigilância constante.

O OCA surge, assim, como uma resposta metodológica para dar concretude orçamentária à prioridade legalmente definida. Seu objetivo primário é identificar, dentro da complexidade do orçamento público, as ações e os recursos destinados especificamente (ou de forma relevante) para a população de 0 a 18 anos.

A metodologia tradicionalmente distingue: OCA Exclusivo (ou Senso Estrito), onde se engloba programas e ações que possuem clara identificação orçamentária (visibilidade), são direcionados exclusiva ou predominantemente ao público materno-infanto-juvenil, e possuem caráter de acesso universal (excluindo benefícios corporativos). Exemplos clássicos são ações de educação infantil e ensino fundamental; e OCA Não Exclusivo, onde se compreende programas de acesso universal, vitais para o bem-estar infantil, mas cujos recursos não são especificamente segregados por faixa

etária no orçamento ex-ante. Inclui tanto serviços individualizáveis (como a maior parte da assistência à saúde) quanto ações coletivas (como saneamento básico). Para fins de monitoramento, muitas vezes acompanha-se o valor total desses programas dada sua relevância.

A identificação dessas ações no orçamento pode variar, utilizando classificações funcionais-programáticas (como a subfunção 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente), códigos específicos de projetos/atividades, ou outras marcações definidas localmente, muitas vezes estimuladas por normativas de órgãos de controle externo como os Tribunais de Contas (Silva, 2013).

A principal potencialidade dessa marcação reside na transparência. Ao tornar visíveis os recursos, o OCA facilita o monitoramento da alocação e da execução financeira, permite a avaliação do desempenho e da gestão dos programas além de habilitar e fortalecer o controle social, fornecendo informações concretas para a atuação da sociedade civil, dos Conselhos de Direitos (CMDCA/CEDCA) e de outros atores na fiscalização e reivindicação de direitos.

Apesar de suas virtudes, a metodologia OCA não é isenta de limitações e desafios que impactam sua efetividade, as dificuldades de classificação e imprecisão podem ser complexas. Áreas como Saúde, com ações difusas e estruturas programáticas muitas vezes inadequadas para segregação por público, representam um desafio particular (Piola et al., 1996). Isso pode levar à subestimação ou superestimação do gasto real.

A necessidade de conferência sob a perspectiva da suficiência vs. identificação não informa se o montante é suficiente para atender às necessidades da população infanto-juvenil ou para cumprir as metas das políticas públicas. A prioridade absoluta pode demandar mais recursos do que os efetivamente marcados. A qualidade da alocação no orçamento anual (LOA), onde o OCA se manifesta, depende também da força com que a prioridade foi incorporada no planejamento de médio prazo (Plano Plurianual – PPA). Um PPA genérico ou com prioridades difusas pode limitar o alcance do OCA (Vidigal et al., 2013). Já a execução orçamentária, mesmo marcada como OCA, é apenas uma autorização de gasto. A execução efetiva dos recursos é o passo crucial e pode ser afetada por fatores como contingenciamentos orçamentários, capacidade de gestão dos órgãos executores, entraves burocráticos e vontade política. Baixa execução anula o esforço de alocação.

Diante das limitações, a literatura converge ao apontar que a efetividade do OCA transcende a técnica orçamentária, estando intrinsecamente ligada à participação social (Franco, 2015). Os Conselhos de Direitos (CMDCA/CEDCA), com sua composição paritária e papel deliberativo e fiscalizador, são instâncias privilegiadas para utilizar as informações do OCA e exercer o controle sobre a formulação e execução orçamentária.

Adicionalmente, o protagonismo de crianças e adolescentes nesses processos é cada vez mais reconhecido como um direito e uma necessidade. Sua participação em espaços como as Conferências de Direitos, onde o OCA e seu monitoramento são pautas relevantes, permite que suas vozes e perspectivas influenciam as políticas que lhes dizem respeito. A transparência gerada pela marcação OCA serve como subsídio para essa participação qualificada, enquanto a participação ativa pressiona pela correta alocação e execução dos recursos marcados, fechando um ciclo virtuoso em prol da garantia de direitos

2. OBJETIVOS

O presente artigo tem como propósito central realizar uma análise aprofundada e crítica sobre a efetividade da metodologia de marcação orçamentária do Orçamento Criança e Adolescente (OCA), compreendendo-a como uma ferramenta estratégica concebida para materializar o princípio constitucional da prioridade absoluta conferido aos direitos de crianças e adolescentes no Brasil. Focando no estudo de caso do Estado de Alagoas durante o exercício fiscal de 2024, este trabalho busca ir além da simples verificação da alocação formal de recursos, dedicando especial atenção à eficiência com que esses recursos marcados foram efetivamente executados. Nesse sentido, objetiva-se investigar se a identificação explícita de dotações para a infância e adolescência se traduziu em uma aplicação ágil, consistente e potencialmente impactante dos fundos, considerando o complexo cenário da gestão pública estadual.

Para tanto, a investigação se propõe a analisar o fluxo financeiro do OCA em Alagoas ao longo de 2024, partindo da descrição detalhada da metodologia de marcação adotada pelo estado, incluindo seus eixos estruturantes e critérios de classificação. Subsequentemente, o estudo quantifica a participação

do OCA no orçamento geral e mergulha na análise do desempenho da execução orçamentária, calculando as taxas de liquidação dos recursos em relação às dotações atualizadas. Este acompanhamento não se limita ao agregado, mas se aprofunda na execução por eixos temáticos (Promoção à Vida Saudável, Acesso à Educação de Qualidade, Programação de Direitos e Proteção Integral) e por sub-eixos específicos, visando identificar padrões de aplicação, áreas de maior ou menor eficiência na execução e possíveis gargalos operacionais que possam ter comprometido a utilização integral ou tempestiva dos recursos previstos. A análise da heterogeneidade na execução entre diferentes áreas é um objetivo chave, pois permite inferir sobre a capacidade de gestão e a prioridade efetiva dada a cada setor dentro do próprio OCA.

Adicionalmente, o artigo busca contextualizar a performance orçamentária do OCA frente aos indicadores sociais relevantes para a infância e adolescência no Estado de Alagoas. Objetiva-se analisar os dados de execução à luz da evolução de índices como taxas de analfabetismo, escolarização e frequência escolar, conforme disponíveis no relatório base e em fontes oficiais (PNAD/IBGE, DATASUS). Embora ciente das limitações em estabelecer causalidade direta, pretende-se explorar possíveis correlações e discutir se o padrão de investimento e execução do OCA dialoga com os desafios e progressos observados nos índices estaduais, contribuindo para uma compreensão mais ampla da pertinência e do potencial impacto das ações financiadas. Por fim, é objetivo fundamental discutir como o acompanhamento detalhado da execução e a transparência proporcionada pela marcação OCA podem (ou devem) instrumentalizar e fortalecer o controle social e a participação cidadã em Alagoas, mecanismos essenciais para impulsionar a própria eficiência e a efetividade das políticas públicas voltadas para este público prioritário.

3. METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza predominantemente qualitativa, que emprega a estratégia de estudo de caso único para analisar em profundidade a efetividade da metodologia de marcação orçamentária do Orçamento Criança e Adolescente (OCA). A análise combina abordagens de pesquisa documental e análise quantitativa descritiva de dados orçamentários secundários.

3.1. CONTEXTO E SELEÇÃO DO CASO

O caso selecionado para análise é a execução orçamentária do Governo do Estado de Alagoas, Brasil, referente ao exercício fiscal de 2024. A escolha justifica-se pela disponibilidade do OCA, 4ª Versão, datado de 31 de janeiro de 2025 emitido pela Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG/AL). Este documento fornece uma base de dados rica e específica sobre a aplicação da metodologia OCA no estado, permitindo uma análise focada no objetivo proposto. Alagoas implementou a metodologia OCA em seu orçamento a partir de 2019, conferindo um período relevante para observação de sua aplicação.

3.2. FONTES DE DADOS

As fontes de dados utilizadas neste estudo são:

Fonte Primária de Dados Orçamentários: O já mencionado "Relatório de Execução do Orçamento da Criança e Adolescente (OCA) – 4º Trimestre de 2024" da SEPLAG/AL. Este relatório, conforme indicado no próprio documento, compila dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Alagoas (SIAFE/AL) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024 (Lei Estadual Nº 9.147 de 16 de janeiro de 2024).

Fontes de Dados Contextuais: O mesmo relatório da SEPLAG/AL utiliza dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) e do DATASUS para apresentar indicadores socioeconômicos e de saúde relativos à população infanto-juvenil de Alagoas, os quais foram considerados para contextualização.

Fontes Teóricas e Documentais: Silva, 2013 sobre transparência e estudo de caso; Vidigal et al., 2013 sobre PPA; Piola et al., 1996 sobre metodologia OCA; Souza et al., 2010 sobre participação], além da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90).

3.3. PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE

A análise dos dados foi realizada em etapas:

Compreensão da Metodologia OCA em Alagoas: Identificou-se e descreveu-se a metodologia específica de marcação OCA adotada no relatório de Alagoas, incluindo:

A estruturação em três Eixos prioritários: Promoção à Vida Saudável, Acesso à Educação de Qualidade, e Programação de Direitos e Proteção Integral.

A distinção entre OCA Exclusivo (OCA-Ex), cujos valores são considerados integralmente (100%), e OCA Não Exclusivo (OCA-NEx).

O cálculo do Índice de Proporcionalidade aplicado ao OCA-NEx, baseado na participação da população de 0 a 18 anos no total da população estadual (975.620 / 3.403.637 = 28,66% para 2024, conforme dados do IBGE citados no relatório.

Análise Quantitativa dos Dados Orçamentários: Extraíram-se e analisaram-se os dados quantitativos presentes no relatório da SEPLAG/AL, focando na participação percentual da dotação inicial do OCA (R$ 2,917 bilhões) no orçamento total fixado do Estado para 2024 (R$ 21,465 bilhões), resultando em 13,59%; o cálculo do valor per capita do OCA (planejado e executado; as taxas de execução orçamentária (valor liquidado / dotação atualizada no 4º trimestre), abrangendo o OCA total consolidado; cada um dos três Eixos principais, Sub-eixos específicos dentro de cada Eixo, identificando áreas com execuções notavelmente altas (ex: Habitação, Cultura) ou baixas (ex: Direitos da Cidadania); e a dinâmica de ajustes orçamentários (suplementações e reduções) ocorridos ao longo do exercício de 2024, conforme detalhado para cada sub-eixo no relatório.

Análise Qualitativa e Interpretação: Os resultados da análise quantitativa foram interpretados à luz do referencial teórico construído a partir da literatura. Buscou-se avaliar a efetividade da marcação OCA em Alagoas considerando as dimensões definidas abaixo. As descrições das ações dentro de cada sub-eixo no relatório também foram consideradas para avaliar qualitativamente o alinhamento dos gastos com os objetivos de promoção e proteção dos direitos.

3.4. DEFINIÇÃO OPERACIONAL DE "EFETIVIDADE"

Para os fins deste estudo, a efetividade da marcação orçamentária OCA foi avaliada com base nas seguintes dimensões, informadas pela literatura e pelos dados disponíveis:

Visibilidade e Transparência: A capacidade da metodologia OCA, conforme aplicada em Alagoas, de permitir a identificação clara e a análise detalhada dos recursos alocados e executados para crianças e adolescentes, como demonstrado pela própria existência e detalhamento do relatório da SEPLAG/AL.

Priorização na Alocação: A análise do percentual do orçamento estadual total destinado ao OCA (13,59%) e a distribuição desses recursos entre os grandes eixos (com forte concentração em Educação), como indicativos do grau de prioridade financeira conferido na prática à área da infância e adolescência.

Capacidade de Execução: A análise das taxas de execução orçamentária (valor liquidado sobre dotação atualizada) como um indicador da capacidade operacional do governo estadual em aplicar os recursos que foram marcados para o OCA. Taxas elevadas sugerem que a marcação não foi apenas simbólica, enquanto taxas baixas (especialmente em áreas específicas) podem indicar gargalos na implementação.

Potencial para Controle Social: A avaliação de como a informação gerada pela marcação OCA e sua publicização (através de relatórios como o analisado) pode subsidiar a atuação de órgãos de controle (interno e externo) e, principalmente, da sociedade civil e dos Conselhos de Direitos no monitoramento e na exigência de cumprimento da prioridade absoluta.

3.5 INSTRUMENTO DE MONITORAMENTO CONTÍNUO E DINÂMICO: O PAINEL DE ACOMPANHAMENTO DO OCA

Para além da análise baseada em relatórios periódicos consolidados, como o documento da SEPLAG que fundamenta parte deste estudo, é metodologicamente crucial destacar a implementação e utilização, no âmbito da gestão estadual de Alagoas, de um instrumento tecnológico específico e dinâmico para o acompanhamento da execução orçamentária: um Painel de Acompanhamento interativo dedicado ao Orçamento Criança e Adolescente (OCA). Esta plataforma digital foi concebida e estruturada com o objetivo precípuo de superar as limitações inerentes aos cortes temporais dos relatórios tradicionais, oferecendo uma visão contínua e atualizada da performance financeira das ações classificadas no OCA. Sua finalidade transcende o mero registro, visando fundamentalmente subsidiar de forma tempestiva e precisa os processos de gestão interna, o monitoramento por órgãos de controle e, de maneira estratégica, instrumentalizar a sociedade civil e os Conselhos de Direitos para a realização de cobranças (accountability) baseadas em evidências concretas sobre a aplicação dos recursos destinados à infância e adolescência.

A operacionalização deste painel de acompanhamento do OCA se destaca por sua integração direta com as bases do SIAFE/AL. Utilizando de rotinas automatizadas em Python, a plataforma extrai e atualiza

diariamente informações detalhadas sobre todas as fases da despesa (dotações, empenho, liquidação, pagamento) das ações marcadas como OCA. Este processo automatizado e a conexão à fonte oficial asseguram alta fidedignidade e consistência dos dados, minimizando erros manuais. A principal vantagem reside na tempestividade da informação, que possibilita um monitoramento praticamente em tempo real, contrastando com relatórios periódicos.

3.6 O CONTEXTO NACIONAL: HETEROGENEIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DO OCA

A análise da experiência de Alagoas com o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) ganha maior perspectiva quando situada no contexto nacional. Conforme apontado na literatura e confirmado por informações disponíveis sobre outras unidades da federação, a implementação do OCA no Brasil é marcada por uma significativa heterogeneidade. Não existe, até o momento (abril de 2025), uma legislação federal única que estabeleça uma metodologia padronizada nacionalmente, o que resulta em diferentes abordagens, níveis de detalhamento e estágios de maturidade na aplicação da marcação orçamentária voltada à infância e adolescência pelos estados e municípios.

A fim de contextualizar e enriquecer a análise da experiência alagoana com o Orçamento Criança e Adolescente (OCA), detalhada nas seções anteriores, esta parte do estudo se propõe a delinear o cenário mais amplo da implementação desta ferramenta no Brasil. Serão exploradas as diferentes abordagens e estágios de adoção do OCA em outras unidades da federação, identificando exemplos de variações metodológicas, marcos legais específicos e desafios comuns ou divergentes, com base nas informações disponíveis na literatura e em fontes documentais. O objetivo é oferecer um panorama que permita situar o caso de Alagoas dentro da diversidade nacional, compreendendo melhor suas particularidades e os aspectos compartilhados na busca pela efetivação da prioridade absoluta via orçamento público.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise integrada dos resultados da execução orçamentária do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) no Estado de Alagoas em 2024 e sua discussão à luz do referencial teórico revela um panorama complexo sobre a efetividade desta ferramenta de marcação orçamentária. Um ponto de partida inegável é o avanço que o OCA representa em termos de visibilidade e transparência. A própria capacidade de gerar relatórios detalhados, como o utilizado neste estudo, alimentados por dados do SIAFE/AL e potencializados por instrumentos como o painel de acompanhamento contínuo com atualização diária descrito na metodologia, confirma que a marcação permite "trazer à luz" os gastos antes dispersos, cumprindo um objetivo central da metodologia e criando a base para o controle social. Este ganho de transparência é, em si, um resultado relevante da implementação da metodologia.

4.1 EFETIVIDADE DA MARCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No que tange à alocação e priorização, observou-se que o OCA representou 13,59% do orçamento inicial de Alagoas, alcançando R$3,38 bilhões em dotação atualizada. Embora expressivo, o debate sobre se tal percentual reflete adequadamente a "prioridade absoluta" permanece em aberto, dada a dificuldade em definir a suficiência (Piola et al., 1996; Silva, 2013) e a variabilidade entre contextos distintos, como o caso de Tamboara (Silva, 2013).

Afim de apresentar a efetividade dos eixos, demonstramos abaixo o cenário por eixo e seus percentuais de execução.

O eixo "Promoção à Vida Saudável" engloba ações voltadas à Saúde, Saneamento e Habitação cujo valor total atualizado do quarto trimestre de 2024, seja ele OCA Exclusivo ou Não Exclusivo, era de R$ 596.247.526. Tomando como base todas as informações das execuções supracitadas do Eixo em questão, seja OCA-NEx ou OCA-Ex, foi executado até o quarto trimestre de 2024 o valor de R$ 515.244.527, totalizando um percentual de execução de 87%.

O eixo "Acesso à Educação de Qualidade", o qual visa à realização da promoção da Educação, da Cultura e do Esporte e Lazer cujo valor total atualizado do quarto trimestre de 2024, seja ele OCA Exclusivo ou Não Exclusivo, R$ 2.698.130.700. Tomando como base todas as informações das execuções supracitadas do Eixo em questão, seja OCA-NEx ou OCA-Ex,, foi executado no quarto trimestre de 2024 o valor de R$ 2.028.394.379, totalizando um percentual de execução de 75%.

Por fim, o eixo "Programação de Direitos e Proteção Integral" visa à realização da promoção de Direitos e

Proteção e Assistência Social cujo valor total atualizado do quarto trimestre de 2024, seja ele Exclusivo ou Não Exclusivo, é de R$ 93.344.368. Tomando como base todas as informações das execuções supracitadas do Eixo em questão, seja OCA-NEx ou OCA-Ex, foi executado até o quarto trimestre de 2024 o valor de R$ 77.037.675, totalizando um percentual de execução de 83%.

Adicionalmente, a concentração de 80% desses recursos planejados no Eixo Educação, um dado que pode ser claramente visualizado no Gráfico 1, suscita questionamentos sobre o equilíbrio da priorização frente à amplitude dos direitos da criança, podendo refletir tanto escolhas políticas quanto facilidades metodológicas de classificação (Piola et al., 1996).

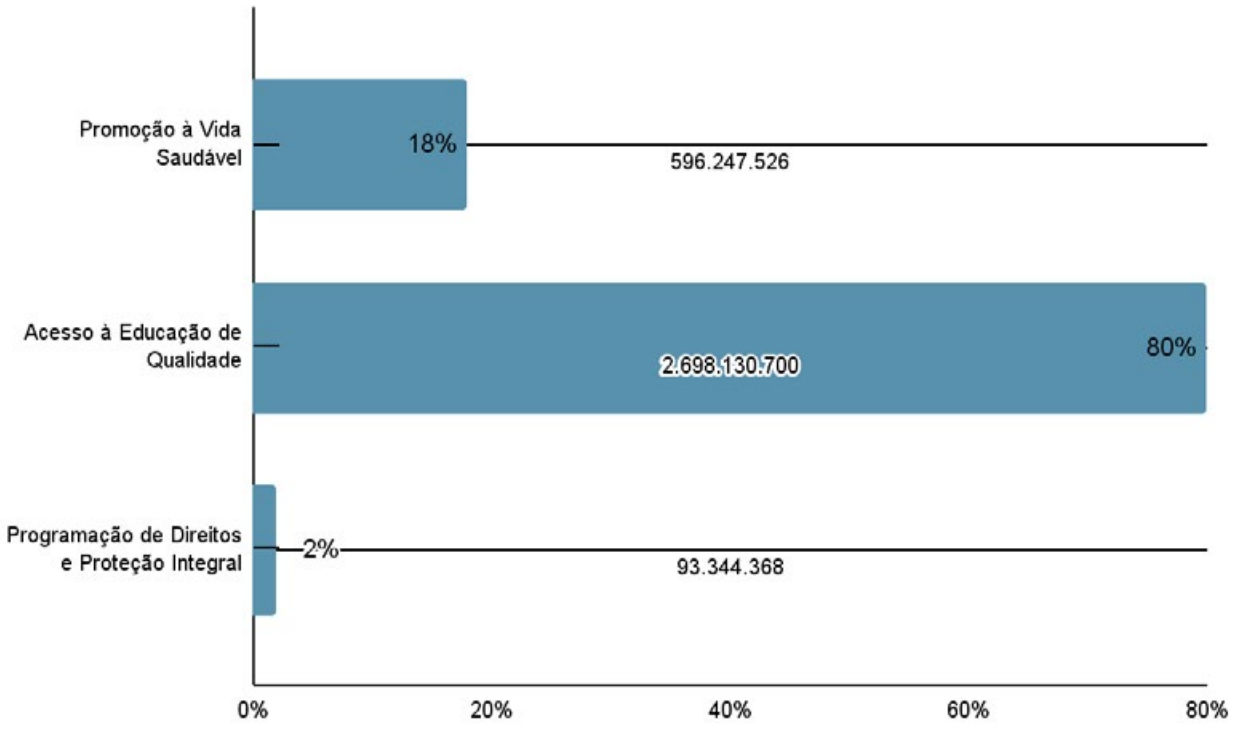
Tendo o objetivo de demonstrar o montante de recursos públicos empregados para a promoção e proteção à Criança e ao Adolescente no OCA previsto e executado no quarto trimestre de 2024, em valores por criança e adolescente, tomamos como base o levantamento do Censo Demográfico de 2024 do Estado de Alagoas disponibilizado pelo IBGE, que foi utilizado na elaboração do OCA no Estado de Alagoas.

Conforme constatado, a população de Alagoas com idade entre 0 e 18 anos no ano de 2024 é de 975.620 (novecentos e setenta e cinco mil, seiscentos e vinte reais) pessoas, registrando um valor per capita anual de R$ 2.990 (dois mil, novecentos e noventa reais).

Com base na execução do OCA no quarto trimestre de 2024, o qual apresentou montante de R$ 2.620.676.581, foi destinado até o momento a cada criança e adolescente o valor de R$ 2.686.

Quanto ao desempenho da execução, a taxa global de 77,4% sugere uma capacidade administrativa relevante para aplicar os recursos marcados. A relação entre o montante atualizado e o efetivamente liquidado para o total do OCA e para cada eixo principal pode ser claramente compreendida através de um gráfico comparativo. Contudo, a média geral não demonstra a heterogeneidades críticas na execução dos sub-eixos, um ponto central para a avaliação da eficiência. Enquanto Habitação (99,95%) e Cultura (99%) demonstraram execução quase plena, o sub-eixo Direitos da Cidadania apresentou uma taxa de apenas 42%, e Saneamento ficou em 69%.

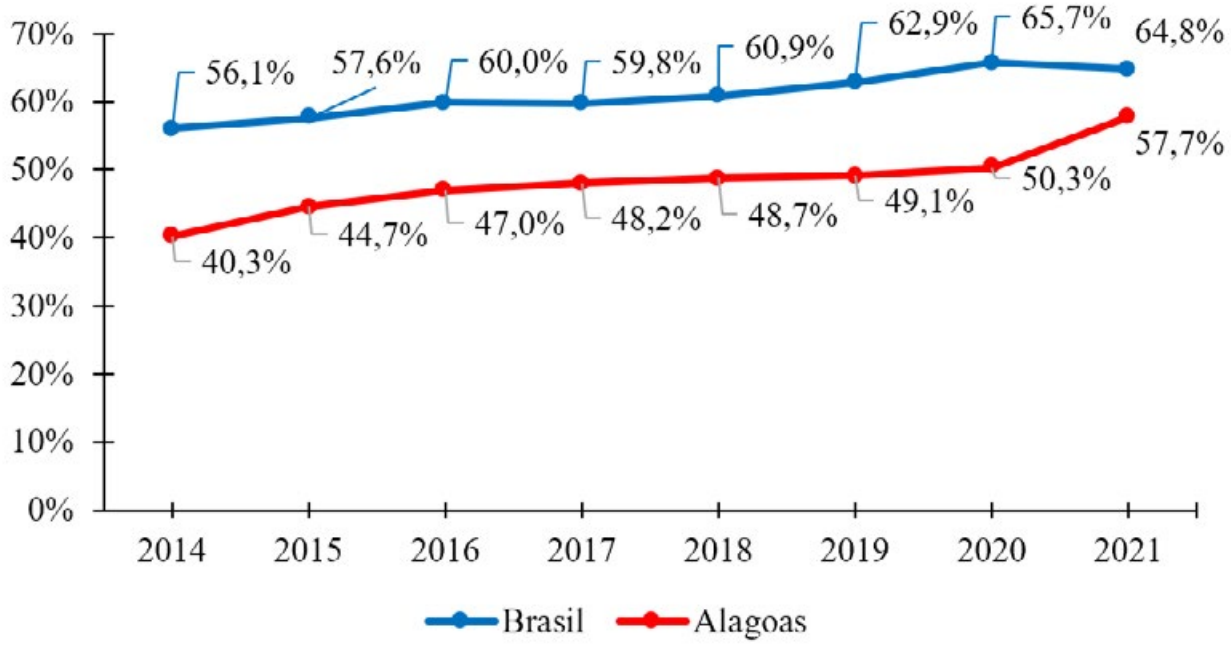
Gráfico 1 – Distribuição Percentual da Dotação Atualizada do OCA por Eixo – Alagoas 2024



Fonte: Relatório de Execução do Orçamento da Criança e Adolescente (OCA) – 4º Trimestre de 2024.Elaboração Própria.

A tentativa de correlacionar a execução do OCA com indicadores sociais do estado encontra limites metodológicos claros. A evolução dos indicadores de alfabetização e frequência escolar, como no gráfico 2, por exemplo, poderia ser apresentada em comparação com a evolução do orçamento OCA nos últimos anos, mas sempre com a ressalva explícita sobre a impossibilidade de inferir causalidade direta. Nesse contexto, a escassez de trabalhos que demonstram empiricamente o impacto de decisões orçamentárias torna estudos como este, que detalham a execução e a aplicação de metodologias como o OCA, particularmente relevantes. Adicionalmente, levanta-se a questão sobre a aplicabilidade dos procedimentos subjacentes ao OCA a outros setores. A experiência do OCA, com sua marcação explícita, monitoramento transparente e vinculação com controle social, poderia servir de modelo para melhorar a custo-efetividade das alocações em outras áreas prioritárias? Esta é uma linha de investigação pertinente.

Gráfico 2 – Comparação da taxa % de frequência líquida – Ensino médio



Fonte: PNAD e elaboração própria

Finalmente, a discussão sobre a efetividade do OCA retorna ao seu potencial de instrumentalizar o controle social. A transparência gerada pela marcação e pelos relatórios (e pelo painel) fornece a base informacional para que Conselhos de Direitos e a sociedade civil exerçam seu papel fiscalizador. A análise comparativa da execução entre áreas, facilitada pelos gráficos sugeridos, permite focar o debate e as cobranças em pontos específicos. É essa apropriação ativa da informação (Souza et al., 2010) que pode transformar a ferramenta de marcação em um motor para a efetiva garantia de direitos.

4.2 O PAINEL DE ACOMPANHAMENTO DO OCA

Como ferramenta complementar de análise e gestão, o painel de acompanhamento interativo para o OCA de Alagoas apresenta atualização automática e diária, garantida pela integração direta com os dados do SIAFE/AL, assegurando informações sempre recentes sobre a execução orçamentária. Sua interface, conforme ilustrado na Imagem 1, foi projetada para ser intuitiva e de fácil utilização, oferecendo opções de filtro que facilitam a consulta de dados específicos. Uma funcionalidade importante, visível na imagem, é a apresentação da série histórica dos gastos com o OCA, permitindo análises de tendência e a observação do comportamento orçamentário ao longo de períodos selecionados.

Imagem 1 – Sistema de acompanhamento – Relatório – Orçamento da Criança e Adolescente

Fonte: Superintendência de Orçamento Público. Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio.

4.3 O CONTEXTO NACIONAL

A análise da experiência de Alagoas com o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) ganha maior perspectiva quando situada no contexto nacional. Conforme apontado na literatura e confirmado por informações disponíveis sobre outras unidades da federação, a implementação do OCA no Brasil é marcada por uma significativa heterogeneidade. Não existe, até o momento (abril de 2025), uma legislação federal única que estabeleça uma metodologia padronizada nacionalmente, o que resulta em diferentes abordagens, níveis de detalhamento e estágios de maturidade na aplicação da marcação orçamentária voltada à infância e adolescência pelos estados e municípios.

Apesar dessa diversidade, algumas iniciativas e modelos se destacam. O Distrito Federal, por exemplo, possui uma trajetória consolidada, tendo instituído formalmente o OCA por meio de legislação específica (Lei Nº 4.086/2008) e decreto regulamentador. Relatórios de análise de execução do OCA no DF, referentes a exercícios anteriores como 2010-2011 e 2012-2013, indicam a adoção explícita da metodologia proposta na publicação "De Olho no Orçamento Criança" (Fundação Abrinq/INESC/UNICEF) como referencial.

O estado do Paraná também demonstra um avançado estágio de implementação, fortemente influenciado por normativas de seu Tribunal de Contas (TCE-PR IN 36/2009, conforme Silva, 2013) e com notável protagonismo do Ministério Público Estadual (MPPR). No Paraná, observa-se uma adaptação da metodologia – detalhando classificações como orçamento exclusivo, não exclusivo e de infraestrutura – e um investimento significativo em tecnologia para o monitoramento, com o desenvolvimento da "Plataforma OCA" e painéis de acompanhamento que visam apoiar a gestão municipal e o controle social pela população.

Em nível municipal, a análise do orçamento de Palmas (Tocantins), por exemplo, ilustra tanto a aplicação do conceito quanto os desafios enfrentados na ponta, com relatos de baixíssima execução orçamentária em determinados períodos, evidenciando que a implementação efetiva vai além da simples marcação.

Essa variedade de abordagens e estágios coexiste com a ausência de uma norma geral federal para o OCA, uma lacuna que dificulta a comparabilidade e o monitoramento sistêmico em nível nacional. Analistas como Bazzo et al. (2024) defendem a necessidade de uma lei complementar federal para regulamentar o artigo 227 da Constituição no âmbito orçamentário,

buscando maior homogeneização e efetividade na garantia da prioridade absoluta em todo o território. A atuação dos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) surge como um fator relevante na indução e padronização do OCA em alguns contextos, como o paranaense, mas essa influência não parece ser uniforme em todos os estados.

Essa heterogeneidade metodológica e de implementação, aliada à dificuldade de acesso público a relatórios de execução padronizados e atualizados para todas as unidades da federação, torna complexa a realização de comparações diretas e conclusivas sobre a efetividade do OCA em escala nacional. No entanto, conhecer essas diferentes experiências – desde a formalização legal no DF, passando pela inovação tecnológica no Paraná, até os desafios de execução em Palmas – enriquece a análise do caso de Alagoas. Situa a experiência alagoana dentro de um mosaico de esforços e desafios, reforçando a importância de estudos de caso aprofundados para compreender as nuances locais e identificar boas práticas na complexa tarefa de traduzir a prioridade legal em realidade orçamentária efetiva.

5. CONCLUSÃO

A análise empreendida revela um panorama dialético, pleno de avanços e desafios. Por um lado, comprova-se a inestimável contribuição do OCA para a diafaneidade dos gastos públicos na área. A capacidade de identificar, agregar e monitorar um volume expressivo de recursos (correspondente a 13,59% do orçamento inicial e totalizando R$ 3,38 bilhões em dotação atualizada), como demonstrado pela experiência alagoana, representa uma conquista significativa em termos de transparência. A iniciativa do Estado em implementar e, sobretudo, em publicizar relatórios detalhados e operar ferramentas dinâmicas de acompanhamento, configura um compromisso meritório com a accountability governamental, alinhado às melhores práticas de gestão e essencial para subsidiar o controle externo e social. Ademais, a taxa de execução global observada (77,4%) sugere uma capacidade administrativa considerável na aplicação dos fundos marcados.

Contudo, a avaliação crítica da efetividade transcende a mera constatação da visibilidade e da execução agregada. Este estudo reitera e corrobora a tese de que a marcação orçamentária via OCA, conquanto ferramenta indispensável e estruturante para a governança dos recursos da infância, não opera como panaceia, nem se configura, isoladamente, como garantia automática da plena efetividade na promoção e defesa dos direitos. Sua potência reside na clareza que impõe ao fluxo financeiro, mas sua tradução em resultados concretos, equitativos e abrangentes é profundamente contingente, emergindo (ou não) da complexa interação entre a metodologia orçamentária, as capacidades institucionais e o contexto político-social.

A efetividade real do OCA demonstra-se condicionada por fatores críticos: a suficiência e o equilíbrio na alocação inicial dos recursos, que devem refletir não apenas a prioridade, mas a integralidade dos direitos (colidindo com a concentração observada no eixo Educacional e a dificuldade de aferir a adequação frente às necessidades reais); a capacidade efetiva de gestão pública para superar os óbices operacionais e burocráticos que limitam a execução em setores nevrálgicos (como a baixa performance em Direitos da Cidadania); e o alinhamento robusto com o planejamento estratégico de médio e longo prazo (PPA e planos setoriais), que deve anteceder e informar a priorização no orçamento anual.

Nesse cenário de efetividade condicionada, ressalta-se de forma preponderante o papel catalisador e insubstituível do controle social ativo e qualificado. A transparência radical promovida pelo OCA fornece o substrato informacional, mas é a apropriação crítica desses dados – pelos Conselhos de Direitos, pelo Sistema de Justiça, pela academia, pela sociedade civil organizada e, fundamentalmente, com a participação protagonista dos próprios adolescentes – que detém o potencial de converter informação em poder cívico, em pressão política por alocações mais justas e execução mais eficiente, e em aprimoramento contínuo das políticas. A relevância de fortalecer esses mecanismos é acentuada pela escassez de evidências sobre o impacto real das decisões orçamentárias, tornando análises focadas na execução e transparência, como a presente, cruciais para informar o debate público e legislativo, e potencialmente inspirar a transposição de lógicas similares para outros domínios da política pública, em busca de maior custo-efetividade.

Em última instância, a concretização da prioridade absoluta para crianças e adolescentes demanda mais do que refinamentos técnicos no orçamento; exige

uma transformação na cultura de governança, que abrace a transparência não como mera formalidade, mas como pilar da democracia substantiva, e que reconheça na participação social não um entrave, mas um motor para a legitimidade e a efetividade das políticas. O OCA, nesse processo de democratização da gestão orçamentária, funciona como um catalisador essencial. O Estado de Alagoas, ao investir em sua implementação e transparência, sinaliza um caminho promissor. O aprofundamento dessa trajetória, com foco determinado na superação dos desafios de execução e no fortalecimento incisivo dos espaços de participação cidadã, será decisivo para assegurar que a prioridade absoluta se consolide, para além do texto legal e da rubrica orçamentária, como uma realidade transformadora na vida de cada criança e adolescente no estado e no país.

6. Referências

1. ALAGOAS (Estado). Lei nº 9.147, de 16 de janeiro de 2024. Estima a Receita e Fixa a Despesa do Estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2024 e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Alagoas, Maceió, AL, ano 112, n. 14, p. 1-5, 17 jan. 2024.
2. ALAGOAS (Estado). Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio. Relatório de Execução do Orçamento da Criança e Adolescente (OCA) – 4º Trimestre de 2024. 4. ed. Maceió: SEPLAG/AL, 2025.
3. BAZZO, Mariana; VEIGA, Karine Tomaz; CONTI, José Maurício. Sistema de Financiamento dos Direitos da Criança e do Adolescente: da necessidade de lei específica que regulamente os Orçamentos da Primeira Infância (OPI) e de Crianças e Adolescentes (OCA). *Meu Site Jurídico*, Editora JusPodivm, 15 mar. 2024. Disponível em: https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2024/03/15/sistema-de-financiamento-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente-da-necessidade-de-lei-especifica-que-regulamente-os-orcamentos-da-primeira-infancia-opi-e-de-criancas-e-adolescentes-oca/. Acesso em: 21 abr. 2025.
4. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 abr. 2025.
5. BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, seção 1, p. 13563, 16 jul. 1990.
6. CADÊ PARANÁ. Controle Social e Orçamento Criança e Adolescente (OCA): Roteiro de Atuação Prática. [Curitiba?]: CADÊ Paraná, [2023?]. Disponível em: https://www.cedca.pr.gov.br/sites/cedca/arquivos_restritos/files/documento/2023-03/roteiro-de-atuacao-pratica-oca.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.
7. CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL (CLDF). Comissão de Economia, Orçamento e Finanças. Análise do Relatório OCA 2011/2010. Brasília: CLDF, [ca. 2012]. Disponível em: https://www.cl.df.gov.br/documents/5859233/9311760/AN%C3%81LISE+CEOF+-+OCA+2010_2011.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.
8. CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE GLÓRIA DE IVONE (CEDECA-TO). Análise da Lei Orçamentária Anual (LOA) de Palmas-TO sob a Perspectiva dos Direitos de Crianças e Adolescentes (2020-2023). Palmas: CEDECA-TO, [2024?]. Disponível em: https://www.cedecato.org.br/site/images/publicacoes/pdf/analise-da-lei-orcamentaria-anual-loa-de-palmasto.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.
9. DISTRITO FEDERAL. Lei nº 4.086, de 28 de janeiro de 2008. Dispõe sobre o Orçamento Criança e Adolescente – OCA no Distrito Federal e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal, Brasília, DF, n. 19, seção 1, p. 1, 29 jan. 2008.
10. FRANCO, Luciana Evangelista Fernandes. A política da criança e do adolescente e o orçamento público. *In:* SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL, 1., 2015, Florianópolis. Anais [...]. Florianópolis: UFSC, 2015. Trabalho apresentado.

11. FUNDAÇÃO ABRINQ PELOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE; INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIECONÔMICOS (INESC); FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). De Olho no Orçamento Criança. [S. l.: s. n., s. d.]. Disponível em: https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2021-09/de-olho-no-orcamento-da-crianca.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.

12. MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS (MPDFT). Coordenadoria Executiva da Infância e Juventude. Análise do Relatório Orçamento Criança e Adolescente – OCA 2012/2013. Brasília: MPDFT, [ca. 2014]. Disponível em: https://www.mpdft.mp.br/portal/pdf/An%C3%A1lise%20Relat%C3%B3rio%20OCA%2020

13. 12-2013%20-%20Minuta%201%C2%AA%20vers%C3%A3o.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025.

14. PIOLA, Sérgio Francisco et al. Orçamento da criança: metodologia, situação atual e perspectivas para 1996. Brasília, DF: IPEA/UNICEF/FAE, 1996.

15. SILVA, Alexandro da. A transparência na gestão do orçamento público da criança e do adolescente: estudo de caso na prefeitura do município de Tamboara-PR. 2013. 53 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2013.

16. SOUZA, Ana Paula Lazzaretti de et al. Participação social e protagonismo: reflexões a partir das Conferências de Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil. *Avances en Psicología Latinoamericana*, Bogotá, v. 28, n. 2, p. 178-193, 2010.

17. VIDIGAL, Ana Carolina; SOUZA, Laís de Oliveira; VITTIELO, Maria Gorett Freire. Enfoque na política de atendimento à criança e ao adolescente: orçamento público federal e análise dos planos plurianuais. *Economia & Região*, Londrina, v. 1, n. 1, p. 150-161, jan./jul. 2013.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Inovações metodológicas e a modernização do modelo de gestão estratégica do estado de mato grosso

- **Patrícia Soares Duarte**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: patriciaduarte@seplag.mt.gov.br
- **Sandro Luís Brandão Campos**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: sandrocampos@seplag.mt.gov.br
- **Welliton Aparecido de Sousa Silva**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: wellitonsilva@seplag.mt.gov.br
- **Anacléia Soares Pereira Dias**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: anacleiadias@seplag.mt.gov.br

Resumo

A administração pública contemporânea defronta-se com a crescente complexidade dos problemas sociais, ambientais e econômicos, exigindo abordagens inovadoras e integradas para a formulação e implementação de políticas públicas eficazes. Nesse contexto, a modernização dos modelos de gestão estratégica torna-se um imperativo para que o Estado possa responder de maneira eficiente e equitativa às demandas da sociedade. O presente artigo tem como objetivo analisar as inovações metodológicas implementadas no estado de Mato Grosso para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, com foco na incorporação da transversalidade e no alinhamento com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O processo de construção do PPA 2024-2027 em Mato Grosso representou um esforço coletivo, fundamentado em estudos, levantamento de cenários, embasamento legal e benchmarking com outros entes federativos. Uma das principais diretrizes desse processo foi a modernização do Modelo de Gestão Estratégica do Estado, impulsionada pela necessidade de lidar com problemas públicos multidimensionais e interligados. As inovações metodológicas adotadas visam aprimorar o planejamento e a gestão das políticas públicas, tornando-os mais estratégicos, transparentes, participativos, alinhados com a agenda global de desenvolvimento sustentável e sensíveis às diversas necessidades da população.

Entre as inovações metodológicas centrais do PPA 2024-2027 de Mato Grosso, destacam-se o alinhamento das ações governamentais aos ODS da Agenda 2030 e a identificação do público-alvo transversal nos produtos das ações. A transversalidade, entendida como a capacidade de integrar diferentes setores e níveis de governo em torno de objetivos comuns, emerge como um princípio fundamental para enfrentar

a complexidade dos problemas públicos e garantir a promoção de direitos de forma universal e integrada. A incorporação dos ODS, por sua vez, oferece um quadro de referência global para orientar a formulação de políticas públicas em diversas áreas, promovendo uma abordagem integrada e sistêmica dos desafios de desenvolvimento sustentável.

Este artigo explorará o conceito de transversalidade e sua aplicação no contexto do planejamento governamental, bem como a relevância da Agenda 2030 e dos ODS como eixos estruturantes do PPA 2024-2027 de Mato Grosso. Serão analisados os objetivos e a metodologia adotada para a implementação dessas inovações, bem como os resultados esperados em termos de gestão estratégica, inclusão social e desenvolvimento sustentável. A análise se baseará nos excertos fornecidos, buscando uma compreensão abrangente das transformações em curso na gestão pública do estado.

Palavras-chave: gestão estratégica; inovação; agenda 2030; desenvolvimento sustentável; transversalidade; inclusão; planejamento participativo; compromissos globais; equidade.

1. INTRODUÇÃO

1.1. A TRANSVERSALIDADE COMO INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

O conceito de transversalidade refere-se à capacidade de integrar diferentes setores e níveis de governo em torno de objetivos comuns, rompendo com a lógica fragmentada das políticas públicas tradicionais. Trata-se de uma abordagem sistêmica e intersetorial, centrada na articulação de agendas que atravessam áreas como saúde, educação, assistência social, cultura, meio ambiente e segurança pública, a partir de públicos-alvo específicos, como mulheres, juventude, pessoas com deficiência, população LGBTQIA+, povos indígenas, entre outros (FONSECA et al., 2021).

Por exemplo, a questão de políticas públicas relacionadas a gêneros está diretamente conectada à proposta da Agenda 2030, especialmente à meta 5.c, que propõe a criação de sistemas que acompanhem e consignem dotações orçamentárias voltadas à promoção da igualdade de gênero (ONU, 2015). Entretanto, para que tal proposição se torne factível e sustentável, é preciso reconhecer os limites das práticas tradicionais de marcação orçamentária, como o uso dos planos orçamentários. Esses instrumentos, quando excessivamente detalhados, podem comprometer a flexibilidade da execução financeira e limitar a aderência da política às necessidades emergentes (OLIVEIRA, 2020).

A transversalidade configura-se como uma abordagem inovadora na governança pública do século XXI, essencial para superar a fragmentação das políticas públicas tradicionais e lidar com a complexidade dos problemas contemporâneos. Em contraposição a soluções setoriais isoladas, a transversalidade promove uma visão abrangente e integrada dos desafios, exigindo respostas colaborativas entre diferentes setores do governo. Essa abordagem sistêmica e intersetorial centra-se na articulação de agendas que perpassam diversas áreas de atuação estatal, como saúde, educação, assistência social, meio ambiente e segurança pública, considerando as necessidades específicas de públicos-alvo transversais.

O conceito de transversalidade distingue-se de outras abordagens de integração, como a multissetorialidade e a interseccionalidade. A multissetorialidade também busca a integração entre diferentes setores para responder a problemas complexos, reconhecendo suas múltiplas causas e efeitos interconectados. Contudo, a transversalidade vai além, incorporando a perspectiva de sujeitos de políticas públicas ou de temas estratégicos no conjunto das ações do governo, impactando diversas áreas da administração pública. A interseccionalidade, por sua vez, contribui para compreender e atender os sujeitos das políticas públicas de forma integral, reconhecendo a heterogeneidade dos grupos populacionais e as experiências e reivindicações diferenciadas que emergem da interação entre diferentes eixos de desigualdade social. A transversalidade, ao adotar uma perspectiva interseccional, busca evitar uma visão simplificada e homogênea dos sujeitos atendidos.

A transversalidade é essencial para o planejamento governamental por diversas razões:

- Enfrentamento de Problemas Complexos: Permite abordar problemas públicos multidimensionais e interligados, exigindo respostas integradas e

colaborativas entre diferentes setores do governo. A questão climática, por exemplo, demonstra a necessidade de ações coordenadas em áreas como meio ambiente, energia, agricultura e saúde.

- Garantia de Direitos e Superação de Desigualdades: Possibilita que as políticas públicas atuem de forma integral sobre os diversos eixos de desigualdade, diminuindo as disparidades que afetam a população de maneira interseccional. Garante que grupos específicos, como mulheres, pessoas negras e povos indígenas, tenham seus direitos assegurados de forma plena, considerando suas necessidades particulares.
- Orientação para Grupos Específicos e Temas Estratégicos: Ao incorporar as perspectivas de grupos populacionais específicos (público-alvo transversal) e temas como o desenvolvimento sustentável, a transversalidade garante que o planejamento seja coerente e coordenado, indo além dos critérios setoriais tradicionais.
- Consideração do Ecossistema de Políticas Públicas: A estratégia reconhece a complexidade do ambiente em que as políticas atuam, envolvendo diversos atores em diferentes níveis de governo.

No contexto do PPA 2024-2027 de Mato Grosso (MATO GROSSO, 2024), a transversalidade manifesta-se principalmente pela identificação do público-alvo transversal nos produtos das ações governamentais. Essa inovação visa atender às necessidades específicas de grupos sensíveis da sociedade que são impactados por diversas políticas públicas setoriais de forma transversal, independentemente da estrutura organizacional da Administração Pública. Os públicos transversais utilizados no PPA 2024-2027 incluem:

- Adolescentes
- Comunidades tradicionais e quilombolas
- Crianças
- Juventude
- Mulheres
- Negros
- Pessoa com deficiência
- Pessoa idosa
- População em situação de rua
- População LGBTQIAPN+
- Povos indígenas

A identificação desses públicos no nível do produto da ação permite o desenho de produtos especificamente para atender às necessidades desses grupos. Essa prática, aliada ao alinhamento com os ODS, direciona as ações governamentais para a promoção dos direitos humanos de forma universal e integrada, reforçando o lema central da Agenda 2030: "Não deixar ninguém para trás".

1.2. A RELEVÂNCIA DA AGENDA 2030 E DOS ODS NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, aprovada em 2015 por 193 países membros da ONU, representa um plano de ação global estruturado em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), 169 metas e 231 indicadores. Essa iniciativa global consiste em um apelo para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima, e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e prosperidade. O lema central da Agenda 2030, "Não deixar ninguém para trás", sublinha o compromisso com a inclusão e a equidade (ONU, 2015).

A incorporação dos ODS no planejamento governamental, como realizado no PPA 2024-2027 de Mato Grosso, traz uma série de benefícios:

- Alinhamento com uma Agenda Global: Os ODS fornecem um compromisso global para alcançar a prosperidade de forma inclusiva e sustentável até 2030. O planejamento alinhado aos ODS demonstra o engajamento do governo com essa agenda internacional.
- Estrutura para Ações Governamentais: Os 17 ODS e suas 169 metas oferecem um quadro de referência para orientar a formulação de políticas públicas e seus respectivos programas em diversas áreas. No caso de Mato Grosso, a Lei nº 11.606/2021 instituiu a Política Estadual de Promoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, fomentando os ODS na orientação das políticas públicas do estado em áreas como segurança alimentar, saúde, educação e meio ambiente.
- Abordagem Integrada e Sistêmica: Os ODS incentivam uma abordagem integrada dos desafios de desenvolvimento, reconhecendo as interconexões entre as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável. O planejamento baseado nos ODS considera essa complexidade.

- Compromisso com a Agenda 2030: O lema central "Não deixar ninguém para trás", que norteou o planejamento do PPA 2024-2027, demonstra o compromisso com a inclusão e a equidade, princípios fundamentais dos ODS.
- Orientação para Resultados e Metas: Os ODS possuem metas universais a serem atingidas, o que contribui para um planejamento com objetivos claros e passíveis de monitoramento.

Durante a construção das políticas públicas do estado de Mato Grosso para o quadriênio 2024-2027, o conjunto dos 17 ODS e suas 169 metas específicas foram utilizados através do alinhamento com as ações governamentais e seus respectivos programas, impactando também nos objetivos e eixos estratégicos do PPA. Os resultados desse alinhamento demonstram um comprometimento significativo do Poder Executivo estadual com a integração da sua programação com os ODS, com 91% das ações (383 de um total de 420) alinhadas com os ODS e 100% dos demais elementos do PPA (programas, objetivos e eixos estratégicos) apresentando alinhamento com a Agenda 2030.

Essa integração com a Agenda 2030 permitiu que o Estado de Mato Grosso planejasse suas ações de forma comprometida e alinhada com cada ODS e suas metas respectivas, tanto na elaboração do PPA 2024-2027 quanto na execução das suas ações e programas. O Relatório Anual de Gestão (RAG) do exercício de 2024 (RAG, 2025), anexo da Prestação de Contas do Governo, detalha essa execução e busca melhorar a transparência e a comunicação com o cidadão, constituindo um importante instrumento de transparência e controle social. O RAG também deve ser utilizado como insumo para a revisão do planejamento e para a formulação de novas ações governamentais.

2. OBJETIVOS

As inovações metodológicas do PPA 2024-2027 do estado de Mato Grosso têm como principais objetivos:

- Aprimorar o planejamento e a gestão das políticas públicas, tornando-os mais estratégicos, transparentes, participativos, alinhados com a agenda global de desenvolvimento sustentável e sensíveis às diversas necessidades da sua população.
- Garantir a entrega de serviços públicos de excelência à sociedade e alcançar as metas e resultados planejados.

3. METODOLOGIA

A metodologia adotada privilegiou a construção coletiva com a adoção de múltiplos instrumentos de escuta, validação e alinhamento técnico-estratégico, integrando experiências nacionais e internacionais por meio de benchmarking estruturado. O processo envolveu:

- Estudos diversos
- Levantamento de cenários
- Fundamentação legal
- *Benchmarking* realizados com outros estados e a União
- Engajamento do nível estratégico
- Oficinas realizadas com todos os participantes do processo de planejamento para o quadriênio

As principais inovações metodológicas incorporadas ao PPA 2024-2027 incluem:

- Desenvolvimento e incorporação de um Plano Estratégico reconhecido como instrumento fundamental e integrante do PPA, construído com uma nova arquitetura e maior alinhamento com o nível estratégico do Poder Executivo;
- Tratamento especial conferido às prioridades estratégicas do Poder Executivo, através da escolha das entregas prioritárias ligadas aos produtos das ações, com a elaboração e vinculação de indicadores para as ações onde constam prioridades;
- Aumento da transparência e participação social, por meio da realização de Consulta Pública no início do processo e Audiências Públicas ao final;
- Alinhamento das ações governamentais aos ODS da Agenda 2030 da ONU, impactando também nos objetivos e eixos estratégicos;
- Identificação do público-alvo transversal durante a elaboração dos produtos das ações governamentais, visando atender às necessidades específicas de grupos sensíveis da sociedade.

Em suma, a metodologia das inovações no PPA 2024-2027 foi caracterizada por um processo colaborativo, estratégico e orientado para resultados, buscando modernizar a gestão pública, aumentar a transparência, promover a participação social,

alinhar-se aos compromissos globais de desenvolvimento sustentável e garantir a inclusão e o atendimento às necessidades específicas de diversos grupos da sociedade.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A integração dos ODS e a identificação do público-alvo transversal representam as duas principais inovações metodológicas que impactaram o Modelo de Gestão Estratégica do estado de Mato Grosso na elaboração do PPA 2024-2027.

4.1 ALINHAMENTO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E AGENDA 2030

A integração dos ODS é uma das principais inovações metodológicas do PPA 2024-2027, fundamentada na instituição da Política Estadual de Promoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável em 2021 (MATO GROSSO, 2021). Essa política visa fomentar os ODS na orientação das políticas públicas do estado em diversas áreas, abrangendo desde a erradicação da pobreza e a segurança alimentar até a igualdade de gênero e a proteção dos ecossistemas.

O processo de alinhamento envolveu a utilização dos 17 ODS e suas 169 metas específicas durante a construção das políticas públicas, impactando os objetivos e eixos estratégicos do PPA. Os resultados consolidados demonstram um alto nível de integração, com 91% das ações e 100% dos demais elementos do PPA alinhados com a Agenda 2030. Esse alinhamento reflete um comprometimento significativo do Poder Executivo estadual com os princípios e metas do desenvolvimento sustentável em suas múltiplas dimensões.

A integração dos ODS no planejamento do Governo de Mato Grosso pode ser visualizada de forma consolidada por ODS e seus impactos sobre os elementos do Plano Plurianual. Esse ambiente de integração com a Agenda 2030 direcionou o planejamento das ações do estado de forma comprometida e alinhada com cada ODS e suas metas, tanto na elaboração do PPA quanto na execução das ações e programas, conforme detalhado no RAG de 2024. O RAG, ao apresentar de forma transparente os resultados alcançados, contribui para o controle social e para aprimorar o planejamento futuro.

Figura 3 – Resultados consolidados do alinhamento dos ODS e o PPA 2024-2027 do Poder Executivo

Fonte: MATO GROSSO (2024)

Os resultados da integração dos ODS com o planejamento do Governo do Estado de Mato Grosso podem ser visualizados de forma consolidada por ODS e seus impactos sobre os elementos do Plano Plurianual, conforme demonstrado no Quadro abaixo.

Quadro 1 – Resultados do alinhamento com o PPA 2024-2027 do Poder Executivo consolidados por ODS

ODS	Quantidade de elementos alinhados no PPA 2024-2027 do Poder Executivo			
	Ação Governamental	Programa de Governo	Objetivo Estratégio	Eixo Estratégio
1-Erradicação da pobreza	26	6	5	3
2-Fome zero e agricultura sustentável	73	9	5	4
3-Saúde e Bem-Estar	67	14	10	5
4-Educação de qualidade	64	16	9	3
5-Igualdade de gênero	32	10	6	3
6-Água potável e saneamento	16	9	12	6
7-Energia limpa e acessível	6	5	6	4
8-Trabalho decente e crescimento econômico	104	15	10	5
9-Indústria, inovação e infraestrutura	41	11	8	5
10-Redução das desigualdades	73	14	9	5
11-Cidades e comunidades sustentáveis	59	15	9	5
12-Consumo e produção responsáveis	77	12	11	5
13-Ação contra a mudança global do clima	19	5	7	4
14-Vida na água	3	3	5	3
15-Vida terrestre	31	6	8	4
16-Paz, Justiça e Instituições Eficazes	133	23	9	4
17-Parcerias e meios de implementação	33	13	11	6

Fonte: Próprio Autor.

4.1.1 ANÁLISE DAS AÇÕES X ODS, DE ACORDO COM O QUADRO 1

4.1.1.1 PONTOS RELEVANTES DO QUADRO 1:

- A totalidade dos programas, objetivos e eixos estratégicos (100%) apresenta alinhamento formal com os ODS, revelando uma decisão política institucionalizada e transversalizada no Estado.
- A diversificação do alinhamento por ODS indica um compromisso sistêmico, em vez de focalizado apenas em metas sociais ou ambientais.
- O uso dos ODS como estrutura integradora de políticas públicas reforça uma gestão mais orientada por resultados e mais conectada a compromissos globais.

4.1.1.2 PRIORIZAÇÃO DAS ODS

De acordo com o Quadro 1, as ações do Governo de Mato Grosso estão mais voltadas para as ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico) e 12 (Consumo e Produção Responsáveis). Vamos analisar a correlação disso, as vantagens e os pontos de atenção:

4.1.1.2.1 CORRELAÇÃO ENTRE AS ODS 16, 8 E 12 NO CONTEXTO DE MATO GROSSO:

- ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes): Reflete o compromisso com a governança transparente, o combate à corrupção, o acesso à justiça e a construção de instituições fortes e responsáveis. Em Mato Grosso, isso pode estar ligado à necessidade de fortalecer a administração pública, garantir a segurança jurídica para investimentos e promover a participação cidadã.
- ODS 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico): Indica a preocupação com a geração de emprego, o crescimento econômico sustentável, a formalização do trabalho e a melhoria das

condições de trabalho. Em Mato Grosso, um estado com forte setor agropecuário, isso pode estar relacionado ao desenvolvimento de cadeias produtivas sustentáveis, à valorização do trabalho no campo e à diversificação da economia.

- ODS 12 (Consumo e Produção Responsáveis): Demonstra o foco na gestão eficiente dos recursos naturais, na redução do desperdício, na promoção do consumo consciente e na adoção de práticas de produção mais limpas. Em Mato Grosso, isso é crucial devido à sua vasta área de produção agrícola e à importância da preservação ambiental.
- A correlação entre essas três ODS reside no fato de que elas se complementam e se reforçam mutuamente. Um governo transparente e eficiente (ODS 16) cria um ambiente favorável para o crescimento econômico (ODS 8), que, por sua vez, deve ser acompanhado de práticas de produção e consumo responsáveis (ODS 12) para garantir a sustentabilidade a longo prazo.

4.1.1.2.2 VANTAGENS DE PRIORIZAR AS ODS 16, 8 E 12:

- Desenvolvimento Sustentável: A priorização dessas ODS contribui para um modelo de desenvolvimento mais equilibrado, que concilia crescimento econômico, justiça social e preservação ambiental.
- Atração de Investimentos: Um ambiente de negócios transparente e com regras claras (ODS 16) atrai investidores, gerando empregos (ODS 8) e renda.
- Competitividade: A adoção de práticas de produção sustentáveis (ODS 12) pode agregar valor aos produtos de Mato Grosso, tornando-os mais competitivos no mercado nacional e internacional.
- Qualidade de Vida: O trabalho decente (ODS 8) e a gestão responsável dos recursos naturais (ODS 12) contribuem para a melhoria da qualidade de vida da população.
- Reputação: O alinhamento com os ODS melhora a imagem do governo e do estado, demonstrando compromisso com a sustentabilidade e a responsabilidade social.

4.1.1.2.3 PONTOS DE ATENÇÃO:

- Implementação: É fundamental que as ações planejadas sejam efetivamente implementadas e monitoradas, para que os resultados esperados sejam alcançados.
- Conflitos de Interesse: Em alguns casos, pode haver conflitos de interesse entre as diferentes ODS. Por exemplo, o crescimento econômico (ODS 8) pode gerar pressão sobre os recursos naturais (ODS 12). É importante buscar soluções que conciliem os diferentes objetivos.
- Engajamento da Sociedade: O sucesso das ações depende do engajamento da sociedade civil, do setor privado e de outros atores relevantes. É preciso garantir a participação e o controle social.
- Monitoramento e Avaliação: É essencial estabelecer indicadores claros e mecanismos de monitoramento e avaliação para acompanhar o progresso das ações e identificar oportunidades de melhoria.
- Equilíbrio: Embora as ODS 16, 8 e 12 sejam importantes, é fundamental não negligenciar as outras ODS. Todas as 17 ODS estão interligadas e contribuem para o desenvolvimento sustentável.

Em resumo, a priorização das ODS 16, 8 e 12 pelo Governo de Mato Grosso demonstra um compromisso com um modelo de desenvolvimento mais sustentável e responsável. No entanto, é crucial garantir a implementação efetiva das ações, o engajamento da sociedade e o monitoramento constante para que os resultados esperados sejam alcançados.

4.2 IDENTIFICAÇÃO DO PÚBLICO-ALVO TRANSVERSAL NOS PRODUTOS DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS

A transversalidade, implementada através da identificação do público-alvo transversal durante a elaboração dos produtos das ações governamentais do PPA 2024-2027, é um elemento central nas inovações do modelo de gestão estratégica de Mato Grosso. Essa prática busca atender às necessidades específicas de grupos sensíveis da sociedade que são impactados por diversas políticas públicas setoriais de forma transversal, independentemente da estrutura organizacional da Administração Pública.

Os públicos transversais identificados incluem, conforme MATO GROSSO (2024):

a) Adolescentes: adolescente a pessoa entre 12 (doze) e 18 (dezoito) anos de idade, conforme Estatuto da Criança e Adolescente, Lei nº 8.067, de 13/07/1990, em seu art. 2º;
b) Comunidades tradicionais e quilombolas: conforme a Política de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo

Decreto nº 6.040, de 07/02/2007, em seu art. 1º, são compreendidos aqui, os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

c) Crianças: considera-se criança a pessoa até 12 (doze) anos de idade incompletos, conforme Estatuto da Criança e Adolescente, Lei nº 8.067, de 13/07/1990, em seu art. 2º;
d) Juventude: a pessoa entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade, conforme o Estatuto da Juventude, Lei nº 12.852, de 05/08/2013, em seu art. 1º e parágrafo 1º;
e) Mulheres: considera-se aqui toda mulher, independentemente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, goza dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sendo-lhe asseguradas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social, de acordo com o art. 2º da Lei nº 11.340, de 07/08/2006;
f) Negros: conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga, conforme o Estatuto da Igualdade Racial, instituído pela Lei nº 12.288, de 20/07/2010, em seu art. 1º, inciso IV;
g) Pessoa com deficiência: consideradas nesta Lei aquelas que têm impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, conforme instituído no Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146, de 06/07/2015, em seu art. 2º;
h) Pessoa idosa: consideradas aquelas pessoas com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, conforme o Estatuto da Pessoa Idosa, Lei nº 10.741, de 01/10/2003, em seu art. 1º;
i) População em situação de rua: aquelas que têm seus direitos garantidos pela Política Nacional para a População em Situação de Rua, conforme instituído pelo Decreto nº 7.053, de 23/12/2009;
j) População LGBTQIAPN+: aqui abrangendo as pessoas que são Lésbicas, Gays, Bi, Trans, Queer/Questionando, Intersexo, Assexuais/Arromânticas/Agênero, Pan/Poli, Não-binárias e mais, com base na orientação sexual ou na identidade de genêro, conforme Manual de Comunicação LGBTQIAPN+, do Comitê da Equidade de Gênero e Raça do Poder Judiciários do Estado do Sergipe e seus direitos reconhecidos pelo Decreto nº 8.727 de 28/04/2016;
k) Povos indígenas: consideradas as pessoas indígenas conforme Lei nº 6.001, de 19/12/1973.

A identificação do público-alvo transversal ocorreu no nível do produto da ação, que indica um gênero de entrega a ser realizada durante a vigência do PPA. A inovação reside em desenhar produtos especificamente para atender às necessidades desses grupos sensíveis, como adolescentes, comunidades tradicionais, crianças, juventude, mulheres, negros, pessoas com deficiência, pessoas idosas, população em situação de rua, população LGBTQIAPN+ e povos indígenas. Os resultados decorrentes do PPA 2024-2027 para o público-alvo transversal, estão destacados abaixo, no quadro com resultados iniciais consolidados sobre o tema.

Quadro 2 – Resultados do PPA 2024-2027 do Poder Executivo consolidados por público-alvo transversal

Público-Alvo Transversal	Quantidade de elementos com público-alvo transversal identificado no PPA 2024-2027 do Poder Executivo				
	Produtos das Ações	Ação Governamental	Programa de Governo	Objetivo Estratégio	Eixo Estratégio
Adolescente	49	39	9	6	2
Comunidades tradicionais/quilombolas	48	34	8	7	2
Criança	47	36	8	6	2
Juventude	51	38	10	8	3
Mulheres	58	40	11	8	3
Negros	36	22	7	7	2
Pessoa com deficiência	56	35	10	8	2
Pessoa idosa	52	29	9	6	2
População em situação de rua	11	11	6	5	1
População LGBTQIAPN+	37	22	7	5	1
Povos indígenas	41	27	9	8	4

Fonte: Próprio Autor.

4.2.1 ANÁLISE DA PRIORIZAÇÃO DOS PRODUTOS POR PÚBLICO CONFORME QUADRO 2:

4.2.1.1 ACHADOS SIGNIFICATIVOS DO QUADRO 2:

- A inclusão de 11 grupos sensíveis promove uma abordagem de equidade e justiça social no planejamento público.
- A identificação dos públicos transversais no nível do produto da ação estimula uma entrega mais focada, mensurável e passível de avaliação com base em impacto real.
- Essa abordagem rompe com o paradigma verticalizado do planejamento público tradicional e promove um Estado mais sensível às vulnerabilidades sociais.

4.2.1.2 OS PÚBLICOS PRIORIZADOS

O Quadro 2 detalha os resultados do PPA 2024-2027 do Poder Executivo de Mato Grosso consolidados por público-alvo transversal. O fato de haver um número maior de "produtos" planejados para Mulheres, Pessoas com Deficiência e Juventude indica que o governo estadual está direcionando mais ações e recursos para atender às necessidades específicas desses grupos.

Possíveis Conclusões sobre as Priorizações:

- Reconhecimento de Vulnerabilidades Específicas: A alta priorização de Mulheres, Pessoas com Deficiência e Juventude pode indicar que o governo reconhece as vulnerabilidades específicas e as desigualdades enfrentadas por esses grupos em Mato Grosso. Isso pode ser resultado de estudos, dados estatísticos ou demandas da sociedade civil que apontam para a necessidade de ações mais direcionadas.
- Alinhamento com Políticas Nacionais e Internacionais: As prioridades podem estar alinhadas com políticas nacionais e internacionais de proteção e promoção dos direitos das mulheres, das pessoas com deficiência e da juventude. O governo pode estar buscando cumprir metas estabelecidas em leis, convenções ou acordos globais.
- Demandas da Sociedade Civil: A pressão e a mobilização da sociedade civil organizada, de movimentos sociais e de grupos de defesa dos direitos das mulheres, das pessoas com deficiência e da juventude podem ter influenciado a definição das prioridades do governo.
- Importância Demográfica e Social: Mulheres, Pessoas com Deficiência e Juventude representam parcelas significativas da população de Mato Grosso. O governo pode estar priorizando esses

grupos por reconhecer sua importância demográfica e social para o desenvolvimento do estado.

- Investimento no Futuro: A priorização da Juventude pode ser vista como um investimento no futuro do estado. Ao direcionar mais recursos e ações para os jovens, o governo busca garantir seu desenvolvimento, sua educação e sua inserção no mercado de trabalho, preparando-os para assumir papéis de liderança e contribuir para o crescimento de Mato Grosso.
- Superação de Desigualdades Históricas: A priorização de Mulheres e Pessoas com Deficiência pode ser uma tentativa de superar desigualdades históricas e de promover a inclusão social. O governo pode estar buscando garantir que esses grupos tenham acesso igualitário a oportunidades e serviços, combatendo a discriminação e a exclusão.

Em resumo, a priorização de Mulheres, Pessoas com Deficiência e Juventude no planejamento do governo de Mato Grosso reflete um compromisso com a inclusão social, a superação de desigualdades e o atendimento às necessidades específicas desses grupos. Essa priorização pode ser resultado de uma combinação de fatores, incluindo o reconhecimento de vulnerabilidades, o alinhamento com políticas nacionais e internacionais, as demandas da sociedade civil e a importância demográfica e social desses grupos.

4.2.2 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O PÚBLICO ALVO TRANSVERSAL

A transversalidade é imprescindível para o planejamento de políticas públicas eficazes. Ela permite enfrentar a complexidade dos problemas sociais, integrando diferentes setores governamentais para soluções colaborativas e abrangentes. Ao abordar as múltiplas dimensões das desigualdades sociais de forma interseccional, garante a promoção de direitos e a superação de injustiças. Seu foco em grupos específicos e temas como sustentabilidade assegura coerência e coordenação nas ações governamentais. Mais que isso, a transversalidade impulsiona uma gestão moderna, participativa e responsável, baseada no compartilhamento de responsabilidades e na articulação entre diferentes esferas de governo. Em resumo, adotar a transversalidade significa construir uma administração pública mais eficiente, justa e atenta às reais necessidades da sociedade.

Em suma, a transversalidade, por meio da identificação do público-alvo transversal e do alinhamento com os ODS, é uma das principais inovações metodológicas que modernizam o modelo de gestão estratégica do estado de Mato Grosso no PPA 2024-2027. Essas inovações visam promover políticas públicas mais inclusivas, eficazes e alinhadas com a agenda global de desenvolvimento sustentável.

Os resultados decorrentes do PPA 2024-2027 para o público-alvo transversal são destacados em quadros que apresentam os resultados iniciais consolidados sobre o tema. A integração da identificação do público-alvo transversal com o alinhamento aos ODS pode ser visualizada na estrutura da programação do Estado, com ações governamentais que impulsionam os ODS e atendem ao público-alvo transversal, conforme detalhado no RAG – Relatório Anual de Gestão (RAG, 2025) do exercício de 2024, anexo da Prestação de Contas do Governo.

4.3. A TRANSVERSALIDADE NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO FEDERAL

A experiência do estado de Mato Grosso ecoa a crescente importância da transversalidade no planejamento e orçamento em outras esferas governamentais, especialmente no nível federal. Em MPO (2024), o "Guia Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento", elaborado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Fundação Tide Setubal, busca contribuir para a gestão pública brasileira, subsidiando a prática da transversalidade nos Planos Plurianuais (PPA) e Orçamentos Anuais.

O guia define transversalidade como a incorporação das perspectivas de sujeitos e temas estratégicos na ação governamental, prevendo a articulação de frentes de ação pública e soluções integrais para problemas complexos. As Agendas Transversais estabelecidas pelo PPA 2024-2027 federal incluem Mulheres, Crianças e Adolescentes, Igualdade Racial, Povos Indígenas e Meio Ambiente, refletindo a priorização dessas perspectivas no planejamento e orçamento da União a partir de 2024.

A transversalidade, no contexto federal, busca garantir uma administração pública mais responsável,

capaz de incluir diversas perspectivas e lidar com desafios como a complexidade dos problemas públicos, a garantia de direitos, a superação de desigualdades e a promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável. A estratégia contribui para encontrar soluções para problemas complexos, favorecer a garantia de direitos, assegurar a atuação justa do governo e apoiar a transformação organizacional do Estado.

A implementação da transversalidade no planejamento e orçamento federal envolve diversas dimensões, desde a intencionalidade político-institucional até a promoção da participação social e a criação de arranjos institucionais de coordenação. O PPA 2024-2027 federal e o PLOA (Projeto de Lei Orçamentária Anual) 2024 apresentam inovações nesse sentido, com a identificação das ações orçamentárias que financiam as Agendas Transversais e a categorização das despesas como exclusivas ou não exclusivas. O Resumo e Demonstrativo das Agendas Transversais e Multissetoriais, enviado ao Congresso Nacional como parte das informações complementares do PLOA 2024, evidencia esse esforço de transparência e marcação orçamentária sensível às perspectivas transversais.

O processo de transversalização no planejamento e orçamento requer a produção e disponibilização de dados desagregados, a realização de consultas amplas, o desenho de políticas e programas com objetivos e metas específicos para os públicos e temas das Agendas Transversais, e a alocação eficiente de recursos orçamentários. A orçamentação sensível às perspectivas transversais envolve metodologias de identificação e categorização de despesas, bem como a modificação de instrumentos e procedimentos orçamentários.

O monitoramento e a avaliação das políticas e programas transversais devem ser igualmente sensíveis às perspectivas priorizadas, com a coleta e produção de dados desagregados e o estabelecimento de instâncias de governança e coordenação. A participação da sociedade civil e dos sujeitos das políticas públicas no monitoramento e avaliação é fundamental para garantir a efetividade das ações e promover as correções de rumo necessárias.

4.4. DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA TRANSVERSALIDADE

Apesar dos avanços e da crescente importância da transversalidade, sua consolidação na prática da administração pública enfrenta inúmeros desafios. MPO (2024) destaca quatro eixos de tensão observados no avanço da transversalidade nas políticas públicas:

- Os sujeitos de políticas públicas e os temas estratégicos: A escolha e definição das perspectivas a serem incorporadas nas ações de governo dependem da intenção político-institucional e da explicitação dos marcos conceituais, muitas vezes disputados na arena política e social. A temática ambiental, por exemplo, demonstra a evolução e o reposicionamento das perspectivas ao longo do tempo.
- As instituições e os recursos: A operacionalização da transversalidade pode gerar tensões na alocação de recursos entre órgãos setoriais e transversais. Lideranças políticas e gerenciais engajadas e equipes treinadas são fundamentais para o sucesso da estratégia. A legitimidade da Agenda Transversal sustenta-se na expertise técnica e na participação democrática. A devida canalização de recursos e a capacitação de equipes são obstáculos a serem superados.
- Os discursos e as práticas: É crucial garantir que o discurso da transversalidade se traduza em práticas concretas, com a continuidade da intencionalidade político-institucional e o aporte de recursos necessários. Não há uma receita única para operacionalizar a transversalidade, sendo fundamental adaptar instrumentos e técnicas às necessidades específicas de cada contexto. A participação democrática e inclusiva é indispensável.
- A participação e o controle social: Processos de transversalização devem levantar questões para quem são os resultados e para quem os recursos estão sendo destinados, exigindo novas formas de fazer política pública com protagonismo social. A integração de conhecimentos locais e a superação de brechas na incorporação dos resultados dos espaços de participação social são desafios importantes.

Outros desafios incluem a articulação federativa entre União, estados e municípios, o relacionamento entre poderes, e a interlocução com o nível

transnacional. A construção de espaços de governança que favoreçam a articulação federativa e a participação social é essencial para o sucesso da transversalidade.

5. CONCLUSÃO

A incorporação da transversalidade e o alinhamento com a Agenda 2030 e seus ODS representam elementos centrais no processo de modernização do Modelo de Gestão Estratégica do estado de Mato Grosso, conforme evidenciado no PPA 2024-2027. O principal objetivo da metodologia adotada foi justamente a modernização desse modelo de gestão, influenciando os demais elementos que constituem o PPA.

A forte integração dos ODS e a inovadora incorporação da transversalidade através da identificação do público-alvo específico são conclusões centrais sobre o PPA 2024-2027. Essas abordagens refletem um esforço para modernizar a gestão estratégica, tornando-a mais alinhada com os desafios globais de desenvolvimento sustentável e mais sensível às necessidades dos diversos grupos que compõem a sociedade mato-grossense, em consonância com o princípio de não deixar ninguém para trás.

A experiência de Mato Grosso, em sintonia com as diretrizes e inovações discutidas no âmbito federal, demonstra o potencial da transversalidade e dos ODS para transformar a gestão pública, tornando-a mais eficiente, equitativa e responsiva às demandas da sociedade. Superar os desafios inerentes à implementação dessas abordagens requer um compromisso contínuo com a intencionalidade político-institucional, a alocação de recursos adequados, a capacitação de equipes, a promoção da participação social e a articulação entre diferentes níveis de governo e poderes. Esta ação é um marco paradigmático no modo de se planejar e gerir o futuro de um território. Ao colocar os sujeitos das políticas públicas no centro da equação, o Estado deixa de atuar apenas como gestor de processos para se tornar um agente ativo de transformação social e ambiental.

Mais do que aderir a uma agenda internacional, o modelo apresentado é um chamado para reinvenção da gestão pública brasileira, baseada em empatia, evidência e compromisso intergeracional.

O planejamento deixa de ser um exercício burocrático para tornar-se um instrumento ético e político de construção de futuro — onde ninguém fica para trás, porque todos são vistos, considerados e respeitados.

O sucesso desta iniciativa é fundamental para a construção de um futuro mais justo, inclusivo e sustentável.

5.1 TRABALHOS FUTUROS – PROPOSTAS DE CONTINUIDADE DO ESTUDO

- Avaliação de Impacto dos Produtos por Público-Alvo Transversal: Estudar como os produtos implementados afetam, de fato, os públicos identificados e se contribuem para a superação das desigualdades.
- Georreferenciamento e Interseccionalidade: Analisar a distribuição territorial das ações por público transversal, integrando a lógica interseccional e territorial para apoiar decisões de investimento público.
- Indicadores ODS Customizados para Mato Grosso: Desenvolver um painel de indicadores estaduais para os ODS com metas intermediárias locais até 2030.
- Modelo Comparativo Interfederativo: Comparar a experiência mato-grossense com outros estados que adotaram modelos semelhantes, como Ceará, Pernambuco ou Rio Grande do Sul, no uso dos ODS e da transversalidade.

6. Referências

1. FONSECA, L. M.; CARVALHO, T. M.; PESSÔA, R. A. Políticas públicas e transversalidade: desafios para a institucionalização da equidade no planejamento governamental. Cadernos EBAPE.BR, v. 19, n. 2, p. 325–344, 2021.
2. MATO GROSSO. Lei nº 11.606, de 09 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/norma-juridica/urn:lex:br;mato.grosso:estadual:lei.ordinaria:2021-12-09;11606/ficha-tecnica. Acesso em: 21 abr. 2025.
3. MATO GROSSO. Lei n. 12.432 de 09 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2024-2027 e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Cuiabá, MT, 2024a.
4. MPO. Transversalidade nas políticas públicas, no plano e no orçamento Ministério do Planejamento e Orçamento. -- Brasília: Subsecretaria de Temas Transversais/SOF/MPO, 2024. 084 p.: il.
5. OLIVEIRA, R. A. Orçamento sensível ao gênero: desafios da implementação no contexto brasileiro. Revista do Tesouro Nacional, Brasília, n. 77, p. 45–61, 2020.
6. ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org. Acesso em: 15 abr. 2025.
7. RAG. Relatório da Anual de Gestão (RAG – 2024). 2025. Disponível em: https://seplag.mt.gov.br/images/files/responsive/Planejamento/2024/RAG_/RAG_2024_assinado_CASACIVILDEC202500095A_compressed_1.pdf Acesso em: 14 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Modernização Orçamentária nos Estados: O papel dos marcos de médio prazo na gestão fiscal e orçamentária.

- **Ricardo Roberto de Almeida Capistrano**
  Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Mato Grosso, Brasil
  E-mail: ricardo.capistrano@sefaz.mt.gov.br
- **Rogério de Oliveira e Sá**
  Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Mato Grosso, Brasil
  E-mail: rogerio.sa@sefaz.mt.gov.br
- **Dejane Arruda de Carli Zambrim**
  Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Mato Grosso, Brasil
  E-mail: dejane.zambrim@sefaz.mt.gov.br
- **Rogério Luiz Gallo**
  Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Mato Grosso, Brasil
  E-mail: Rogerio.Gallo@sefaz.mt.gov.br

Resumo

Este artigo discute a importância da adoção de marcos fiscais e orçamentários de médio prazo como instrumentos essenciais para modernizar a gestão orçamentária pública, com ênfase no caso do estado de Mato Grosso. A abordagem busca integrar o planejamento de longo prazo com a execução orçamentária anual, promovendo maior previsibilidade, sustentabilidade fiscal e eficiência na alocação de recursos. São apresentados os conceitos e aplicações do Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP), do Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP) e do Marco de Desempenho de Médio Prazo (MDMP), destacando-se sua contribuição para o alcance dos três pilares da gestão de despesas públicas: disciplina fiscal agregada, eficiência alocativa e eficiência técnica. O modelo adotado em Mato Grosso diferencia-se pela estrutura de governança mista — articulando diretrizes centralizadas (top-down) e contribuições setoriais (bottom-up) — e pela implementação de ciclos periódicos de monitoramento, que garantem a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) e os marcos de médio prazo. Conclui-se que a institucionalização desses marcos, quando associada a mecanismos eficazes de avaliação e monitoramento, fortalece a credibilidade orçamentária e contribui significativamente para uma gestão pública orientada por resultados.

Palavras-chave: Sustentabilidade fiscal; Marco Orçamentário de Médio Prazo; Gestão Fiscal; Orçamentária.

1. INTRODUÇÃO

Os marcos de despesas de médio prazo são uma ferramenta estratégica para o planejamento de orçamentos e a gestão financeira pública, com o objetivo de garantir o financiamento sustentável das políticas públicas. Muitos programas governamentais necessitam de recursos ao longo de vários anos e geram benefícios futuros, mas o orçamento anual geralmente desconsidera esses custos e benefícios futuros. Por isso, o planejamento plurianual é uma característica central dos marcos, pois estabelece prioridades e distribui recursos com uma visão de longo prazo. Isso permite que o nível e a composição dos gastos públicos sejam ajustados de acordo com as necessidades emergentes de cada área governamental (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 7-10).

Os marcos de despesas de médio são fundamentais para integrar a estratégia fiscal do governo ao orçamento, considerando um horizonte de tempo mais longo. Esses marcos proporcionam uma política fiscal mais transparente e responsável. Além disso, os marcos de médio prazo ajudam a alinhar o orçamento com a estratégia fiscal do governo, considerando não só o presente, mas também o que pode acontecer nos próximos anos. Esses marcos tornam a política fiscal mais clara e responsável, e ajudam no controle das contas públicas. Na prática, isso se traduz em um relatório atualizado todos os anos, que apresenta projeções econômicas e fiscais, considerando diferentes cenários, riscos e prioridades do governo (FRITSCHER et al., 2024).

Os marcos fiscais de médio prazo têm um papel importante na transformação das metas e limitações fiscais em planos orçamentários mais amplos e detalhados, sempre orientados por prioridades estratégicas. Quando bem aplicados, esses marcos ajudam a garantir que os gastos do governo fiquem dentro do que é possível financeiramente, que o dinheiro público seja direcionado para o que realmente importa, e que os serviços prestados à população sejam mais eficientes e menos onerosos.

Nesse sentido, os marcos fiscais e orçamentários contribuem diretamente para três grandes objetivos da gestão pública: manter o equilíbrio das contas, aplicar bem os recursos disponíveis e melhorar a qualidade dos serviços prestados. Já o modelo de orçamento anual, usado isoladamente na sua forma tradicional, muitas vezes não dá conta de cumprir esses objetivos. Cada vez mais, a política fiscal tem adotado uma abordagem voltada para o médio prazo, considerando a sustentabilidade da dívida pública e diretrizes fiscais que se estendem por vários anos — em alguns casos, com regras permanentes (BANCO MUNDIAL, 2013).

No estado de Mato Grosso, a Programação Estratégica do Gasto Público (PEGP) visa unir os objetivos de disciplina fiscal, eficiência na alocação de recursos e eficiência técnica. Com isso, o governo pode concentrar-se em melhorar a eficiência dos gastos sem ter que lidar com as consequências de desequilíbrios fiscais persistentes. Um gasto público eficiente facilita a manutenção da disciplina fiscal, uma vez que a redução do desperdício alivia as restrições de recursos.

Os marcos fiscais de médio prazo têm como função converter metas macrofiscais e suas restrições em planos orçamentários agregados e detalhados de despesa, orientados por prioridades estratégicas. Quando efetivamente implementados, os Marcos Fiscais de Médio Prazo (MFMP) contribuem para que os gastos públicos respeitem os limites de disponibilidade de recursos, assegurem a consistência entre alocação orçamentária e prioridades de gasto, e promovam a provisão eficiente de bens e serviços públicos.

Dessa forma, os marcos fiscal e orçamentário constituem instrumentos relevantes para o aprimoramento da gestão de despesas públicas, ao favorecerem a disciplina fiscal, a alocação eficiente de recursos e a eficácia operacional do gasto público. Em contraste com o orçamento anual tradicional, que frequentemente não é capaz de atingir esses objetivos de forma integrada, observa-se uma tendência crescente de formulação da política fiscal com enfoque de médio prazo. Essa abordagem é sustentada por análises de sustentabilidade da dívida pública e por diretrizes fiscais plurianuais, em alguns contextos reforçados por regras fiscais permanentes (BANCO MUNDIAL, 2013).

2. OBJETIVOS

Nesse contexto, os marcos têm um impacto direto na qualidade do planejamento orçamentário e na credibilidade do orçamento, contribuindo para um bom desempenho fiscal. Este estudo propõe a implementação do MOMP no estado de Mato Grosso como ferramenta essencial para modernizar a gestão orçamentária, promovendo previsibilidade, equilíbrio fiscal e otimização do gasto público.

O artigo está estruturado em cinco partes, incluindo as considerações introdutórias e a definição dos objetivos; na sequência, é apresentado a metodologia empregada, seguido pelos resultados que destacam o modelo adotado pelo estado de Mato Grosso, por fim, as conclusões finais do trabalho.

3. METODOLOGIA

A consolidação de uma gestão fiscal mais eficiente, estratégica e orientada a resultados requer o uso de instrumentos capazes de articular o planejamento de médio e longo prazos com a execução orçamentária anual. Nesse contexto, destacam-se três pilares fundamentais: o Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP), o Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP) e o Marco de Desempenho de Médio Prazo (MDMP).

Cada um desses instrumentos desempenha um papel complementar na estruturação de um arcabouço sólido de planejamento e controle fiscal. O MFMP estabelece metas fiscais agregadas com base em premissas macroeconômicas e na análise de riscos. O MOMP, por sua vez, define os tetos de despesas por área temática conforme as prioridades setoriais, integrando os fluxos orçamentários descendentes ("top-down") e ascendentes ("bottom-up") na alocação de recursos.

Já o MDMP orienta a administração pública para a obtenção de resultados concretos, ao vincular os gastos públicos aos produtos e impactos esperados dos programas governamentais, fortalecendo, assim, a lógica do Orçamento por Resultado.

Nesse sentido, esta seção apresenta algumas definições relevantes e a metodologia desenvolvida pelo Estado de Mato Grosso para a implementação desses marcos.

DEFINIÇÕES:

O Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP) define metas fiscais agregadas em consonância com as premissas macroeconômicas (receita, despesa, resultado, dívida pública) e limites gerais para as despesas, compatíveis com a disponibilidade de recursos a médio prazo. Inclui ainda a análise dos riscos fiscais.

Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP): Estabelece para o médio prazo, tetos gerais anuais em consonância com os objetivos de longo prazo da política fiscal, e gastos específicos por área temática conforme as prioridades definidas setorialmente (priorização estratégica).

Na definição dos limites orçamentários para o MOMP busca-se "de cima para baixo" – Top-down (órgão central fixa os tetos de despesas para os órgãos executores) e com as informações "de baixo para cima" – Bottom-up (os órgãos executores fornecem sua própria visão acerca da alocação de recursos).

Marco de Desempenho de Médio Prazo (MDMP): Define estratégias setoriais com especificação dos resultados dos programas em relação às metas orçamentárias previstas. Muda o foco de insumos (inputs) para tornar-se um instrumento orientado para medição e avaliação dos produtos (outputs) e resultados (outcomes) dos programas governamentais, visando avaliar o desempenho alocativo no uso dos recursos orçamentários com a implementação do Orçamento por Resultado (OpR).

MODELO APRESENTADO PELO ESTADO DE MATO GROSSO:

No caso de Mato Grosso, está sendo adotado o modelo misto, ou seja, com o órgão central fixando os tetos de despesas para os órgãos executores, a partir da análise da execução física, orçamentária e financeira dos 02 (dois) exercícios anteriores, concomitantemente às informações estratégicas repassadas pelos mesmos órgãos executores a respeito das suas escolhas acerca da alocação de recursos.

Os marcos Fiscal e Orçamentário têm três objetivos principais, conforme mencionado no relatório:

- **Disciplina Fiscal Agregada:** Este objetivo busca garantir que as finanças públicas sejam geridas de forma responsável, evitando déficits excessivos e promovendo a sustentabilidade fiscal a longo prazo.
- **Eficiência na Alocação de Recursos**: Este objetivo visa assegurar que os recursos financeiros sejam alocados de maneira eficaz, priorizando áreas que necessitam de investimento e que podem gerar maior impacto nas políticas públicas. Logo, refere-se à distribuição de recursos de modo a maximizar o bem-estar econômico da sociedade. Isso ocorre quando os bens e serviços são alocados de acordo com as preferências dos consumidores, de maneira que não seja possível melhorar a situação de uma pessoa sem prejudicar a outra. Em uma economia alocativamente eficiente, o preço dos bens e serviços reflete tanto seu valor marginal para os consumidores quanto seu custo marginal de produção.
- **Eficiência Técnica:** Este objetivo refere-se à melhoria dos processos e práticas de gestão

financeira, buscando otimizar a execução orçamentária e a utilização dos recursos disponíveis. Em suma, diz respeito à capacidade de uma organização de produzir a maior quantidade possível de bens ou serviços utilizando os recursos disponíveis. Em outras palavras, uma operação é considerada tecnicamente eficiente quando não há desperdício de recursos e todos os insumos são utilizados de maneira otimizada para maximizar a produção.

Esses objetivos são fundamentais para o monitoramento e avaliação do marco orçamentário, especialmente no que diz respeito à implementação de ciclos especiais que atendam às expectativas do teto orçamentário anual.

ETAPAS DE IMPLEMENTAÇÃO DOS MARCOS

As etapas de implementação dos marcos orçamentários, são divididas em três estágios principais, adaptado da proposta do Banco Mundial (2013, p. 18-19), BID (2019, p. 327), Gadelha, Andrade e Figueiredo (2023), Fortis e Gasparini (2017, p. 129) e Bijos (2022, p. 177);

1. MARCO FISCAL DE MÉDIO PRAZO (MFMP):

Modelo de Governança: Top-down.

Conceito: Envolve a **declaração da estratégia macrofiscal** que acompanha o anexo de metas e riscos fiscais da LDO, contém a análise da sustentabilidade da dívida, definição de metas de previsões macroeconômicas e fiscais de médio prazo.

Foco: Aspectos macrofiscais e cumprimento de metas.

Detalhamentos: Inclui projeções de variáveis macroeconômicas e fiscais, especificação de tetos plurianuais de despesas e receitas, e definição de metas de dívida e déficit.

2. MARCO ORÇAMENTÁRIO DE MÉDIO PRAZO (MOMP):

- **Modelo de Governança:** Top-down e bottom-up.
- **Conceito:** Alocação de recursos com base em prioridades estratégicas, limitadas pela disponibilidade do teto orçamentário plurianuais, deve compor o anexo da LOA. Assim como, na definição da estratégia **orçamentária documento que acompanha o anexo de metas e riscos fiscais com** definições claras de priorização, controle e avaliação da qualidade do gasto público
- **Foco:** Aspectos fiscais, alocativos e na qualidade do gasto público.
- **Detalhamentos:** Abrange o planejamento das necessidades de despesas, alocação de recursos para prioridades estratégicas e garantia de consistência com os objetivos macrofiscais definidos no MFMP.

No contexto da implementação do MOMP no caso do estado de Mato Grosso, entendeu-se necessário criar ciclos especiais, com o objetivo de garantir o monitoramento e a avaliação do marco, assegurando a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento e os marcos fiscal e orçamentário, por meio de ciclos especiais de monitoramento e avaliação. A seguir, destacam-se os três ciclos de curto prazo:

2.1 CICLOS ESPECIAIS

O ciclo especial é um processo de monitoramento e avaliação que visa acompanhar o desempenho das unidades orçamentárias ao longo do exercício financeiro. Ele é estruturado em quatro ciclos, cada um com objetivos específicos:

- **1º Ciclo Especial:** Avalia a expectativa de desempenho das unidades orçamentárias, considerando a capacidade de planejamento e execução. A nota de desempenho varia de 0 a 10, sendo calculada com base em critérios como a capacidade de planejamento, capacidade de execução e eficácia da execução orçamentária (até março).
- **2º Ciclo Especial:** A avaliação da expectativa de desempenho, revisando as notas com base na execução orçamentária até aquele ponto do exercício (até junho).
- **3º Ciclo Especial:** A avaliação da expectativa de desempenho, permitindo ajustes e correções conforme necessário, com base nas informações coletadas nos ciclos anteriores (até setembro).
- **4º Ciclo Especial:** Avalia o resultado final alcançado pelas unidades setoriais após o encerramento do exercício (janeiro a dezembro). Este ciclo fornece uma visão abrangente do desempenho das unidades em relação às metas estabelecidas e é divulgado após a conclusão do exercício financeiro.

O ciclo especial é uma ferramenta importante para garantir a transparência e a responsabilidade na gestão orçamentária, permitindo que as unidades orçamentárias sejam monitoradas de forma contínua e que

ajustes possam ser feitos ao longo do ano para melhorar a eficiência e a eficácia na execução do orçamento.

Por fim, o Marco de Desempenho de Médio Prazo (MDMP), envolve a avaliação do desempenho das unidades orçamentárias, em relação às metas estabelecidas em seus indicadores e resultados, assegurando que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e eficaz. Usa as alocações orçamentárias para incentivar um desempenho melhor.

Essas etapas são fundamentais para garantir que o planejamento orçamentário esteja alinhado com as prioridades do governo e que os recursos sejam utilizados de maneira responsável e eficiente.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Conforme discutido ao longo deste trabalho, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) exerce função estratégica na articulação entre o Plano Plurianual (PPA), que expressa as orientações de longo prazo do governo, e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que operacionaliza essas diretrizes em programas e ações de curto prazo. A LDO define as prioridades programáticas, os métodos de implementação e os parâmetros de alocação de recursos, ao mesmo tempo em que disciplina a elaboração e a execução orçamentária.

De acordo com Albuquerque, Medeiros e Feijó Silva (2013), suas funções constitucionais abrangem a orientação da LOA, a proposição de alterações na legislação tributária e a formulação da política para as agências de fomento. A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a LDO passou também a estabelecer metas de equilíbrio fiscal e diretrizes para o ajuste em cenários de frustração de receitas ou elevação do endividamento público.

Além de incluir o Anexo de Metas Fiscais — que projeta receitas, despesas e resultados para o exercício atual e os dois seguintes — a LDO, na experiência do Estado de Mato Grosso, também se integra aos marcos de médio prazo: o Marco Fiscal (MFMP), o Marco Orçamentário (MOMP) e o Marco de Desempenho (MDMP). Esses instrumentos, alinhados ao modelo de Orçamento por Resultado, definem metas setoriais, limites de despesa e estratégias baseadas em prioridades estruturais de longo prazo. O processo é construído de forma combinada, com diretrizes centralizadas pelo órgão gestor e contribuições dos órgãos executores, que informam as demandas específicas e justificativas de alocação de recursos.

Ressalta-se, contudo, que o quadro de médio prazo não se restringe a uma ferramenta de projeção de agregados fiscais. Trata-se de um marco institucional voltado à definição de objetivos fiscais plurianuais, cuja efetividade depende da integração entre as fases de formulação, aprovação e execução do orçamento.

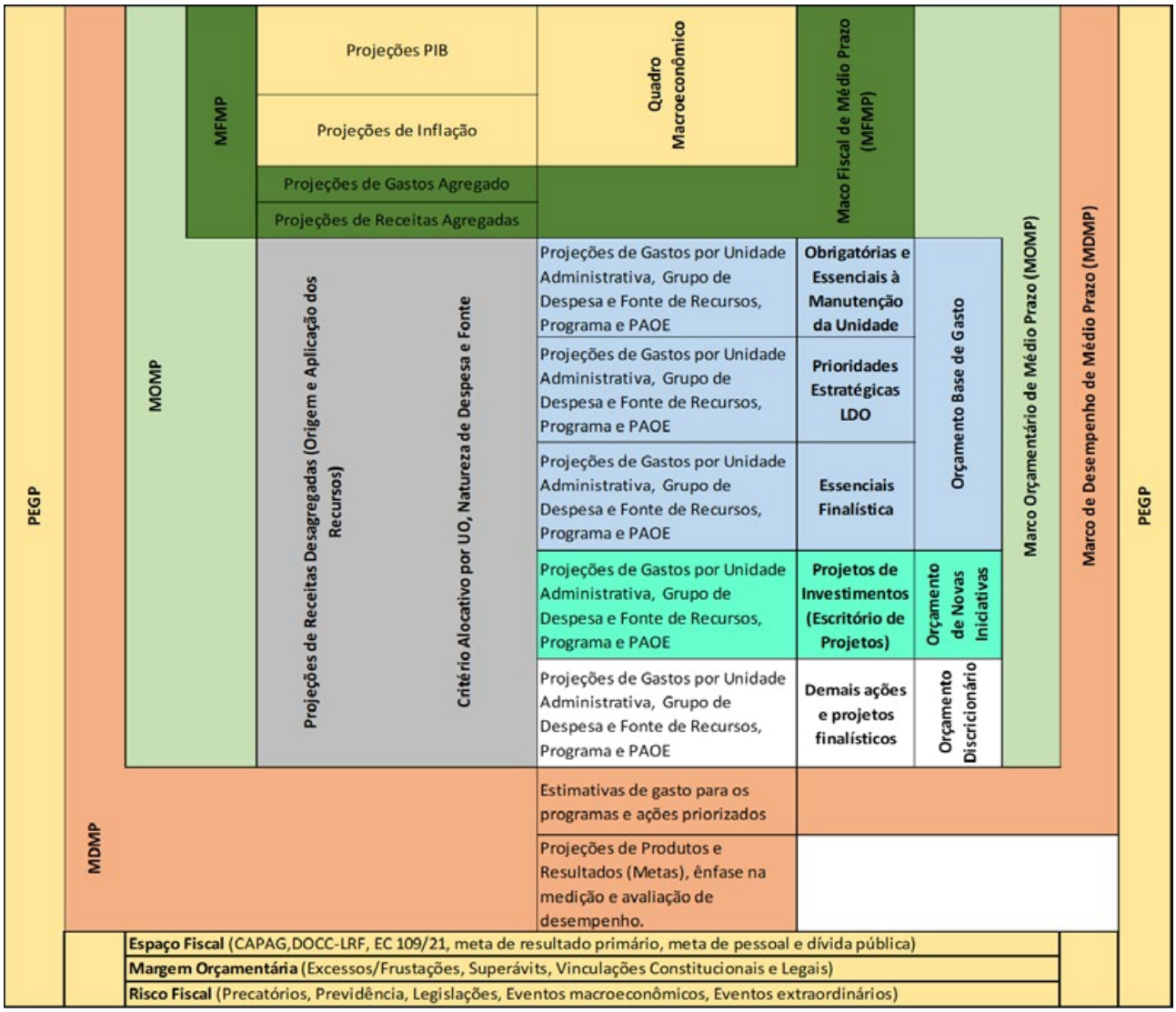
A Figura 1 a seguir representa, de forma esquemática, esse processo de convergência entre os instrumentos de planejamento e os marcos de médio prazo no âmbito da gestão orçamentária estadual.

Figura 1 – Como os marcos de médio prazo se encaixam no marco fiscal mais amplo.

Fonte: FMI, 2017, pág. 25.

O modelo adotado dos marcos de despesa do estado de Mato Grosso compatibiliza os instrumentos de planejamento previsto na Constituição Federal, assegurando a conexão entre os instrumentos de Planejamento Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Especificamente, o MOMP contempla as projeções por níveis de priorização, as despesas obrigatórias, aquelas decorrentes de obrigação legal, despesas essenciais à manutenção das unidades, despesas prioritárias (prevista no anexo da LDO) e essenciais finalísticas[1]. Esse conjunto de despesas são definidas como orçamento base de gasto (OBG), asseguram o rol de despesas, essenciais para o funcionamento da máquina pública e obrigatórias por lei.

Figura 2 – Modelo de Programação Estratégica Médio Prazo da Despesa do Estado de Mato Grosso.



Fonte: Elaboração própria, adaptado do BID (2007) e OCDE (2001).

1 Diz respeito a relevância da política, em geral está associada à própria razão de ser do órgão executor.

No modelo adotado pelo estado, temos que os conceitos das categorias dos orçamentos e tipificação das despesas:

- **ORÇAMENTO BASE DE GASTO (OBG):** É o orçamento destinado às despesas obrigatórias e essenciais para a manutenção das unidades setoriais, de caráter continuado, bem como às políticas públicas atuais de curto e médio prazos, de caráter prioritário e finalístico, com metas de desempenho e alcance de resultados pactuados. Esse orçamento tem prioridade na alocação dos recursos e as metas e resultados serão monitorados e avaliados de forma contínua a cada ciclo de planejamento orçamentário.

Tipificação das despesas do OBG:

a) Despesas obrigatórias
b) Despesas essenciais para a manutenção da Unidade;
c) Despesas prioritárias e estratégicas (Anexo de Prioridades e Metas da LDO);
d) Despesas Essenciais Finalísticas (deve observar os critérios de tipificação do OBG).

- **ORÇAMENTO DE NOVAS INICIATIVAS:** É o orçamento destinado aos novos projetos de investimentos, está condicionado à existência de espaço fiscal e às análises de viabilidade técnica-econômica, orçamentária e financeira. Esse orçamento, na escala de priorização do gasto, deve ser alocado após a programação do OBG, com a pactuação de metas e resultados, os quais serão monitorados e avaliados de forma contínua a cada ciclo de planejamento orçamentário.

Tipificação das despesas do ONI:

e) Projetos de Investimentos

- **ORÇAMENTO DISCRICIONÁRIO:** É o orçamento destinado ao atendimento das demais necessidades das unidades setoriais e que não estão enquadradas nas categorias anteriores.

Tipificação das despesas do OD:

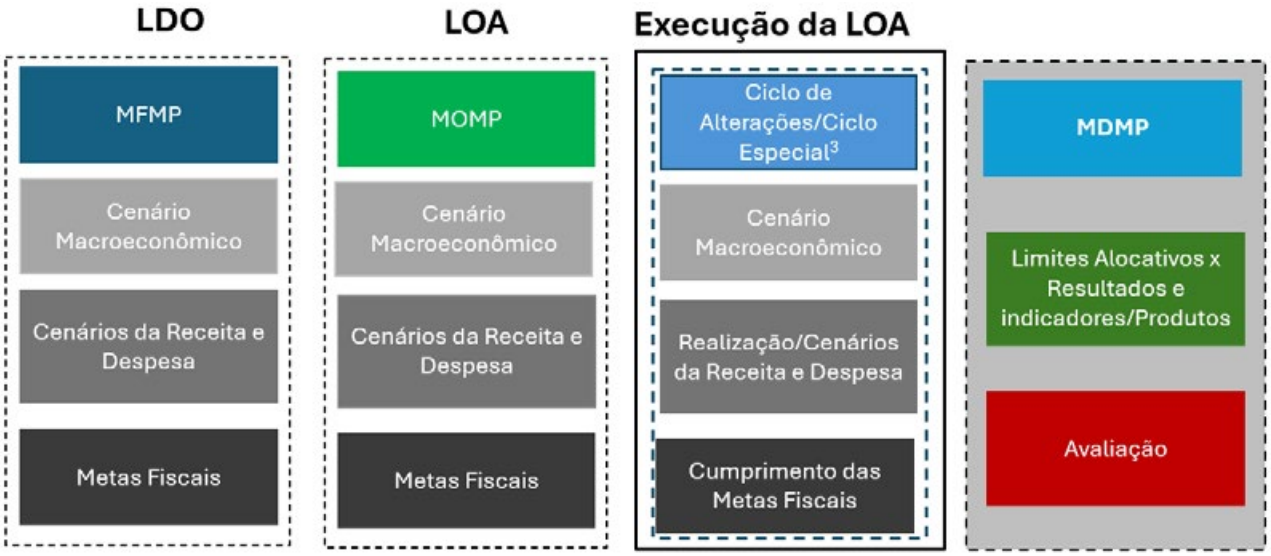
f) Demais ações e projetos finalísticos.

No modelo proposto para o estado de Mato Grosso a compatibilização dos marcos de curto e médio prazo pode ser esquematicamente visualizada na imagem da figura a seguir. Nos cenários de LDO e LOA o que diferencia é o nível de detalhamento das receitas e despesas como demonstrado na figura 2. Na LOA os tetos[2] são definidos por Projeto, Atividade ou Operações Especiais (PAOE), grupo de despesa e fonte de recurso, sendo que na programação pela lei orçamentária de 2025 os recursos são detalhados por natureza de despesa até modalidade, porém isso não está restrito a esse nível de agregação, a priorização poderá de iniciativas ou de planos orçamentário.

O Cenário para o MFMP e MOMP é fixado em período de 4 anos, embora siga o mesmo critério de priorização para fixação dos limites de despesa, possuem níveis de detalhamento distintos. O Ciclo Especial é o acompanhamento trimestral da alocação. No ciclo especial busca-se a consistência fiscal e o alinhamento às prioridades estratégicas, com foco no resultado.

2 O teto orçamentário equivale a limites autorizados para que os órgãos possam programar as suas despesas.

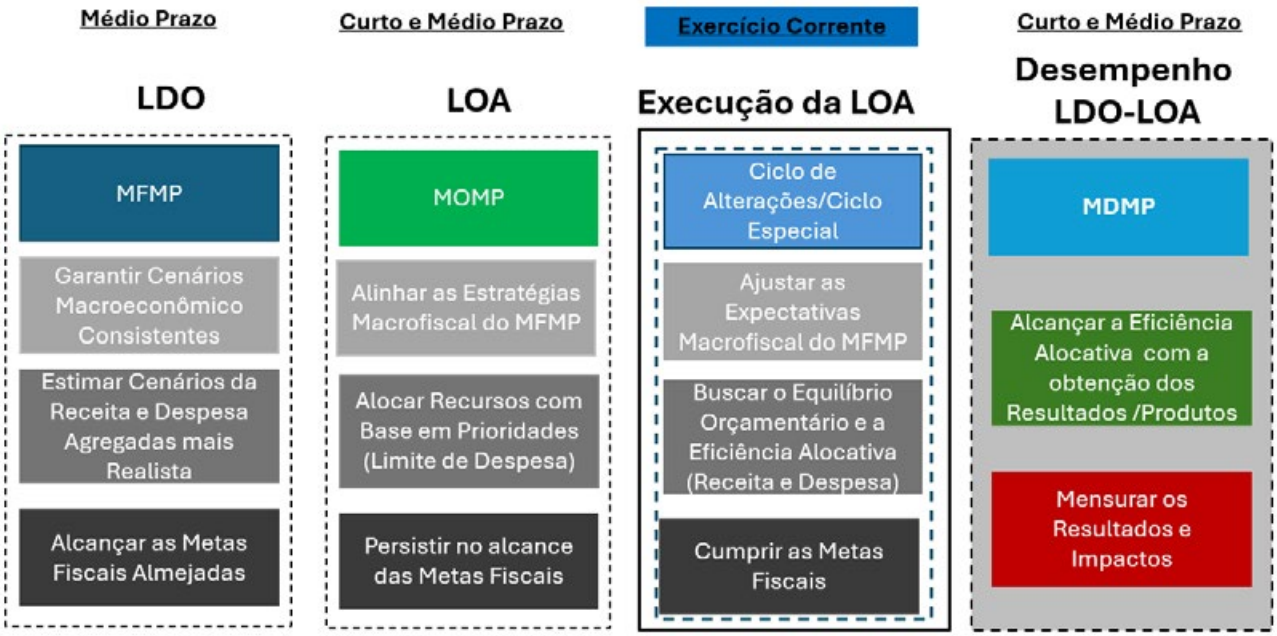
Figura 3 – Compatibilizando os marcos de curto e médio prazo.



A organização e distribuição dos tetos orçamentários seguem uma lógica hierárquica e estratégica. Inicialmente, são definidos os compromissos decorrentes de obrigações legais, que possuem prioridade absoluta. Em seguida, são consideradas **as ações orçamentárias que mais impactam os resultados esperados no planejamento**, especialmente aquelas previstas no anexo de metas e prioridades da LDO. Na sequência, elencam-se **as ações relevantes para o órgão**, alinhadas à sua missão institucional. Posteriormente, são incluídos os **projetos de investimento prioritários**. Por fim, alocam-se recursos para as demais ações que não foram priorizadas nos critérios anteriores.

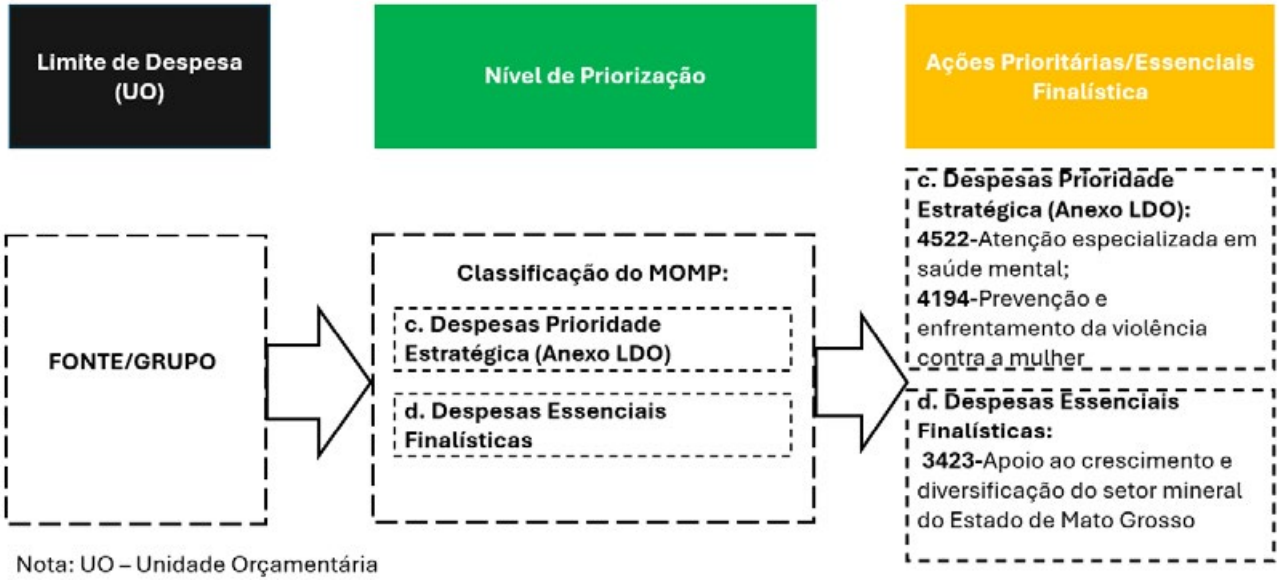
A **Figura 4**, a seguir, apresenta de forma clara os objetivos visados por cada um dos instrumentos, sob a ótica dos marcos de médio prazo.

Figura 4 – Objetivos dos marcos de curto e médio prazo.



Uma vez definidos os objetivos do curto e médio prazo à luz do planejamento, das ações priorizadas, os recursos passam a ser priorizados. Nessa linha, seguindo os níveis de priorização do teto plurianual do MOMP, nas seguintes categorias de orçamento e tipificação de despesas são fixados limites plurianuais para as políticas e as obrigações legais:

Figura 5 – Estrutura do MOMP para fixação dos limites plurianuais.



Nota: UO – Unidade Orçamentária

A tabela 1 a seguir apresenta a visão agregada da despesa do estado de Mato Grosso, essa mesma visão é apresentada aos órgãos executivos, destacando as fontes de financiamento e o grupo de despesa. O importante nesses dados é a possibilidade de compatibilização com o marco fiscal, pois esta informação subsidia a proposta de definição de metas fiscais.

Entre os anos de 2025 a 2028, observa-se que a estrutura orçamentária do Estado de Mato Grosso, conforme apresentada na Tabela 01, reflete uma visão agregada da despesa conforme o Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP), evidenciando uma forte concentração de recursos no Orçamento Base de Gasto (OBG). Esse componente representa, de maneira predominante, a maior parcela da despesa total do Estado em todos os anos analisados.

Em 2025, o OBG totaliza R$35 bilhões, o que equivale a 93,80% do orçamento estadual. Em 2026, sua participação é de 93,31% (R$36.632.794.109,84). No exercício de 2027, o percentual aumenta ligeiramente para 93,39% (R$38.246.185.154,14), e em 2028 atinge 93,47%, com um montante de R$39 bilhões. Esses valores demonstram que o orçamento estadual possui elevado grau de rigidez, sendo fortemente orientado à manutenção da estrutura administrativa e à continuidade de políticas públicas já consolidadas.

Por outro lado, o Orçamento de Novas Iniciativas (ONI) apresenta participação mais modesta, porém relativamente estável, variando entre 5,89% em 2025 (R$ 2.240.988.309,73) e 6,32% em 2026 (R$ 2.480.870.392,27), mantendo-se em níveis semelhantes nos exercícios de 2027 (6,32%; R$ 2.586.672.694,35) e 2028 (6,23%; R$ 2.660.933.894,84).

Já o Orçamento Discricionário (OD) revela a menor participação entre os componentes analisados, situando-se abaixo de 0,4% em todos os anos: 0,31% em 2025, 0,37% em 2026, 0,29% em 2027 e 0,30% em 2028. Tais números reforçam a predominância do OBG no orçamento estadual e evidenciam os desafios para a ampliação do espaço fiscal voltado a inovações e ajustes estratégicos.

Tabela 1 – Valor agregado das despesas e participação percentual da despesa por categoria do orçamento e tipificação da despesa do MOMP, 2025-2028.

Categoria de Orçamento/Tipificação da Despesa	2025	Part.	2026	Part.	2027	Part.	2028	Part.
I - Orçamento Base de Gasto (OBG)	**35.672.385.021,21**	**93,80%**	**36.632.794.109,84**	**93,31%**	**38.246.185.154,14**	**93,39%**	**39.911.138.298,72**	**93,47%**
a. Despesas Obrigatórias	25.416.559.421,47	**66,83%**	26.139.447.137,95	**66,58%**	26.725.856.543,85	**65,26%**	27.915.888.636,13	**65,38%**
b. Essenciais à Manutenção da Unidade	1.651.259.156,57	**4,34%**	1.695.491.194,07	**4,32%**	1.692.238.501,12	**4,13%**	1.790.269.657,16	**4,19%**
c. Despesas Prioridades Estratégicas	4.596.866.916,78	**12,09%**	4.603.897.448,11	**11,73%**	4.954.419.670,65	**12,10%**	5.126.205.098,66	**12,01%**
d. Despesas Essenciais Finalísticas	4.007.699.526,40	**10,54%**	4.193.958.329,70	**10,68%**	4.873.670.438,52	**11,90%**	5.078.774.906,78	**11,89%**
II - Orçamento de Novas Iniciativas (ONI)	**2.240.988.309,73**	**5,89%**	**2.480.870.392,27**	**6,32%**	**2.586.672.694,35**	**6,32%**	**2.660.933.894,84**	**6,23%**
e. Projetos de Investimentos	2.240.988.309,73	**5,89%**	2.480.870.392,27	**6,32%**	2.586.672.694,35	**6,32%**	2.660.933.894,84	**6,23%**
III - Orçamento Discricionário (OD)	**118.677.109,06**	**0,31%**	**144.486.423,89**	**0,37%**	**119.520.884,51**	**0,29%**	**127.352.806,44**	**0,30%**
f. Demais Ações e Projetos	118.677.109,06	**0,31%**	144.486.423,89	**0,37%**	119.520.884,51	**0,29%**	127.352.806,44	**0,30%**
Total Geral	**38.032.050.440,00**	**100,00%**	**39.258.150.926,00**	**100,00%**	**40.952.378.733,00**	**100,00%**	**42.699.425.000,00**	**100,00%**

Dessa forma, conclui-se que a maior representatividade do orçamento estadual concentra-se no OBG, com percentuais superiores a 93% em todos os exercícios, o que indica uma limitação significativa na margem de manobra para alocações discricionárias e para investimentos em novas iniciativas. Essa configuração reforça a necessidade de debates sobre a flexibilização da estrutura orçamentária e o fortalecimento de espaços institucionais voltados à inovação e melhoria na qualidade do gasto público.

Diante da elevada concentração de despesas obrigatórias, que representam mais de 66% do orçamento geral no período, a implementação do MOMP deve priorizar a qualificação do gasto público, buscando maior eficiência e qualidade na gestão dos recursos.

Por outro lado, nas políticas prioritárias, é necessário um olhar voltado para os resultados; políticas de baixo desempenho devem ser substituídas ou reformuladas.

O Quadro 01, a seguir, apresenta uma síntese da proposta orçamentária direcionada aos programas e seus respectivos objetivos, relacionados às prioridades estabelecidas no Anexo de Metas e Prioridades. Alguns desses programas, conforme a classificação do MOMP, compõem as despesas da categoria Orçamento Base de Gasto (OBG), especificamente na tipificação "c. Despesas Prioridades Estratégicas".

Dessa forma, os valores discriminados abaixo representam os montantes totais do orçamento que poderão contribuir para o atendimento de cada prioridade indicada no referido anexo. Ao todo, foram identificados 16 programas finalísticos que contemplam pelo menos uma ação prioritária, resultando em um total de 48 ações de prioridade previstas para a LOA 2025.

Quadro 1 – Marco Orçamentário do Estado de Mato Grosso, proposta por programa, de 2025 a 2028. (Em R$ milhão)

Programa de Governo	Objetivo	LOA 2025	LOA 2026 MOMP	LOA 2027 MOMP	LOA 2028 MOMP
338 - Infraestrutura e logística	Ampliar e manter a infraestrutura e a logística.	2.788,3	2.922,5	3.045,2	3.197,5
339 - Desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação	Ampliar a capacidade de investimentos em ciência, tecnologia e inovação Estruturar os ambientes de pesquisa, desenvolvimento e inovação, fortalecendo assim o Ecossistema Estadual de Inovação	68,0	71,2	73,5	76,1
345 - Desenvolvimento da educação profissional e superior	Promover a expansão e melhoria da qualidade da oferta da Educação Profissional e Superior com integração entre a e as instituições públicas e privadas da Rede Ofertante.	13,1	13,7	14,0	14,5
356 - Governo Digital e Inovação	Ampliar a disponibilidade e utilização de serviços públicos digitais Melhorar a maturidade de oferta de serviços públicos digitais no governo	8,9	9,3	9,6	13,9
382 - Agricultura familiar inclusiva e sustentável	Fortalecer os serviços de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar no estado	180,4	189,0	276,0	289,3

Por fim, a implementação do ciclo especial permitirá a conexão entre os marcos de médio prazo e o curto prazo, especificamente com a LOA do exercício corrente.

Cada ciclo especial de avaliação recebe uma nota de desempenho de 0 a 10, com monitoramento trimestral baseado na expectativa de execução do orçamento. A avaliação do ciclo também inclui análises da receita, das fontes de financiamento e das metas físicas.

A Figura 6, a seguir, apresenta as etapas de avaliação e monitoramento dos ciclos especiais referentes ao exercício de 2024. Nos três primeiros Ciclos Especiais de Monitoramento e Avaliação, a análise é baseada na expectativa de execução, considerando o comportamento da receita e da despesa. No quarto ciclo, é avaliado o resultado final alcançado pelas unidades setoriais, o qual será divulgado no início do exercício financeiro seguinte.

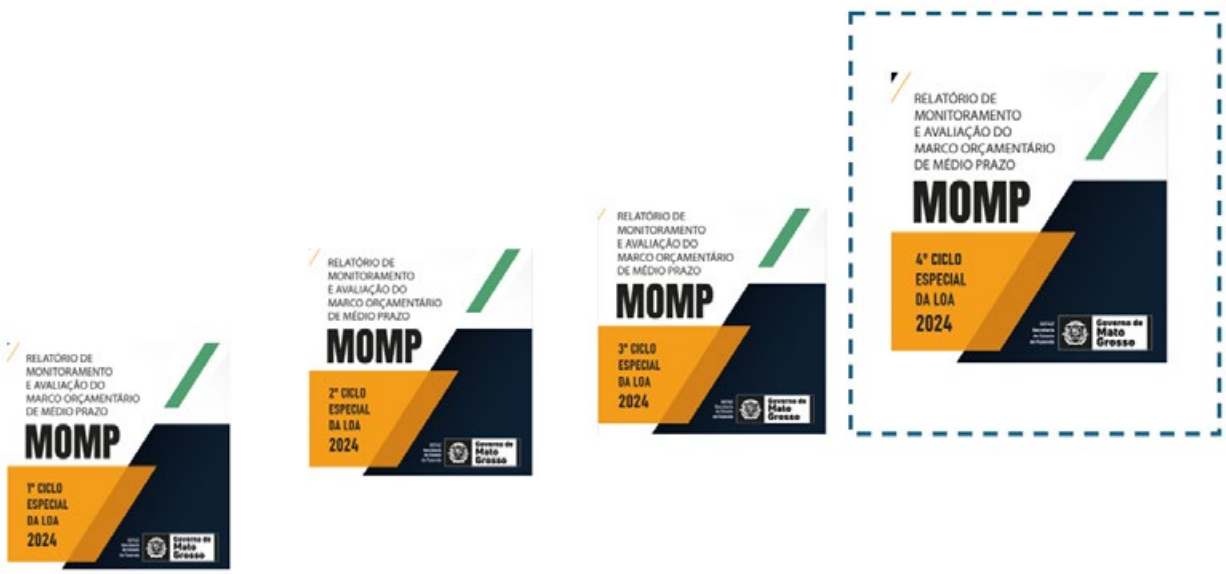
Figura 6 – Ciclo Especial de Monitoramento e Avaliação do Marco Orçamentário de Médio Prazo, exercício de 2024.

1º Ciclo Especial	2º Ciclo Especial	3º Ciclo Especial	4º Ciclo Especial
Expectativa de Desempenho[2]	Expectativa de Desempenho	Expectativa de Desempenho	Resultado - Oficial

Notas: 1 – O critério da avaliação será a nota de 0 a 10, sendo considerado a média das notas nas dimensões capacidade de planejamento (PPD), capacidade de execução (COFD); capacidade financeira de execução (CFE); e eficácia da execução orçamentária (EEO); 2 – A expectativa de desempenho é estimada com base na média de empenho, liquidação e de autorizações orçamentária, sendo revista a cada trimestre;

Essa sistemática de monitoramento e avaliação é fundamental para o processo de gestão e governança, na medida em que promove maior envolvimento e participação das partes interessadas nos compromissos assumidos pelos marcos orçamentários. Além disso, subsidia a retroalimentação dos cenários e das prioridades, sempre com foco em resultados. A figura 7 a seguir representa uma imagem ilustrativa dos documentos produzidos.

Figura 7 – Relatório produzido pelo ciclo especial do MOMP.



No final, essa análise possibilita avaliar as estratégias fiscal e orçamentária, além disso permite um controle maior do gasto público e de seus riscos.

Com a implementação do Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP), busca-se institucionalizar os marcos como instrumentos centrais nos processos de planejamento das políticas públicas e na elaboração dos orçamentos anuais, abrangendo não apenas sistemas e leis, mas também procedimentos administrativos voltados à construção de uma governança fiscal efetiva.

Para alcançar esse objetivo, as abordagens propostas estão sendo difundidas entre as unidades orçamentárias por meio de relatórios técnicos, oficinas práticas e atividades de capacitação. Além disso, a utilização de evidências tem sido incorporada aos instrumentos previstos constitucionalmente — como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) — promovendo maior transparência sobre os resultados e impactos obtidos.

Por fim, a integração da lógica dos marcos Fiscal, Orçamentário e de Desempenho ao ciclo de gestão orçamentária visa permitir que alterações e suplementações no orçamento estadual sejam orientadas por critérios mais estratégicos, fortalecendo a coerência entre planejamento e execução financeira.

5. CONCLUSÃO

A implementação dos marcos fiscais e orçamentários de médio prazo configura uma estratégia essencial para a modernização da gestão pública, ao estabelecer uma ponte entre o planejamento de longo prazo e a execução orçamentária anual. Esses instrumentos ampliam a capacidade do Estado de alinhar suas políticas públicas às reais necessidades da sociedade, dentro dos limites da responsabilidade fiscal.

Os marcos contribuem diretamente para o alcance de três objetivos centrais da boa gestão de despesas: o controle fiscal, ao evitar o crescimento desordenado dos gastos; a alocação eficiente de recursos, ao priorizar áreas com maior impacto; e a eficiência na execução, ao favorecer práticas que otimizem o uso dos recursos públicos.

Fica evidente que o orçamento anual, isoladamente, não é capaz de dar conta das exigências de uma gestão pública orientada por resultados. A introdução da perspectiva de médio prazo confere maior previsibilidade, consistência e racionalidade ao processo orçamentário. No contexto do Estado de Mato Grosso, a adoção de um modelo misto de governança — combinando diretrizes centralizadas (top-down) com a participação dos órgãos setoriais (bottom-up) — fortalece a legitimidade das decisões e aprimora a qualidade do gasto.

A articulação entre os instrumentos previstos constitucionalmente — o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) — tem sido viabilizada por meio de mecanismos complementares como o Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP), o Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP) e o Marco de Desempenho de Médio Prazo (MDMP). Tais instrumentos, integrados a ciclos periódicos de monitoramento e avaliação, permitem acompanhar a execução orçamentária em diferentes momentos do exercício, promovendo maior transparência, controle e capacidade de correção de rumos.

O modelo de teto orçamentário plurianual associado a esses marcos propõe uma organização das despesas públicas com base em níveis hierárquicos de priorização, iniciando-se pelas obrigações legais, passando pelas despesas essenciais e finalísticas, e alcançando os investimentos estratégicos. Essa estrutura contribui para a alocação racional dos recursos, de acordo com os objetivos e metas estabelecidos no planejamento governamental.

Nesse contexto, a LDO assume papel central como instrumento de articulação entre o planejamento de longo prazo (PPA) e a execução orçamentária anual (LOA), funcionando como elo técnico-normativo entre as duas esferas temporais. A presença do Anexo de Metas e Riscos Fiscais amplia sua importância, ao consolidar diretrizes para o equilíbrio entre receitas e despesas, bem como ao instituir parâmetros objetivos para a condução da política fiscal.

Ademais, o modelo em questão incorpora os princípios da gestão por resultados e da sustentabilidade fiscal, ao estabelecer como prioridade a entrega de bens e serviços públicos com qualidade, o equilíbrio das contas públicas e a responsabilidade na aplicação dos recursos. Esses aspectos favorecem a construção de um orçamento mais realista, transparente e eficiente, em conformidade com os fundamentos da boa governança pública.

6. Referências

1. ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ SILVA. Administração Financeira e Orçamentária – AFO. 2013. p. 53-70.
2. BID. Los marcos de mediano plazo y el proceso presupuestario en América Latina. FILC, G.; SCARTASCINI, C. Buenos Aires: CIPPEC, Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. Borrador para comentários. Junho 2007.
3. BANCO MUNDIAL. Public expenditure management handbook. Washington, D.C., Banco Mundial, 1998. ----------. Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks. Washington DC: World Bank, 2013.
4. ESTADO DE MATO GROSSO. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2024 – Lei nº 12.299, de 24 de outubro de 2023.
5. ESTADO DE MATO GROSSO. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2025 – Lei nº 12.702, de 21 de outubro de 2024.
6. ESTADO DE MATO GROSSO. Lei Orçamentária Anual – Lei nº 12.784, de 16 de janeiro de 2025.
7. FORTIS, Martin Francisco de Almeida. Plurianualidade orçamentária no Brasil: diagnóstico, rumos e desafios. Brasília: Enap, 2017. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2913/1/Livro_Plurianulidade_APO1.pdf. Acesso em: 20 dez. 2022.
8. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). Reformas da Gestão Financeira Pública em Apoio à Implementação do Novo Regime Fiscal. Relatório nacional do FMI nº 17/292, set. 2017. Disponível em: http://www.imf.org. Acesso em: 16 dez. 2022.
9. FRITSCHER, André Martínez; MOTTA, Renata; MAC DOWELL, Maria Cristina; DEZOLT, Ana Lucía Paiva; FARIA, Monise Estorani de. Marcos de médio prazo nos governos subnacionais: três lições para avançar a implementação dos Marcos de Médio Prazo nos governos subnacionais. 4 jan. 2024. Disponível em: https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/pt-br/marcos-medio-prazo-governos-subnacionais/. Acesso em: 05 abr. 2025.
10. GADELHA, Sergio Ricardo de Brito; ANDRADE, Bernardo Borba de; FIGUEREDO, Wesley Washigton Lourenço. A Importância dos Marcos de Médio Prazo para o Planejamento Fiscal no Brasil: Instrumentos Orçamentários para um Novo Regime Fiscal. XII PRÊMIO SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2023. Disponível em: < https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/7654 >. Acesso em: 22 abr. 2024.
11. OECD. MANAGING public expenditure: a reference book for transition countries. ALLEN, R.; TOMMASI, D. (ed.). Paris: OECD, 2001.
12. PEREIRA, Rosangela Saldanha; SERRANO, Fábio Martins; FUNARI, Pedro Paulo P. Métodos de Séries Temporais para Simulação da Despesa Não-Financeira e Com Pessoal e Encargos do Governo de Mato Grosso: Avaliação e Recomendações. Produto 3 – Relatório. SEPLAN, Mato Grosso.
13. SENADO FEDERAL. RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO FISCAL, NOVEMBRO DE 2017. INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Plurianualidade orçamentária. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/534520/RAF10_NOV2017.pdf. Acesso em: 22 nov. 2024. p. 36-39.
14. TOLLINI, Helio; BIJOS, Paulo. Planejamento de Médio Prazo do Processo Orçamentário. Disponível em: https://www.brasil-economia-governo.org.br/2022/03/18/planejamento-de-medio-prazo-do-processo-orcamentario/. Acesso em: 29 nov. 2022.
15. TOLLINI, Helio; BIJOS, Paulo. Planejamento de Médio Prazo do Processo Orçamentário. Estudos Técnicos nº 4, 2022. Consultoria da Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2022/EstudoTecnicon4de2022.pdf. Acesso em: 29 nov. 2022.
16. ZAPICO, E. Matching Public Management, Accountability and Evaluation in Uncertain Contexts: A practical suggestion. Evaluation: The International Journal of Theory and Practice, v. 13, p. 421. SAGE Pb & Tavistock Institute, 2007. Disponível em: http://evi.sagepub.com/cgi/content/abstract/13/4/421.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

O Processo de Implementação dos Marcos de Médio Prazo: Desafios e Perspectivas para a Gestão Pública Estadual

- **Conceição de Maria dos Santos Moura**
  Secretaria de Estado do Planejamento do Piauí – SEPLAN e Universidade Estadual do Maranhão – UEMA, Brasil
  E-mail: ceica.moura@seplan.pi.gov.br
- **Sérgio Ricardo Rodrigues Silva**
  Secretaria de Estado do Planejamento do Piauí – SEPLAN, Brasil
  E-mail: sergio.silva@seplan.pi.gov.br

Resumo

Os estados nordestinos em geral, apresentam uma ampla diversidade de atividades econômicas, com a participação do comércio, da indústria, da agropecuária, do turismo, do extrativismo, do setor de serviços e do comércio no Produto Interno Bruto (PIB). No entanto, em muitos estados, as principais fontes de receitas ainda derivam da tributação estadual e dos repasses constitucionais, bem como de operações de crédito e outras receitas vinculadas, como as destinadas à saúde, educação e previdência. Essa realidade é agravada pelo aumento das despesas obrigatórias, incluindo gastos com pessoal, serviço da dívida e previdência, que reduzem a margem para despesas discricionárias, como investimentos e custeio, dificultando o alcance dos objetivos dos programas de governo. Nesse contexto, a implantação de um modelo de Marcos de Médio Prazo (MMP) em âmbito estadual visa aprimorar a eficiência, a transparência e a sustentabilidade das finanças públicas, promovendo maior confiança entre investidores e a sociedade. Esses instrumentos, integrados aos mecanismos de planejamento orçamentário – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) –, permitem um planejamento fiscal mais eficiente e a alocação estratégica de recursos de forma plurianual e preferencialmente rolante. O MFMP estabelece diretrizes e metas fiscais para receitas, despesas e resultado primário, além de definir limites, como o teto de gastos e projeções de arrecadação tributária. O MOMP, por sua vez, prioriza a distribuição eficiente dos recursos entre os órgãos e entidades governamentais, garantindo a execução dos programas prioritários. Já o MDMP tem a função de monitorar as políticas públicas por meio de indicadores e metas. Diante desse cenário, o presente estudo tem como objetivo analisar a implementação dos Marcos de Médio Prazo em âmbito estadual no ano de 2025. A metodologia adotada será descritiva e exploratória, abordando três dimensões principais: estrutura normativa, gestão de processos e eficiência alocativa do orçamento. Assim, espera-se que a análise revele os desafios e perspectivas para a gestão estadual, possibilitando o aperfeiçoamento da disciplina fiscal, da alocação estratégica de recursos e da eficiência da gestão, contribuindo ainda para a estabilidade macroeconômica e a criação de um ambiente favorável ao crescimento sustentável

Palavras-chave: Sustentabilidade Fiscal; Marcos de Médio Prazo; Eficiência Alocativa.

1. INTRODUÇÃO

Os entes públicos federativos devem executar atividades relacionadas ao planejamento e orçamento com o objetivo de otimizar a gestão governamental, em que são definidas as estratégias, diretrizes e prioridades da gestão pública, bem como a alocação dos recursos necessários para financiar a manutenção das suas atividades e a entrega de bens e serviços à sociedade. Nesse sentido, durante a execução de suas ações, existe a possibilidade de o Ente não cumprir seu planejamento financeiro, não conseguindo lidar com suas obrigações fiscais. Isso ocorre quando a receita não é suficiente para cobrir todos os gastos e o resultado é um cenário de déficit público e aumento da dívida pública. Diante disso, para fortalecer a governança fiscal e garantir a estabilidade macroeconômica, promovendo um ambiente propício para o crescimento econômico sustentável e o bem-estar da população, é fundamental a busca pela melhoria do desempenho do Estado na disciplina fiscal, na alocação estratégica de recursos e na eficiência da gestão das finanças públicas.

Sob esse prisma, a implantação de um modelo de Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP) pode trazer diversos benefícios. Ele permite uma melhor previsibilidade financeira, facilitando o planejamento de investimentos e despesas ao longo do tempo. Além disso, promove a transparência na gestão pública, fornecendo informações claras sobre metas fiscais e trajetória da dívida, aumentando a confiança dos investidores e da sociedade. Também ajuda a evitar gastos excessivos e desequilíbrios fiscais, promovendo disciplina fiscal e sustentabilidade das finanças públicas a médio prazo. Segundo a literatura especializada, o Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP) é uma ferramenta de gestão das finanças públicas, orientada à promoção de disciplina fiscal, à facilitação da priorização estratégica das despesas públicas e ao fomento de eficiência e eficácia do planejamento governamental. Sabe-se que tal metodologia preconiza, e pressupõe, uma profunda transformação no processo orçamentário, através de sua integração com a programação macro fiscal, o planejamento, e os processos de monitoramento e avaliação, a partir de uma perspectiva de médio prazo (em geral, 3 ou 4 anos).

Em linha com a busca por maior integração entre planejamento e orçamento — articulando a definição de prioridades com a capacidade fiscal atual e projetada — o Governo do Estado do Piauí promoveu, entre 2019 e 2020, uma ampla remodelagem de seus macroprocessos de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação. Esse processo foi conduzido pela Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN-PI) e contou com o apoio técnico da Fundação Getúlio Vargas (FGV), por meio de consultoria especializada. Entre os principais avanços obtidos, destacam-se a revisão e reorientação dos instrumentos formais de gestão governamental (PPA, LDO e LOA), que tiveram suas estruturas e processos de elaboração reestruturados. Essa reconfiguração permitiu consolidar esses instrumentos como ferramentas gerenciais estratégicas, capazes de orientar de forma mais efetiva o direcionamento estratégico e o processo decisório no âmbito do governo estadual.

2. OBJETIVOS

O objetivo geral é analisar a implementação dos Marcos de Médio Prazo em âmbito estadual no ano de 2025, abordando especificamente três dimensões principais: estrutura normativa, gestão de processos e eficiência alocativa do orçamento. A estrutura normativa dos Marcos de Médio Prazo (MMP) no Estado do Piauí representa o alicerce legal e institucional que possibilita a aplicação coordenada dos marcos fiscal (MFMP), orçamentário (MOMP) e de desempenho (MDMP). A gestão de processos no contexto dos MMP reflete o redesenho e a padronização das práticas internas de planejamento, execução, monitoramento e avaliação do orçamento público. No Piauí, a implementação dessas rotinas é conduzida de forma integrada pelas secretarias SEPLAN e SEFAZ, promovendo sinergia entre os processos técnico-operacionais. Já a dimensão da eficiência alocativa do orçamento analisa como os recursos públicos são distribuídos e utilizados, considerando critérios de priorização, retorno social e alinhamento estratégico. No caso do Piauí, o MOMP e o MDMP proporcionaram uma evolução significativa nesse aspecto, ao permitir que a alocação orçamentária ocorra com base em projeções detalhadas, metas físicas e indicadores de desempenho. Essa abordagem garantirá que os recursos sejam direcionados aos programas com maior potencial de transformação social, contribuindo para a sustentabilidade fiscal e o bem-estar da população.

3. METODOLOGIA

A metodologia adotada será de natureza descritiva e exploratória, com o intuito de examinar a consolidação dos Marcos de Médio Prazo no Estado, especialmente em relação à sua capacidade de fortalecer a governança fiscal e promover a sustentabilidade das finanças públicas. A análise é estruturada em três dimensões principais: estrutura normativa; gestão de processos; e eficiência alocativa do orçamento. Foram utilizadas fontes secundárias, como documentos oficiais, manuais técnicos e artigos especializados, além da análise crítica de dados e práticas adotadas pelo Estado do Piauí, considerado referência nacional.

Para avaliar a institucionalização e o suporte legal dos Marcos de Médio Prazo no âmbito estadual, os procedimentos necessários foram: levantamento e exame dos dispositivos legais e normativos; análise da articulação entre os marcos e os instrumentos de planejamento orçamentário: PPA, LDO e LOA; verificação da existência de cláusulas de correção de rumo e escape, conforme recomendações do FMI e OCDE; e identificação da adesão às boas práticas internacionais de governança fiscal, especialmente em relação à transparência, prestação de contas e integração normativa.

Nesse contexto, para analisar a aplicação das rotinas de gestão e projeção macrofiscal adotadas pelo Estado, foram necessários o mapeamento das rotinas de gestão de projeções macroeconômicas, receitas e despesas agregadas e desagregadas; a avaliação da capacidade institucional de atualização contínua e utilização de cenários alternativos; a análise dos mecanismos de monitoramento de metas fiscais e sustentabilidade da dívida pública; e identificação das práticas de integração entre SEFAZ e SEPLAN nas rotinas conjuntas de elaboração da LDO e LOA.

Por último, para a verificação se o modelo implementado contribuiu para alocação mais eficiente dos recursos públicos, procedeu-se a análise da vinculação entre os limites agregados e desagregados e os programas prioritários; estudo das ferramentas de apuração de custos e indicadores de desempenho utilizados na LOA; avaliação dos mecanismos de priorização de gastos com base em retorno social e econômico; e a verificação da aplicação prática do Marco de Desempenho de Médio Prazo (MDMP), e sua relação com a eficiência alocativa e gestão por resultados.

O modelo do Piauí será utilizado como estudo de caso, dada sua destacada experiência técnica e normativa, conforme demonstrado nos documentos de referência. A abordagem será complementada por comparações com boas práticas internacionais e a literatura técnica sobre marcos fiscais de médio prazo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise da estrutura normativa revela avanços significativos no Estado do Piauí no sentido de institucionalizar os Marcos de Médio Prazo, especialmente o Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP). O Estado estabeleceu um arcabouço normativo que vincula o MFMP aos instrumentos clássicos de planejamento – PPA, LDO e LOA – promovendo maior coerência entre planejamento de médio prazo e execução orçamentária.

Um dos principais resultados observados foi a formalização de rotinas e práticas de gestão integradas, estabelecidas por meio de manuais operacionais produzidos com apoio técnico da Fundação Getúlio Vargas. Além disso, o Estado passou a incorporar projeções macroeconômicas realistas, cláusulas de correção de rumo, bandas de resultados e mecanismos de avaliação da sustentabilidade fiscal. Esses elementos alinham-se às recomendações da OCDE e FMI, destacando o Piauí como pioneiro entre os entes subnacionais. Contudo, ainda existem desafios para garantir a efetividade normativa plena, sobretudo no que diz respeito à vinculação jurídica mais rígida das metas fiscais e à responsabilização em caso de descumprimento.

Em relação à gestão de processos altamente estruturada, com destaque para: projeções macroeconômicas e fiscais com base em cenários diversos (pessimista, base e otimista); estabelecimento de limites agregados e desagregados para despesas e receitas; integração entre as secretarias de planejamento (SEPLAN) e fazenda (SEFAZ) na produção das estimativas e no acompanhamento periódico das metas; e utilização de ferramentas modernas de projeção e análise quantitativa, promovendo um modelo de gestão mais resiliente e responsivo a choques externos. Essas rotinas demonstram maturidade institucional, conferindo maior previsibilidade à política fiscal estadual. As boas práticas de atualização contínua e revisões periódicas reforçam a disciplina fiscal e permitem melhor preparação diante de incertezas econômicas. A consolidação desses processos ainda

demanda aprimoramento na integração de dados e interoperabilidade dos sistemas, a fim de permitir maior agilidade e precisão na tomada de decisão.

A terceira dimensão analisada revelou uma evolução expressiva na forma como o Estado do Piauí aloca seus recursos públicos. Por meio do Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP) e do Marco de Desempenho de Médio Prazo (MDMP), foram implementadas práticas que: estabelecem limites orçamentários por órgão, unidade orçamentária e programas prioritários; incorporam critérios de priorização baseados em metas físicas e retorno social; avaliam a eficácia e eficiência do gasto público com base em indicadores objetivos.

Com isso, foi possível observar uma transição do modelo tradicional de alocação linear para um modelo baseado em desempenho e evidências, orientando o orçamento para resultados. No entanto, persiste o desafio de fortalecer os mecanismos de feedback entre monitoramento e alocação de recursos, de forma que as evidências coletadas influenciem de maneira mais sistemática a formulação de políticas futuras.

5. CONCLUSÃO

A análise da implementação dos Marcos de Médio Prazo (MMP) no Estado do Piauí em 2025 evidencia um processo consistente de aprimoramento da governança fiscal e da gestão orçamentária. O Estado estruturou uma base normativa sólida, operacionalizou rotinas integradas de planejamento e adotou práticas orientadas à eficiência na alocação dos recursos públicos.

A partir de uma abordagem técnica fundamentada em boas práticas internacionais e recomendações de organismos como o FMI e a OCDE, o Piauí conseguiu alinhar os três marcos – fiscal, orçamentário e de desempenho – aos instrumentos clássicos de planejamento (PPA, LDO e LOA), promovendo coerência, previsibilidade e responsabilidade na condução da política fiscal. Os resultados alcançados demonstram que a adoção dos MMP contribui não apenas para o equilíbrio fiscal de médio prazo, mas também para a construção de uma cultura institucional orientada a resultados, com foco no impacto social do gasto público.

Entretanto, desafios permanecem, especialmente no que diz respeito ao fortalecimento dos mecanismos de responsabilização, ao uso sistemático de evidências na realocação de recursos e à garantia de continuidade das boas práticas frente às mudanças políticas e conjunturais. O caso do Piauí se consolida, assim, como uma referência para outros entes subnacionais, ao demonstrar que é possível transformar formalismos legais em instrumentos eficazes de gestão pública, desde que haja articulação institucional, capacitação técnica e compromisso político com a sustentabilidade das finanças públicas.

6. Referências

1. GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ. Diretrizes para Implementação de Rotinas e Práticas de
2. Gestão – Piauí. Fundação Getulio Vargas (FGV Projetos) / SEPLAN / SEFAZ, 2023.
3. OCDE. Budgeting Frameworks in OECD Countries. OECD Publishing, 2021.
4. FMI. Code of Good Practices on Fiscal Transparency. International Monetary Fund, 2019.
5. MISHRA, P.; RAY, R. Fiscal Frameworks and Growth in Developing Economies. World Bank Policy Research Working Paper, 2018.
6. MINKOVA, L. Anchoring Fiscal Expectations: The Role of Medium-Term Frameworks. IMF Working Paper, 2017.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

O Uso de Ferramentas para Otimização da Execução Orçamentária

- **Felliphy Rammon Queiroz Ferreira**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: felliphyqueiroz@gmail.com
- **Lucas Matheus Falcão da Silva**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: lucas.silva@seplag.al.gov.br
- **Vinícius de Oliveira Cunha Ventura**
  Secretaria de Estado de Governança Corporativa de Alagoas, Brasil
  E-mail: viniciuscventura@gmail.com
- **Fillipe Fernando Gomes de Oliveira**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: fillipefernandoo@gmail.com

Resumo

A execução orçamentária eficiente nos estados depende de ferramentas que promovam maior controle, transparência e agilidade na gestão dos recursos públicos. Sistemas integrados, como SIAFE e outras plataformas estaduais, possibilitam o acompanhamento em tempo real da execução financeira, facilitando ajustes na programação orçamentária conforme a disponibilidade de recursos.

O uso de ferramentas de Business Intelligence (BI) aprimora a análise de dados históricos, permitindo projeções mais assertivas e embasando a tomada de decisões estratégicas. Além disso, plataformas de gestão de créditos adicionais, emendas parlamentares e descentralização orçamentária garantem maior previsibilidade na alocação dos recursos, minimizando riscos de contingenciamentos e atrasos na execução.

A automação de processos, incluindo assinatura digital, tramitação eletrônica e inteligência artificial aplicada à análise de despesas, reduz burocracias, evita erros operacionais e acelera o fluxo de execução. Dessa forma, a modernização tecnológica não apenas otimiza a gestão orçamentária, mas também fortalece a governança e a transparência na administração pública.

Este estudo pretende analisar a utilização das ferramentas tecnológicas na otimização da execução orçamentária. A pesquisa buscará identificar quais sistemas são mais utilizados, seus benefícios e desafios na implementação. A metodologia envolverá levantamento bibliográfico. Como resultado, espera-se propor diretrizes para a modernização da execução orçamentária em Alagoas, destacando boas práticas e inovações tecnológicas que possam aprimorar a gestão fiscal e a alocação eficiente dos recursos públicos.

Palavras-chave: Execução orçamentária; modernização da gestão pública; sistemas integrados; transparência pública; inovação tecnológica.

1. INTRODUÇÃO

O orçamento público ocupa um papel importante na vida em sociedade, materializado em todos os lugares, tais como ruas, praças, prédios, segurança e demais serviços. Por mais que exista um baixo interesse do ente privado, devido a vários fatores, tais como, ausência de credibilidade, difícil compreensão e falta de transparência (REZENDE, 2013) é notório afirmar que todos os residentes brasileiros em algum momento já usufruiu de algum bem público, como referenciado por Giambiagi e Cláudia Além em sua obra "Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil", ao citar um trecho de Joseph Stiglitz.

> Do nascimento à morte, nossas vidas são afetadas de inúmeras maneiras pelas atividades do governo. Nascemos em hospitais subsidiados, quando não públicos... Muitos de nós recebemos uma educação pública... Virtualmente todos nós, em algum momento de nossas vidas, recebemos dinheiro do governo, como crianças – por exemplo, através de bolsas de estudo-. como adultos. se estamos desempregados ou incapacitados; ou como aposentados; e todos nós nos beneficiamos dos serviços públicos. (Joseph Stiglitz, Economics of the public sector)

São características de bens públicos os produtos produzidos pelo Estado que são usufruídos pela população, ou parte dela, tendo como principal característica a sua "não exclusão" (GIAMBIAGI, 2010). Logo, são exemplos de bens públicos, estradas, ruas, iluminação, hospitais, segurança, entre outros. Todos os feitos são possíveis, a partir do orçamento público. Para mitigar a impressão do ente privado sobre o orçamento público, elencado por Rezende, é primordial a constante evolução tecnológica e metodológica do sistema orçamentário.

A eficiência na execução orçamentária dos estados depende da adoção de ferramentas tecnológicas que promovam controle, transparência e agilidade na gestão dos recursos públicos. Sistemas integrados, como os Sistemas Integrados de Administração Financeira amplamente usados tanto na esfera estadual quanto na federal (como o SIAFE, SIAFEM e SIAFI, respectivamente), possibilitam o acompanhamento em tempo real da execução financeira, permitindo ajustes estratégicos na programação orçamentária. Além disso, soluções de Business Intelligence (BI), automação de processos e plataformas específicas para gestão de créditos adicionais e emendas parlamentares contribuem para uma alocação mais previsível e eficiente dos recursos.

Nos últimos anos, diversos estados têm avançado na modernização da execução orçamentária, adotando tecnologias que aprimoram a gestão fiscal e a tomada de decisão. Em Alagoas, esse processo tem ocorrido por meio da implementação de sistemas integrados e da digitalização de processos administrativos. No entanto, desafios como a capacitação de servidores e a integração entre diferentes plataformas ainda precisam ser superados para ampliar os benefícios da modernização.

Diante desse cenário, este estudo analisa o desempenho das ferramentas tecnológicas na execução orçamentária, considerando experiências e boas práticas adotadas em diferentes estados. A partir dessa análise, busca-se identificar diretrizes para otimizar a gestão fiscal, fortalecer a governança e garantir uma alocação eficiente dos recursos públicos.

2. OBJETIVOS

O objetivo deste artigo é analisar o uso de ferramentas tecnológicas na otimização da execução orçamentária no setor público, buscando identificar como essas ferramentas contribuem para a melhoria da eficiência, controle e monitoramento da execução do orçamento público. O estudo pretende explorar as principais ferramentas utilizadas na administração pública para aprimorar a gestão orçamentária, avaliar suas funcionalidades e benefícios, além de destacar as melhores práticas adotadas por órgãos públicos para garantir a precisão e a agilidade nos processos orçamentários.

3. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem exploratória e descritiva para analisar o uso de ferramentas na otimização da execução orçamentária no setor público. A pesquisa foi conduzida principalmente por meio de uma revisão bibliográfica, com ênfase em artigos acadêmicos, livros e documentos normativos que tratam da gestão orçamentária, suas ferramentas tecnológicas e práticas de eficiência no contexto da administração pública.

A análise baseou-se em dados secundários, obtidos de relatórios institucionais e estudos de caso documentados, que forneceram insights sobre o impacto

das ferramentas de otimização nos processos administrativos. O estudo envolveu a análise detalhada de sistemas de gestão orçamentária e plataformas de monitoramento de execução financeira, avaliando suas funcionalidades, eficácia e resultados em termos de agilidade, precisão e controle.

Além disso, foi realizada uma revisão crítica das legislações pertinentes à execução orçamentária, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e outras normativas regulatórias, com o objetivo de avaliar o alinhamento das ferramentas de otimização com as exigências legais

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Segundo Feijó (2015), a execução orçamentária é o processo pelo qual o orçamento público, aprovado por lei, é efetivamente implementado, permitindo que os recursos previstos sejam utilizados para financiar as despesas públicas. Esse processo envolve a arrecadação de receitas e a realização das despesas, conforme as diretrizes estabelecidas na legislação orçamentária e financeira.

De forma complementar, Giacomoni (2017) destaca que a execução orçamentária não se resume ao simples gasto dos recursos, mas deve obedecer a regras de eficiência, economicidade e legalidade, garantindo que o dinheiro público seja utilizado conforme planejado e aprovado no orçamento.

Já Rezende e Cunha (2021) enfatizam que a execução orçamentária pode ser realizada de forma centralizada ou descentralizada, sendo a descentralização uma estratégia para garantir maior agilidade e eficiência na alocação de recursos entre diferentes unidades gestoras.

A execução orçamentária ocorre em três fases principais:

a) Empenho – Ato administrativo que reserva parte do orçamento para determinada despesa.
b) Liquidação – Verificação da entrega do bem ou serviço contratado.
c) Pagamento – Transferência do valor devido ao credor.

Já Rezende e Cunha (2021) enfatizam que a execução orçamentária pode ser realizada de forma centralizada ou descentralizada, sendo a descentralização uma estratégia para garantir maior agilidade e eficiência na alocação de recursos entre diferentes unidades gestoras.

A Constituição Federal de 1988 estabelece princípios fundamentais para o orçamento público, assegurando a legalidade, eficiência e controle na gestão dos recursos. Embora não apresente um rol específico de "princípios da execução orçamentária", a Constituição incorpora diretrizes gerais que orientam sua aplicação. São elas:

- **Legalidade (Art. 167, I e II)**

Nenhuma despesa pode ser realizada sem prévia autorização legislativa e sem estar prevista na lei orçamentária anual (LOA).

O orçamento deve seguir as regras estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e no Plano Plurianual (PPA).

- **Transparência (Art. 163 e Art. 165, §3º e §4º)**

O orçamento e sua execução devem ser transparentes e acessíveis à população.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) reforça essa exigência, obrigando a publicação de relatórios periódicos de execução orçamentária e gestão fiscal.

- **Economicidade e Eficiência (Art. 70 e Art. 74, II)**

A administração pública deve buscar a melhor relação entre custo e benefício na execução dos recursos.

A execução orçamentária deve evitar desperdícios e garantir que os gastos públicos gerem resultados efetivos para a sociedade.

- **Programação e Planejamento (Art. 165, §1º e §2º)**

O orçamento deve ser elaborado e executado conforme o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Esse princípio garante que a execução orçamentária siga um planejamento prévio e coerente com os objetivos governamentais.

- **Unidade e Universalidade (Art. 165, §5º e Art. 167, VI e VII)**

O orçamento deve abranger todas as receitas e despesas da administração pública, evitando orçamentos paralelos ou não registrados.

Nenhum recurso pode ser utilizado para finalidade diversa da prevista sem autorização legislativa

- **Equilíbrio Orçamentário (Art. 167, III e Lei de Responsabilidade Fiscal)**

As despesas devem ser compatíveimantenham equilíbrio entre receitas e despesas.

- **Controle e Responsabilização (Art. 70, 71 e 74)**

A execução orçamentária está sujeita ao controle interno e externo, incluindo fiscalização pelo Tribunal de Contas e pelo Congresso Nacional.

Os responsáveis pela execução do orçamento respondem por eventuais irregularidades ou desvios na aplicação dos recursos.

A execução orçamentária está sujeita a um conjunto de normas que estabelecem diretrizes para sua realização. Algumas das principais legislações incluem:

- Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2000: Define regras para a gestão das contas públicas, incluindo limites de gastos e controle do endividamento.
- Lei nº 4.320/1964: Dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle do orçamento público.
- Constituição Federal de 1988: Estabelece princípios fundamentais da administração pública, incluindo regras sobre planejamento e execução do orçamento.

A eficiência na execução orçamentária pode ser influenciada por diversos fatores, como:

- Planejamento inadequado: Falhas na previsão de receitas e despesas podem comprometer a execução dos recursos.
- Burocracia e lentidão processual: O excesso de formalidades pode atrasar a liberação de recursos e a realização de projetos.
- Falta de monitoramento e controle: A ausência de mecanismos eficazes de acompanhamento pode levar a desvios ou má utilização dos recursos.
- Mudanças econômicas e políticas: Alterações no cenário macroeconômico ou mudanças de governo podem impactar a execução orçamentária.

Diante desses desafios, a otimização da execução orçamentária surge como uma necessidade para melhorar a gestão dos recursos públicos. O uso de ferramentas tecnológicas e metodologias inovadoras permite maior controle, agilidade e eficiência na aplicação do orçamento, garantindo melhor atendimento às demandas da sociedade.

A implementação de sistemas de gestão, ferramentas de Business Intelligence (BI) e automação de processos tem se mostrado essencial para aprimorar a tomada de decisão e reduzir desperdícios. Dessa forma, torna-se possível não apenas cumprir as exigências legais, mas também alcançar melhores resultados na administração pública.

FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A modernização da gestão pública tem impulsionado o uso de ferramentas tecnológicas para otimizar a execução orçamentária, entre as principais ferramentas, destacam-se os sistemas integrados de gestão financeira, que permitem, além do acompanhamento em tempo real da execução orçamentária por meio de relatórios e exportação de dados, também desempenham um papel crucial na promoção da transparência e no controle eficiente dos recursos públicos (Fontes Filho e Naves, 2014). Além disso, eles maximizam a gestão operacional eficiente da execução orçamentária a partir de instrumentos de geração automática de documentos, como os necessários tanto para efetivação de atos de mudança orçamentária quanto para solicitação desses (como decretos de créditos suplementares, solicitações de alterações orçamentárias, entre outros).

Além disso, juntamente com esses sistemas, o uso de Business Intelligence (BI) tem se mostrado essencial para a análise de dados e tomada de decisões estratégicas, possibilitando a identificação de padrões de gastos, projeções financeiras e ajustes necessários ao longo do exercício. A importância do BI se faz não somente na organização e acessibilidade dos dados, mas também na utilização de ferramentas de visualização de dados. Esta se mostra como um suporte ímpar para observar a situação geral orçamentária, tanto para visualizar a condição atual como para subsidiar uma futura tomada de decisão. Loeber (2018) retrata que, ao redor do mundo, a utilização de práticas de BI no setor público já era objetivada desde 1970, e Franco et. al. (2018) reafirma o ganho potencial desta, uma vez que é possibilitado o monitoramento constante da ação pública, viabilizando a avaliação da atividade pública em tempo hábil.

A implementação dessas ferramentas não apenas aprimora a eficiência na execução dos recursos, mas

também fortalece a transparência e o planejamento governamental, permitindo uma gestão mais responsável e orientada a resultados. Em Alagoas, diversas ferramentas têm sido adotadas para aprimorar a execução orçamentária, muitas delas semelhantes às utilizadas em outros estados. Um exemplo é o uso de Sistemas Integrados de Gestão Financeira e Orçamentária, que proporcionam maior controle e transparência na administração dos recursos públicos.

Cada estado brasileiro dispõe de sistemas próprios para gerenciar sua execução orçamentária e financeira. Em Alagoas, essa função é desempenhada pelo SIAFE-AL (Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado), que permite o acompanhamento em tempo real das despesas e receitas estaduais, contribuindo para uma gestão mais eficiente e estratégica.

O sistema surgiu como um divisor de águas na gestão pública alagoana, substituindo o antigo SIAFEM – um software da década de 80 – e trazendo modernidade, agilidade e transparência aos processos financeiros e orçamentários. Desenvolvido com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) por meio do Programa Profisco, o SIAFE-AL automatizou tarefas que antes eram manuais, integrou sistemas dispersos e permitiu a contabilização em tempo real, além de incorporar funcionalidades como o Portal da Transparência e a gestão de tributos.

Sua implantação, concluída em 2018 após um processo estruturado em etapas, incluiu a migração de dados, treinamento de servidores e a integração com outros sistemas estaduais. Hoje, o SIAFE-AL é uma ferramenta essencial para o controle fiscal e a otimização dos gastos públicos em Alagoas, reforçando a governança e a eficácia da administração estadual.

Embora os sistemas integrados contribuam com boa parte do ferramental de gerência da execução orçamentária, ainda assim é necessário abstrair do sistema para alcançar análises mais fundamentadas ou estudos específicos. Somado a isto, há informações que, por detalhes burocráticos e jurídicos, são contidas a partir de documentos inseridos em processos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) como os pedidos formais de diversas frentes, como de créditos suplementares, descentralizações, modificação de emendas parlamentares, entre outros.

Portanto, para a implementação de ferramentas de BI é imprescindível a realização de 2 etapas: a estruturação de base de dados para registro de novas informações e o processo de extrair, transformar e carregar (ETL), para assim ser possível a construção de painéis funcionais. A utilização de Business Intelligence não só na execução orçamentária mas no setor público em geral pode trazer inúmeras análises e proporcionar uma tomada de decisão mais assertiva para a alta gestão dos órgãos, usando para isso as diversas fontes de dados que as entidades públicas detêm, já que, conforme destacam Cristóvam e Hahn (2020), a administração pública é uma das maiores detentoras de dados no mundo, produzindo e gerenciando constantemente informações em variados níveis de organização e fluxo.

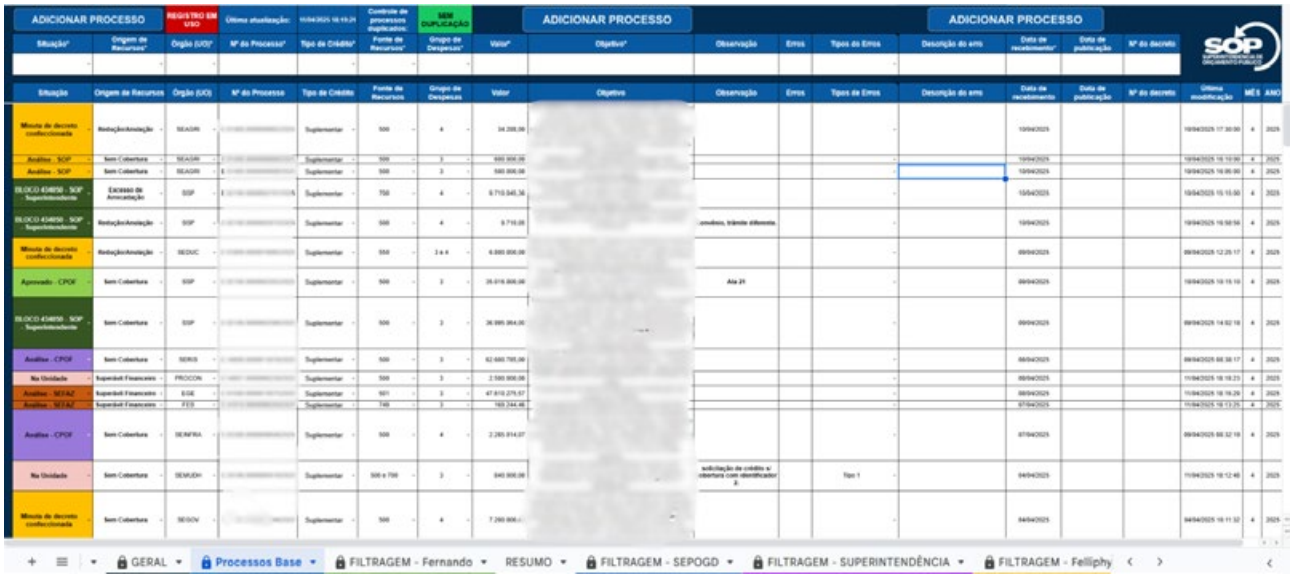
Como exemplo, no Orçamento Público da SEPLAG de Alagoas foi realizada a estruturação do processo de registro de informações de pedidos de créditos suplementares a partir da estruturação do armazenamento dos dados, principalmente daqueles advindos de fontes não estruturadas como processos SEI. Os pedidos em questão somaram mais de 1000 no ano de 2023, requerendo um grande controle dos dados para eficiência da gestão orçamentária com uma equipe enxuta. Cada crédito possui informações padronizadas para efetivação da sua análise junto a Superintendência de Orçamento Público e a Secretaria de Estado de Fazenda.

Os principais dados de processos de créditos incluem:

- Situação geral dos processos;
- Origem de Recursos (Sem Cobertura, Redução/Anulação de dotação, Excesso de Arrecadação, Superávit Financeiro…);
- Órgão (Unidade Orçamentária);
- Número do Processo SEI;
- Tipo de Crédito (Suplementar, Especial ou Extraordinário);
- Fonte de Recursos (Fontes SICONFI);
- Grupo de Despesas;
- Valor;
- Objetivo;
- Observação da equipe;
- Erros contidos na solicitação;
- Tipos de Erros padronizados;
- Descrição do erro;
- Data de recebimento;
- Data de publicação;
- Número do decreto de crédito;
- Última modificação do registro (automático);

Para armazenamento foi estruturada uma planilha no Google Planilhas, ferramenta de fácil utilização, com possibilidade de automação via Apps Script (utilizando JavaScript) e, mais importante, atualização e sincronização em tempo real com possibilidade de uso simultâneo dos servidores, a figura 1 contém uma visualização da página de registro de processos.

Figura 1 – Página de registro de solicitação de créditos suplementares



Fonte: Elaboração própria (2025).

Para facilitação da rotina de inserção de dados, foram feitos scripts no Apps Script para criação de botões de registro de processos com verificações de datas, números, formatos específicos de *strings* e registro de informações obrigatórias. A figura Y contém um trecho de código de verificação de registros feito na planilha.

Figura 2 – Trecho de código Apps Script de automação de Planilhas Google.

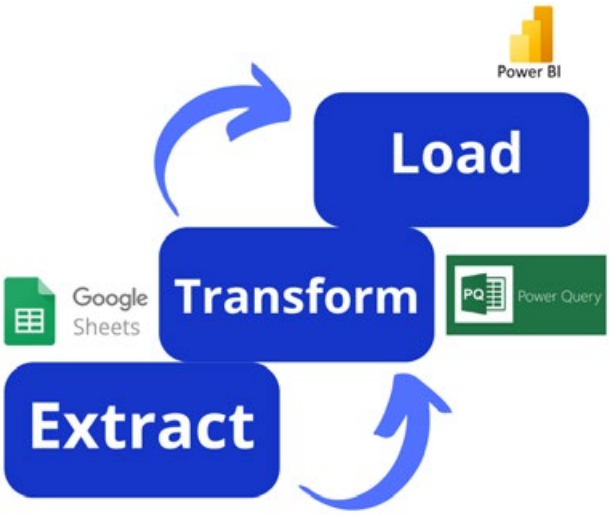
```
if ((sheet.getSheetName() == 'Processos Base') && (datecol-2 > -1) && (updatecols.includes(editColumn)) && ((rngevent == 'Publicado') && (editColumn == situacol))) {

  // Input de data de publicação

  var orig_rec_edit = sheet.getRange(index, origcol).getValue();

  if (orig_rec_edit === 'Sem Cobertura') {

    var datapubinput = ''
    var entradadatapub = ''
    var datapubinput = ui.prompt('Data de publicação:', ui.ButtonSet.OK);
    var entradadatapub = datapubinput.getResponseText();
    var padraodata = /^(\d{2})\/(\d{2})\/(\d{4})$/;

    if (datapubinput.getSelectedButton() == ui.Button.CLOSE) {
      ui.alert('Registro de informações de publicações canceladas.')
      return
    } else {

      while (((entradadatapub == '') || !(padraodata.test(entradadatapub)))) {

        if (datapubinput.getSelectedButton() == ui.Button.CLOSE) {
          ui.alert('Registro de informações de publicações canceladas.')
          return
        } else if ((entradadatapub == '')) {
          ui.alert('Insira a data de publicação.')
        } else if (!padraodata.test(entradadatapub)) {
          ui.alert('Formato inválido. Por favor, insira a data no formato dd/mm/yyyy.');
        }

        var datapubinput = ui.prompt('Data de publicação:', ui.ButtonSet.OK);
        var entradadatapub = datapubinput.getResponseText();

      }

      // Input de número do decreto

      var entradandecreto = '';
      var ndecretoinput = ''
      var ndecretoinput = ui.prompt('Nº do decreto:', ui.ButtonSet.OK);
      var entradandecreto = ndecretoinput.getResponseText();
      var padraonumerico = /^\d+(\.\d+)?$/;
```

Fonte: Elaboração própria (2025).

Diante disso, a qualidade dos dados inseridos são mantidas a um nível de fácil integração com painéis. Assim, após isso foi feito o processo de ETL obtendo os dados com a conexão do Microsoft Power BI e o Google Planilhas, transformação com o Power Query e visualização de dados no próprio BI. Vale citar que o tratamento foi apenas superficial, visto que a própria base de dados foi estruturada de forma a atender a integração com painéis e realização de análises quantitativas. Além disso, diversas automações com Apps Script fazem com que raramente os registros por parte da equipe contenham erros, assegurando a qualidade do dado já na extração.

Após carregamento no Power BI, é feito apenas organização dos dados para inserção nos visuais, partindo para a parte de elaboração das análises pertinentes a gestão dos recursos, como evidenciar órgãos com maior demanda, grupos de despesa mais solicitados, tipos de origem de recursos e o acompanhamento dos processos sem cobertura orçamentária, os quais requerem maior análise. Além de dados temporais de total solicitado e acompanhamento de limite de crédito aprovado na LOA.

Figura 3 – Ilustração do processo de ETL realizado.



Fonte: Elaboração própria (2025).

Desta maneira, foi construído o Painel de Acompanhamento da Execução Orçamentária com o objetivo de facilitar a visualização de pedidos de créditos de todos os órgãos do poder executivo estadual. O painel é alimentado 8 vezes por dia automaticamente via o modelo semântico do próprio Power BI. Este contém desde a apresentação dos dados de forma tabular até análises exploratória dos dados dos processos.

Figura 4 – Página do painel de pedidos de créditos suplementares

Fonte: Elaboração própria (2025).

A utilização de dashboards interativos está cada vez mais comum na gestão pública. Em Alagoas, ferramentas de BI têm sido empregadas para acompanhar a arrecadação estadual e projetar cenários orçamentários, permitindo ajustes na programação orçamentária.

O Ceará tem se destacado nessa área, utilizando BI para prever arrecadação e otimizar a execução de despesas. O estado, através do Tribunal de Contas do Estado do Ceará desenvolveu o Painel Informativo Monitor Fiscal, uma ferramenta que permite consultas sobre diversas categorias econômico-financeiras relacionadas ao Estado e seus municípios. Este painel utiliza dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e dos Relatórios de Gestão Fiscal, possibilitando identificar padrões de arrecadação e auxiliar na prevenção de déficits. Alagoas pode se beneficiar de uma abordagem semelhante, ampliando a utilização de novas tecnologias com o intuito de garantir os princípios fundamentais da administração pública e da gestão fiscal.

O estado de Goiás (2024) implementou um painel interativo em Power BI intitulado "Monitor Contábil e Fiscal dos Estados", que consolida e processa dados fiscais extraídos dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Esta ferramenta foi desenvolvida para acompanhar e analisar a situação fiscal dos estados brasileiros de forma abrangente e comparativa.

O painel está organizado em três grandes blocos de informações. O primeiro bloco trata das Receitas Totais Realizadas, apresentando dados desagregados por fontes de arrecadação, com destaque para o ICMS e as transferências constitucionais como a Cota Parte do FPE. Além disso, calcula e exibe indicadores que medem o grau de dependência dos estados em relação a transferências intergovernamentais.

O segundo bloco analisa o Resultado Orçamentário, fornecendo métricas fundamentais como a Receita Corrente Líquida (RCL), a relação entre o resultado orçamentário e a RCL ajustada, e o percentual de poupança corrente em relação à RCL. Também monitora rigorosamente a evolução das despesas com pessoal em comparação com os limites legais estabelecidos, bem como o comportamento da dívida consolidada líquida.

Por fim, o terceiro bloco é dedicado às Despesas Totais, oferecendo uma visão espacial através de mapas que mostram a variação entre receitas e despesas por unidade federativa. Complementa esta análise com séries históricas que permitem identificar tendências orçamentárias ao longo do tempo, além de apresentar a composição percentual das despesas em relação às receitas totais, com ênfase nos investimentos realizados e nas obrigações financeiras assumidas.

Já a execução de emendas parlamentares é um desafio para todos os estados, exigindo mecanismos que garantam transparência na alocação dos recursos. Em Alagoas, esse processo ainda pode ser aprimorado com a adoção de plataformas específicas para esse fim. A Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (Alepe) desenvolveu um sistema interno para a tramitação e acompanhamento das emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual (LOA), permitindo que gestores e parlamentares acompanhem a destinação dos recursos em tempo real.

Já a automação tem sido um dos principais avanços na modernização da execução orçamentária, reduzindo burocracias e erros operacionais. Em Alagoas, a tramitação eletrônica de processos já trouxe ganhos significativos, mas ainda há espaço para expandir a automação, especialmente na análise de despesas.

AVANÇOS NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM ALAGOAS

A modernização da execução orçamentária no Estado de Alagoas tem representado uma oportunidade estratégica de promover melhorias substanciais na administração pública, especialmente no que tange à eficiência operacional, à transparência na gestão dos recursos públicos e ao fortalecimento dos mecanismos de controle interno. Tradicionalmente, a execução orçamentária enfrentava diversos entraves, entre eles a fragmentação das informações entre diferentes setores, a ausência de sistemas integrados que permitissem uma visualização completa do cenário fiscal e a forte dependência de processos manuais e burocráticos que demandam tempo e recursos humanos. Esse conjunto de dificuldades frequentemente comprometia a agilidade e a assertividade nas decisões dos gestores públicos, o que, por sua vez, limitava o potencial de otimização da aplicação dos recursos disponíveis. Diante desse panorama, tornou-se evidente a necessidade de adotar novas abordagens

baseadas em soluções tecnológicas, com o objetivo de transformar as práticas orçamentárias do Estado e viabilizar uma administração mais moderna, eficiente e orientada por dados.

Nesse sentido, a implementação de ferramentas digitais voltadas especificamente à gestão interna da execução orçamentária surge como um passo fundamental para resolver os gargalos identificados. A possibilidade de consolidar informações estratégicas em um único ambiente digital, cruzando dados financeiros, contábeis e macroeconômicos, proporciona uma base sólida para a tomada de decisões mais qualificadas e embasadas. Além disso, a automação de tarefas que antes eram feitas de maneira repetitiva e manual contribui significativamente para a redução de erros, o ganho de tempo e a alocação mais inteligente dos recursos humanos da administração pública. É nesse contexto que se insere o desenvolvimento do Sistema Integrado de Gestão Orçamentária (SIGO), uma iniciativa inovadora conduzida pelo Estado de Alagoas, voltada para o aperfeiçoamento da execução orçamentária, com vistas a consolidar um modelo de gestão pública mais eficiente, transparente e alinhado com as boas práticas contemporâneas de governança fiscal.

O SIGO, atualmente em fase de desenvolvimento, foi concebido com o objetivo de atuar como uma plataforma centralizada e estratégica para a gestão orçamentária do Estado. A proposta é permitir que os gestores tenham, em tempo real, acesso a informações consolidadas, detalhadas e organizadas sobre a execução do orçamento público, o que representa um avanço considerável em relação às práticas anteriores, marcadas pela descentralização e pela dificuldade de acesso a dados atualizados. A partir dessa ferramenta, será possível monitorar, de maneira mais precisa e estratégica, o desempenho orçamentário do Estado, identificar rapidamente possíveis desvios ou gargalos e adotar medidas corretivas com maior agilidade. Além disso, a plataforma permitirá uma gestão mais eficaz das emendas parlamentares, garantindo que sua execução ocorra de forma planejada, transparente e em consonância com as diretrizes fiscais e legais estabelecidas.

As funcionalidades do SIGO foram desenhadas para atender às necessidades específicas da administração pública estadual, buscando não apenas a melhoria da performance administrativa, mas também o fortalecimento do controle social e a ampliação da transparência dos atos governamentais. Entre os principais recursos incorporados ao sistema, destaca-se o acompanhamento detalhado e sistemático da execução orçamentária, que proporcionará uma visualização clara, abrangente e atualizada da situação fiscal do Estado. Essa funcionalidade é essencial para que gestores e técnicos possam avaliar com precisão o grau de cumprimento das metas estabelecidas, bem como planejar ações futuras com maior segurança. Outro ponto importante é a automação dos processos internos, o que permitirá eliminar etapas burocráticas e reduzir consideravelmente o retrabalho nas atividades de análise e elaboração de relatórios. Com isso, os servidores poderão dedicar mais tempo às atividades técnicas e analíticas, qualificando ainda mais o processo decisório.

Um dos pilares do SIGO é a integração entre os dados financeiros e orçamentários, o que possibilita uma leitura mais completa e articulada do cenário fiscal. A partir dessa integração, torna-se viável a elaboração de análises comparativas e projeções de médio e longo prazo, contribuindo para uma gestão mais preventiva e menos reativa. O monitoramento do desempenho das despesas executadas é outro recurso essencial, pois permite que sejam feitos ajustes estratégicos ao longo do exercício, prevenindo excessos ou insuficiências que possam comprometer a saúde fiscal do Estado. O sistema também inclui um módulo específico para o gerenciamento das emendas parlamentares, oferecendo mecanismos para seu controle efetivo, desde a solicitação até a execução final dos recursos, o que confere maior previsibilidade ao processo e fortalece a relação entre os poderes Executivo e Legislativo.

O desenvolvimento do SIGO está profundamente alinhado às diretrizes da Lei Federal nº 14.129, de 29 de março de 2021, que institui a chamada Lei do Governo Digital. Essa legislação estabelece princípios fundamentais para a transformação digital da administração pública, priorizando a modernização dos serviços, a simplificação dos processos burocráticos e a ampliação da interação entre o Estado e a sociedade por meio de soluções tecnológicas. A construção do SIGO também se conecta com os preceitos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), na medida em que facilita o acesso da população aos dados orçamentários do Estado, promovendo o

direito constitucional à transparência e ao controle social. Com isso, a ferramenta não apenas melhora a gestão interna, mas também contribui para o fortalecimento da cidadania e da participação democrática.

A concepção do SIGO levou em consideração a realidade concreta vivida pelos servidores da Superintendência do Orçamento Público do Estado de Alagoas, que frequentemente se deparam com a necessidade de realizar tarefas manuais e repetitivas, como a coleta de dados, o preenchimento de planilhas e a montagem de relatórios detalhados. Essas atividades consumiam uma quantidade significativa de tempo e energia, reduzindo a capacidade de atuação dos profissionais em áreas mais estratégicas. O SIGO surge, portanto, como uma resposta direta a essa realidade, buscando automatizar tais tarefas e liberar os técnicos para que possam se dedicar à análise crítica das informações, ao planejamento de políticas públicas mais eficazes e à identificação de oportunidades de melhoria contínua.

Entre os diversos recursos oferecidos pela plataforma, destaca-se a geração automatizada de relatórios que detalham a situação fiscal do Estado, bem como as solicitações de créditos orçamentários realizadas pelos órgãos e entidades da administração estadual. Esses relatórios não apenas apresentam os valores solicitados, mas também oferecem comparações com períodos anteriores, permitindo uma análise temporal da demanda orçamentária. Além disso, o SIGO proporciona um diagnóstico preciso sobre os limites executados e disponíveis, favorecendo uma gestão mais racional e equilibrada dos recursos públicos.

Outra característica inovadora do SIGO é a sua capacidade de reunir dados relacionados ao cenário macroeconômico do Estado de Alagoas. A ferramenta capta automaticamente informações de fontes oficiais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no que diz respeito à produção agropecuária, ao abate de animais, à produção de leite e outros indicadores relevantes. Também realiza a extração de dados sobre preços e produção de combustíveis, derivados de petróleo e gás natural, com base nas informações da Agência Nacional do Petróleo (ANP). Esses dados são organizados em relatórios e painéis interativos, que ajudam os gestores a entender o comportamento do mercado e a antecipar impactos econômicos sobre o orçamento público. Além disso, o SIGO se conecta ao Comex Stat, sistema oficial de estatísticas do comércio exterior brasileiro, gerando relatórios sobre a balança comercial e o desempenho das exportações e importações de Alagoas, o que contribui para uma leitura mais abrangente do ambiente econômico.

O SIGO também realiza a captação automatizada de informações contidas em documentos legais de acompanhamento fiscal, como o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), ambos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. A sistematização desses relatórios dentro da plataforma facilita não apenas o cumprimento das exigências legais, mas também o acompanhamento interno dos indicadores fiscais, permitindo maior celeridade e precisão nas análises.

Dessa forma, o Sistema Integrado de Gestão Orçamentária consolida-se como uma ferramenta essencial para a modernização da gestão pública em Alagoas. Seu desenvolvimento foi guiado pelo princípio da eficiência administrativa, buscando maximizar os resultados obtidos com os recursos disponíveis, minimizar o desperdício e garantir a transparência e a participação social. O sistema atende a diferentes perfis de usuários: para o servidor técnico, representa um ambiente de trabalho mais funcional, ágil e preciso; para o gestor, oferece instrumentos para o acompanhamento dos limites orçamentários e do cumprimento das metas legais e constitucionais; e para o cidadão, constitui um canal de acesso confiável às informações orçamentárias e ao panorama econômico do Estado.

DESAFIOS E LIMITAÇÕES

A adoção de tecnologias digitais no processo de execução orçamentária representa um avanço inegável em direção à modernização da administração pública, especialmente quando se busca uma gestão mais transparente, eficiente e orientada por dados. No entanto, a incorporação dessas soluções também traz consigo uma série de desafios e limitações que precisam ser enfrentados com planejamento, investimento e gestão estratégica. A transformação digital, embora benéfica em seus resultados, exige não apenas infraestrutura tecnológica, mas também mudanças profundas nos processos internos, na cultura organizacional e nas competências dos profissionais envolvidos. Em um cenário onde a inovação se torna imperativa, a superação desses obstáculos é condição

essencial para que os benefícios prometidos se concretizem de forma plena e sustentável.

A utilização de sistemas digitais na execução orçamentária proporciona ganhos evidentes de controle e eficiência. Com plataformas que operam em tempo real, torna-se possível para gestores e órgãos de controle acompanhar a execução financeira à medida que os fatos ocorrem, promovendo uma transparência sem precedentes nas movimentações orçamentárias do Estado. Essa visibilidade contínua sobre os dados permite intervenções tempestivas, ajustes dinâmicos e uma maior responsabilidade na tomada de decisões. Ferramentas de automação, por sua vez, reduzem significativamente a burocracia que antes atrasava a liquidação de despesas, diminuindo o tempo entre a autorização e o pagamento das obrigações financeiras. Isso contribui para uma alocação de recursos mais fluida, previsível e alinhada às reais necessidades das políticas públicas.

Outro avanço notável está no uso de soluções de Business Intelligence (BI) e inteligência artificial, que têm se mostrado essenciais na análise preditiva de receitas e despesas. Com o suporte dessas ferramentas, os gestores conseguem elaborar projeções mais realistas, ajustar suas programações orçamentárias com maior precisão e antecipar cenários adversos, tomando decisões mais informadas. Além disso, a automação e a IA contribuem para o controle da qualidade dos dados, detectando automaticamente inconsistências, padrões atípicos ou possíveis erros e fraudes. Isso fortalece os mecanismos de integridade fiscal e aumenta a confiança tanto dos órgãos de controle quanto da sociedade no processo de gestão pública.

Contudo, apesar de todos esses avanços, a implementação de novas tecnologias enfrenta limitações importantes, sendo a qualificação dos servidores públicos um dos principais pontos críticos. A modernização tecnológica, para ser bem-sucedida, exige que os profissionais da administração pública estejam preparados para operar sistemas cada vez mais complexos, extrair valor dos dados gerados e utilizar as ferramentas com eficácia. A experiência do Estado do Ceará, por exemplo, é emblemática nesse aspecto: por meio de um programa contínuo de capacitação, conseguiu-se criar uma cultura institucional voltada à inovação, com servidores aptos a lidar com tecnologias emergentes e conscientes de seu papel no processo de transformação digital. Alagoas, ao investir em projetos como o SIGO, também precisa considerar com prioridade a capacitação contínua de seu quadro técnico, sob pena de ver suas soluções subutilizadas ou mal operadas.

A integração entre sistemas também se apresenta como um desafio estrutural relevante. Muitas vezes, diferentes órgãos da administração utilizam plataformas distintas, com bases de dados que não se comunicam adequadamente entre si. Essa fragmentação compromete a qualidade das informações, gera retrabalho e dificulta o fluxo contínuo de dados essenciais para a consolidação do planejamento orçamentário. Para que a execução orçamentária funcione de maneira integrada e eficiente, é fundamental que as soluções adotadas estejam alinhadas em termos de interoperabilidade, permitindo que os dados fluam de forma automática, segura e sem necessidade de intervenções manuais constantes. Esse processo de integração requer não apenas investimentos em tecnologia, mas também um esforço institucional coordenado entre diferentes áreas e níveis da administração.

Além disso, o aumento da digitalização dos processos traz consigo a necessidade de atenção redobrada à segurança da informação. Em um contexto em que os dados financeiros e fiscais do Estado passam a circular em ambientes digitais, a proteção dessas informações se torna uma prioridade. Qualquer vulnerabilidade pode resultar em prejuízos não apenas financeiros, mas também institucionais, uma vez que incidentes de segurança comprometem a confiança da população e dos órgãos de controle na gestão pública. Assim, é indispensável que os investimentos em tecnologia sejam acompanhados por políticas robustas de cibersegurança, com atualização constante de sistemas, monitoramento de acessos e protocolos claros para prevenção e resposta a incidentes.

Por fim, é importante destacar que a resistência à mudança ainda representa um dos obstáculos mais recorrentes na introdução de inovações tecnológicas no setor público. Muitos gestores e servidores, habituados a métodos tradicionais de trabalho, podem demonstrar insegurança ou até rejeição diante de novas ferramentas, especialmente quando não compreendem plenamente seus benefícios ou sentem-se ameaçados por elas. Esse comportamento, embora compreensível diante da quebra de rotinas estabelecidas, precisa ser enfrentado por meio de estratégias

eficazes de gestão da mudança. É necessário promover uma comunicação clara sobre os objetivos e as vantagens das soluções adotadas, envolver os servidores desde as etapas iniciais de desenvolvimento das ferramentas e oferecer suporte contínuo durante a transição. O sucesso de qualquer iniciativa de modernização tecnológica depende, em grande parte, da adesão e do engajamento das pessoas que a operacionalizam no dia a dia.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que a modernização da execução orçamentária abre novas possibilidades para uma gestão pública mais eficiente, ela também impõe uma série de desafios que precisam ser tratados com seriedade e planejamento estratégico. A superação desses obstáculos passa necessariamente pelo investimento em capacitação, pela integração de sistemas, pela proteção dos dados e pela construção de uma cultura organizacional mais aberta à inovação. Somente assim será possível garantir que as tecnologias implementadas cumpram de fato seu papel de transformar a execução orçamentária em um processo mais ágil, transparente e orientado a resultados concretos para a sociedade.

5. CONCLUSÃO

A implementação de ferramentas tecnológicas na execução orçamentária no Estado de Alagoas representa um avanço significativo na modernização e eficiência da gestão pública, destacando-se pela utilização de sistemas integrados, automação de processos e soluções de Business Intelligence (BI). Essas inovações têm aprimorado o controle orçamentário, a transparência e a alocação estratégica de recursos, gerando benefícios tanto para os gestores públicos quanto para a sociedade. O Sistema Integrado de Gestão Orçamentária (SIGO), em particular, se destaca como uma plataforma inovadora, focada na gestão e execução orçamentária, proporcionando uma integração precisa dos dados orçamentários, promovendo a transparência e oferecendo uma visão clara e atualizada da execução orçamentária.

Entretanto, apesar das melhorias evidentes, a adoção dessas tecnologias enfrenta desafios contínuos, como a capacitação de servidores, a integração entre sistemas, a segurança da informação e a resistência à mudança. Para que os avanços tecnológicos se consolidem de forma eficaz e sustentável, é essencial que o Estado de Alagoas continue investindo no desenvolvimento de competências técnicas, na integração de plataformas e na criação de uma cultura organizacional orientada para a inovação e adaptação às novas demandas digitais.

Os avanços observados na execução orçamentária em Alagoas reforçam um esforço constante em busca de maior eficiência e transparência, com a comparação a estados como São Paulo, Ceará e Pernambuco evidenciando a necessidade de expandir essas práticas, adaptando inovações já consolidadas. Para fortalecer ainda mais esse processo, é crucial ampliar a integração dos sistemas, investir em capacitação contínua e adotar novas soluções tecnológicas que permitam uma gestão orçamentária cada vez mais estratégica.

Em síntese, a modernização tecnológica da execução orçamentária é uma ferramenta poderosa para aprimorar a gestão fiscal e garantir uma alocação mais eficiente e transparente dos recursos públicos. No entanto, para que essa evolução seja duradoura e efetiva, é necessário um compromisso contínuo com a capacitação, a inovação e a adaptação às novas exigências do ambiente digital. Apenas assim será possível garantir que os processos orçamentários atendam plenamente às necessidades da sociedade, contribuindo para o fortalecimento da governança pública no Estado de Alagoas.

6. Referências

1. TCE/CE. *Versão inicial do Painel Informativo Monitor Fiscal é apresentada em evento virtual*. Fortaleza, 21 nov. 2021. Disponível em: https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/noticias/4758-versao-inicial-do-painel-informativo-monitor-fiscal-e-apresentada-em-evento-virtual. Acesso em: 01 abr. 2025.
2. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO – ALEPE. *Reforço na reserva parlamentar*. Recife, 13 jan. 2020. Disponível em: https://www.alepe.pe.gov.br/especial/?noticia=419073&utm_source=-chatgpt.com. Acesso em: 01 abr. 2025.
3. DA SILVA CRISTÓVAM, José Sérgio; MEINHART HAHN, Tatiana. Administração pública orientada por dados: governo aberto e infraestrutura nacional de dados abertos. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 1–24, 2020. DOI: https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2020.v6i1.6388. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/6388. Acesso em: 13 abr. 2025.
4. FONTES FILHO, Joaquim Rubens; NAVES, Gladston Guimarães. A contribuição do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) para a promoção da accountability horizontal: a percepção dos usuários. BBR-Brazilian Business Review, v. 11, n. 3, p. 1-28, 2014.
5. FRANCO, M. R. S.; OLIVEIRA, J. C. M.; AVILA, M. L. As experiências de business intelligence (BI) no setor público brasileiro entre 2004-2015. *Universitas*, v. 23, p. 119-135, 2018.
6. GOIÁS (Estado). Secretaria de Estado da Economia. Monitor Contábil e Fiscal dos Estados. Goiânia, 2024. Disponível em: https://scgi.economia.go.gov.br/scgi/#!/monitor-contabil-e-fiscal-dos-estados. Acesso em: 10 abr. 2025.
7. LOEBER, K. Big data, algorithmic regulation, and the history of the Cybersyn Project in Chile, 1971–1973. *Social Sciences*, v. 7, n. 4, p. 65, 2018.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Orçamento da Criança: Metodologia e Inovação na Gestão de Recursos para a Primeira Infância

- **Ana Luiza Siqueira Carneiro de Albuquerque**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional, Brasil
  E-mail: analuiza.siqueira@seplag.pe.gov.br
- **Marcelo Araújo Dantas**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional, Brasil
  E-mail: marcelo.dantas@seplag.pe.gov.br
- **Bernardo Chaves Silva**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional, Brasil
  E-mail: bernardo.chaves@seplag.pe.gov.br
- **Adolfo Nascimento de Andrade Neto**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional, Brasil
  E-mail: adolfo.andrade@seplag.pe.gov.br
- **Newton Rocha Cerezini**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional, Brasil
  E-mail: newton.cerezini@seplag.pe.gov.br

Resumo

A Primeira Infância, compreendida do nascimento aos seis anos de idade, é uma fase essencial para o desenvolvimento físico, emocional, social e cognitivo. Para assegurar um olhar diferenciado do poder público para essa população, foi criado o Orçamento da Criança, um recorte orçamentário que destaca investimentos voltados para essa faixa etária na Lei Orçamentária Anual (LOA). A metodologia utilizada foi desenvolvida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e, em 2021, foi adaptada para focar especificamente na faixa etária de 0 a 6 anos. O presente trabalho apresenta a primeira adaptação dessa metodologia em nível estadual, estruturando o Gasto Social para a Primeira Infância (GSPI) por meio da análise de Programas, Ações e Subações Orçamentárias da LOA. As subações foram classificadas em Específicas, quando integralmente destinadas à Primeira Infância, e ampliadas, quando incluem esse público, mas atendem também outras faixas etárias. Para essas últimas, foram aplicados ponderadores, permitindo estimar os recursos direcionados às crianças. Atualmente, o Orçamento da Criança conta com treze ponderadores, revisados anualmente para garantir precisão e alinhamento com as políticas públicas. O GSPI foi estruturado em temáticas estratégicas, como Saúde Materno-Infantil, Educação, Assistência Social, Direito à Cidade, Segurança Alimentar, entre outras. Durante a execução orçamentária, os valores previstos são ajustados conforme movimentações registradas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO),

garantindo transparência e atualização contínua dos dados. Para fortalecer a análise e o monitoramento dos investimentos, está em desenvolvimento um sistema de Business Intelligence (BI) baseado no Power BI, que permitirá visualizar a execução e gerar relatórios estratégicos. A implementação do Orçamento da Criança representa um avanço na modernização da gestão orçamentária, promovendo maior controle, transparência e eficiência na alocação de recursos para a Primeira Infância. Essa iniciativa pioneira em um governo estadual reforça o papel de metodologias inovadoras na otimização das políticas públicas e na garantia dos direitos das crianças.

Palavras-chave: Orçamento Criança; Orçamentos Transversais; Primeira Infância, Lei Orçamentária Anual, Estado de Pernambuco.

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas voltadas à Primeira Infância, fase compreendida entre o nascimento e os seis anos de idade, são tratadas como prioridade estratégica pelo Governo do Estado de Pernambuco. Reconhecida como uma etapa crucial para o desenvolvimento humano, a Primeira Infância representa uma oportunidade determinante para a superação das desigualdades sociais e econômicas ao longo do ciclo de vida.

Com base nesse entendimento e alinhado às diretrizes do Plano Estadual pela Primeira Infância, o Estado vem consolidando ações, programas e projetos intersetoriais que articulam áreas como saúde, educação, assistência social, cultura e direitos humanos, entre outras. O objetivo central é promover o desenvolvimento integral das crianças pernambucanas, garantindo seus direitos e assegurando melhores condições de vida desde os primeiros anos.

O desenvolvimento e implantação de políticas públicas voltadas à primeira infância estão definidos no Marco Legal da Primeira Infância (MLPI – Lei 13.257/16). Quanto à legislação em Pernambuco, foi regulada a Emenda Constitucional nº 60, de 21 de agosto de 2023, que institui o Orçamento Criança, conforme trecho a seguir:

> "Art. 1º A Constituição do Estado de Pernambuco fica acrescida do art. 137-A, com a seguinte redação:
> "Art. 137-A. O orçamento público conterá mecanismos que assegurem a identificação dos recursos direcionados às ações de atenção à primeira infância.
> § 1º A Lei Orçamentária Anual conterá quadro específico denominado "Orçamento Criança", discriminando os valores destinados ao desenvolvimento de ações e programas de atenção à primeira infância.
> § 2º O relatório de que trata o art. 123, § 3º, desta Constituição, conterá quadro específico, denominado "Orçamento Criança", discriminando os valores de execução orçamentária dos recursos destinados ao desenvolvimento de ações e programas de atenção à primeira infância.
> § 3º Deverão constar nos quadros a que se referem os §§ 1º e 2º do caput as despesas setoriais de educação, saúde, assistência social, bem como as relativas às ações intersetoriais que tenham as crianças de até 6 (seis) anos de idade ou suas famílias como beneficiários diretos."

Diante deste cenário o Governo de Pernambuco incorpora o relatório do Orçamento da Criança como componente da sua Lei Orçamentária Anual desenvolvido pela equipe da Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento na Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional – SEPLAG -PE.

Para facilitar a gestão dos recursos destinados a Primeira Infância a Seplag desenvolveu um BI do Orçamento Criança. Business Intelligence (BI) consiste num conjunto estruturado de técnicas, processos e tecnologias voltados para a coleta, organização, análise e apresentação de dados. Seu principal objetivo é transformar dados brutos em informações relevantes e úteis, com o intuito de apoiar a tomada de decisões estratégicas, táticas e operacionais dentro das organizações. Ao utilizar BI, é possível compreender o que aconteceu em determinado contexto, por que aconteceu, e até mesmo projetar cenários futuros, sinalizando o que deve ser feito para melhorar o desempenho organizacional.

Para alguns autores relevantes, como Hans Peter Luhn (1958), um BI consiste na "capacidade de compreender as inter-relações entre fatos apresentados de forma a orientar ações rumo a um objetivo desejado".

Enquanto que Howard Dresner (1996) – Gartner, define BI como "uma categoria ampla de softwares e soluções para coletar, armazenar, analisar e fornecer acesso a dados, com o objetivo de ajudar os usuários empresariais a tomarem melhores decisões." Para Ralph Kimball (1998), "sistemas de BI oferecem acesso interativo aos dados, possibilitam sua manipulação e fornecem aos gerentes e analistas de negócios a capacidade de realizar análises apropriadas." Uma definição do The Data Warehousing Institute (TDWI) versa que "Business Intelligence é uma categoria ampla de aplicações e tecnologias para coletar, armazenar, analisar e disponibilizar dados, de forma a ajudar os usuários das empresas a tomarem decisões mais eficazes."

O BI Self-Service chega representando uma mudança de paradigma no modo como as organizações utilizam os dados, deslocando o poder analítico do setor de TI para os usuários de negócio, como analistas de marketing, finanças, recursos humanos, entre outros. O foco é democratizar o acesso aos dados, permitindo que cada área da empresa tenha autonomia para responder suas próprias perguntas de negócio de maneira rápida e visual.

As principais características são:

- Possuir interfaces intuitivas: plataformas como Power BI, Tableau e Qlik Sense oferecem recursos drag and drop, menus gráficos e painéis interativos.
- Garantir autonomia para análise: os usuários podem importar dados, fazer cruzamentos, criar indicadores e personalizar visualizações sem escrever código ou depender de SQL avançado.
- Velocidade e flexibilidade: como não há necessidade de esperar que a TI produza relatórios, os insights podem ser obtidos em tempo real ou quase real.
- Personalização: cada área pode criar visões específicas para seu dia a dia: marketing pode acompanhar conversões, RH pode visualizar dados de absenteísmo, e assim por diante.

2. OBJETIVOS

Objetivo Geral: Criar um relatório dentro do Orçamento Geral do Estado onde estejam quadros onde seja possível estabelecer os valores de execução orçamentária dos recursos destinados ao desenvolvimento de ações e programas de atenção à primeira infância.

Objetivos Específicos:

- Identificar quais programas e ações orçamentárias possuem Políticas Públicas que contribuam para o desenvolvimento da atenção à Primeira Infância, seja de forma especifica ou ampliada.
- Quantificar dentro da Lei Orçamentária Anual os valores destinados à Primeira Infância de forma que seja possível o acompanhamento do seu histórico ao longo do tempo.
- Acompanhar a execução orçamentária, ao longo do exercício financeiro, das ações relacionadas ao Orçamento Criança através do Relatório de Execução Orçamentária (REEO).
- Desenvolver com a ferramenta Microsoft Power BI, o BI Orçamento Criança representa como um BI *Self-Service* orientado para a promoção da transparência, eficiência e acesso facilitado à informação.

3. METODOLOGIA

A construção do Relatório do Orçamento Criança dentro da Lei Orçamentária Anual aplica a metodologia desenvolvida com o apoio técnico do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) com o objetivo de identificar o Gasto Social com a Primeira Infância (GSPI).O UNICEF, em parceria com o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), desenvolveu em 2019 uma metodologia para rastrear os gastos com crianças e adolescentes no orçamento federal com o objetivo de aprimorar a alocação de recursos e usar ponderadores para estimar recursos não exclusivos. Em 2021, a Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância e o GT do Orçamento adaptou a metodologia para a faixa da primeira infância. Em 2024, Pernambuco foi o primeiro estado a adaptar a metodologia GSPI para o âmbito estadual.

A identificação de quais gastos são classificados como GSPI inicia-se com a análise da base da estrutura programática observando-se dois critérios sobre a política pública: o público atendido e a área temática. Compõe o Orçamento da Criança as políticas que atendem crianças de 0 a 6 anos e as mulheres gestantes. A base programática é analisada quanto às informações a respeito de seus Programas de Governo, Ações e Subações Orçamentárias para todos os Órgãos da Administração Estadual. Segue a definição destes elementos da estrutura no orçamento em Pernambuco.

- Programa de Governo é um conjunto articulado de ações, órgãos executores e pessoas motivadas

para o alcance de um objetivo comum, definido em um nível estratégico do Governo.
- Ação Orçamentária: Operação da qual resultam produtos representados por bens e serviços para atender aos objetivos de um programa.
- Subação Orçamentária: Desdobramento de uma ação orçamentária que pode detalhar etapas específicas, atividades ou projetos que contribuem para a execução da ação principal. Ela serve para organizar e especificar melhor a aplicação dos recursos públicos, garantindo maior controle e transparência. É uma ferramenta gerencial para melhor detalhamento das ações orçamentárias. Cada ação pode ter de uma a X subações dependendo da complexidade da ação orçamentária.

Após identificar se a Política Pública atende ao público da Primeira Infância, ela é classificada em uma área temática. Essa classificação ocorre no nível mais detalhado da estrutura orçamentária do estado: a subação.

As subações que não são classificadas como GPSI (Gasto com a Primeira Infância) não integram o Orçamento Criança e, portanto, não serão consideradas nas etapas seguintes da elaboração desta peça orçamentária.

Para a apresentação na LOA (Lei Orçamentária Anual), as subações são agrupadas dentro de suas respectivas ações e programas. É possível que uma mesma ação contenha subações que tanto integram quanto não integram o Orçamento Criança. Nesses casos, apenas as dotações das subações classificadas como parte do Orçamento Criança serão consideradas.

As emendas parlamentares dentro da estrutura programática do Orçamento em Pernambuco são alocadas em subações. Cada emenda parlamentar, possui uma subação associada. Esta emenda pode ser tipificada como pertencente ou não ao GSPI de acordo com o seu objeto. Por exemplo: Emenda Parlamentar No.470/2024 com a objeto: "Prover recursos orçamentários para a aquisição de medicamentos Surfactante Pulmonar para o Centro Universitário Integrado de Saúde Amaury de Medeiros – CISAM/CH/UPE – CNPJ: 11.022.597/0012-44, pois, esse medicamento é imprescindível à prevenção e tratamento de recém-nascidos prematuros com Síndrome de Desconforto Respiratório (SDR).". Pela descrição da emenda, verifica-se que o Público da Primeira Infância é contemplado por esses recursos e, portanto, faz parte do Orçamento da Criança. Esta análise foi feita individualmente para todas as emendas no Orçamento Anual.

As subações dentro do GPSI são divididas nas seguintes temáticas: assistência social, saúde materno-infantil, proteção dos direitos da criança e da família, saneamento, cultura e direito de brincar, educação, direito à cidade e à habitação, enfrentamento à pobreza e segurança alimentar. A seguir uma descrição de cada temática com exemplos de subações com a classificação válidas para o Orçamento Anual do ano de 2025.
- Assistência Social: Fazem parte desta temática as Políticas Públicas ligadas à proteção social conforme estabelecido no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A estrutura ligada ao SUAS possui ações ligadas a Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade de forma a oferecer serviços que garantem o acesso a direitos fundamentais e uma melhor qualidade de vida. Exemplos de subações com esta classificação:

- Política estadual pública para pessoa com transtorno do espectro autista (PEPTEA),

- Manutenção das atividades dos serviços de acolhimento institucional,

- Cofinanciamento de serviços de proteção social especial.

- Cultura e Direito de Brincar: São as Politicas ligadas a eventos e atividades de cultura, lazer, esportes e promoção do brincar, desde que incluam crianças na primeira infância. Exemplos de subações com esta classificação:

- Requalificação do Parque Estadual de Dois Irmãos,

- Recuperação e requalificação Museu do Trem- Recife,

- Apoio à realização da FENEARTE.

- Direito à Cidade e à Habitação: Fazem parte desta temática as ações ligadas ao direto a moradia sejam por construção de novas unidades habitacionais ou melhoria das unidades existentes. Também

são observadas as ações de acessibilidade da cidade pelas crianças de 0 a 6 anos através dos espaços urbanos. Exemplos de subações com esta classificação:

- Entrada Garantida – Programa Morar Bem
- Requalificação dos espaços públicos
- Operacionalização do Programa Minha Casa Minha Vida
- Educação: São os gastos com a educação infantil por meio de oferta de creches e educação infantil. Podem ser incluídos também as despesas no ensino fundamental, desde que o aluno esteja na faixa etária da Primeira Infância. São incluídos também os Programas Estaduais de apoio ao Ensino Municipal voltados ao ensino infantil. Exemplos de subações com esta classificação:
- Apoio na implantação de creches em empresas incentivadas pelo Estado
- Climatização das Escolas Estaduais
- Promoção do ensino pré-escolar no DEFN
- Enfrentamento da Pobreza: As ações de enfrentamento à pobreza compreendem em programas de transferência de renda, a ampliação do acesso a serviços públicos essenciais e a adoção de estratégias voltadas à mitigação das vulnerabilidades sociais. Essas iniciativas têm como finalidade a promoção de melhorias nas condições de vida de forma intersetorial e estruturante, sendo determinantes para a garantia do desenvolvimento integral na primeira infância. Exemplos de subações com esta classificação, entre outras:
- Programa Mães de Pernambuco
- Programa Chapéu de Palha – Garantia do pagamento de bolsas às famílias beneficiadas
- Proteção dos Direitos da Criança e da Família: As ações de proteção seguem as diretrizes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e abrangem diversas despesas voltadas à defesa dos direitos da criança e do adolescente. Entre elas, destacam-se as atividades de formação de conselheiros e representantes de organizações da sociedade civil, a realização de conferências e ações correlatas, a gestão dos Conselhos, o enfrentamento de todas as formas de violência contra crianças e o combate ao trabalho infantil. No âmbito da proteção das famílias, merecem destaque as iniciativas voltadas à promoção da igualdade racial, inclusive a capacitação de conselheiros e organizações da sociedade civil, além da realização de conferências e ações relacionadas. Também estão incluídas, nesse conjunto, despesas com a promoção dos direitos das mulheres. Exemplos de subações com esta classificação:
- Apoio às ações do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos – CEDH
- Fortalecimento e capacitação da rede de atendimento da política de atendimento às mulheres, com ênfase no acolhimento e no trato humanizado, contemplando a contratação de profissionais preferencialmente do gênero feminino.
- Elaboração e implantação do plano estadual de promoção e defesa da igualdade racial
- Saúde Materno-infantil: São as ações de promoção à saúde, garantia da oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar que atendem crianças de 0 a 6 anos além de mulheres gestantes ou em puerpério (entre 45 e 60 dias após o parto). Exemplos de subações com esta classificação:
- Aumento de cobertura vacinal para menores de 1 ano
- Construção e equipagem da Maternidade de Serra Talhada
- Garantia da oferta de procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar – Hospitais Regionais
- Saneamento e Água: Nesta temática estão classificadas as políticas públicas voltadas ao saneamento

básico, abrangendo infraestrutura hídrica, esgotamento sanitário, abastecimento de água e a gestão de resíduos sólidos e águas pluviais. Também podem ser incluídas as ações relacionadas à implantação de estruturas para captação e armazenamento de água. Exemplos de subações com esta classificação:

- Sistema de esgotamento sanitário da Imbiribeira
- Implantação da infraestrutura de abastecimento de água de comunidades rurais de PE, localizadas ao longo dos canais do PISF
- Adequação e Ampliação da rede de distribuição de água do Cabo de Santo Agostinho
- Segurança Alimentar: As ações consideradas nesta área são aquelas voltadas à promoção da segurança alimentar e nutricional de crianças na primeira infância, garantindo condições básicas para seu desenvolvimento integral. Compõem essa temática as políticas públicas de distribuição de alimentos, oferta de refeições a preços subsidiados, programas de distribuição de leite, aquisição de alimentos da agricultura familiar, entre outras iniciativas com foco na proteção e promoção do direito à alimentação adequada. Exemplos de subações com esta classificação, entre outras:
- Elaboração e implantação do plano estadual de segurança alimentar e nutricional, alcançando inclusive as populações negras, de baixa renda, crianças e adolescentes, tanto do meio urbano quanto do meio rural.
- Cofinanciamento estadual de cozinhas comunitárias nos municípios
- Programa Estadual de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PEAAF)

Após da definição da Área Temática dos Gastos Sociais com a Primeira Infância são categorizados em Gastos Específicos ou Ampliados de acordo com a abrangência do seu público atendido.

Gastos Específicos são as subações orçamentárias em que a Política Pública executada atinge exclusivamente crianças de 0 a 6 anos e mulheres gestantes. Como, por exemplo, a construção de maternidades e a melhoria, implantação e expansão de creches e pré-escolas na Educação Infantil

Os Gastos Ampliados englobam políticas públicas originalmente concebidas para atender a população em geral, cujos efeitos alcançam também o público da primeira infância. Essas ações contribuem de forma relevante para o desenvolvimento integral das crianças e para a efetivação de seus direitos. Como os gastos ampliado não são destinados exclusivamente ao público-alvo do Orçamento Criança, sua contabilização é realizada de forma proporcional, por meio da aplicação de um ponderador. Um exemplo de gastos ampliados são reforma e equipagem de hospitais. Entende-se que o hospital atende toda população e nela está incluída o público da Primeira Infância.

Para a quantificação do valor destinado ao Orçamento total é alocado ao Orçamento Criança usa-se um ponderador. Se trata de um índice estatístico utilizado para estimar a proporção dos recursos efetivamente direcionados à população da primeira infância em relação ao total da despesa executada. O Orçamento da Criança em Pernambuco adota 12 ponderadores na sua metodologia. A escolha do ponderador a ser aplicado em cada subação é aderente com os objetivos da ação executada, a temática associada e a disponibilidade de informações para a construção do índice. A escolha dos ponderadores pode variar a cada ano de acordo com sua viabilidade de aplicação. A tabela abaixo lista os ponderadores válidos para o Orçamento Criança 2025 associados a temática da ação orçamentária onde foram aplicados.

Tabela 1 – Indicadores utilizados por eixo temático

Ponderador	Assistência social	Cultura e Direito de brincar	Direito à Cidade e à Habitação	Educação	Enfrentamento à pobreza	Proteção dos direitos da criança e da família	Saneamento	Saúde Materno-infantil	Segurança Alimentar
Censo – Percentual de Crianças na População Total de Pernambuco	X	X	X			X	X	X	
Censo – Percentual de Alunos Matriculados na Educação Infantil em Relação ao Total de Alunos Matriculados				X					
Censo Escolar – Percentual de Alunos Matriculados até 5 anos em relação ao Total de Alunos Matriculados no Ensino Fundamental				X					
Censo Escolar – Percentual de Alunos Matriculados até 5 anos em relação ao Total de Alunos Matriculados no Ensino Regular				X					
Censo Escolar – Percentual de Alunos Matriculados na Educação Infantil em Relação ao Total de Alunos Matriculados na Rede Municipal				X					
PNADC – Crianças (até 6 anos) na população indígena				X					
PNADC – Crianças (até 6 anos) na população rural			X				X		X
PNADC – Percentual de Crianças Até 5 anos 40% mais Pobre em relação Pop. Total			X						X
PNADC – Percentual de Crianças Até 5 anos em relação ao total de Crianças e Adolescentes						X		X	
PNADC – Percentual de Crianças Até 5 anos Pretas e Pardas em relação ao total de Crianças e Adolescentes Até 17 anos				X		X			
PNADC – Percentual de Crianças Até 5 anos Pretas e Pardas na Pop. Total			X					X	
PNADC – Percentual de Famílias com e sem crianças e jovens entre beneficiárias do Bolsa Família e de outros programas sociais			X		X				

Uma vez que as dotações que foram classificadas como Gasto social da Primeira Infância estão definidas com a sua abrangência e temática associada, inicia-se a construção dos quadros do Orçamento Criança. No relatório são apresentados dois quadros Orçamento Criança Especifico e Orçamento Criança Ampliado. Nestes quadros são apresentadas as dotações por Unidade Orçamentária, Área Temática, Programa de Governo e Ações Orçamentárias e Valores destinados. Como a Lei Orçamentária apresenta suas dotações por ação, todas as subações do GSPI pertencentes àquela ação são somadas e seu valor total é apresentado na LOA.

A construção da Tabela do Orçamento especifico considera a Dotação definida na LOA em sua completude, ou seja, não é necessária a aplicação de nenhuma ponderação visto que todo orçamento alocado é destinado a primeira infância. Na tabela a seguir observa-se uma linha de dados do quadro do Orçamento Especifico.

Tabela 2 – Orçamento Criança Especifico

UO – Nome	Área Temática	Programa	Ação Orçamentária	Valor (R$)
Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS	**Enfrentamento à pobreza**	PERNAMBUCO SEM FOME	Execução de Ações do Programa Mães de Pernambuco	360.000.000

O Mães de Pernambuco é um programa de transferência mensal de renda, criado para mulheres que são gestantes, mães ou responsáveis por crianças de 0 a 6 anos (72 meses) e que não têm renda.

Já para a montagem do quadro do Orçamento Ampliado é necessário aplicar o ponderador ao valor total da subação. Cada subação tem um único ponderador associado, escolhido dentre os doze índices disponíveis em conformidade com a finalidade desta subação. Estes valores ponderados compõe o Quadro do Orçamento Ampliado. A tabela a seguir apresenta uma linha de dados extraída do quadro do Orçamento Ampliado.

Tabela 3 – Orçamento Criança Ampliado

UO – Nome	Área Temática	Programa	Ação Orçamentária	Valor (R$)
Fundo Estadual de Saúde – FES-PE – Administração Direta	**Saúde Materno-infantil**	ATENÇÃO ESPECIALIZADA DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE E ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA	Garantia da Oferta de Procedimentos de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar – Rede Complementar	169.723.108

Para esta ação, foram alocados recursos na LOA no valor de R$ 1.824.979.654,00, considerando a soma das subações classificadas como GSPI. Após a aplicação do ponderador correspondente à ação, no caso o Censo – Percentual de Crianças na População Total de Pernambuco, com índice de 9,3%, obteve-se o valor do Orçamento Criança equivalente a R$ 169.723.108,00. Este cálculo é feito para cada subação que posteriormente é agrupado por ação e apresentado em forma de tabela como exemplificado acima.

Estes dois quadros em conjunto com um texto explicativo formam o relatório Orçamento Criança que atende tanto as obrigações constitucionais quanto à estratégia de Governo de destacar as despesas direcionadas à primeira infância.

O Orçamento Criança segue monitorado durante a vigência da Lei Orçamentária através do Relatório de Execução Orçamentária (RREO). Este relatório tem frequência de publicação bimestral. Ele é publicado no Diário Oficial do Estado, o que assegura a devida publicidade e transparência aos gastos sociais voltados à primeira infância.

O acompanhamento da execução do Orçamento Criança é apresentado por Área Temática com a discriminação dos gastos específicos, ampliados e totais. Para este relatório a Dotação Inicial discriminada na LOA é substituída pela Dotação Autorizada, ou seja, o valor alocado na ação após a movimentações orçamentárias ocorridas no período de apuração. Desta forma, é possível observar a informação mais atualizada

sobre os valores disponíveis. Também são incluídos os valores empenhados e liquidados do período indicando a tendência de execução orçamentária.

A Construção do Relatório RREO do Orçamento da Criança inicia-se com a análise da base da estrutura programática forma similar aos quadros presentes na LOA. Durante o bimestre, por decisão gerencial, para atender a estratégia de Governo podem ter sido criadas novas subações. Estas novas subações serão analisadas quanto ao seu público atendido e área temática para serem incluídas ou não no relatório de acompanhamento.

Nas rotinas orçamentárias aplicadas em Pernambuco temos nove ciclos de alterações de emendas. Faz parte do processo de acompanhamento da execução do orçamento da criança analisar as novas emendas criadas para entender se há Gasto Social da Primeira Infância na subação e classifica-la adequadamente.

Com as classificações atualizadas, aplica-se os ponderadores para obter a Tabela com os valores da dotação autorizada, empenho e liquidação. Da mesma forma que o quadro da LOA os valores são considerados integralmente quando classificados como específicos e de forma ponderada quando ampliados.

Todo o processo de construção e emissão dos relatórios do Orçamento Criança foi iniciado sem o suporte de um sistema específico, uma vez que o sistema utilizado para a gestão orçamentária em Pernambuco, o e-Fisco, não contemplava as classificações e os cálculos exigidos por essa metodologia. Como alternativa para melhoria e inovação deste processo a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional optou pelo uso de um BI para gestão do Orçamento Criança.

Desenvolvido com a ferramenta Microsoft Power BI, o BI Orçamento Criança representa um exemplo de BI *Self-Service* orientado para a promoção da transparência, eficiência e acesso facilitado à informação. Este BI permite o monitoramento da execução orçamentária do Orçamento Criança

Em seu *dashboard*, a visualização interativa é estruturada com diferentes seções:

- **Indicadores de destaque**: exibe os valores totais de dotação, empenho e liquidação atuais do Orçamento Criança, de forma consolidada.
- **Série histórica da liquidação por bimestre**: permite acompanhar a evolução da liquidação dos recursos ao longo do ano, oferecendo um retrato temporal do desempenho da execução orçamentária.
- **Análise por áreas temáticas**: revela o volume de recursos destinados e executados em áreas fundamentais como Saúde Materno-Infantil, Educação, Enfrentamento à Pobreza, entre outras.
- **Distribuição por Unidades Orçamentárias (U.O.)**: Traz a atuação das instituições executoras, como o Fundo Estadual de Saúde e a Secretaria de Educação, destacando seu papel na aplicação dos recursos.
- **Filtros interativos**: Permite que a análise seja refinada por classificação, ano, bimestre, mês e nome da U.O., promovendo exploração autônoma dos dados conforme a necessidade do usuário.

O BI também agrega os resultados em uma tabela que pode ser exportada e utilizada no RREO, periodicamente.

A escolha do uso do Power BI para esta aplicação permite que usuários de diferentes níveis de conhecimento técnico consigam explorar os dados sem necessidade de domínio de ferramentas complexas. O Power BI permite transformar dados brutos em informações visualmente organizadas e fáceis de interpretar, o que favorece diagnósticos mais rápidos e decisões baseadas em evidência.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Analisando-se os valores do Orçamento da Criança na Lei Orçamentária Anual em 2024 e 2025, observa-se um aumento de 6,7% em relação ao ano anterior:

Tabela 4 – Orçamento Criança LOA

ORCAMENTO DA CRIANÇA	Valor Total LOA (R$)
2024	2.195.221.253
2025	2.342.118.153

Segmentando os Gastos Sociais com a Primeira Infância em específicos e ampliados, tem a seguinte distribuição em 2024 e 2025. Estes dados representam um crescimento de 9% nos gastos específicos e 5% nos ampliados.

Tabela 5 – Orçamento Criança Especifico e Ampliado LOA

ORCAMENTO DA CRIANÇA	Valor Total LOA (R$)	
	Especifico	Ampliado
2024	924.125.700	1.271.095.553
2025	1.005.848.200	1.336.269.953

Na tabela abaixo é possível ver as áreas temáticas comparando 2024 e 2025:

Tabela 6 – Orçamento Criança por Área Temática- LOA

ÁREA TEMÁTICA	Valor Total LOA (R$)	
	2024	2025
Saúde Materno-infantil	962.848.514	1.165.349.100
Educação	883.222.198	386.790.439
Saneamento	128.842.241	154.209.457
Proteção dos direitos da criança e da família	113.702.352	124.869.974
Direito à Cidade e à Habitação	48.739.919	79.223.867
Assistência social	29.081.436	22.615.795
Cultura e Direito de Brincar	19.145.102	22.531.817
Enfrentamento à pobreza	7.052.209	366.788.547
Segurança Alimentar	2.587.282	19.739.157
TOTAL	2.195.221.253	2.342.118.153

Em relação ao Relatório RREO Orçamento da Criança, apenas os dados referentes ao ano de 2024 estão completos, uma vez que a aplicação da metodologia teve início nesse mesmo exercício. Os valores bimenstrais na tabela são acumulativos ao longo do ano, então o sexto bimestre equivale à medição de todo ano de 2024. A tabela abaixo mostra o resultado total, somando se gastos específicos e ampliados, para este bimestre.

Tabela 7 – Orçamento Criança por Área Temática- RREO

ÁREA TEMÁTICA	VALOR TOTAL – ORÇAMENTO DA CRIANÇA		
	Dotação Autorizada	Empenhado	Liquidação
Educação	721.476.889,40	166.470.256,58	166.470.017,41
Enfrentamento à pobreza	249.762.429,62	246.457.943,65	246.457.943,65
Saúde materno-infantil	955.859.869,48	873.648.700,71	941.081.307,86
Proteção dos direitos da criança e da família	120.486.679,46	108.889.275,73	108.889.275,73
Assistência social	16.291.086,92	14.481.248,26	14.481.248,26
Segurança alimentar	1.020.744,07	363.047,42	2.327.213,23
Direito à cidade e à habitação	16.995.263,84	10.161.102,42	41.372.142,04
Cultura e direito de brincar	19.266.495,98	13.539.673,75	27.711.950,54
Saneamento	57.479.958,30	14.549.050,82	17.087.214,04

ÁREA TEMÁTICA	VALOR TOTAL – ORÇAMENTO DA CRIANÇA		
	Dotação Autorizada	Empenhado	Liquidação
Total Geral	2.158.639.417,06	1.448.560.299,33	1.565.878.312,76

Considerando o valor liquidado em relação à dotação autorizada, o índice de execução orçamentária para o Orçamento Criança foi de 72,54%.

5. CONCLUSÃO

O Orçamento Criança em Pernambuco aplica uma metodologia onde é possível dimensionar os recursos destinados à Primeira Infância tanto específicos como ampliados dentro do Orçamento Estadual. O monitoramento bimestral é realizado por meio do Relatório de Execução Orçamentária (RREO), contribui para a constante atualização das informações orçamentárias, fortalecendo os princípios da transparência e do controle social, tanto por parte dos gestores públicos quanto da sociedade pernambucana.

O BI Orçamento Criança constitui um exemplo representativo do potencial do Power BI na consolidação de uma gestão pública orientada por dados, ao viabilizar um planejamento mais eficaz, o monitoramento de metas orçamentárias e a transparência na prestação de contas.

Além disso, o painel serve como modelo replicável para outras políticas transversais que venham a demandar produtos do tipo, como aquelas relacionadas à mulher, políticas de juventude ou voltadas para pessoas com deficiência.

6. Referências

1. BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), entre outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1-3, 9 mar. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 13 abr. 2025.
2. GT DE ORÇAMENTO PÚBLICO PELA PRIMEIRA INFÂNCIA. Medição do gasto social com primeira infância para 2021. Brasília: Frente Parlamentar Mista pela Primeira Infância, 2022.
3. KIMBALL, Ralph; ROSS, Margy. The Data Warehouse Toolkit: the complete guide to dimensional modeling. 2. ed. New York: Wiley, 2002.
4. LUHN, H. P. A business intelligence system. IBM Journal of Research and Development, v. 2, n. 4, p. 314–319, 1958. DOI: https://doi.org/10.1147/rd.24.0314.
5. PERNAMBUCO. Constituição do Estado de Pernambuco. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Recife: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 1989. Disponível em: https://www.alepe.pe.gov.br/constituição-estadual/. Acesso em: 13 abr. 2025.
6. PERNAMBUCO. Lei nº 18.428, de 22 de dezembro de 2023. Estima a receita e fixa a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2024. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Recife, 23 dez. 2023, edição extra, p. 1.
7. PERNAMBUCO. Lei nº 18.780, de 17 de dezembro de 2024. Estima a receita e fixa a despesa do Estado de Pernambuco para o exercício financeiro de 2025. Diário Oficial do Estado de Pernambuco: Poder Executivo, Recife, ed. extra, p. 1, 18 dez. 2024.
8. UNICEF. Guia de apuração do gasto social com a primeira infância para municípios – GSPI-M. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Planeja Gov.MT: Inovação no planejamento governamental por meio de tecnologias de dados e visualização interativa

- **Patrícia Soares Duarte**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: patriciaduarte@seplag.mt.gov.br
- **Welliton Aparecido de Sousa Silva**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: wellitonsilva@seplag.mt.gov.br
- **Marco Aurélio Carvalho Côrtes**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: marcocortes@seplag.mt.gov.br
- **Luiz Henrique Martins Fanti**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: luizfanti@seplag.mt.gov.br

Resumo

O Planeja Gov.MT tem como objetivo apresentar de maneira clara e acessível as políticas públicas do Estado para os próximos quatro anos, baseando-se no Plano Plurianual (PPA) publicado em lei. Utilizando a tecnologia Microsoft Power BI, informações complexas de mais de 1.400 páginas e 37 milhões de células são organizadas em painéis interativos que oferecem sete visões iniciais: 1. Visão Geral do PPA; 2. Visão Tática (Programação); 3. Transversalidade do PPA; 4. ODS e PPA; 5. Metas e Prioridades 2024; 6. Valores Orçamentários; 7. Regiões de Planejamento. Esses painéis permitem que os usuários explorem dados conforme seu interesse, facilitando a gestão, controle e análise das informações do PPA. A metodologia incluiu captação de dados por meio de entrevistas e relatórios financeiros, resultando em protótipos validados que possibilitam uma apresentação dinâmica dos dados. Antes da implementação dos painéis, as apresentações eram estáticas e técnicas. Agora, os dados são apresentados graficamente, permitindo comparações com anos anteriores e cruzamento de informações diversas. Os resultados são úteis para gestores estaduais, órgãos setoriais, Judiciário, Legislativo e demais interessados em políticas públicas. Com isso, o Planeja Gov.MT oferece uma visão interativa e clara dos dados, apoiando a tomada de decisões, elaboração e revisão do plano, monitoramento e avaliação das políticas públicas, além de contribuir para a transparência e controle social dos resultados obtidos.

Palavras chaves: Planejamento público; Gestão orientada por dados; Transformação digital; Transparência governamental; Governança pública; Cultura de dados; Políticas públicas baseadas em evidências; Inovação na administração pública.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento público é um dos pilares fundamentais da administração governamental, pois define prioridades, organiza a alocação de recursos e orienta a execução de políticas públicas. No Brasil, o Plano Plurianual (PPA) é o instrumento que materializa essa função, sendo exigido constitucionalmente para todos os entes da federação. O PPA articula diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, sendo peça essencial para o alinhamento entre a estratégia governamental e a execução orçamentária.

Apesar de sua importância, a execução do planejamento enfrenta obstáculos como a fragmentação da informação, baixa integração entre os órgãos e pouca inteligibilidade dos dados para gestores e sociedade civil. Tais dificuldades comprometem a efetividade do planejamento como instrumento de gestão e governança. Estudos apontam que, em muitos contextos, o planejamento público é visto como uma obrigação formal e não como uma ferramenta viva de transformação e acompanhamento da ação estatal (ARRETCHE, 2003).

Além disso, vivemos em uma era marcada pela explosão de dados, onde a capacidade de coletar, tratar, interpretar e utilizar informações qualificadas tornou-se um ativo estratégico para o setor público. Nesse contexto, a ausência de ferramentas tecnológicas adequadas e de uma cultura institucional voltada ao uso intensivo de dados limita a capacidade do Estado de responder com agilidade e eficiência aos desafios complexos da sociedade contemporânea.

No Estado de Mato Grosso, a necessidade de transformar esse cenário impulsionou o desenvolvimento do Planeja Gov.MT. A ideia surgiu no contexto da elaboração do PPA 2024-2027, quando foi identificada a dificuldade de interpretação e uso dos dados brutos por parte dos órgãos setoriais, gestores intermediários e instâncias de controle. Um documento de mais de 1.400 páginas, com mais de 37 milhões de células de dados, dificultava a compreensão e a aplicação das informações. A busca por soluções tecnológicas que facilitassem o acesso, interpretação e utilização dessas informações motivou a criação do Planeja Gov.MT.

Trata-se de uma iniciativa que articula tecnologia, planejamento e transparência, baseada na construção de painéis interativos em Power BI, com vistas a oferecer visões estratégicas do PPA e a promover uma gestão orientada por dados. Este artigo busca compreender a experiência do Planeja Gov.MT, com foco em seu processo de implementação, fundamentação conceitual e resultados alcançados, bem como suas contribuições para a transformação digital e para a cultura de dados no setor público.

1.1 O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A COMPLEXIDADE ADMINISTRATIVA

O planejamento é um processo dinâmico e essencial à governança pública. No Brasil, ele é estruturado por instrumentos legais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), com destaque para o PPA como o elo entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária (BRASIL, 1988). No entanto, conforme destaca Arretche (2003), o planejamento enfrenta desafios estruturais, como a fragmentação institucional e a baixa integração entre planejamento e orçamento.

A complexidade da administração pública contemporânea impõe desafios crescentes à sua efetividade. Para Matus (1993), planejar exige articular objetivos de longo prazo com ações imediatas, coordenando múltiplos atores, recursos e variáveis políticas, econômicas e sociais. Neste cenário, a simplificação e a clareza na comunicação dos planos tornam-se centrais para sua implementação eficaz.

1.2 DADOS GOVERNAMENTAIS, TRANSPARÊNCIA E TOMADA DE DECISÃO

A democratização do acesso à informação é um princípio fundamental da administração pública moderna. Segundo a OCDE (2019), governos que estruturam suas ações com base em dados confiáveis e abertos tendem a ser mais responsivos, eficientes e confiáveis. A política de dados abertos, aliada à cultura de transparência, fortalece a accountability e amplia a participação cidadã.

Na perspectiva da gestão pública orientada por dados, o uso estratégico da informação pública representa um salto qualitativo no processo decisório (JANSSEN et al., 2017). Tecnologias como dashboards, business intelligence e visualizações interativas ampliam a capacidade analítica dos gestores, promovendo o conceito de políticas públicas orientadas por evidências.

1.3 INOVAÇÃO TECNOLÓGICA COMO ALIADA DO PLANEJAMENTO

A tecnologia tem potencial transformador na forma como governos planejam, executam e avaliam suas políticas. A governança digital, conforme definida por Estevez e Janowski (2013), é o uso da tecnologia para aprimorar a capacidade de governos em responder às necessidades da sociedade. Ferramentas como Power BI permitem estruturar grandes volumes de dados de maneira interativa e compreensível, sendo especialmente úteis no planejamento público, onde a clareza e a comparabilidade são essenciais.

Experiências internacionais, como o uso de painéis em países da OCDE, mostram que soluções baseadas em dados têm aumentado a eficiência da gestão e melhorado a relação entre cidadãos e o Estado (OECD, 2020). No Brasil, iniciativas como o Painel de Obras do TCU e os painéis do Tesouro Nacional são exemplos do avanço nessa área.

1.4 PLANEJAMENTO ORIENTADO AO VALOR PÚBLICO

O Planeja Gov.MT alinha-se à perspectiva do planejamento orientado à geração de valor público, conforme proposto por Moore (1995). Nesse paradigma, a gestão pública deve ser capaz de articular recursos e capacidades institucionais para produzir resultados socialmente relevantes. O valor público não se limita à eficiência administrativa, mas envolve legitimidade política, accountability e resposta a demandas reais da sociedade. A ferramenta contribui diretamente para esse modelo ao oferecer transparência, facilitar o monitoramento e induzir decisões baseadas em evidências.

1.5 CULTURA DE DADOS E MATURIDADE ANALÍTICA NO SETOR PÚBLICO

A cultura de dados refere-se à capacidade institucional de gerar, interpretar e aplicar dados no processo de gestão pública. Segundo Davenport e Harris (2007), organizações com alta maturidade analítica tomam melhores decisões e são mais inovadoras. No contexto público, essa cultura depende da combinação entre infraestrutura tecnológica, capacitação de pessoas e mecanismos de governança da informação. O Planeja Gov.MT representa uma semente concreta dessa cultura em Mato Grosso, ao colocar a análise de dados no centro da rotina administrativa e política.

1.6 A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL COMO RECONFIGURAÇÃO ESTRUTURAL DO ESTADO

A transformação digital no setor público não se restringe à digitalização de processos. Trata-se de uma mudança estrutural na forma como o Estado opera, se organiza e se relaciona com seus cidadãos (EGOVERNMENT SURVEY, 2022). Essa transformação exige uma nova arquitetura institucional baseada em interoperabilidade, dados abertos, inteligência artificial e serviços centrados no usuário. O Planeja Gov.MT é uma resposta estratégica nesse sentido, ao integrar diferentes sistemas, simplificar o acesso à informação e promover uma governança responsiva e proativa.

2. OBJETIVOS

Objetivo geral do artigo é analisar a experiência do Planeja Gov.MT no Estado de Mato Grosso como uma iniciativa inovadora de utilização de tecnologia e dados para modernizar o planejamento governamental e promover transparência e gestão orientada a resultados.

E como objetivos específicos:

- Identificar os desafios enfrentados na disponibilização e uso de dados do PPA;
- Descrever a metodologia de construção dos painéis do Planeja Gov.MT;
- Analisar os efeitos da solução sobre a eficiência da gestão e o acesso à informação;
- Avaliar a contribuição do Planeja Gov.MT para a tomada de decisão pública e a relação entre governo e sociedade.

3. METODOLOGIA

A metodologia adotada para a implementação do Planeja Gov.MT combinou abordagens qualitativas e tecnológicas com foco em inovação e design centrado no usuário. O processo pode ser dividido em cinco etapas principais:

3.1 LEVANTAMENTO DE NECESSIDADES E DIAGNÓSTICO INICIAL

Foi realizado um mapeamento dos principais desafios enfrentados pelos órgãos do Governo de Mato Grosso no uso do PPA. Por meio de entrevistas com técnicos, gestores e representantes de órgãos de controle, identificou-se a dificuldade de acesso aos dados e a necessidade de um instrumento que promovesse clareza, integração e acessibilidade.

3.2 COLETA E TRATAMENTO DE DADOS

A coleta de dados envolveu a extração de informações do sistema financeiro e do sistema de planejamento do Estado, além da consolidação de relatórios técnicos. Os dados foram padronizados e organizados em uma base única, passando por etapas de limpeza, cruzamento e validação por especialistas da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

3.3 DESENVOLVIMENTO DOS PAINÉIS

Utilizando a ferramenta Power BI, foram construídos protótipos dos painéis interativos, com sete visões estratégicas do PPA: Visão Geral, Visão Tática, Transversalidade, ODS, Metas e Prioridades, Orçamento e Regiões de Planejamento. Cada painel passou por rodadas de validação com usuários reais, em um processo iterativo de melhoria.

3.4 CAPACITAÇÃO E DISSEMINAÇÃO

Foram realizadas oficinas de capacitação com mais de 300 servidores públicos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além de encontros com conselhos e entidades da sociedade civil. Também foram criados manuais de uso e vídeos tutoriais para facilitar a navegação.

3.5 MONITORAMENTO E APRENDIZADO CONTÍNUO

O Planeja Gov.MT adotou a lógica de produto em permanente aprimoramento. Foram implementados mecanismos de feedback direto nos painéis e análises de métricas de acesso para ajustar funcionalidades e ampliar o alcance da ferramenta.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 ACESSO FACILITADO E TOMADA DE DECISÃO

Os painéis interativos permitiram uma mudança significativa na forma como os dados do PPA são acessados e utilizados. A consulta, antes limitada a relatórios extensos em PDF, passou a ser realizada por meio de filtros dinâmicos e visualizações intuitivas. Com isso, gestores e tomadores de decisão conseguem identificar gargalos, priorizar ações e justificar alocações orçamentárias com base em dados atualizados.

Quadro 1 – Antes e Depois do Planeja Gov

Aspecto	Antes	Depois
• Formato de apresentação	• Estático (PDF)	• Dinâmico (painéis interativos)
• Volume de dados	• 1.400 páginas	• Consolidado em 7 visões estratégicas
• Acesso à informação	• Limitado e técnico	• Aberto, intuitivo e amigável
• Atualização de dados	• Manual e eventual	• Automatizada e periódica
• Tomada de decisão	• Lenta e fragmentada	• Ágil, com apoio visual

Fonte: Próprio Autor

4.2 PÚBLICOS-ALVO BENEFICIADOS

O impacto do Planeja Gov.MT se estende por diversos segmentos:

- Gestores estaduais: maior autonomia analítica e tomada de decisão embasada;
- Órgãos de controle: maior transparência na fiscalização e auditoria das metas do PPA;
- Cidadãos e sociedade civil organizada: acesso aberto aos dados públicos, promovendo controle social;
- Parlamentares: visualização clara das metas regionais e transversais, facilitando o debate legislativo;
- Órgãos setoriais: compreensão das inter-relações entre programas e objetivos estratégicos.

4.3 EXPECTATIVAS DE MEDIÇÃO DE DESEMPENHO

- Redução do tempo médio para localizar uma informação específica do PPA;
- Acesso de usuários únicos nos primeiros seis meses;
- Percentual de aprovação em pesquisas de satisfação junto aos servidores capacitados;
- Utilização dos painéis como fonte oficial de consulta em reuniões das instâncias de governança do Estado.

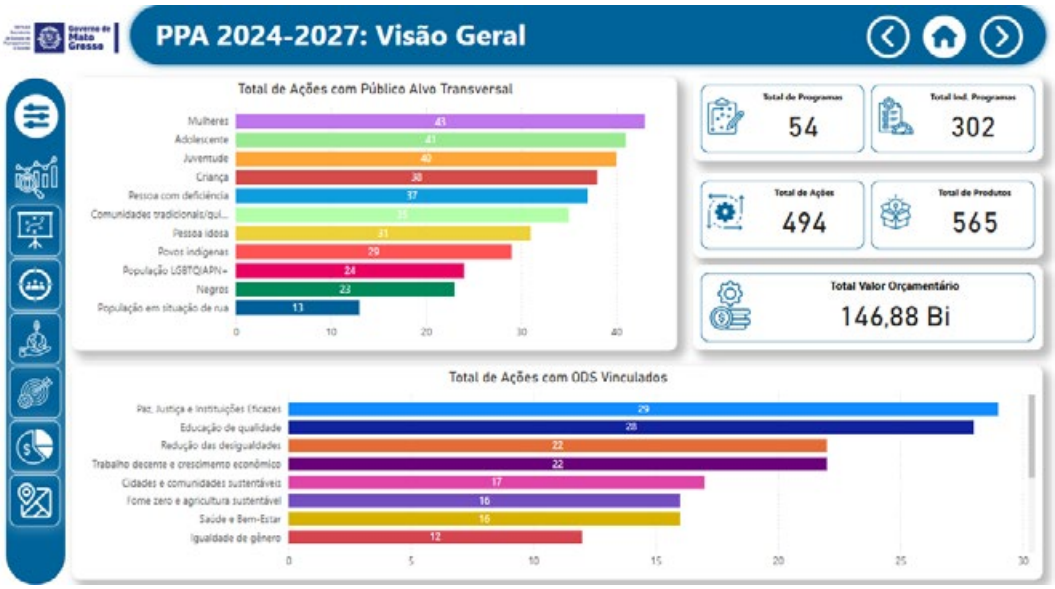
OBS: Os painéis foram recentemente disponibilizados e os indicadores ainda estão sendo medidos.

4.4 VISÕES GERENCIAIS DA INICIATIVA

Os painéis interativos construídos no Planeja Gov.MT oferecem diferentes perspectivas para compreender a execução do Plano Plurianual. A seguir, são apresentadas e comentadas as sete visões estratégicas disponibilizadas na plataforma.

A Figura 1 apresenta um panorama sintético do PPA, reunindo os principais programas, objetivos estratégicos e metas do governo. É um painel voltado à alta gestão, possibilitando uma leitura rápida e clara das prioridades.

Figura 1 – Visão geral do PPA de MT



Fonte: SEPLAG (2024)

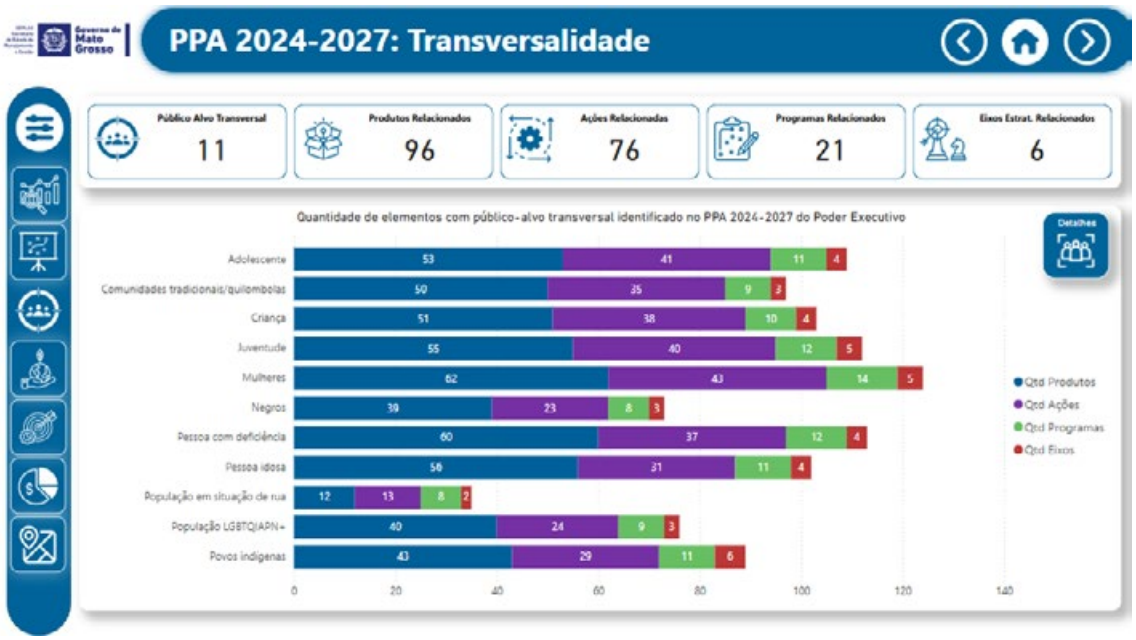
A Figura 2 permite explorar a distribuição dos programas por órgão e área temática. Apoia o gestor setorial na visualização do planejamento de sua pasta e na comparação com outros órgãos.

Figura 2 – Visão da programação do PPA de MT

Fonte: SEPLAG (2024)

A Figura 3 mostra como as ações do PPA se conectam entre diferentes áreas, revelando sinergias, sobreposições e lacunas. Essa visão é essencial para a articulação intersetorial.

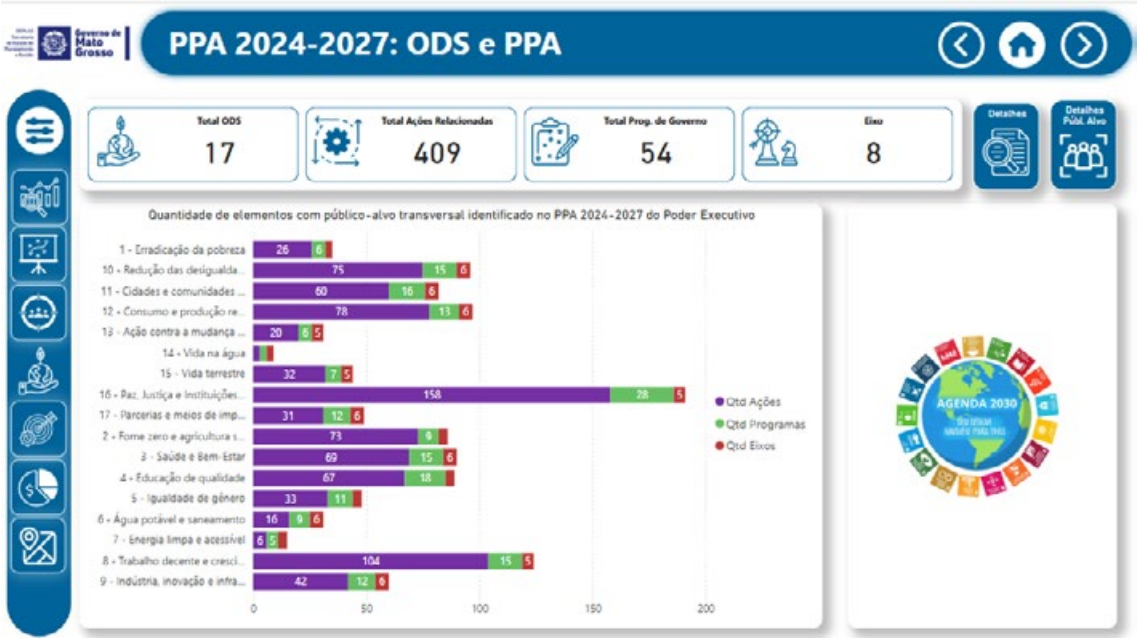
Figura 3 – Visão da transversalidade no PPA de MT



Fonte: SEPLAG (2024)

A Figura 4 integra os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ao planejamento estadual, revelando quais metas contribuem para cada um dos 17 ODS. Reforça o alinhamento do Estado com agendas globais.

Figura 4 – Visão das ODS no PPA de MT



Fonte: SEPLAG (2024)

A Figura 5 foca nas metas prioritárias do primeiro ano do PPA, com filtros por região e área temática. É um painel útil para acompanhamento tático da gestão.

Figura 5 – Metas e Prioridades no PPA de MT

Fonte: SEPLAG (2024)

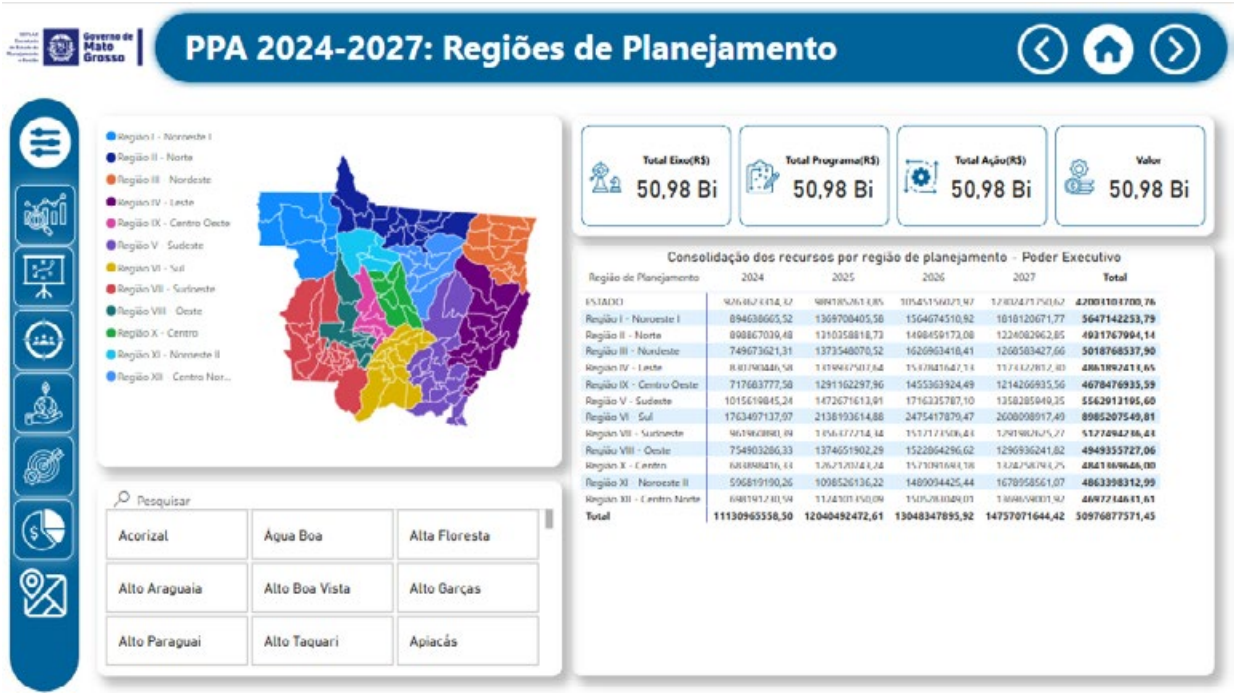
A Figura 6 exibe o orçamento total e sua distribuição por programa e órgão, promovendo a transparência da alocação de recursos públicos.

Figura 6 – Valores Orçamentários no PPA de MT

Fonte: SEPLAG (2024)

A Figura 7 apresenta os programas e metas por região geográfica, aproximando o planejamento das realidades territoriais e permitindo uma abordagem regionalizada.

Figura 7 – Visão das regiões de planejamento no PPA de MT



Fonte: SEPLAG (2024)

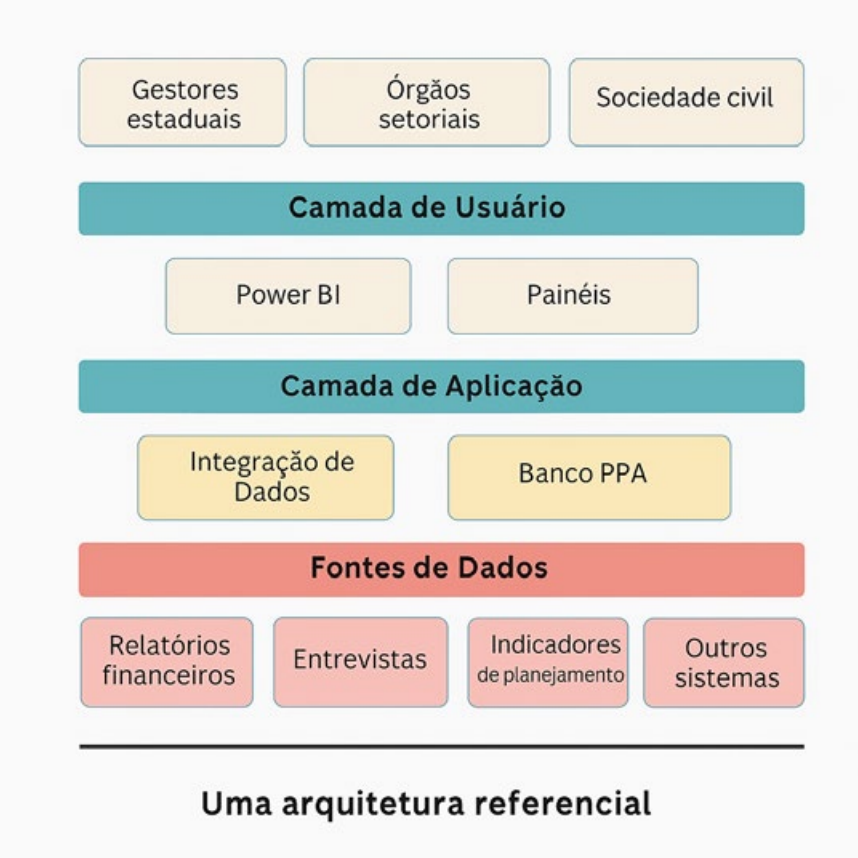
Essas visões favorecem diferentes perfis de usuários – de técnicos a formuladores de políticas – e tornam o Planeja Gov.MT uma ferramenta polivalente, ajustada à diversidade do setor público.

4.5 ARQUITETURA REFERENCIAL DA SOLUÇÃO

A arquitetura da solução do Planeja Gov.MT foi pensada para ser escalável, modular e interoperável. Seu desenho segue três camadas principais:

a) Camada de Dados: Integra dados do sistema de planejamento, sistema financeiro e outros sistemas corporativos do Governo. A base de dados passa por processos de ETL (Extração, Transformação e Carga) com rotinas periódicas automatizadas.
b) Camada de Processamento: Utiliza o Power BI como plataforma de business intelligence, onde são estruturados as conexões, medidas, cálculos de indicadores e modelagem dos dados. Essa camada também inclui validações internas e fórmulas de cruzamento.
c) Camada de Apresentação: Composta por dashboards interativos, essa camada é acessada via navegador e oferece filtros, gráficos, tabelas e mapas dinâmicos. Cada painel tem propósito específico e visa atender a diferentes perfis de usuários (alta gestão, técnicos, sociedade civil, órgãos de controle).

Figura 8 – Arquitetura Referencial da Solução



Fonte: Próprio autor

A segurança da informação é garantida com autenticação em dois fatores para painéis internos e publicação controlada para painéis abertos. A arquitetura prevê ainda conectores para APIs e possibilidade de integração futura com ferramentas de IA generativa e assistentes virtuais para consulta simplificada.

Essa estrutura permite ao Planeja Gov.MT crescer sem comprometer sua performance e atender novas demandas com agilidade.

4.6 ANÁLISE CRÍTICA

A adoção do Planeja Gov.MT deve ser compreendida também como parte de um processo mais amplo de transformação digital no setor público. A transformação digital, segundo a OCDE (2019), não se limita à digitalização de serviços, mas implica uma mudança cultural e institucional profunda na forma como os governos operam e se relacionam com a sociedade. O Planeja Gov.MT se insere nessa lógica ao propor uma nova abordagem para a formulação, monitoramento e avaliação do planejamento público, promovendo a cultura de dados e o uso da inteligência analítica para decisões mais embasadas.

Contudo, essa inovação encontra resistências históricas. Uma das principais barreiras é a baixa adesão ao planejamento como instrumento de gestão, frequentemente percebido como um documento burocrático, elaborado apenas para cumprir exigências legais. A linguagem excessivamente técnica, a falta de integração entre os planos e a dificuldade de acesso às informações tornam o planejamento pouco atrativo para gestores públicos e quase invisível para a sociedade. O Planeja Gov.MT busca justamente romper com esse ciclo, ao tornar o PPA mais acessível, visual, navegável e compreensível.

Do ponto de vista analítico, a plataforma representa uma mudança no papel dos instrumentos de planejamento: de relatórios estáticos para sistemas de inteligência. Com dashboards interativos, filtros por área temática e regional, integração com os ODS e cruzamento com valores orçamentários, a ferramenta se aproxima de uma governança baseada em dados e responsiva ao contexto. Permite não apenas

monitorar o cumprimento de metas, mas repensar a própria estrutura do planejamento, suas inter-relações e seu impacto real.

A experiência também evidencia a importância do investimento em comunicação pública e formação continuada. A compreensão do planejamento como uma ferramenta estratégica e não apenas legalista depende de uma mudança cultural que envolva lideranças, equipes técnicas e sociedade. O Planeja Gov.MT é, portanto, mais que uma plataforma: é um convite a repensar o papel do planejamento no ciclo de gestão pública.

Essa transformação também é evidenciada em outras experiências nacionais e internacionais. O governo da Estônia, por exemplo, é referência global em governo digital e utiliza plataformas integradas para planejamento e monitoramento em tempo real das políticas públicas. No Brasil, muitos estados têm avançado com sistemas integrados de planejamento e avaliação, incluindo painéis gerenciais para gestores da educação e da saúde. Esses exemplos reforçam que soluções baseadas em dados, quando aliadas à decisão política e à cultura de inovação, podem alterar significativamente a capacidade do Estado de entregar melhores resultados.

Nesse contexto, a cultura de dados na administração pública emerge como um fator estratégico. Essa cultura pressupõe que decisões públicas sejam baseadas em evidências e não apenas em percepções ou interesses conjunturais. Envolve práticas como coleta sistemática de dados, integração entre bases, formação analítica dos gestores e mecanismos de feedback institucional. O Planeja Gov.MT inaugura esse movimento em Mato Grosso, ao criar um ecossistema onde os dados são estruturados, interpretáveis e utilizáveis como ferramenta de gestão e transparência.

O Planeja Gov.MT demonstra que a combinação entre tecnologia e gestão pública pode ser uma via eficaz para superar os entraves históricos do planejamento estatal. Ao reduzir a complexidade da leitura e ampliar o acesso à informação, a ferramenta aproxima o planejamento da sociedade e qualifica o processo decisório. Contudo, sua sustentabilidade dependerá de constante atualização dos dados, capacitação contínua e engajamento político-institucional.

4.7 DISCUSSÕES IMPORTANTES COMO LIÇÕES APRENDIDAS

4.7.1 O PAPEL DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MATO GROSSO

A Secretaria de Planejamento e Gestão de Mato Grosso (SEPLAG-MT) exerce um papel fundamental como articuladora institucional da política de planejamento governamental. No contexto do Planeja Gov. MT, sua atuação vai além das atribuições formais de coordenação do Plano Plurianual (PPA), assumindo uma postura estratégica, técnica e inovadora. A SEPLAG lidera a articulação interinstitucional, a governança dos dados, o desenvolvimento de capacidades técnicas e a sensibilização dos gestores quanto à importância do uso de dados para a tomada de decisão.

A secretaria também atua como curadora da qualidade da informação pública, assegurando a consistência metodológica e a coerência lógica entre programas, metas, objetivos e orçamentos. Sua responsabilidade técnica inclui não apenas a produção de conteúdo, mas a facilitação do uso e apropriação dos instrumentos de planejamento por diferentes públicos. Ao conduzir o Planeja Gov.MT, a SEPLAG reposiciona o planejamento como um ativo estratégico da gestão pública estadual e consolida sua vocação como centro de inteligência do Governo de Mato Grosso.

4.7.2 POTENCIAL DE REPLICABILIDADE DA SOLUÇÃO

A experiência do Planeja Gov.MT revela elevado grau de transferibilidade e aplicabilidade para outras realidades administrativas. A lógica modular, a arquitetura escalável e o uso de tecnologias acessíveis como o Power BI tornam a solução adaptável a diferentes estruturas de governo. Para outros estados, a adoção do modelo poderia significar ganhos expressivos na transparência do planejamento, na integração de dados orçamentários e na avaliação de políticas públicas.

Além da replicabilidade territorial, a solução possui potencial de expansão temática. A mesma metodologia pode ser aplicada a outras áreas sensíveis como gestão de saúde pública, acompanhamento de obras estratégicas, educação baseada em resultados, avaliação de políticas sociais e monitoramento ambiental. Trata-se de uma estrutura que pode sustentar múltiplos projetos orientados por dados, promovendo sinergias institucionais, economias de escala e melhorias no desempenho da máquina pública.

4.7.3 ALINHAMENTO COM A VISÃO ESTRATÉGICA DE TRANSFORMAÇÃO DIGITAL EM MATO GROSSO

O Planeja Gov.MT materializa os princípios norteadores da transformação digital defendidos pelo Governo do Estado de Mato Grosso: transparência, interoperabilidade, inteligência pública e foco no cidadão. A solução é um exemplo concreto da digitalização dos processos de planejamento com base em dados estruturados e reutilizáveis, o que dialoga diretamente com a diretriz de tornar o Estado mais responsivo, ágil e eficiente.

Ao integrar diferentes fontes de dados e disponibilizá-los em tempo real para diversos públicos, o Planeja Gov.MT contribui diretamente para o fortalecimento da governança digital e do ecossistema de dados públicos no estado. A iniciativa também está em sintonia com a Estratégia de Governo Digital do Estado, que estabelece como prioridades a padronização de sistemas, a desburocratização e a entrega de valor público por meio de serviços digitais.

4.7.4 CULTURA DE TRABALHO BASEADA EM DADOS COMO LEGADO

O Planeja Gov.MT contribui decisivamente para consolidar uma cultura de trabalho baseada em dados no serviço público. Essa cultura é alicerçada na crença de que decisões públicas devem ser orientadas por evidências e que a inteligência institucional depende de informação de qualidade, acessível e tempestiva.

A difusão dessa cultura exige uma transformação profunda na mentalidade organizacional. O Planeja Gov.MT atua como catalisador dessa mudança ao induzir novos hábitos de gestão: uso rotineiro de indicadores, monitoramento em tempo real, apropriação do planejamento pelos gestores e protagonismo técnico no processo decisório. Ao invés de ser um repositório estático, o planejamento se torna instrumento de governança viva.

Esse legado extrapola a ferramenta. Trata-se da semente de uma nova lógica de atuação pública, mais racional, ética e eficiente. Se institucionalizada e expandida, essa cultura pode transformar estruturalmente a qualidade da gestão pública brasileira.

4.7.5 INTEGRAÇÃO ENTRE ESTRATÉGIA, TECNOLOGIA E GESTÃO

O Planeja Gov.MT permite enxergar de forma clara como a integração entre estratégia organizacional, soluções tecnológicas e práticas de gestão pública pode gerar valor efetivo para o Estado. Essa integração rompe com silos institucionais e promove a transversalidade das ações governamentais. Com dados abertos, interoperáveis e compreensíveis, a estratégia se desdobra em ações concretas, monitoráveis e ajustáveis.

Esse novo modelo de gestão pública baseada em dados promove a accountability, melhora a comunicação entre áreas, facilita a atuação dos órgãos de controle e qualifica a relação entre o poder público e o cidadão. É a tradução prática da ideia de um Estado que aprende e inova continuamente.

4.7.6 O PLANEJA GOV.MT COMO INFRAESTRUTURA DE ESTADO

Com o avanço e institucionalização do Planeja Gov.MT, é possível projetá-lo como uma verdadeira infraestrutura digital de Estado. Assim como há sistemas estruturantes para folha de pagamento ou execução orçamentária, o Planeja Gov.MT pode ocupar esse papel no campo do planejamento e da estratégia governamental.

Com a continuidade das atualizações, integração com novas fontes e expansão temática, a solução se tornará referência nacional na articulação entre planejamento, tecnologia e inovação. A construção dessa infraestrutura pode ser o alicerce de um novo paradigma de governança pública baseada em evidências, aberta à sociedade e orientada a resultados.

A Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MT) assume um papel central e estratégico na condução do Planeja Gov.MT. Sua responsabilidade vai além da elaboração do PPA: trata-se de articular as diretrizes do governo, consolidar informações de múltiplas fontes e traduzir dados complexos em informações claras e úteis para a tomada de decisão. A SEPLAG atua como guardiã metodológica do processo de planejamento, garantindo a coerência entre metas, programas e orçamento, e promove a integração entre os órgãos do Executivo. Com o Planeja Gov.MT, a secretaria fortalece sua função de liderança na gestão pública, articulando inovação, governança e inteligência institucional.

4.8 CONSIDERAÇÕES ESTRATÉGICAS FINAIS

4.8.1 INTELIGÊNCIA INSTITUCIONAL COMO CAPACIDADE ESTATAL

Uma das contribuições centrais do Planeja Gov.MT é o fortalecimento da capacidade institucional do Estado. Ao transformar dados brutos em conhecimento acessível e útil, o projeto permite o amadurecimento da chamada "inteligência institucional", que é a capacidade de utilizar informação qualificada na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Isso amplia o potencial de resposta do governo às demandas sociais e reforça o papel técnico das instituições.

4.8.2 O PLANEJAMENTO COMO VETOR DE INOVAÇÃO

Ao ressignificar o planejamento como instrumento dinâmico, acessível e estratégico, o Planeja Gov.MT inova tanto na forma quanto no conteúdo. Ele rompe com a imagem tradicional do PPA como um artefato burocrático e estático, transformando-o em uma ferramenta de gestão ativa, moderna e voltada para resultados. Essa reconfiguração estimula a inovação pública e revaloriza o planejamento como área vital para o desenvolvimento.

4.8.3 DESCENTRALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO INTELIGENTE

A disponibilização de dados regionais por meio dos painéis abre espaço para um planejamento mais sensível ao território. Isso permite a descentralização das decisões e a regionalização das políticas públicas, atendendo melhor às especificidades locais. A regionalização inteligente, com base em evidências, possibilita maior equidade na alocação de recursos e na priorização de ações.

4.8.4 O CICLO COMPLETO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O Planeja Gov.MT também contribui para fortalecer o ciclo completo das políticas públicas: diagnóstico, formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Ao integrar essas etapas em uma única plataforma, baseada em dados acessíveis, ele promove uma abordagem mais sistêmica e contínua. Isso corrige distorções históricas em que o planejamento não dialoga com a execução, e o monitoramento ocorre apenas como obrigação formal.

4.8.5 INTEROPERABILIDADE COMO INFRAESTRUTURA PÚBLICA

Por fim, destaca-se o papel da interoperabilidade como infraestrutura essencial para a transformação digital do setor público. O Planeja Gov.MT já aponta para esse caminho ao integrar dados de múltiplos sistemas. A consolidação de uma infraestrutura interoperável é um passo necessário para o futuro da governança digital, no qual os dados fluem com segurança, eficiência e propósito entre diferentes áreas do governo.

5. CONCLUSÃO

O Planeja Gov.MT representa uma inovação concreta e transformadora no planejamento público estadual. Ao democratizar o acesso à informação, reorganizar grandes volumes de dados e disponibilizá-los de forma visual, interativa e intuitiva, promove-se uma mudança estrutural na forma como se faz e se compreende o planejamento governamental.

Mais do que uma solução tecnológica, o Planeja Gov.MT é uma ferramenta de governança inteligente, que fortalece o papel do Estado como agente articulador de políticas baseadas em evidências. Seus impactos vão além do governo, influenciando positivamente a cidadania, os órgãos de controle, o Legislativo e os gestores públicos em geral.

O maior mérito da iniciativa é o reposicionamento do planejamento público como elemento central da gestão e da estratégia governamental. Ao promover a cultura de dados e tornar o PPA acessível e funcional, o Estado de Mato Grosso inaugura um novo ciclo institucional baseado na inteligência pública. Essa transformação contribui para a construção de um Estado mais eficiente, transparente e conectado com as demandas sociais reais.

Com a consolidação da plataforma, espera-se não apenas a continuidade de sua evolução tecnológica, mas também o fortalecimento de uma nova mentalidade institucional. O Planeja Gov.MT demonstra que o planejamento pode – e deve – ser um instrumento vivo, acessível, responsivo e orientado para resultados.

A experiência de Mato Grosso projeta-se como referência para outros entes federativos e reafirma a importância de se investir em soluções tecnológicas como meio de qualificar políticas públicas e fortalecer a democracia. Mais que uma ferramenta, o Planeja Gov.MT é uma declaração de que o futuro do

planejamento governamental é digital, colaborativo e baseado em evidências.

O Planeja Gov.MT representa uma inovação concreta e transformadora no planejamento público estadual. Ao democratizar o acesso à informação, reorganizar grandes volumes de dados e disponibilizá-los de forma visual, interativa e intuitiva, promove-se uma mudança estrutural na forma como se faz e se compreende o planejamento governamental.

Mais do que uma solução tecnológica, o Planeja Gov.MT é uma ferramenta de governança inteligente, que fortalece o papel do Estado como agente articulador de políticas baseadas em evidências. Seus impactos vão além do governo, influenciando positivamente a cidadania, os órgãos de controle, o Legislativo e os gestores públicos em geral.

A experiência de Mato Grosso aponta que é possível romper com o paradigma do planejamento tecnocrático e opaco. Com dados abertos, interfaces amigáveis e foco na utilidade pública, o Planeja Gov. MT inaugura uma cultura de gestão por resultados e evidencia o potencial transformador da tecnologia quando aliada a um propósito de interesse coletivo.

5.1 TRABALHOS FUTUROS

O Planeja Gov.MT inaugura uma nova fase do planejamento público em Mato Grosso, mas sua consolidação depende de esforços contínuos. Entre os caminhos futuros para seu aprimoramento, destacam-se:

- Expansão temática: desenvolvimento de painéis dedicados a áreas específicas, como educação, saúde, meio ambiente e infraestrutura;
- Integração com inteligência artificial: uso de algoritmos para previsão de metas e alertas automáticos de desvios, bem como chatbots e modelos de linguagem natural poderão facilitar a interação de qualquer cidadão com os dados do PPA;
- Aprimoramento da interoperabilidade: conexão com sistemas de gestão estadual, permitindo atualização automática de indicadores;
- Abertura de APIs públicas: disponibilização dos dados para desenvolvedores, pesquisadores e instituições da sociedade civil;
- Criação de módulos de formação permanente: capacitações contínuas em análise de dados e uso estratégico da informação para servidores públicos;
- Planejamento participativo digital: ferramentas que permitam à sociedade civil sugerir, votar e acompanhar propostas diretamente nos painéis, ampliando o controle social e a legitimidade do processo.
- Educação pública orientada por dados: uso de visualizações interativas para formar cidadãos mais conscientes sobre a atuação do Estado.

6. Referências

1. ARRETCHE, M. (2003). Dilemas da coordenação e da autonomia na federação brasileira. Revista de Sociologia e Política, 20, p. 41-67.
2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.
3. DAVENPORT, T. H.; HARRIS, J. G. *Competing on analytics: the new science of winning*. Boston: Harvard Business School Press, 2007.
4. ESTEVEZ, E.; JANOWSKI, T. (2013). Electronic Governance for Sustainable Development – Conceptual framework and state of research. Government Information Quarterly, v. 30, p. 94–109.
5. JANSSEN, M.; CHARALABIDIS, Y.; ZUIDERWIJK, A. (2017). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. Information Systems Management, v. 29, n. 4, p. 258–268.
6. MATO GROSSO. Lei n. 12.432 de 09 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2024-2027 e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Cuiabá, MT, 2024.
7. MATUS, C. (1993). Adiós, señor presidente. Caracas: Ediciones Nueva Sociedad.
8. MOORE, M. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
9. OCDE. Government at a Glance 2019. OECD Publishing. 2019. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.
10. OECD. Digital Government Index: 2019 Results. OECD Public Governance Policy Papers, No. 03. 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/gov/digital-government-index-4de9f5bb-en.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.
11. SEPLAG. Portal do PPA 2024-2027 do Governo de Mato Grosso. 2025. Disponível em: https://seplag.mt.gov.br/index.php?pg=ver&id=7259&c=111&sub=true. Acesso em: 12 abr. 2025.
12. UNITED NATIONS. *E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2022.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Plano de Trabalho Anual Gerencial – PTA Gerencial: Conceitos e aplicações

- **Welliton Aparecido de Sousa Silva**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: wellitonsilva@seplag.mt.gov.br
- **Anacléia Soares Pereira Dias**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: anacleiadias@seplag.mt.gov.br
- **Kesler Diego Frantz de Lima**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: keslerlima@seplag.mt.gov.br
- **Marcelle Renata do Espírito Santo Pedroso**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão-SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: marcellepedroso@seplag.mt.gov.br

Resumo

O Estado de Mato Grosso tem em seu arcabouço de instrumentos de Planejamento (além daqueles legais e constitucionais, com os quais estamos familiarizados), o Plano de Trabalho Anual – PTA. O PTA é um instrumento de planejamento de curto prazo, que tem por objetivo, detalhar, considerando os programas e ações do Plano Plurianual (PPA), o que será executado em um ano específico.

Mas, elaborado esse Plano (o PTA), como podemos reorganizar o PTA para que não aconteça um descolamento entre o que foi planejado e o que é de fato realizado no decorrer do exercício?

Aqui entra o PTA Gerencial, um conjunto de conceitos, rotinas e um módulo específico no sistema informatizado oficial do Estado, que permite que a peça de planejamento, em sua camada operacional, possa se manter dinâmica e ativa ao longo de todo o período. Isso confere aos gestores e executores das atividades (em sentido amplo) capacidade de adaptação para que as entregas e os serviços propostos possam ser de fato refletidos na programação.

Durante o exercício, as informações da programação elaborada são carregadas no módulo do sistema informatizado, com a possibilidade, respeitando as regras do processo, de serem ajustadas de acordo com a necessidade ou conveniência/oportunidade da administração. Esses ajustes são divididos em ciclos, que correspondem aos meses do ano, indo do ciclo 1 (janeiro) ao 12 (dezembro) durante o ano civil de referência.

O PTA Gerencial também permite atribuir responsabilidades, na medida em que todos os itens programáveis (Programa de governo, ações, subações/entregas e etapas) tem um responsável específico (nome e CPF). É possível determinar prazos, criar novos produtos e expressar as rotinas executadas, entre outras possibilidades. Dentro da estrutura programática adotada, a camada operacional pode ser gerida administrativamente, sem a necessidade de ações de cunho normativo ou que exijam uma apreciação mais rigorosa e morosa para a sua aprovação.

Na prática, os gestores podem fazer um replanejamento das atividades e entregas. Inclusive, tais ajustes são imprescindíveis tanto para um monitoramento mais eficiente quanto para o fechamento do ciclo, no momento de avaliar as entregas realizadas.

Em suma, o PTA Gerencial é uma plataforma que agrega ferramentas, metodologias e conceitos dinâmicos, capazes de ajustar e reorientar o planejamento operacional de acordo com as demandas negociais imediatas.

Palavras chave: gestão pública; planejamento dinâmico; gerencial; programação; atividades; entregas.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento é uma função gerencial clássica que possibilita perceber a realidade, avaliar os caminhos e construir um referencial a ser alcançado, estruturando programas e ações adequadas a cada momento e situação.

Diante da dinâmica social atual, com mudanças políticas, econômicas e sociais cada vez mais rápidas e intensas, o planejamento não deve ser visto como uma camisa de força, mas como instrumento que deve ser constantemente revisado e aperfeiçoado. A Constituição Federal – CF de 1988, em seu artigo 174, disciplina como dever do Estado a função de exercer o planejamento.

No modelo orçamentário brasileiro, coube ao Poder Executivo definir as regras do Sistema de Planejamento e Orçamento, que está orientado em torno de três instrumentos principais:

- Plano Plurianual – PPA;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO;
- Lei Orçamentária Anual – LOA.

Figura 1 – Alinhamento entre os Instrumento de Planejamento

Fonte: Seplag-MT.

A Constituição Federal de 1988 nos artigos 165, § 4º e 166, estabelece que os demais planos e o orçamento devem guardar a devida compatibilidade com o Plano Plurianual. O PPA, segundo o artigo 165 da CF/88, espelhado no art. 162, inciso I, § 1°, da Constituição Estadual de 1989 do Estado do Mato Grosso, tem como finalidade definir e comunicar as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para um período de médio prazo, ou seja, quatro anos.

O PPA é elaborado no 1º ano do novo governo, e torna-se vigente a partir do ano seguinte. Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, em seu artigo 1º, inciso I, prescreve que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente do Estado. A conformidade com essas normas exige que, todas as ações de governo, antes de serem inseridas no PTA/LOA, sejam contempladas no PPA.

O Estado tem em seu arcabouço de instrumentos de Planejamento, além dos instrumentos constitucionais PPA, LDO e LOA, o Plano de Trabalho Anual (PTA). Instrumento que é de curto prazo, e traz o detalhamento de como cada ação prevista no PPA será executada no exercício de vigência a que se refere, aponta os produtos, responsáveis, prazos, etapas, insumos e custos necessários para a entrega das metas físicas anuais.

Para maior entendimento:

- **Plano Plurianual – PPA:** É um instrumento legal de planejamento estratégico, que institui as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública, estabelecendo a relação entre as Orientações Estratégicas do Governo e o Orçamento Público (LOA). Tem como finalidade

orientar a atuação governamental para os próximos 4 anos, direcionando os demais instrumentos de planejamento-orçamento governamental (LDO e PTA/LOA), bem como os planos setoriais;

- **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO:** É um instrumento legal que tem como principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e da seguridade social e de investimento do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas e autarquias. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no Plano Plurianual;
- **Lei Orçamentária Anual – LOA:** É a lei que estima as receitas e fixa as despesas para toda a administração pública para o período de um exercício financeiro, alocando os recursos públicos por meio de ações vinculadas aos programas, que constituem a integração do planejamento com o orçamento;
- **Plano de Trabalho Anual – PTA:** É o instrumento gerencial de planejamento de curto prazo que serve para detalhar os produtos das ações contidas no Plano Plurianual, em subações/entregas e etapas, definindo responsáveis, prazos e insumos necessários ao cumprimento das metas físicas definidas para aquele ano específico. Ele representa o desdobramento do PPA em um recorte anual, demonstrando como serão executadas as ações necessárias ao alcance das metas de Governo. Sendo assim, é a concretização da dimensão operacional do planejamento, cumprindo relevante papel no ciclo de gestão pública estadual. Ele tem a possibilidade de atualizações por meio da ferramenta PTA Gerencial (PTA G);
- **PTA Gerencal – PTA G:** É o processo, compreendendo metodologia e ferramentas que facilitam a gestão do planejamento possibilitando ajustes gerenciais do planejamento inicial no PTA/LOA.

2. OBJETIVOS

Gestão pública é a administração voltada para o bem-estar coletivo, sendo que os gestores públicos são responsáveis por gerenciar os recursos de forma eficiente. Assim, a gestão pública tem o objetivo de analisar a configuração da sociedade e buscar formas de melhorá-la por meio das políticas públicas.

Desta forma, os principais objetivos do PTA são:

- identificar as ações do PPA cuja execução esteja prevista para o exercício de referência;
- detalhar as ações, demonstrando como serão executadas;
- individualizar os produtos das ações;
- definir os elementos monitoráveis das ações (produtos, etapas, responsáveis, prazos, insumos);
- possibilitar o gerenciamento da atuação governamental e a responsabilização;
- promover o alinhamento entre os níveis estratégico, tático e operacional.

E os objetivos do PTA Gerencial são:

- facilitar a gestão do planejamento por meio do detalhamento do planejado inicial e da possibilidade de ajustes gerenciais da programação, das atividades e das entregas.
- possibilitar a otimização e a dinamicidade aos processos de monitoramento e avaliação;
- facilitar a prestação de contas a órgãos públicos de controle;
- rever o planejamento tempestivamente;
- proporcionar responsabilização.

3. METODOLOGIA

3.1 DO PTA/LOA

A elaboração dos instrumentos de planejamento, PPA, LDO e LOA requer a participação articulada e integrada dos diversos agentes que compõem as estruturas organizacionais no âmbito da administração pública estadual, de forma a viabilizar o desenvolvimento de ações e a tomada de decisões com vistas à elaboração do orçamento público.

O estado de Mato Grosso, tem como órgão central de coordenação do sistema de planejamento e orçamento, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e a Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ).

À SEPLAG compete a coordenação do processo de elaboração e revisão do Plano de Longo Prazo – PLP, PPA e PTA. A SEFAZ é o órgão responsável pela coordenação das etapas de elaboração da Proposta da LDO – PLDO e da Proposta da LOA – PLOA. Por fim, a discussão, votação e aprovação dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) cabe à Assembleia Legislativa do Estado.

Às demais secretarias de Estado cabe orientar e dirigir a elaboração dos programas setoriais e regionais, correspondente à área de sua atuação, e inserir a proposta do PTA no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade, Finanças do Estado de Mato Grosso – FIPLAN.

Depois de aprovado e sancionado o orçamento, os créditos são disponibilizados no FIPLAN e começa a execução orçamentária e financeira. Cabe à SEFAZ elaborar a programação financeira compatibilizando os ingressos no caixa com as saídas, a partir do estabelecimento do cronograma de desembolso mensal, conforme as diretrizes do Art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Ao final do ciclo, o controle e a avaliação da execução orçamentária e financeira deverão ser realizados pela Controladoria Geral do Estado (CGE) e pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE).

3.2 DO PTA GERENCIAL NO SISTEMA FIPLAN E SEU ELO COM O SISTEMA MONITORA

Num momento em que a Administração Pública busca acelerar e modernizar seus processos negociais, para fornecer serviços melhores e mais ágeis aos cidadãos, a utilização de recursos de Tecnologia de Informação (TI) é indispensável.

Nesse contexto, ter o 'PTA Gerencial' como um instrumento de planejamento automatizado dentro do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso (FIPLAN), traz uma grande vantagem aos responsáveis pelo planejamento público estadual, uma vez que os ajustes realizados no planejamento ficam disponíveis de forma imediata e centralizada.

Tal característica permite um melhor acompanhamento do desempenho do planejamento e permite também tomada de decisão baseada em informações, mais rápidas e mais assertivas, facilitando e agilizando o trabalho dos responsáveis pelo planejamento e também dando melhores condições de que o resultado de todo esse trabalho chegue até o cidadão.

O sistema Fiplan está sendo usado no Estado desde o ano de 2007 (dois mil e sete) e à época substituiu o sistema SIAF/SIDORF. Este último usava uma arquitetura computacional baseada em mainframe, que embora tenha suas vantagens e desvantagens, veio a ser substituído pela arquitetura Web, linguagem de programação Java e banco de dados Oracle, até hoje usados no Fiplan.

Sem entrar na discussão técnica entre essas duas arquiteturas, a arquitetura atual se demonstrou (e ainda se demonstra) bastante aderente aos propósitos do sistema. Nesse ponto surge também a necessidade de citar que já há um trabalho para modernizar o atual Fiplan, sendo que tal trabalho vem sendo realizado pela Empresa Mato-grossense de Tecnologia da Informação-MTI.

Hoje o PTA Gerencial é um dos módulos que compõem o Fiplan e os dados iniciais são obtidos através de uma cópia dos dados do módulo de elaboração da LOA (Lei Orçamentária Anual), o PTA/LOA. Essa cópia dos dados do PTA/LOA para o PTA Gerencial é feita por uma rotina de carga disponível dentro do próprio Fiplan, sendo que essa carga inicial dos dados pode ser feita a qualquer momento pela própria área negocial. No momento, o PTA Gerencial prevê que sejam realizados até 12 (doze) ciclos para cada Exercício Orçamentário, sendo que as informações quantitativas e qualitativas de cada ciclo são independentes e podem ser resgatadas por meio de relatórios no tempo em que se achar oportuno.

Outro ponto de destaque do PTA Gerencial, enquanto módulo dentro do Fiplan, é que o controle de acesso ao módulo em si e a cada uma das telas que o constitui é feito por meio de permissão dada aos 'Perfis de usuário' e parametrização do Exercício Orçamentário. Por exemplo, um usuário pode possuir os perfis necessários para o acesso do PTA Gerencial, porém se o Exercício Orçamentária estiver 'consolidado', esse usuário não poderá alterar dado nenhum no respectivo Exercício.

Feita essa breve apresentação do PTA Gerencial é importante destacar o sistema 'Monitora', composto pelos módulos de 'Monitoramento' e 'RAG' (Relatório Anual de Gestão). O Monitora usa a estrutura de planejamento do PTA Gerencial – e também da LOA – no que diz respeito aos 'Programas de Governo', 'Ações', 'Produtos de Ação' e 'Subações', ou seja, pode-se considerar que o PTA Gerencial seja a 'espinha dorsal' do sistema Monitora.

No caso do módulo de 'Monitoramento' ele tem por finalidade fazer o acompanhamento do desempenho das 'Metas Físicas' dos 'Produtos de Ação' e 'Subações/entregas' em concomitância com a Execução Orçamentária das Ações de Governo. No 'Monitoramento'

os usuários têm a opção de informar o quanto uma determinada Meta Física foi executada até uma determinada data. Por exemplo, se houve um planejamento de se construir 10 (dez) pontes no ano de 2025, considerando o período de janeiro a dezembro, até o mês de maio, quantas pontes já foram de fato construídas? Essa pergunta pode ser respondida pelo módulo de 'Monitoramento'.

Já o RAG (Relatório Anual de Gestão) é o módulo onde é feita a avaliação do desempenho de 'Metas Físicas' e 'Execução Orçamentária' dos 'Programas de Governo' e 'Ações' previstas tanto no PTA/LOA quanto no PTA Gerencial. Se o 'Monitoramento' faz o 'acompanhamento' dos 'Programas de Governo' e 'Ações', o RAG faz a 'consolidação' desses dados com a finalidade de compor a prestação de contas do Poder Executivo junto ao Poder Legislativo.

Dado esse breve contexto histórico e visão geral do funcionamento do módulo do PTA Gerencial, talvez você esteja se perguntando "o que é um módulo?". De forma sucinta podemos conceituar 'módulo' como sendo "um conjunto de funcionalidades que tem por objetivo atender completamente uma necessidade de uma dada área negocial". Tendo como exemplo o próprio PTA Gerencial, a área de planejamento da SEPLAG tem a necessidade de fazer determinados ajustes no planejamento outrora previsto na LOA, sendo que esses ajustes contemplam ajustes de meta física de Produto de Ação, ajustes de meta física de Produto de Subação, cancelamento de Etapas, alteração de responsáveis de Ação e/ou Programa de Governo e etc. Perceba que esse conjunto de funcionalidades descritas anteriormente constituem o 'módulo' (ou você pode também concluir que o 'modulo' é constituído por esse conjunto de funcionalidades).

Embora seja uma ferramenta poderosa, o módulo do PTA Gerencial precisa evoluir, afinal o próprio planejamento público também se modifica e evolui ao longo do tempo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 PTA E O ALINHAMENTO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

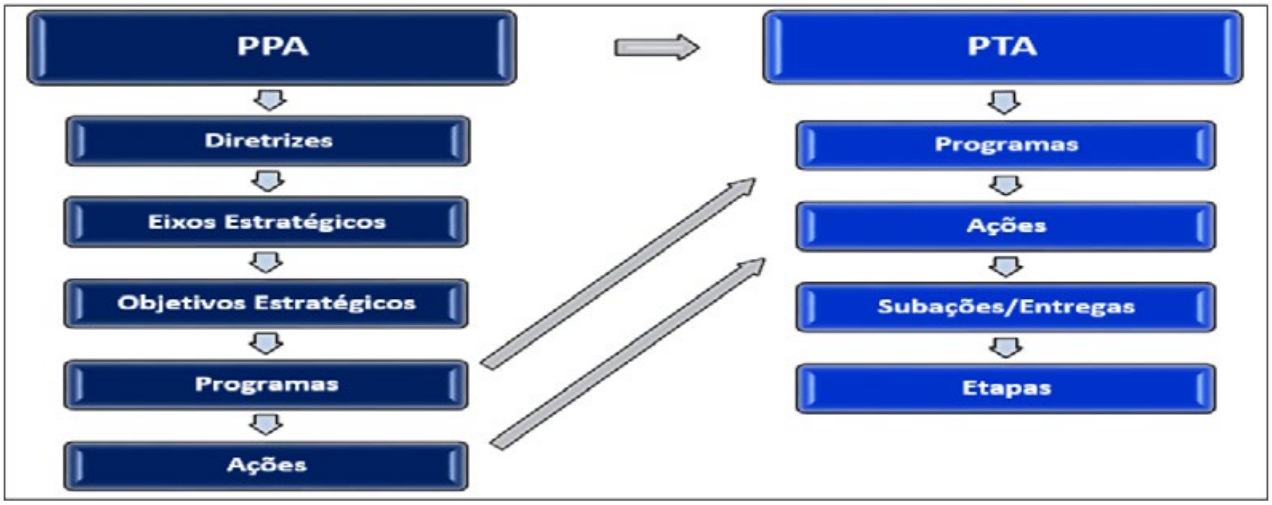
O PTA é elaborado no início do segundo semestre do ano anterior à sua vigência, desta forma, considerando que os cenários de planejamento estão em constantes transformações, é natural a ocorrência de fatos posteriores à sua elaboração que exijam replanejamento, e consequentemente, a sua adequação mesmo antes do início de sua execução. Estas adequações devem ser coerentes com o PPA, LDO e LOA.

Na elaboração do PTA, as ações dos programas de governo constantes no PPA devem ser detalhadas em subações/entregas e etapas, e apresentados os gastos necessários para a sua execução. É nele que devem ser descritos os itens que compõem todas as despesas previstas para serem executadas pelos órgãos e entidades.

Para melhor entendimento, cabe esclarecer alguns conceitos:

- **Programa –** é o instrumento de organização da atuação do Governo, orientando a entrega de bens e serviços na direção da concretização dos objetivos estratégicos e organizando, de forma articulada, um conjunto de ações (orçamentárias ou não-orçamentárias) suficientes para alcance de um objetivo comum;
- **Ação –** é o instrumento de operacionalização da programação, possibilitando a entrega de produtos necessários para gerar os resultados esperados dos programas. A execução das ações promove a oferta de bens e serviços para o enfrentamento das causas dos problemas. Cada ação pode agregar mais de um produto, que indica um gênero de entrega a ser realizada durante a vigência do PPA;
- **Subação/entrega –** é o desdobramento da ação, sua função é individualizar o produto, especificando o que deve ser entregue. O resultado das entregas das subações evidencia o quanto da ação foi concluída, em outras palavras, quanto da meta física do (s) produto (s) da ação foi realizada;
- **Etapa** – é a fase necessária para a entrega do produto da subação/entrega. Ela reflete como será executada a subação/entrega e seu conjunto expressa a sequência lógica de eventos que levam à entrega do produto da subação/entrega. Por ser o menor nível de detalhamento, a etapa é a parte mais flexível do planejamento, por isso, os seus atributos qualitativos (denominação, responsável e prazo) podem ser ajustados diretamente no módulo Ajuste do PTA G pelo responsável da ação ou da subação/entrega.

Figura 2 – Operacionalização do PPA através do PTA



Fonte: Seplag-MT.

O foco do PTA deve recair sobre as entregas finais das ações. É importante entender essa ideia para que se possa direcionar a elaboração do PTA focando sempre no que é necessário para as entregas públicas, ou para os produtos, que são destinados aos públicos alvos atendidos pelas políticas públicas. As ações espelham os processos que são executados e que geram produtos, os quais são destinados a determinado público alvo.

Deve haver a coerência entre os instrumentos de planejamento de curto e médio prazo, ou seja, todas as alterações e inclusão de programas e ações ocorridas no PPA durante o exercício, também devem ser detalhadas no PTA.

No que se refere ao orçamento, o PTA deve estar alinhado com a LDO do exercício. Uma das principais funções da LDO é estabelecer parâmetros e diretrizes para a elaboração, execução e acompanhamento do orçamento anual e selecionar dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade na execução no exercício a que se refere. Tais prioridades compõem o Anexo de Metas e Prioridades – AMP da LDO. Assim, as ações que o compõem devem ser objeto de especial atenção tanto no momento de alocação e aplicação dos recursos, quanto na gestão e monitoramento de sua execução.

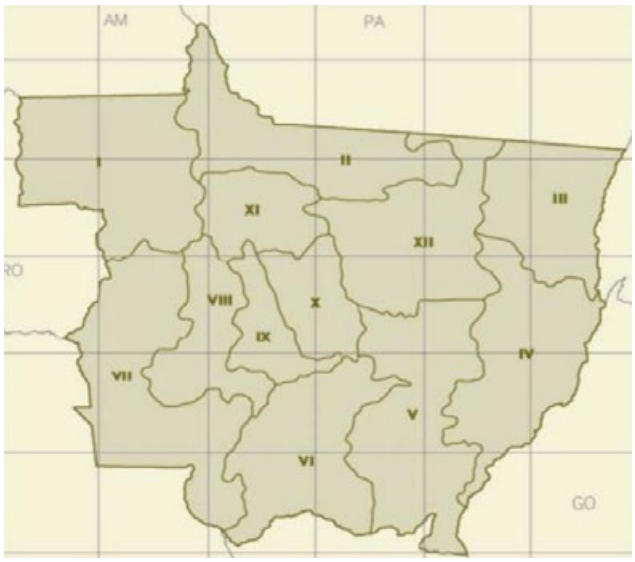
4.2 COMO SE DÁ A ATUALIZAÇÃO DO PTA?

O PTA é elaborado em módulo específico do FIPLAN. Já as mudanças necessárias para manter o PTA atualizado e adequado durante sua execução, são implementadas em outro módulo desse sistema, o PTA Gerencial (PTA G).

O gerenciamento do planejado no PTA se dá por meio do módulo do FIPLAN, denominado PTA G, onde é possível realizar as alterações do planejamento quanto aos aspectos qualitativos do plano de trabalho, para adequar o planejamento às mudanças ocorridas na realidade fática, em decorrência de fatores externos ou internos. Quanto aos aspectos quantitativos do plano (metas dos produtos das ações e valores orçamentários), a ferramenta está apta a recepcionar as alterações realizadas em função dos créditos adicionais e provenientes de leis.

No PTA/LOA, os dados do produto são apresentados por região de planejamento. O texto constitucional estadual, no parágrafo 1º do art. 165, dispõe que "a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal". Disso decorre a necessidade de regionalização do produto, que corresponde à distribuição geográfica das entregas, visando a beneficiar de forma adequada cada localidade, levando em consideração as diferentes situações e potencialidades regionais. Portanto, é necessário um esforço permanente para indicar as regiões às quais se direciona a entrega de bens e serviços. Para fins de planejamento, o Estado de Mato Grosso está dividido em 12 (doze) regiões de planejamento, sendo elas:

Figura 3 – Mapa das Regiões de Planejamento



Fonte: Seplag-MT.

0100 – REGIÃO I – NOROESTE I	
0101	JUÍNA
0102	CASTANHEIRA
0103	JURUENA
0104	COTRIGUAÇU
0105	ARIPUANÃ
0106	COLNIZA
0107	RONDOLÂNDIA

0200 – REGIÃO II – NORTE	
0201	ALTA FLORESTA
0202	NOVA BANDEIRANTES
0203	APIACÁS
0204	NOVA MONTE VERDE
0205	PARANAÍTA
0206	CARLINDA
0207	NOVA CANAÃ DO NORTE
0208	COLÍDER
0209	NOVA SANTA HELENA
0210	TERRA NOVA DO NORTE
0211	NOVO MUNDO
0212	GUARANTA DO NORTE
0213	MATUPÁ
0214	PEIXOTO DE AZEVEDO
0215	NOVA GUARITA

0300 – REGIÃO III – NORDESTE	
0301	VILA RICA
0302	SANTA TEREZINHA
0303	CONFRESA
0304	PORTO ALEGRE DO NORTE
0305	SANTA CRUZ DO XINGU
0306	SAO JOSE DO XINGU
0307	CANABRAVA DO NORTE
0308	ALTO BOA VISTA
0309	SAO FELIX DO ARAGUAIA
0310	SERRA NOVA DOURADA
0311	BOM JESUS DO ARAGUAIA
0312	NOVO SANTO ANTONIO
0313	LUCIARA

0400 – REGIÃO IV – LESTE	
0401	BARRA DO GARCAS
0402	QUERENCIA
0403	RIBEIRAO CASCALHEIRA
0404	CANARANA
0405	NOVA NAZARÉ
0406	AGUA BOA
0407	COCALINHO
0408	CAMPINAPOLIS
0409	NOVA XAVANTINA
0410	NOVO SAO JOAQUIM
0411	ARAGUAIANA
0412	GENERAL CARNEIRO
0413	PONTAL DO ARAGUAIA
0414	TORIXOREU
0415	RIBEIRAOZINHO
0416	PONTE BRANCA
0417	ARAGUAINHA

0500 – REGIÃO V – SUDESTE	
0501	RONDONOPOLIS
0502	GAUCHA DO NORTE
0503	PARANATINGA
0504	SANTO ANTONIO DO LESTE
0505	CAMPO VERDE
0506	PRIMAVERA DO LESTE
0507	DOM AQUINO
0508	POXOREO
0509	TESOURO
0510	JACIARA
0511	SAO PEDRO DA CIPA
0512	JUSCIMEIRA
0513	PEDRA PRETA

0514	GUIRATINGA
0515	SAO JOSE DO POVO
0516	ALTO GARCAS
0517	ITIQUIRA
0518	ALTO ARAGUAIA
0519	ALTO TAQUARI
0600 – REGIÃO VI – SUL	
0601	CUIABA
0602	VARZEA GRANDE
0603	NOBRES
0604	ROSARIO OESTE
0605	ACORIZAL
0606	JANGADA
0607	PLANALTO DA SERRA
0608	NOVA BRASILANDIA
0609	CHAPADA DOS GUIMARAES
0610	NOSSA SENHORA DO LIVRAMENTO
0611	SANTO ANTONIO DO LEVERGER
0612	BARAO DE MELGACO
0613	POCONE
0700 – REGIÃO VII – SUDOESTE	
0701	CACERES
0702	PORTO ESPEREDIO
0703	MIRASSOL D'OESTE
0704	GLORIA D'OESTE
0705	SAO JOSE DOS QUATRO MARCOS
0706	CURVELANDIA
0707	ARAPUTANGA
0708	INDIAVAI
0709	FIGUEROPOLIS D'OESTE
0710	LAMBARI D'OESTE
0711	RIO BRANCO
0712	SALTO DO CEU
0713	RESERVA DO CABACAL
0714	JAURU
0715	VALE DE SAO DOMINGOS
0716	PONTES E LACERDA
0717	VILA BELA DA S. TRINDADE
0718	CONQUISTA D'OESTE
0719	NOVA LACERDA
0720	COMODORO
0721	CAMPOS DE JULIO
0722	SAPEZAL
0800 – REGIÃO VIII – OESTE	
0801	TANGARA DA SERRA
0802	PORTO ESTRELA
0803	BARRA DO BUGRES
0804	NOVA OLIMPIA
0805	DENIZE
0806	SANTO AFONSO
0807	CAMPO NOVO DE PARECIS
0808	BRASNORTE
0900 – REGIÃO IX – CENTRO OESTE	
0901	DIAMANTINO
0902	ALTO PARAGUAI
0903	NORTELANDIA
0904	ARENAPOLIS
0905	NOVA MARILANDIA
0906	SAO JOSE DO RIO CLARO
0907	NOVA MARINGA
1000 – REGIÃO X – CENTRO	
1001	SORRISO
1002	NOVA MUTUM
1003	SANTA RITA DO TRIVELATO
1004	LUCAS DO RIO VERDE
1005	TAPURAH
1006	IPIRANGA DO NORTE
1007	ITANHAGÁ
1100 – REGIÃO XI – NOROESTE II	
1101	JUARA
1102	PORTO DOS GAUCHOS
1103	NOVO HORIZONTE DO NORTE
1104	TABAPORA
1200 – REGIÃO XII – CENTRO NORTE	
1201	SINOP
1202	NOVA UBIRATA
1203	FELIZ NATAL
1204	VERA
1205	SANTA CARMEM
1206	CLAUDIA
1207	UNIAO DO SUL
1208	ITAUBA
1209	MARCELANDIA

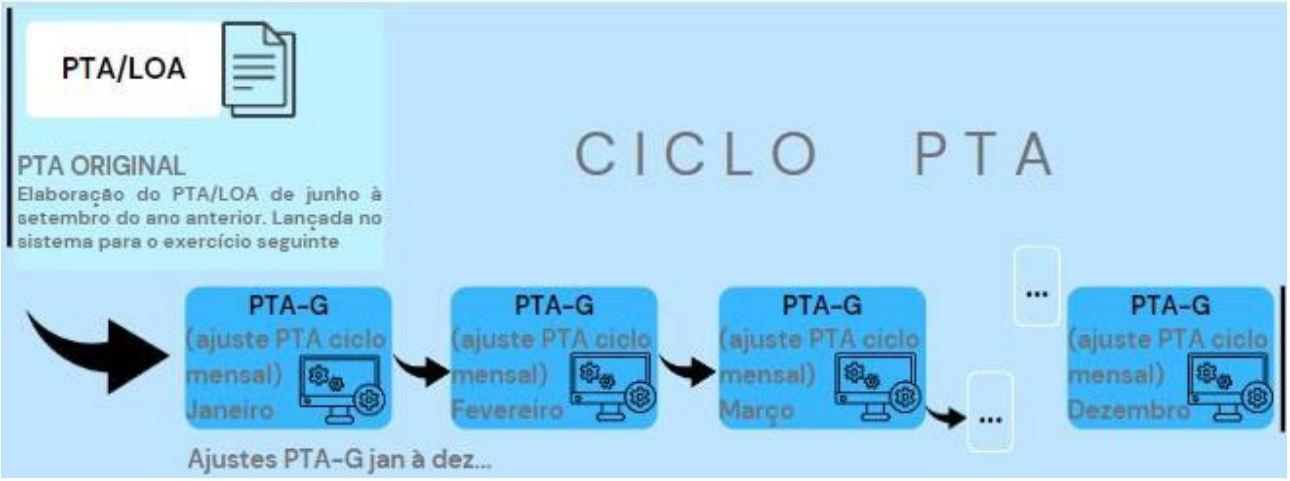
Fonte: Manual de elaboração do Rag/2024, Seplag-MT.

Nota: O Supremo Tribunal Federal STF por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF 819 MT, datado de 06/10/2023 validou a Lei nº 7.264 de 29/03/20 que criou o Município de Boa Esperança do Norte (Região de Planejamento X).

4.3 CICLOS DO PTA

Durante o exercício, as informações da programação elaborada são carregadas no PTA G, com a possibilidade, respeitando as regras do processo, de serem ajustadas de acordo com a necessidade, conveniência e oportunidade da administração pública. Esses ajustes são divididos em ciclos, que correspondem aos meses do ano civil de referência, do ciclo 1 (janeiro), ao 12 (dezembro).

Figura 4 – Ciclos de ajustes do PTA



Fonte: Seplag-MT.

4.4 ATUALIZAÇÃO DOS ATRIBUTOS ESTRUTURANTES E GERENCIAIS

Assim como no PPA, no PTA também há tanto os atributos considerados estruturantes quanto os considerados gerenciais. A lei de criação do PPA 2024-2027, Lei nº 12.432, de 09 de fevereiro de 2024 do, informa quais são esses atributos.

Os atributos estruturantes são os que para serem alterados obrigatoriamente devem constar em lei. São estruturantes:

- **Objetivo de programa**, excetuado o mero ajuste de redação de seus atributos;
- **Indicador de programa**, inclusive a unidade de medida e a meta, excetuado o mero ajuste de redação de seus atributos;
- **Produto da ação**, inclusive a unidade de medida e a meta, excetuado o público – alvo transversal e o mero ajuste de redação de seus atributos. A quantidade da meta PTA/LOA (por região de planejamento): apresenta a quantidade de produtos a serem entregues previstos no PTA Original/LOA. E a quantidade da meta atualizada/PTA-G (por região de planejamento): apresenta a meta física ajustada após os créditos (suplementar/especial/extraordinário) realizados no período em avaliação, conforme atualizados no módulo de ajuste do PTA Gerencial;
- **O público-alvo da ação**, excetuado o mero ajuste de redação de sua denominação. Esse público refere-se aos grupos de indivíduos (pessoas e instituições) que são beneficiados diretamente pelos resultados gerados pela ação.

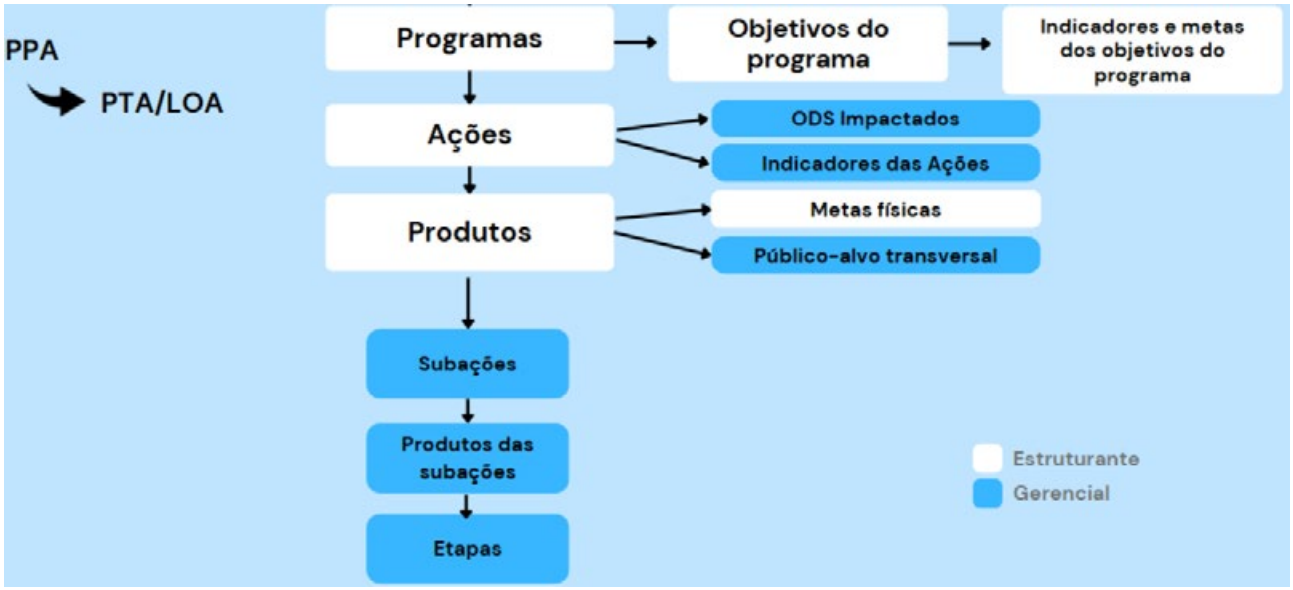
Os atributos gerenciais podem ser alterados apenas por via administrativa de acordo com as orientações e diretrizes da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG/MT. Estão nesse rol:

- **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS**. Os 17 objetivos e 169 metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável-ODS foram utilizados como impulsionadores da Agenda 2030 na orientação das políticas públicas do Estado, desde a definição do Plano Estratégico, até o desdobramento dos seus resultados esperados para o quadriênio 2024-2027, durante a elaboração e qualificação das ações governamentais, que compõem os programas de governo do Plano Plurianual-PPA, promovendo a aderência aos compromissos globais;
- **Público alvo transversal nos produtos das ações**. Necessidades específicas que precisam ser

atendidas por diversas políticas públicas setoriais, independente da estrutura organizacional da Administração Pública, gerou a demanda desta inovação, ou seja, a identificação do público alvo transversal, que são indivíduos e/ou grupos da sociedade com necessidades específicas e que precisam ser atendidos por estas diversas políticas públicas setoriais, neste contexto de transversalidade. Os públicos transversais utilizados no PPA 2024-2027 são: Adolescentes; Comunidades tradicionais e quilombolas; Crianças; Juventude; Mulheres; Negros; Pessoa com deficiência; Pessoa idosa; População em situação de rua; População LGBTQIAPN+; Povos indígenas.

- **Indicadores das ações.** O uso de indicadores de ação também é uma novidade neste PPA atual.
- **Subações/entregas.** é o desdobramento da ação, sua função é individualizar o produto, especificando o que deve ser entregue;
- **Produtos das subações/entregas.** Trata-se das entregas das subações da ação, ou seja, o que será entregue de produto ou serviço, e possibilitará evidenciar o quanto da ação será concluída;
- **Etapas.** É a fase necessária para a entrega do produto da subação/entrega. Ela reflete como será executada a subação/entrega e seu conjunto expressa a sequência lógica de eventos que levam à entrega do produto da subação/entrega.

Figura 5 – Instrumentos de planejamento e seus atributos



Fonte: Seplag-MT.

O PTA G também permite atribuir responsabilidades, na medida em que todos os itens programáveis e gerenciáveis dos Programas de governo, das ações, das subações e das etapas têm um servidor público responsável. É possível determinar prazos, criar novos produtos e expressar as rotinas executadas, entre outras possibilidades. Dentro da estrutura programática adotada, o PTA pode ser gerido administrativamente, sem a necessidade de ações de natureza normativa.

No módulo do PTA G, o detalhamento da execução das ações se estende até o nível da etapa e os valores orçamentários da LOA são consolidados do menor para o maior nível de detalhamento, conforme segue:

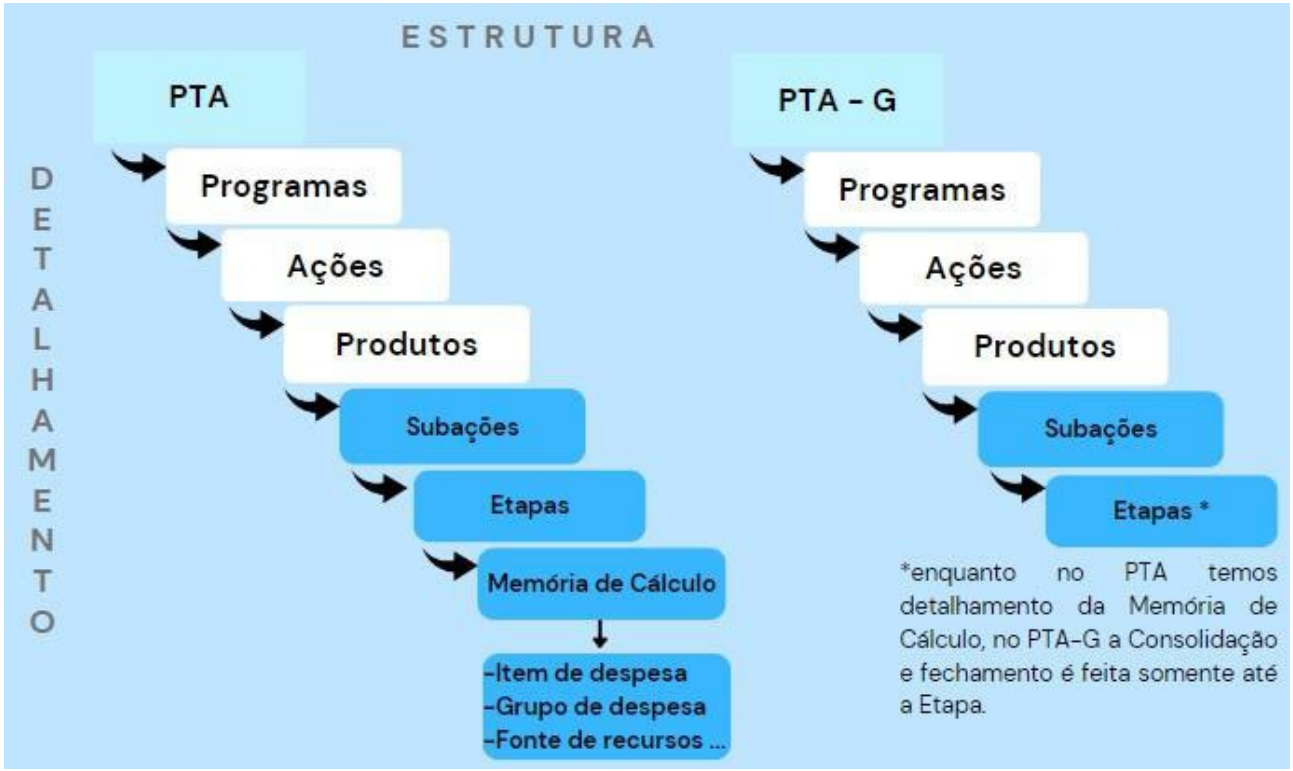
- A alteração de valores da subação/entrega se dá a partir dos ajustes de valores nas etapas;
- O valor da subação/entrega será obtido pela soma dos valores das etapas;
- O valor do (s) produto (s) será obtido pela soma das subações/entregas que especificam cada produto da ação;
- O valor da ação será obtido pela soma dos valores das subações/entregas de cada produto de ação.

Porém, quando há alteração no valor orçamentário inicial da LOA, o valor orçamentário será atualizado automaticamente apenas a nível de ação, por isso, para que o valor da subação fique atualizado conforme o

valor total da ação é preciso que o responsável pela(s) etapa(s) atualize os manualmente no módulo.

O módulo PTA, está estruturado para apresentar o detalhamento do gasto previsto em cada etapa, por item, grupo de despesa e fonte de recursos, denominada memória de cálculo. Já no módulo PTA G, não há o detalhamento dos itens de despesa, apenas o valor total por etapa, conforme figura abaixo.

Figura 6 – Estrutura – PTA x PTA Gerencial



Fonte: Seplag-MT.

4.4 DO MONITORAMENTO E DA AVALIAÇÃO

O ciclo do planejamento é um processo contínuo, dinâmico e flexível, por meio do qual se elabora, executa, controla e avalia os programas de governo dos seus aspectos físico e financeiro.

A gestão dos instrumentos de planejamento do Governo do Estado de Mato Grosso, deve observar os princípios de eficiência e eficácia, compreendendo a implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos programas e ações planejados para o período, de acordo com a Lei do PPA.

Como o PPA é operacionalizado através do PTA que desdobra as ações contidas no plano, individualizando os produtos (bens e serviços) a serem entregues e detalhando as etapas necessárias à sua produção, os processos de monitoramento e avaliação durante o exercício tem como objeto o PTA.

O monitoramento e a avaliação dos programas e ações previstos no PPA ocorrerão anualmente através do acompanhamento dos indicadores e das metas físicas e financeiras das ações governamentais e seus respectivos desdobramentos, os quais subsidiam a análise do programa e, consequentemente, ajudam a medir os resultados alcançados para o período.

No âmbito do Estado de Mato Grosso, o monitoramento e a avaliação de programas e ações são operacionalizados por meio do Sistema Monitora. O sistema Monitora é composto por 2 módulos, o de monitoramento, onde as unidades setoriais acompanham e gerenciam ao longo do ano seu planejamento, através da execução física e orçamentária de suas ações, produto das ações e subações, e o módulo de avaliação, onde as unidades setoriais fazem as avaliações dos seus programas, indicadores e ações ao final de cada exercício.

Do módulo de avaliação, é extraído o produto final Relatório Anual de Gestão (RAG), que contém a avaliação dos gestores sobre a execução e o desempenho

dos programas e ações (Projetos/Atividades/Operações Especiais – PAOE) constantes do PPA 2024-2027, operacionalizados anualmente através das LOA e seu respectivo PTA.

Com base no monitoramento e na avaliação executiva, este instrumento de gestão tem como foco apresentar, em linguagem acessível, mas sem desconsiderar aspectos legais e técnicos, o desempenho anual das entregas realizadas nas ações governamentais (performance física e financeira), bem como, os resultados dos indicadores aferidos no respectivo exercício e dos programas, sendo todos estes elementos imprescindíveis para avaliação das políticas públicas do Estado.

Além disso, o RAG busca melhorar a transparência e a comunicação com o cidadão mato-grossense, constituindo um importante instrumento de transparência e de controle social. Ele ainda pode, e deve ser utilizado como insumo prioritário para a revisão do planejamento e para a formulação de novas ações governamentais.

Desta forma, a integração entre as duas ferramentas gerenciais, PTA G do Sistema Fiplan e Sistema Monitora, viabiliza o aperfeiçoamento do ciclo do processo de planejar, monitorar e avaliar, uma vez que as informações do PTA G alimentam o Monitora, que pode ser insumo para o planejamento do ano seguinte.

5. CONCLUSÃO

O planejamento governamental é um processo de tomada de decisão acerca de um futuro desejado e de um caminho a ser seguido para alcançá-lo. As Constituições Federal e Estadual determinam que o planejamento público deve ser materializado e formalizado em instrumentos legais próprios.

Toda a dinâmica do planejamento e sua gestão deve atentar-se às mudanças dos cenários sociais, políticos e socioeconômicos, agindo assim, o planejamento não deve ser visto como uma camisa de força, mas como instrumento que deve ser constantemente revisado, aperfeiçoado e avaliado.

A concretização dos objetivos do planejamento dependem da própria capacidade desse processo em se adaptar às demandas de maneira tempestiva, proporcionando ao gestor as condições necessárias para sua completa realização.

Na prática, esses gestores podem fazer um replanejamento das atividades e entregas. Inclusive, tais ajustes são imprescindíveis tanto para um monitoramento mais eficiente quanto para o fechamento do ciclo, no momento de avaliação, que retroalimenta o ciclo.

Dessa forma, o PTA Gerencial é um conjunto eficiente e robusto de ferramentas que agregam metodologias e conceitos dinâmicos, capazes de ajustar e reorientar o planejamento operacional de acordo com as demandas negociais imediatas.

6. Referências

1. _____, 2025. Secretaria de Estado de Fazenda. Manual Técnico de Planejamento e Orçamento – MTPO 2025. Disponível em: https://www5.sefaz.mt.gov.br/documents/6071037/11462153/MTPO+2025+finalizado+21.06docx.pdf/c6a3423f-21cf-45a0-4604-023ad0723cb4?t=1720811409739. Acessado em 02/04/25.
2. _____, 2025. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Manual de atualização do Plano de Trabalho Anual – PTA 2025. Disponível em: https://seplag.mt.gov.br/images/files/responsive/Planejamento/2025/PTA_2025/Manual_de_atualizacao_do_PTA_Gerencial_2025.pdf. Acessado em 02/04/25.
3. _____,1988. Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:-constituicao:1988-10-05;1988. cessado em 02/04/25.
4. _____,1989. Constituição Estadual de 1989. Disponível em: https://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/ConstituicaoE.nsf. Acessado em 02/04/25.
5. _____,2025. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2025. Disponível em: https://www5.sefaz.mt.gov.br/documents/d/sefaz/lei-n-12-702_ldo-2025. Acessado em 02/04/25.
6. _____,2023. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Manual de Elaboração do PPA 2024-2027*. Cuiabá/Mato Grosso. Disponível em:http://www.seplag.mt.gov.br/images/files/responsive/Planejamento/2023/PPA_2024-2027/Manual_PPA_MT_2024-2027_versao_11_04_2023.pdf. Acessado em 02/04/25.
7. _____, 2024. Governo do Estado de Mato Grosso. *Lei nº 12.432, de 09/02/2024*. Cuiabá/Mato Grosso. Disponível em https://drive.google.com/file/d/1X2k6pNP1xA_bDLbakdrAvR4yJLdKczgs/view. Acessado em 02/04/25.
8. _____, 2025. Governo do Estado de Mato Grosso. *Relatório de Ação Governamental – RAG 2024*. Cuiabá/Mato Grosso. Disponível em https://www.seplag.mt.gov.br/images/files/responsive/Planejamento/2024/RAG_/RAG_2024_assinado_CASACIVILDEC202500095A_compressed_1.pdf. Acessado em 02/04/25.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Previsão de Receitas Estaduais: análise dos métodos de suavização exponencial e SARIMA para projeção do ICMS e IPVA em Alagoas

- **Vinícius de Oliveira Cunha Ventura**
  Secretaria de Estado de Governança Corporativa de Alagoas, Brasil
  E-mail: viniciuscventura@gmail.com
- **Cayo Luca Gomes Santana**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Patrimônio do Estado de Alagoas, Brasil
  E-mail: cayougs@hotmail.com
- **Messias Junior Caffeu Ritir**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Patrimônio do Estado de Alagoas, Brasil
  E-mail: jritir@gmail.com
- **Keuler Hissa Teixeira**
  Universidade Federal de Alagoas, Brasil
  E-mail: keulerhissa@hotmail.com

Resumo

A estrutura para o funcionamento adequado das ações dos entes federativos, em prol da sociedade, tem como base as metas e objetivos fixados no Plano Plurianual (PPA) atrelado ao que está estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Dessa maneira, é na Lei Orçamentária Anual (LOA) que se equalizam as receitas dispostas e as despesas a serem realizadas no período orçamentário correspondente. A partir disso, para além de sua obrigatoriedade legal, mostra-se como essencial a realização da previsão orçamentária, na qual se estima as receitas e permite a fixação de despesas para o período.

Desse modo, o presente artigo propõe realizar um estudo voltado à previsão de receitas para o ano de 2023, objetivando a realização desta com base em metodologias econométricas de previsão de séries temporais, as quais possibilitam previsões robustas. Desse modo, serão utilizados os modelos de Suavização Exponencial (SE) e o modelo de Box-Jenkins sazonal, ou SARIMA. Ao utilizar a SE, foram testadas 8 combinações, cogitando tendências e sazonalidades aditivas (A) e/ou multiplicativas (M), com ou sem tendência amortecida (*damped trend*). Enquanto, para modelo SARIMA, o melhor modelo foi obtido através dos critérios de escolha para otimização por intermédio da utilização dos parâmetros de AIC, que prevê a qualidade do modelo, e MAPE, que se correlaciona à precisão do modelo.

Ademais, a metodologia foi aplicada utilizando dos dados de receita tributária do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual,

Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), estes que contemplam 85% da receita tributária total.

Por fim, o estudo aponta o modelo que melhor se adequa à trajetória das séries temporais de cada um dos impostos, com acurácia maior do que os valores previstos na Lei Orçamentária Anual do ano de estudo. O modelo de Suavização Exponencial apresentou o melhor desempenho na previsão do IPVA, com erro percentual negativo de 5,57% quando comparado com as previsões contidas na LOA 2023; o modelo SARIMA demonstrou-se melhor ao prever o ICMS, com erro percentual de 9,22% em relação ao valor em LOA.

Palavras-chave: Lei Orçamentária Anual, Suavização Exponencial, SARIMA, Receita, Impostos.

1. INTRODUÇÃO

A previsão da arrecadação tributária transcende a mera exigência legal (Brasil, 2000), constituindo-se em ferramenta essencial para que os governos estimem suas receitas com maior confiabilidade. Essa estimativa robusta, conforme argumenta Cordeiro Júnior (2007), é crucial para a eficiente fixação das despesas do período, mesmo em cenários desprovidos de obrigatoriedade jurídica. A acurácia dessas previsões em relação à arrecadação efetiva é fundamental, especialmente em sua aplicação na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), o principal instrumento de planejamento governamental no Brasil, intrinsecamente ligado ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A LOA, aplicável nas esferas federal, estadual e municipal, estima receitas e fixa despesas para o exercício financeiro subsequente, em consonância com os princípios orçamentários estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e na Lei Federal nº 4.320/1964. No contexto orçamentário, a precisão das estimativas de receitas é vital para a sustentabilidade fiscal e o cumprimento das metas delineadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Desvios significativos, sejam por subestimação ou superestimação, podem comprometer a execução de políticas públicas, a realização de investimentos e o planejamento governamental como um todo.

Embora erros de previsão não impliquem necessariamente falhas estatísticas, dada a inerente margem de erro e os incentivos para manipulação das estimativas, a superestimação das receitas apresenta-se como particularmente problemática. Baptista (2019) aponta que essa prática oferece maior flexibilidade para alterações orçamentárias pelo Legislativo, podendo levar ao comprometimento com novas despesas continuadas e à geração de déficits futuros. Diante desse cenário, a elaboração da LOA exige a aplicação de modelos robustos que considerem a complexidade dos dados e estejam alinhados com os princípios constitucionais de transparência e controle social.

Diversos métodos são empregados na previsão tributária, incluindo variações de modelos ARIMA, suavização exponencial, redes neurais e combinações de previsões. Estudos apontam a frequência do uso de modelos SARIMA e de suavização exponencial na análise de diferentes fontes de receitas em diversas esferas da federação, sendo esses os dois métodos selecionados para o presente estudo. A análise comparativa entre modelos também se mostra relevante para identificar aqueles que melhor se ajustam aos resultados observados, como demonstrado em estudos recentes (Minsan e Minsan, 2023; Chen, 2021; Cole, 2021).

2. OBJETIVOS

O presente trabalho concentra-se no estado de Alagoas, analisando a previsão das receitas de dois impostos cruciais para a receita estadual: o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Esses tributos, com suas legislações estaduais específicas (Alagoas, 1996; Alagoas, 2004), representam uma parcela significativa da receita tributária do estado, sendo o ICMS particularmente relevante devido à sua ligação com a atividade econômica local e o IPVA devido ao crescimento constante da frota de veículos (DETRAN, 2024).

Considerando o prazo estabelecido pela Constituição do Estado de Alagoas (Art. 177, § 6º, III) para a entrega do projeto de lei da proposta orçamentária (PLOA) ao legislativo até 15 de setembro de cada ano, as previsões de receita para o estado devem ser elaboradas com dados disponíveis até agosto do exercício

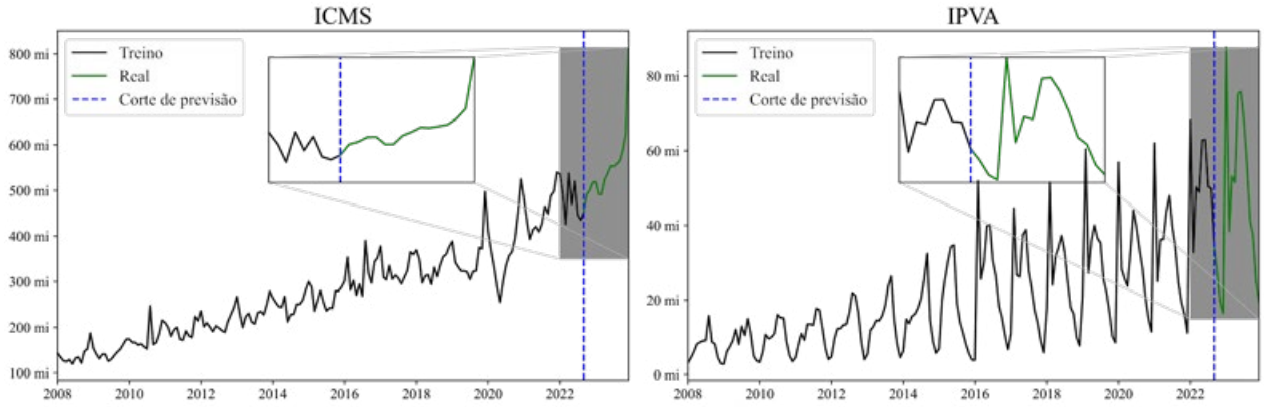
corrente, projetando um horizonte de 16 meses. Diante desse contexto, a questão central desta pesquisa reside na avaliação do desempenho dos modelos de suavização exponencial e SARIMA na previsão das receitas de ICMS e IPVA para Alagoas, analisando a acurácia e a adequação de diferentes variações desses modelos aos dados orçamentários no contexto da LOA.

Os dados empregados referem-se ao total arrecadado bruto de ICMS e IPVA, coletados pelo Sistema Integrado da Administração Financeira de Alagoas (SIAFE/SEFAZ-AL), também acessíveis através do Portal da Transparência do Estado de Alagoas. Esses dados foram devidamente tratados para compor uma base de série temporal que abrange o período de janeiro de 2008 a dezembro de 2023, utilizando dados mensais, totalizando 192 observações para cada imposto analisado. A filtragem dessa base consistiu na seleção das naturezas de receitas referentes à arrecadação principal, juros e multas da dívida de cada imposto.

Saigal e Mehrotra (2012) ressaltam que, para a realização eficaz das projeções, além da definição dos períodos de previsão, existem duas questões principais a serem consideradas nas predições de dados. Primeiramente, é necessário atender às demandas de pré-processamento dos dados, realizando uma análise e tratamento adequados para a aplicação dos modelos escolhidos. A segunda questão envolve a comparação entre diferentes modelos utilizados, levando em conta critérios como acurácia, velocidade de processamento computacional, robustez, escalabilidade e interpretabilidade dos resultados. No entanto, devido ao contexto esporádico em que os entes responsáveis pela previsão de tributos para fins orçamentários no âmbito da administração direta estadual realizam tais previsões, os modelos serão avaliados principalmente com base no critério de acurácia das previsões.

Como mencionado em tópicos anteriores, a periodicidade das entregas das Leis Orçamentárias Anuais configura um corte temporal específico para a previsão orçamentária. Dado que o objetivo é analisar os resultados das previsões de receitas contidas na LOA estadual de Alagoas (especificamente para o ano de 2023), o corte temporal para a previsão, neste caso, foi realizado em agosto de 2022, sendo este o último dado mensal completo disponível para compor a base da série histórica, considerando a data limite de entrega da LOA no estado. Dessa forma, as duas séries foram divididas em uma base de treino e uma base de teste (real), onde a base de teste contém os valores realizados brutos a partir de setembro de 2022. O Gráfico 1 apresenta a série temporal completa com a divisão das bases.

Gráfico 1 – ICMS e IPVA arrecadados em Alagoas com seccionamento de treino e real – 2008 a 2023 – Reais (R$)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIAFE/SEFAZ – AL (2024).

Já se tratando da avaliação de modelos de previsão de séries temporais, *a priori* foram analisados os métodos de critério de informação de Akaike, os quais são ferramentas amplamente utilizadas na avaliação e seleção de modelos. Esses modelos se baseiam em estimativas de máxima verossimilhança penalizadas pela complexidade, se mostrando eficazes inclusive em mitigar *overfitting*, isto pois, ao invés de selecionar o modelo que melhor se ajusta aos dados históricos, como medido por uma métrica

de precisão nos dados dentro da amostra, os critérios penalizam a precisão dentro da amostra dos modelos de acordo com sua complexidade, baseada no número de parâmetros a serem estimados (Spiliotis *et al.,* 2023). Os mais utilizados são: critério de informação de Akaike (AIC), o AIC corrigido para tamanhos de amostra pequenos (AICc) e o critério de informação bayesiano (BIC).

Os modelos aplicados foram avaliados de acordo com medidas de performance, considerando os erros obtidos pela diferença entre os valores estimados e os valores reais. As três métricas utilizadas foram: erro percentual absoluto médio (MAPE), erro médio absoluto (MAE) e a raiz quadrada do erro médio quadrático (RMSE). Kumar *et al.* (2020) destacam que o MAE e RMSE são medidas dependentes de escala, pois estão atrelados à unidade numérica dos dados, em contraste, o MAPE, traz um valor percentual e consequentemente independente de escala. Além disso, os autores destacam as diferenças do uso dos métodos, apontando a fácil interpretabilidade e comparabilidade que o MAPE traz dado a normalização do seu valor de retorno, possibilitando a comparação entre modelos de maneira facilitada. Ademais, embora o MAE e o RMSE sejam medidas de erros similares, o MAE imputa menos peso à *outliers* enquanto o RMSE penaliza em maior grau os erros maiores, portanto, sendo mais sensível a erros significativos (Spiliotis *et al.,* 2023). Além disso, o RMSE retorna o valor do erro de forma mais compreensível em comparação ao MSE pela aplicação da raiz quadrada no valor total do erro (Adhikari e Agrawal, 2013).

$$MAE = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n} |y_i - \hat{y}_i| \quad (1)$$

$$RMSE = \sqrt{\frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n} (y_i - \hat{y}_i)^2} \quad (2)$$

$$MAPE = \frac{1}{n}\sum_{i=1}^{n} \left|\frac{y_i - \hat{y}_i}{y_i}\right| \quad (3)$$

Onde: n é o número de observações, yi é o valor da observação i e yi é o valor estimado desta observação. Ademais, a escolha de medidas de performance baseadas nos erros acumulados se dão a variados fatores. Quando se trata de métodos de avaliação de diferentes modelos, há diversos critérios de escolhas dado os resultados de performance tanto dentro da amostra (*within-sample*) quanto fora (*out-of-sample*). Os critérios de Akaike são exemplos de métricas para avaliação dentro da amostra e consequentemente para ajustamento dos modelos, usualmente divergindo dos fins de previsão, os quais fornecem o real atestamento de eficácia, sendo essencial à comparação efetiva de modelos fora da amostra visto que alguns modelos podem ter melhor ajustamento embora pior previsões (Chatfield, 1996).

Mendonça e Medrano (2016) mencionam que, devido os critérios de informação de Akaike serem critérios de escolha de avaliação de performance dentro da amostra, para fins de previsão, ou seja, para avaliação de performance fora da amostra, a utilização de métricas baseadas nos erros acumulados são critérios de escolha comumente preferíveis a órgãos encarregados de previsão de arrecadação tributária no Brasil, servindo assim de referência para o presente trabalho.

3. METODOLOGIA

3.1. METODOLOGIA DE SUAVIZAÇÃO EXPONENCIAL

A literatura empírica envolvendo modelos de suavização exponencial é constantemente atualizada dado a relevância que esses modelos possuem no campo dos métodos de previsão. Como postulado por Gardner (2006), os modelos foram desenvolvidos inicialmente a partir do trabalho de Brown (1959), com modelo N-N (sem tendência e sem sazonalidade). Concomitante, Charles Holt (1957) introduziu o modelo com tendência (A-N), e posteriormente Peter Winters (1960) aprimorou-o ao incluir sazonalidade (A-M), criando o modelo usualmente chamado de Holt-Winters, ou modelo de suavização exponencial tripla. Trabalhos complementares de Gardner e McKenzie (1985) e Taylor (2003) trazem o fator de tendência amortecida (*damped)*, podendo se adequar a séries com crescimento mais suavizado normalmente visto no longo prazo (Gardner, 1985). Este fator traz aprimoramentos na acurácia de previsão em diversos casos como apontado por Makridakis *et al.* (1993) e Makridakis e Hibon (2000).

Os métodos oferecem uma abordagem sistemática para lidar com dados que exibem padrões sazonais e tendências lineares ou exponenciais ao longo do

tempo. Em resumo, os modelos podem ser divididos em 8 principais variantes contendo tanto tendência quanto sazonalidade aditiva e multiplicativa conjuntamente com a tendência amortecida.

3.2. METODOLOGIA DE BOX-JENKINS

De acordo com Box, Jenkins, Reinsel e Ljung (2016), a metodologia de Box-Jenkins utiliza as relações entre os componentes endógenos da série como determinantes de seus pontos futuros. Ou seja, quando se trata da previsão de séries temporais utilizando modelos univariados, a realização desta viabiliza-se do uso das características da própria série como preditores, em contrapartida aos modelos multivariados que utilizam das correlações entre variáveis como determinantes da regressão. Assim, Box e Jenkins desenvolveram o modelo sazonal autorregressivo, integrado e de médias móveis (SARIMA), com o intuito de contemplar o caso supracitado, sendo necessário encontrar os valores dos parâmetros a partir da metodologia proposta pelos autores. Em termos gerais, a metodologia de Box-Jenkins propõe processos metodológicos a serem realizados em etapas consecutivas, de maneira a encontrar o melhor modelo para a série observada.

Entrando nos detalhes do modelo, este pode contemplar as características já citadas anteriormente pela série, concomitantes ou não na série. Em outras palavras, uma série que apresenta um componente de médias móveis significativo (MA) pode ou não apresentar um componente autorregressivo (AR). Estas podem ser observadas nas fórmulas 4 e 5, respectivamente. Os modelos também podem ser representados por sua ordem, que representam a quantidade de termos do fator correspondente na série a ser analisada. Nos casos de séries com fatores autorregressivos e de médias móveis, sua ordem se dá como (p,q), sendo p a ordem auto regressiva, e q a ordem de médias móveis, conforme a fórmula 6. A série pode também conter um fator de integração, atrelado a estacionariedade da série, condição onde suas características não se alteram com o tempo. Caso seja atestada a presença desta, é necessária a diferenciação da série com o intuito de torná-la estacionária. Para tanto, é o componente de integração d que irá determinar o nível de diferenciação da série até que esta se torne estacionária, vide fórmula 7.

Em tempo, a sazonalidade é acrescentada na fórmula caso seja observada a presença de componentes autorregressivos, de integração e de médias móveis sazonais na série. Neste caso, o modelo ARIMA de ordem (p, d, q) será acrescido dos parâmetros sazonais para o caso de haver a presença destes, obtendo-se um modelo SARIMA de ordem (p, d, q)(P, D, Q)s. Para todas as referidas situações anteriormente citadas que podem compor o modelo SARIMA, entende-se que estes podem ou não atuar concomitantes em uma série temporal. Em outros termos, a série utilizada pode apresentar termos autorregressivos e de médias móveis em primeira ordem, o qual será representado por um modelo de ordem (1,0,1)(0,0,0)0, ou um modelo ARMA(1,1). Caso o mesmo modelo apresenta sazonalidade anual nos mesmos fatores, este se dará na ordem (1,0,1)(1,0,1)12. O termo s após a ordem sazonal representa o fator da incidência sazonal no modelo, como posto na fórmula 8. Assim, explicitamos as fórmulas de cada um destes.

Parte autoregressiva da equação – AR(p):

$$z_t = \phi_1 z_{t-1} + \phi_2 z_{t-2} + \ldots + \phi_p z_{t-p} + a_t \quad (4)$$

Parte de médias móveis da equação – MA(q):

$$z_t = a_t - \theta_1 a_{t-1} - \theta_2 a_{t-2} - \ldots - \theta_q a_{t-q} \quad (5)$$

Modelo autorregressivo de médias móveis – ARMA(p,q):

$$z_t = \phi_1 z_{t-1} + \phi_2 z_{t-2} + \ldots + \phi_p z_{t-p} + a_t - \theta_1 a_{t-1} - \theta_2 a_{t-2} - \ldots - \theta_q a_{t-q} \quad (6)$$

Modelo autorregressivo integrado de médias móveis – ARIMA(p,d,q):

$$\phi(B)\nabla^d z_t = \theta(B)a_t \quad (7)$$

Modelo autorregressivo integrado de médias móveis com sazonalidade – SARIMA(p,d,q)(P,D,Q)s:

$$\phi(B)\Phi(B^s)\nabla^d \nabla_s^D \quad z_t = \theta(B)\Theta(B^s)a_t \quad (8)$$

Box, Jenkins, Reinsel e Ljung (2016) também pontuam que, para que seja aplicada a metodologia são necessárias as seguintes etapas: identificação do modelo, onde se intenciona análises de estacionaridade da série, de autocorrelação e autocorrelação parcial da série; estimação dos parâmetros, obtendo-os através das análises anteriores; verificação diagnóstica, ao realizar a análise comparativa do ajustamento da série e da dispersão de seus resíduos; e previsão, utilizando do modelo encontrado para a série em questão. Na etapa de identificação do modelo, é realizada a avaliação dos gráficos de autocorrelação e autocorrelação parcial para identificar a presença de termos auto-regressivos ou de médias móveis, sazonais ou não, presentes na série. Contudo, ao analisá-los, pode ser observada uma queda contínua dos fatores de autocorrelação, sendo este um indicador da não-estacionariedade da série, que deve ser atestado por testes estatísticos. Determinadas as características da série, é possibilitado encontrar o modelo com as melhores ordens utilizando o Critério de Informação de Akaike ou o Critério de Informação Bayesiano. Posteriormente, é realizado o diagnóstico dos resíduos do modelo através dos testes de Ljung-Box, de Shapiro-Wilk e de Jarque-Bera, com o intuito de avaliar as autocorrelações com o primeiro, e a normalidade destes com os seguintes. Caso seja atestada a característica de *white noise* dos resíduos, segue-se para a previsão do modelo.

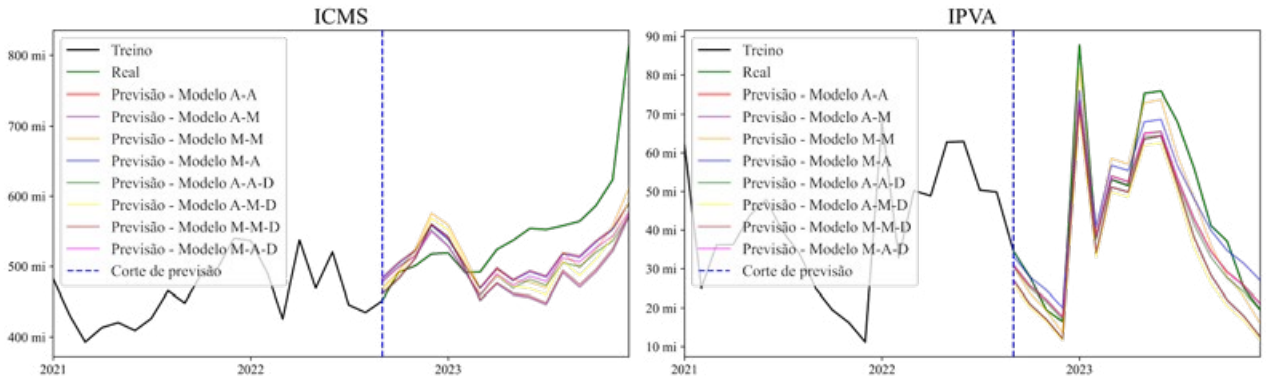
Vale citar que, como mencionado nos tópicos anteriores, há divergências teóricas entre a escolha do método de avaliação dos modelos. Usualmente, analisa-se os modelos SARIMA com base no critério Akaike já mencionado. Porém, dada a finalidade deste trabalho, foi feita a avaliação de acordo com a métrica de performance MAPE ao avaliar o erro acumulado da previsão. Em suma: foi efetuada a aplicação da metodologia Box-Jenkins para análise dos dados e efetiva escolha do melhor modelo, para assim ser feito o cálculo do MAPE para todas as combinações possíveis dos parâmetros lineares e não lineares do modelo SARIMA (p,d,q)(P,D,Q), objetivando a avaliação do modelo através do menor erro percentual acumulado, além de avaliar a possível divergência desses modelos com os escolhidos a partir do Critério de Informação Akaike.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 PREVISÃO UTILIZANDO MÉTODOS DE SUAVIZAÇÃO EXPONENCIAL

Com vistas ao modelo mais otimizado, foram aplicadas todas as combinações dos modelos propostos. Os resultados apontaram um MAPE médio de 9,53% para o ICMS e 15,69% para o IPVA, embora, visualmente, as projeções para o IPVA sejam mais ajustadas à série real. Para mais, vale ressaltar que os modelos não acompanharam o valor de 2023 no ICMS, dado o *outlier* mencionado anteriormente. O gráfico 4 traz a visualização de todas as projeções obtidas.

Gráfico 4 – Projeções obtidas com aplicação de todos os modelos – Reais (R$)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIAFE/SEFAZ – AL (2024).

Ao analisar as métricas de erros, é evidenciado que os modelos que apresentaram melhor performance para o ICMS e IPVA, de acordo com o MAPE, foram os modelos A-A e M-M (os dois sem tendência amortecida), respectivamente. Além disso, os melhores modelos conforme os critérios de Akaike não performaram de forma satisfatória para previsão (M-M e M-A, para ICMS e IPVA, respectivamente), ressaltando o que foi apresentado anteriormente dado que este tipo de critério não é preferível quando se trata de projeção. Adicionalmente a isso, no ICMS na estimativa para 2023, todos os modelos performaram com valores abaixo do real, devido a mudanças na alíquota do ICMS. Em contraponto, no período do final de 2022, todos os modelos superestimaram a arrecadação total. O aumento de arrecadação real no final do período de teste pode ser evidenciado como um dos fatores que influenciaram os erros das previsões. Já para o IPVA, ao longo da série, a maioria dos modelos subestimaram o real arrecadado, porém, como citado anteriormente, os modelos se ajustam melhor no IPVA do que no ICMS. A tabela 3 traz os dados obtidos para cada modelo e imposto ordenado pelo melhor MAPE.

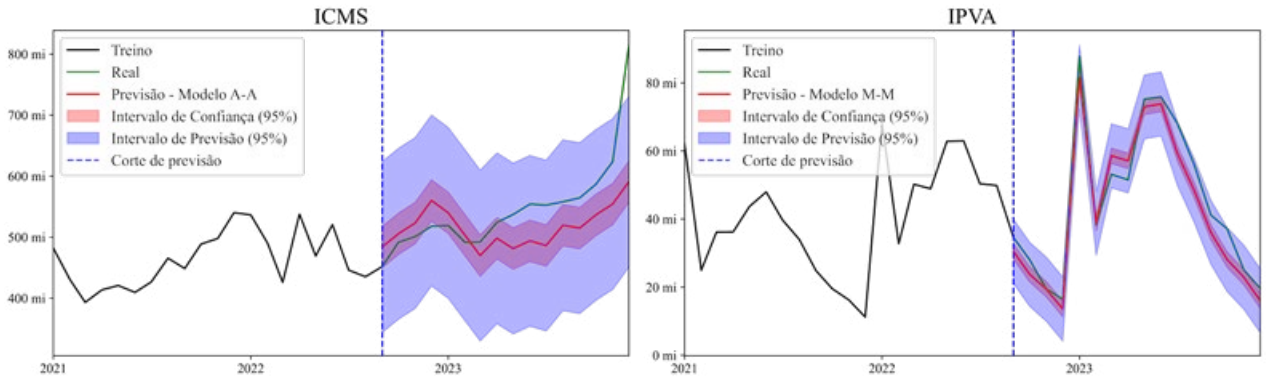
Tabela 3 – Métricas de erros e AIC para a previsão usando os modelos de suavização exponencial

Modelos	ICMS				Modelos	IPVA			
	MAPE	MAE	RMSE	AIC		MAPE	MAE	RMSE	AIC
AA	**8,40**	50.283.954	69.646.963	6047	**MM**	**10,59**	4.329.845	5.054.042	5582
MA	8,46	50.722.347	70.463.623	6044	MAD	11,18	5.710.299	7.724.588	5562
MAD	8,71	52.623.972	75.030.632	6050	AA	11,23	5.670.890	7.619.103	5559
MM	9,16	54.145.072	70.164.491	**6035**	AAD	11,54	6.062.628	8.352.202	5565
AAD	9,34	56.248.763	78.669.326	6050	MA	13,03	5.178.005	6.169.894	**5556**
AMD	10,02	59.547.973	77.944.805	6040	MMD	21,50	9.007.058	10.447.950	5572
MMD	10,90	65.055.354	86.284.694	6039	AM	21,64	9.065.255	10.504.088	5568
AM	11,23	66.995.449	88.685.216	6037	AMD	24,84	10.436.828	11.931.880	5576
Média	9,53	56.952.860	77.111.219	6043	Média	15,69	6.932.601	8.475.468	5568

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIAFE/SEFAZ – AL (2024).

A partir disso, o gráfico 5 traz a plotagem dos melhores modelos apresentados juntamente com os intervalos de confiança e previsão, os dois com nível de confiança de 95%.

Gráfico 5 – Projeções obtidas com modelos otimizados – Reais (R$)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIAFE/SEFAZ – AL (2024).

Diante disso, conforme mencionado anteriormente a respeito dos fins de previsão deste trabalho, a tabela 4 traz os valores de comparação das projeções obtidas com as contidas na LOA 2023 do estado de Alagoas, apresentando também os erros percentuais relativos entre os dados previstos acumulados anualmente para 2023. É visível que o erro obtido nos modelos otimizados (2) é de certa forma menor do que o valor previsto na LOA (1), principalmente quando se trata do IPVA, sendo menor por 20 pontos porcentuais. A média dos erros percentuais calculados mês a mês de 2023, de forma absoluta, foi de 9,32% e 10,38% para o ICMS e IPVA, respectivamente. Isso ressaltando que as estimativas resultaram em valores abaixo do real, sendo ainda assim menos desfavorável ao Estado. Em casos de orçamento, é preferível uma estimação abaixo do valor real arrecadado, dada a possibilidade de reestimação das receitas e distribuição dos recursos não previstos. Se houvesse estimação acima do arrecadado, pode ocasionar frustração de receitas, o que pode trazer uma série de problemas para os gestores.

Tabela 4 – Valor arrecadado, modelos otimizados, erros percentuais e comparativo LOA 2023 – Suavização Exponencial

Imposto	Valores Arrecadados	Valor LOA 23	Erro (1)	Valor Previsto	Erro (2)	Modelo Otimizado
ICMS	6.816.688.922	6.586.454.158	-3,38%	6.187.658.567	-9,23%	AA
IPVA	628.726.282	463.969.488	-26,20%	593.712.929	-5,57%	MM

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIAFE/SEFAZ – AL (2024).

4.2 PREVISÃO UTILIZANDO SARIMA

Utilizando o modelo SARIMA, inicialmente observou-se que ambas as séries não são estacionárias, fato atestado pelos testes de ADF, KPSS e PP para o nível de significância de 5%. Após a primeira diferença (ou $y_t - y_{t-1}$), os testes falham em rejeitar a hipótese de não-presença de raiz unitária em ambas, tanto indicando um parâmetro *d* de ordem 1, quanto tornando possível a análise da ordem dos parâmetros auto-regressivos e de médias móveis.

Para a série do ICMS, ao analisar os gráficos de FAC e FACP em primeira diferença, observou-se a presença de 1 parâmetro auto-regressivo e 1 parâmetro de médias móveis. Também foi observada a presença de termos significativos nos períodos 12 e 72, indicando possível presença de parâmetros sazonais. Foi realizada a diferenciação sazonal (ou yt-yt-12) para encontrar o correlograma e o correlograma parcial dessazonalizados, e estas apontam para presença de 2 parâmetros auto-regressivos sazonais, e 1 parâmetro de médias móveis sazonais. Desta forma, foram realizadas as combinações das ordens possíveis para atender às características observadas das séries e rodados os respectivos modelos. Utilizando o Critério de Informação de Akaike, foi encontrado o modelo SARIMA(0,1,1)(0,1,1)12, que, com coeficientes significativos a 5%, apresentou MAPE de 8,86%.

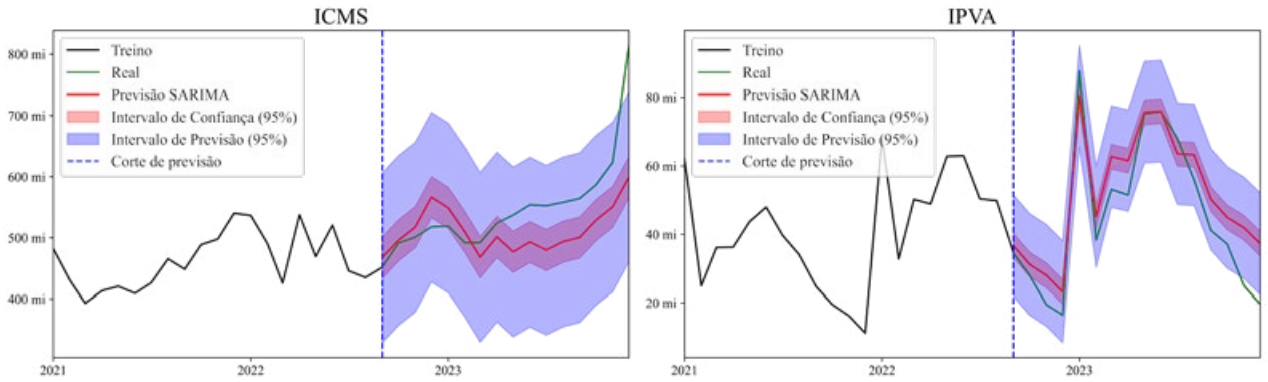
Já para a série do IPVA, os procedimentos realizados foram similares. Analisadas a FAC e FACP em primeira diferença, foi observada a presença de 1 parâmetro auto-regressivo e de médias móveis. Com a já observada sazonalidade da série, foi realizada a diferenciação sazonal e, ao analisar o correlograma e o correlograma parcial dessazonalizados, observou-se que após a diferenciação sazonal não houveram pontos sazonais significativos. Desta forma, os parâmetros sazonais de auto-regressão e de médias móveis são de ordem 0. Utilizando o Critério de Informação de Akaike, encontrou-se o modelo SARIMA(1,1,1)(0,1,0)12, também com coeficientes significativos a 5%, e MAPE de 24,21%. Apesar de apresentar um MAPE consideravelmente elevado, analisando graficamente a trajetória da previsão nota-se um ajuste considerável em relação ao realizado utilizado como comparativo.

Entretanto, é relevante informar que é usual a realização da avaliação dos resíduos a partir deste momento. Seguindo o proposto por Box e Jenkins, caso a análise dos resíduos não aponte a normalidade e não-correlação destes, repete-se o procedimento desde o início. Contudo, para a completude do proposto neste trabalho, abstrai-se da hipótese de normalidade dos erros. Como se tratando do estudo das séries temporais dos referidos impostos, não houve manipulação da base de dados para tratar dos *outliers*, uma vez

que se pretendeu manter as características das séries de arrecadação.

Neste caso, realizaram-se os testes de Jarque-Bera, de Shapiro-Wilk e de Ljung-Box com o intuito de observar respectivamente a normalidade e autocorrelação dos resíduos, mas, para ambos os modelos, obtiveram-se resultados que rejeitam a hipótese de normalidade mas atestam a não-correlação entre estes, a 5% de significância. Em tempo, a previsão também rejeita a hipótese de homocedasticidade, indicando a uma variância não-constante dos resíduos. Estes modelos são abordados como sendo os "modelos 1".

Gráfico 6 – Projeções obtidas com os modelos SARIMA escolhidos pelo AIC — Reais (R$)

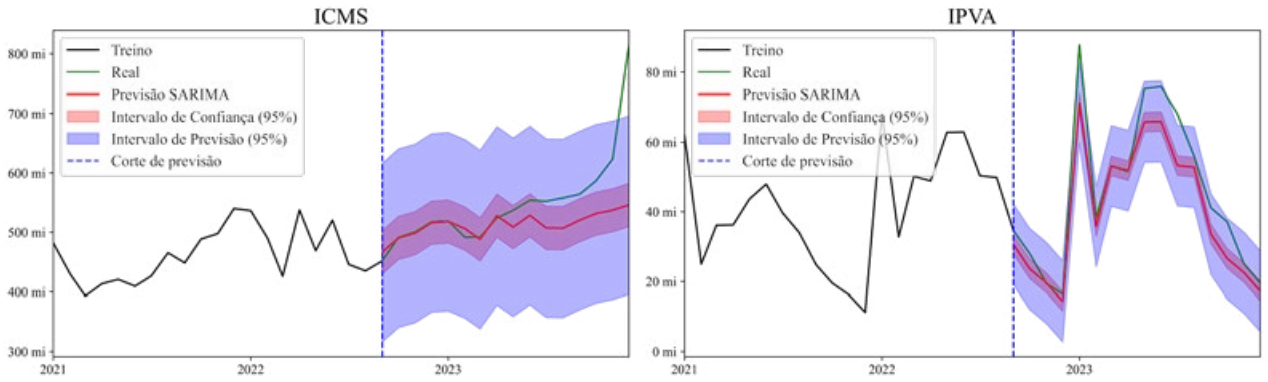


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIAFE/SEFAZ – AL (2024).

Em tempo, analisou-se o desempenho de modelos que melhor se ajustam ao percurso das séries como forma testar a robustez do processo, utilizando como métrica de avaliação do modelo de maior acurácia o erro percentual médio absoluto, ou MAPE. Neste, realizou-se a previsão utilizando dos mesmos procedimentos para cada possível combinação de ordem dos parâmetros do modelo, e foram escolhidos os que apresentaram o menor MAPE para sua respectiva série temporal. Serão abordados os modelos deste procedimento como sendo os "modelos 2".

Desta forma, os modelos se mostraram como um SARIMA(1, 1, 1)(1, 0, 0)12 para o ICMS com MAPE de 6,25%, e um SARIMA(1, 0, 1)(0, 1, 0)12 para o IPVA, com MAPE de 11,78%. A realização deste procedimento propôs que modelos com maior acurácia se diferenciam dos modelos de menor AIC, utilizando de diferentes ordens para explicar a progressão da previsão. Comparativamente, o modelo com menor MAPE indica uma série sem um fator de integração sazonal expressivo, mas com um fator auto-regressivo que não havia no modelo 1 para o ICMS. Já para o IPVA, é considerado um modelo sem diferenciação nos parâmetros não-sazonais, dando um ganho expressivo do MAPE em relação ao seu respectivo modelo 1. Graficamente, observa-se o ajuste dos modelos em relação ao realizado.

Gráfico 7 – Projeções obtidas com os modelos SARIMA escolhidos pelo MAPE — Reais (R$)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIAFE/SEFAZ – AL (2024).

Então, serão comparados os valores previstos em relação aos valores constantes em LOA e ao montante arrecadado. Nestes, os resultados obtidos através da métrica AIC, em relação à arrecadação apontou um erro de -9,79%, demonstrando um excesso de arrecadação comprovado inclusive pelo valor esperado na LOA 2023. Contudo, quando se tratando do IPVA, o modelo 1 superestimou a receita em 11,76%. Em um cenário de superestimação da receita, inclusive no caso onde o valor em LOA seja maior do que o realizado, ocorre a frustração de receita, acarretando na não-realização das atividades propostas utilizando do recurso previsto que não foi contemplado.

Tabela 5 – Valor arrecadado, modelos otimizados, erros percentuais e comparativo LOA 2023 – SARIMA – Critério de avaliação: AIC

Imposto	Valores Arrecadados	Valor LOA 23	Erro (1)	Valor Previsto	Erro (2)	Modelo Otimizado
ICMS	6.816.688.922	6.586.454.158	-3,38%	6.149.622.454	-9,79%	(0,1,1)(0,1,1,12)
IPVA	628.726.282	463.969.488	-26,20%	702.661.436	11,76%	(1,1,1)(0,1,0,12)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIAFE/SEFAZ – AL (2024).

Já em relação aos valores previstos utilizando a métrica do MAPE, há um ganho de aproximação ao realizado em relação ao modelo 1, apesar de ainda se manter distante do valor proposto em LOA. Já para o IPVA, o erro do modelo 2 se distancia mais ainda em relação ao do modelo 1, mas agora subestimando a receita.

Tabela 6 – Valor arrecadado, modelos otimizados, erros percentuais e comparativo LOA 2023 – SARIMA – Critério de avaliação: MAPE

Imposto	Valores Arrecadados	Valor LOA 23	Erro (1)	Valor Previsto	Erro (2)	Modelo Otimizado
ICMS	6.816.688.922	6.586.454.158	-3,38%	6.227.297.651	-8,65%	(1,1,1)(1,0,0,12)
IPVA	628.726.282	463.969.488	-26,20%	549.789.505	-12,56%	(1,0,1)(0,1,0,12)

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIAFE/SEFAZ – AL (2024).

Ademais, dado que visualmente há um aumento do nível da série que pode ser melhor acompanhado através da presença de fatores de médias móveis no modelo, observa-se menor acentuação da tendência quando se trata da previsão para o ICMS utilizando o melhor modelo apontado pelo critério MAPE (modelo 2), diferentemente do modelo 1, podendo ser possível que a longo prazo não se mantenha a superioridade de performance, principalmente dado o *outlier* apontado no final de 2023.

4.3 ROBUSTEZ

Três tipos de testes foram conduzidos para avaliar os modelos SARIMA e de suavização exponencial. O primeiro teste analisou a capacidade preditiva para as LOAs de 2011 a 2023. O segundo teste estendeu o horizonte de previsão para 22 meses (até junho de 2024), mantendo o corte temporal da LOA 2023, visando avaliar o desempenho com uma amostra temporal maior. O terceiro teste manteve o horizonte de 16 meses (padrão para a LOA), mas alterou o ponto de corte para fevereiro de 2023, projetando até junho de 2024, com o objetivo de verificar a efetividade em diferentes períodos sazonais e incorporar mais dados de treino (incluindo dados posteriores ao pico de dezembro de 2023). Os dois últimos testes investigaram a eficácia dos modelos em cenários distintos do contexto estrito da LOA, modificando o corte temporal e o período previsto.

Para o primeiro teste, foi verificado que, no caso dos modelos de suavização exponencial, os modelos AA e MM, anteriormente identificados como os melhores para ICMS e IPVA, respectivamente, obtiveram os menores valores de MAPE em um maior número de anos entre 2011 e 2023. No entanto, outros modelos apresentaram resultados próximos: os modelos AA e MA foram superiores em 4 anos para o ICMS, enquanto, para o IPVA, o modelo MM foi melhor em 3 anos, e os modelos AMD e MMD foram superiores em 2 anos cada. Ao analisar as médias de MAPE desses

modelos, apresentadas na Tabela 7, evidenciou-se que, para o ICMS, o modelo AA possui uma média 3,01 pontos percentuais menor que o modelo MA. Para o IPVA, o modelo MM apresentou uma média relativamente maior que os outros dois modelos mencionados, sendo 10 pontos percentuais maior, o que sugere que o período sazonal pode ter influenciado o resultado da LOA de 2023. Foram então analisadas as médias de MAPE desses modelos, contidas na tabela 7. Dessa forma, no ICMS, o modelo AA possui uma média 3,01 pontos percentuais menor que o MA, já no IPVA, o modelo MM obteve média relativamente maior que os outros dois modelos mencionados, sendo 10 pontos percentuais menores, indicando que o período sazonal talvez tenha influenciado no resultado da LOA 2023.

Tabela 7 – Média dos MAPEs dos modelos otimizados mais frequentes nas LOA de 2011 a 2023

Imposto	Modelo	Média (%)
ICMS	AA	5,91
	MA	8,91
IPVA	MM	20,31
	AMD	11,85
	MMD	10,47

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIAFE/SEFAZ – AL (2024).

Já para os modelos SARIMA, a média dos MAPEs dos melhores modelos para os anos avaliados foi 6,41% e 18,29% para os dois impostos, assim, os modelos otimizados 2 (obtidos a partir do melhor MAPE) apresentaram MAPE abaixo da média na LOA 2023, embora a combinação de parâmetros dos modelos otimizados nesta LOA não se repetiu nas otimizações de outros anos, também devido ao comportamento e características das duas séries terem se modificado bastante ao decorrer dos anos.

Nos segundo e terceiro testes, foi identificado que, para a suavização exponencial, os melhores modelos para o ICMS e o IPVA foram, respectivamente: AA e MAD no teste 2, e MA e AA no teste 3. Para os modelos SARIMA, os modelos otimizados com base na escolha do MAPE (modelos 2) apresentaram desempenho significativamente superior. Para o ICMS, a diferença de MAPE entre os modelos 1 e 2 foi de 3,2 pontos percentuais no teste 1 e 10,7 pontos percentuais no teste 2. Para o IPVA, a diferença foi de 4,29 pontos percentuais no teste 1 e 2,18 pontos percentuais no teste 2. Dessa forma, os modelos 2 (baseados no MAPE) apresentaram, em média, erros 6,95 pontos percentuais menores para o ICMS e 3,23 pontos percentuais menores para o IPVA.

5. CONCLUSÃO

Este trabalho investigou a eficácia dos modelos de previsão de séries temporais de suavização exponencial e SARIMA na previsão das receitas de ICMS e IPVA para o estado de Alagoas, com foco no planejamento orçamentário e fiscal do Estado no contexto da elaboração da Lei Orçamentária Anual. Para isso, foram realizadas análises detalhadas dos dados, das características intrínsecas aos modelos e de seus parâmetros. Foram testadas oito combinações de modelos de suavização exponencial, incluindo variações de tendência e sazonalidade com e sem tendência amortecida, assim como diversas variações do modelo SARIMA. A avaliação desses métodos foi conduzida com base nos resultados dos critérios de Akaike e em métricas de erro, como MAE, RMSE, e principalmente MAPE.

Ao analisar os resultados e comparar os diferentes modelos apresentados, verificou-se que os modelos de suavização exponencial mais otimizados para o ICMS foram aqueles com tendência e sazonalidade aditiva sem tendência amortecida (A-A), enquanto, para o IPVA, o modelo com ambos os fatores multiplicativos (M-M), também sem tendência amortecida, apresentou melhor desempenho. Esses modelos resultaram em um erro percentual negativo de 9,23% e 5,57% para ICMS e IPVA, respectivamente, quando comparados com as previsões efetivas contidas na Lei Orçamentária Anual de 2023, sendo o resultado para o IPVA particularmente mais preciso. Embora

testes adicionais tenham apontado melhor desempenho para os modelos ADM e MMD em outras situações para o IPVA.

Adicionalmente, foi observado que os melhores modelos de suavização exponencial não são necessariamente os mais complexos em termos de componentes estimados. Esses modelos, embora ofereçam várias combinações possíveis, são considerados relativamente simples, conforme apontam Spiliotis et al. (2023) e Chatfield (1993). Por outro lado, a aplicação da metodologia Box-Jenkins para o modelo SARIMA também se mostrou eficaz, especialmente para séries temporais com padrões sazonais bem definidos. Além disso, foi realizado um cálculo comparativo das combinações dos modelos com base no MAPE, dada sua melhor adequação quando se trata da efetividade das previsões. Foi evidenciado que, conforme atestado no referencial teórico e empírico, os modelos SARIMA, quando otimizados para minimizar o MAPE, apresentaram previsões mais robustas e precisas em comparação com os modelos baseados apenas no AIC.

Os melhores modelos SARIMA apresentaram erros percentuais médios, considerando o valor acumulado de 2023 nos modelos MAPE e AIC: 9,22% para o ICMS e 12,6% para o IPVA (valores absolutos). Contudo, existe uma distinção entre a escolha do modelo com base no Critério de Informação de Akaike e a escolha com base no menor erro percentual médio absoluto possível. Enquanto o primeiro pressupõe a utilização dos parâmetros característicos mais significativos da série — autorregressivos, de integração e de médias móveis, sazonais ou não —, o segundo obtém a ordem com menor erro absoluto, o que nem sempre reflete os parâmetros correspondentes às características das séries temporais, conforme pressuposto pelo critério AIC. O desvio observado entre o previsto e o realizado pode também ser explicado pela abstração da hipótese de normalidade dos resíduos, a qual não foi atendida devido à intenção de manter as características das séries.

Os resultados obtidos põem em perspectiva a utilização da previsão orçamentária com base nos métodos de previsão de séries temporais, possibilitando o melhor ajustamento preterido das peças orçamentárias em relação a sua realização anual com a acurácia necessária. O uso de práticas estatísticas pode ser ampliado para realização da previsão das demais receitas estaduais. Para trabalhos futuros no âmbito dos modelos univariados, sugere-se a utilização de modelos ARIMA-GARCH ou SARIMAX, que podem incorporar de forma mais eficaz as quebras estruturais e variações nas alíquotas tributárias, proporcionando previsões ainda mais precisas e robustas. No campo dos modelos multivariados, também é possível utilizar modelos como VAR ou VEC para capturar interações mais complexas entre variáveis econômicas, analisando o impulso-resposta entre elas. Em suma, este estudo contribuiu para a literatura sobre previsão de receitas tributárias, oferecendo uma análise detalhada e comparativa de métodos que podem auxiliar gestores públicos no planejamento e na tomada de decisões.

6. Referências

1. ADHIKARI, R.; AGRAWAL, R. K. An introductory study on time series modeling and forecasting. arXiv preprint, arXiv:1302.6613, 2013.
2. ALAGOAS. Constituição do Estado de Alagoas, 1989. 2013.
3. ALAGOAS, Lei Estadual nº 5.900: Dispõe sobre o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação – ICMS, nos termos da lei complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e dá outras providências. 1996.
4. ALAGOAS, Lei Estadual nº 6.555: Dispõe sobre o tratamento tributário relativo ao imposto sobre a propriedade de veículos automotores – IPVA. 2004.
5. ALAGOAS. Lei Estadual nº 8.791: Estima a receita e fixa a despesa do Estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2023. 2022.

6. BAPTISTA, M. I. B. D. G. Orçamento público e receitas da prefeitura de Belo Horizonte: um estudo de métodos para previsão de receitas correntes. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2019.
7. BOX, G. E. P.; JENKINS, G. M.; REINSEL, G. C.; LJUNG, G. M. Time series analysis: forecasting and control – Fifth edition. Wiley, 2016.
8. BRASIL. Lei Federal nº 4.320: Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, dos estados, dos municípios e do distrito federal. 1964.
9. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.
10. BRASIL. Lei Complementar n° 87: Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). 1996.
11. BRASIL. Lei Complementar nº 101: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000.
12. CHATFIELD, C. Model uncertainty and forecast accuracy. Journal of Forecasting, v. 15, n. 7, p. 495-508, 1996.
13. CHEN, J. Application of Support Vector Machines and Holt-winters Model in Local Finance Forecast. Asia--Pacific Conference on Communications Technology and Computer Science (ACCTCS), 2021.
14. COLE, J. H. Estimating the Impact of the Covid-19 Emergency on Tax Revenues in Guatemala: A Time Series Aproach. Journal of New Finance, v. 2, n. 3, article 1, 2021.
15. CORDEIRO JÚNIOR, O. A. Utilizando Séries Temporais na Previsão da Arrecadação do Imposto de Renda. Monografia (curso de Especialização em Orçamento Público) – Programa de Pós-graduação ISC/CEFOR – TCU. Brasília, DF. 2007.
16. ERERO, J. L.; MAKANANISA, M. P. Impact of Covid-19 on the South African economy: A CGE, Holt-Winter and SARIMA model's analysis. Turkish Economic Review, v. 7, n. 4, p. 193-213, 2021.
17. GARDNER, E. S. Exponential smoothing: The state of the art—Part II. International journal of forecasting, v. 22, n. 4, p. 637-666, 2006.
18. GARDNER, E. S. Exponential smoothing: The state of the art. Journal of forecasting, v. 4, n. 1, p. 1-28, 1985.
19. GARDNER, E. S.; MCKENZIE, E. D. Forecasting trends in time series. Management science, v. 31, n. 10, p. 1237-1246, 1985.
20. HOLT, C. C. Forecasting seasonals and trends by exponentially weighted moving averages. International Journal of forecasting, v. 20, n. 1, p. 5-10, 2004.
21. HYNDMAN, R. J.; ATHANASOPOULOS, G. Forecasting: principles and practice. OTexts, 2018.
22. TAYLOR, J. W. Exponential smoothing with a damped multiplicative trend. International Journal of Forecasting, v. 19, n. 4, p. 715-725, 2003.
23. JARQUE, C. M.; BERA, A. K. Efficient tests for normality, homoscedasticity and serial independence of regression residuals. Economics letters, v. 6, n. 3, p. 255-259, 1980.
24. LAMOUNIER, W. M. Tendência, ciclos e sazonalidade nos preços spot do café brasileiro na NYBOT. Gestão & Produção, v. 14, p. 13-23, 2007.
25. MAKRIDAKIS, S. et al. The M2-competition: A real-time judgmentally based forecasting study. International Journal of forecasting, v. 9, n. 1, p. 5-22, 1993.

26. MAKRIDAKIS, S.; HIBON, M. The M3-Competition: results, conclusions and implications. International Journal of forecasting, v. 16, n. 4, p. 451-476, 2000.

27. MENDONÇA, M. J. C.; MEDRANO, L. A. T. Um modelo de combinação de previsões para arrecadação de receita tributária no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Texto para Discussão nº 2186, Rio de Janeiro, março de 2016.

28. MINSAN, W.; MINSAN, P. Incorporating Decomposition and the Holt-Winters Method into the Whale Optimization Algorithm for Forecasting Monthly Government Revenue in Thailand. Science & Technology Asia, 28(4), 38–53, 2023.

29. SAIGAL, S.; MEHROTRA, D. Performance comparison of time series data using predictive data mining techniques. Advances in Information Mining, v. 4, n. 1, p. 57-66, 2012.

30. SEABOLD, S.; PERKTOLD, J. Statsmodels: econometric and statistical modeling with python. SciPy, v. 7, n. 1, 2010.

31. SMITH, T. G. et al. pmdarima: ARIMA estimators for Python. Retrieved from, v. 309, 2017.

32. SPILIOTIS, E.; PETROPOULOS, F.; ASSIMAKOPOULOS, V. On the disagreement of forecasting model selection criteria. Forecasting, v. 5, n. 2, p. 487-498, 2023.

33. KUMAR, R.; KUMAR, P.; KUMAR, Y. Time series data prediction using IoT and machine learning technique. Procedia computer science, v. 167, p. 373-381, 2020.

34. WINTERS, P. R. Forecasting sales by exponentially weighted moving averages. Management science, v. 6, n. 3, p. 324-342, 1960.

7. Apêndices

Apêndice A – Quadro de definições, nomenclaturas e fórmulas matemáticas dos modelos utilizados

Nomenclatura	Tendência	Sazonalidade	Tendência Amortecida	Fórmula Matemática
AA	Aditiva	Aditiva	Não	
AM	Aditiva	Multiplicativa	Não	
MM	Multiplicativa	Multiplicativa	Não	
MA	Multiplicativa	Aditiva	Não	
AAD	Aditiva	Aditiva	Sim	
AMD	Aditiva	Multiplicativa	Sim	
MMD	Multiplicativa	Multiplicativa	Sim	
MAD	Multiplicativa	Aditiva	Sim	

Fonte: Elaboração própria a partir de Gardner (2006).

Apêndice B – Erros de previsões dos modelos otimizados SARIMA e de SE

Data	ICMS			IPVA		
	Arrecadado	SE (%)	SARIMA (%)	Arrecadado	SE (%)	SARIMA (%)
09/2022	451.659.064	7,13%	3,23%	34.581.090	-11,76%	-11,36%
10/2022	491.444.821	2,86%	-0,19%	28.019.444	-15,19%	-15,65%
11/2022	500.757.431	4,49%	-0,43%	19.444.161	-0,50%	0,83%
12/2022	517.705.961	8,17%	-0,31%	16.460.877	-17,44%	-12,87%
01/2023	519.086.558	3,98%	-0,17%	87.731.781	-6,92%	-18,83%
02/2023	491.450.877	2,36%	2,99%	38.299.783	1,16%	-6,64%
03/2023	492.038.280	-4,53%	-0,78%	53.108.739	10,26%	0,11%
04/2023	524.050.332	-4,95%	0,75%	51.508.904	10,85%	0,63%
05/2023	536.986.189	-10,38%	-5,27%	75.214.488	-3,01%	-12,55%
06/2023	554.015.069	-10,86%	-4,57%	75.843.994	-2,69%	-13,11%
07/2023	552.387.528	-11,98%	-8,15%	68.086.290	-12,90%	-21,71%
08/2023	557.855.726	-6,88%	-9,13%	56.001.603	-13,47%	-5,70%
09/2023	564.248.732	-8,77%	-7,78%	41.140.989	-12,30%	-18,32%
10/2023	586.528.837	-8,54%	-9,39%	37.133.784	-24,33%	-28,41%
11/2023	623.528.334	-11,13%	-13,84%	25.042.843	-8,64%	-9,94%
12/2023	814.512.460	-27,45%	-32,95%	19.613.083	-18,07%	-11,84%
Métricas	**Média (%)**	**-4,78%**	**-5,37%**	**Média (%)**	**-7,81%**	**-11,59%**
	MAPE	**8,40%**	**6,25%**	**MAPE**	**10,59%**	**11,78%**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIAFE/SEFAZ – AL (2024).

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Projeto Marco de Médio Prazo: Uma Estratégia para a Gestão Fiscal Sustentável e a Qualidade do Gasto Público

- **Giuliano da Silveira Martins**
  Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina, Brasil
  E-mail: gmartins@sef.sc.gov.br
- **André Conceição Costa**
  Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina, Brasil
  E-mail: accosta@sef.sc.gov.br
- **Luciano de Sousa Rodrigues da Fonseca**
  Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina, Brasil
  E-mail: lfonseca@sef.sc.gov.br
- **Sandro Luiz Barbosa**
  Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina, Brasil
  E-mail: slbarbosa@sef.sc.gov.br

Resumo

Projeto Marco de Médio Prazo: Uma Estratégia para a Gestão Fiscal Sustentável e a Qualidade do Gasto Público

O Marco de Médio Prazo (MMP) é uma estrutura institucional que integra uma perspectiva plurianual ao planejamento fiscal, servindo como base para decisões orçamentárias. Ele orienta a consecução de metas fiscais de longo prazo por meio de projeções orçamentárias de médio prazo, considerando cenários macrofiscais, normas fiscais, potenciais riscos e as prioridades governamentais. Este projeto propõe um modelo de modernização baseado em três componentes principais: o Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP), que alinha projeções macrofiscais (PIB, inflação, receitas e despesas agregadas) com cenários da dívida e espaço fiscal em um horizonte plurianual; o Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP), que, baseado no MFMP, prevê despesas desagregadas por unidade orçamentária e função, reconciliando necessidades de recursos com projeções de despesas; e o Marco de Gastos de Médio Prazo (MGMP), que prioriza a alocação de recursos para programas com melhor desempenho, incorporando revisões de gastos (Spending Review).

Essa abordagem integrada visa promover governança robusta, cultura orientada a resultados e eficiência alocativa dos recursos públicos, alinhando-se às prioridades de governo e objetivos de políticas públicas. O projeto inclui etapas como diagnóstico e mapeamento dos macroprocessos, desenvolvimento da metodologia, implantação do MMP e modernização dos sistemas, além de capacitação de equipes e implantações pontuais de tecnologias como inteligência artificial para análises preditivas e prescritivas.

O objetivo é garantir maior transparência, eficiência e alinhamento com as demandas sociais, reduzindo desperdícios e direcionando recursos para políticas de maior impacto.

Palavras-chave: Planejamento fiscal e orçamentário; Marco de Médio Prazo (MMP); Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP); Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP); Marco de Gastos de Médio Prazo (MGMP).

1. INTRODUÇÃO

O histórico do planejamento fiscal e orçamentário em Santa Catarina é uma narrativa rica e complexa que espelha as transformações políticas, econômicas e sociais pelas quais o estado passou ao longo dos anos. Desde suas origens como uma região colonizada até se tornar um dos estados mais desenvolvidos do Brasil, Santa Catarina tem enfrentado desafios e oportunidades em seu planejamento fiscal e orçamentário.

A virada do século trouxe desafios adicionais e oportunidades. Com a globalização da economia e a necessidade de atrair investimentos, o estado se esforçou para modernizar sua infraestrutura, melhorar a qualidade da educação e saúde e promover o desenvolvimento sustentável. Isso exigiu um planejamento fiscal e orçamentário mais sofisticado, capaz de responder às demandas complexas da sociedade e da economia.

A atual estrutura organizacional da Administração Pública do Estado de Santa Catarina tem o seu modelo de gestão definido na Lei Complementar nº 741 de 12 de junho de 2019, que estabelece as competências e atividades administrativas de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo. Tais atividades são desenvolvidas e executadas sob a forma de sistemas, denominados "sistemas administrativos", sendo que cada sistema administrativo é composto pelo órgão central, órgãos setoriais e órgãos seccionais.

O órgão central do sistema administrativo de Planejamento Orçamentário é a Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR), da Secretaria de Estado da Fazenda, ao qual compete coordenar a elaboração, a programação, a execução, o acompanhamento, o controle, a avaliação, o aperfeiçoamento e a normatização das atividades pertinentes ao processo de planejamento orçamentário estadual.

Como decorrência do modelo de gestão adotado pelo estado, a Diretoria de Planejamento Orçamentário tem sob sua coordenação, com a finalidade orientativa e metodológica na elaboração e acompanhamento das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), de 104 orgãos setoriais, Unidades Orçamentárias (UO) e Unidades Administrativas (UA). Essas setoriais, em 2025, executarão um orçamento fixado de R$ 52,66 bilhões. Já para o exercício de 2026, pode-se chegar a R$ 57,93 bilhões, caso a economia se mantenha nos patamares de crescimento identificados na projeção do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026.

No entanto, o modelo orçamentário predominante em Santa Catarina, enfrenta limitações que podem comprometer a eficácia das políticas públicas. Muitos projetos como obras de infraestrutura, licitações e programas sociais, possuem ciclos que ultrapassam o período de um ano. Um exemplo são as grandes obras viárias ou de saneamento básico, que demandam investimentos contínuos e geram custos operacionais prolongados. Quando o planejamento não considera esses prazos estendidos, há o risco de interrupções, subfinanciamento ou ineficiência na aplicação dos recursos.

Além disso, programas de educação, saúde e incentivo econômico, fundamentais para o crescimento de Santa Catarina, muitas vezes requerem financiamento plurianual para entregar resultados consistentes. O orçamento tradicional, porém, não costuma integrar essa visão de médio prazo, o que pode levar a descontinuidades administrativas e prejuízos à qualidade dos serviços públicos.

O estado de Santa Catarina enfrenta o desafio contínuo de otimizar seus processos de planejamento para garantir a eficácia na alocação de recursos e na execução de políticas públicas. O horizonte anual do orçamento tradicional aplicado no estado apresenta certas limitações que reduzem seu potencial para assegurar a correta execução e aplicação dos recursos. Em termos de eficiência das despesas e da sua contabilização, as políticas públicas têm implicações que transcendem o exercício orçamentário corrente.

Para superar esse desafio, Santa Catarina pretende avançar com o conceito de Marco de Médio Prazo, alinhando o planejamento fiscal ao planejamento orçamentário, à gestão dos gastos e às reais

demandas do estado. Dessa forma, o planejamento catarinense poderá assegurar uma melhor análise da situação econômica fiscal, melhor previsibilidade do gasto e uma visão orçamentária de médio prazo baseada em programas e resultados, aumentando, portanto, a eficiência do gasto público.

A experiência internacional, principalmente com os países que integram a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da qual o Brasil faz parte, comprova que, quando bem implementados, os Marcos de Médio Prazo contribuem positivamente na gestão macrofiscal.

O Projeto de Marco de Médio Prazo em Santa Catarina é um mecanismo inovador e que será importante para superar as limitações do ciclo orçamentário anual, visto que será adotada uma abordagem de médio prazo para alcançar os objetivos fiscais. Não se trata da extensão da vigência do orçamento para além de um ano, pelo contrário, o orçamento permanece anual, mas o período alocativo dilata-se em face de cenários fiscais de médio prazo construídos. O Marco de Médio Prazo é uma das principais práticas de planejamento e gestão que definem a reforma contemporânea da gestão das finanças públicas em diversos países, sendo uma forma importante de abordar algumas das principais fraquezas no orçamento anual, o qual não leva em conta as consequências das decisões orçamentárias do ano corrente nos anos subsequentes. O Marco de Médio Prazo abrange um período de, pelo menos, três anos além do orçamento atual, combinando limites como a aplicação de um teto de gastos vinculante e / ou indicativo de despesas e uma estimativa dos custos das políticas públicas que são atualizadas. Além disso, esse instrumento melhora a formulação do planejamento oferecendo perspectivas macrofiscais presentes e futuras, alocando o orçamento público e incentivando o planejamento de despesas com base nos recursos orçamentários existentes, promovendo, portanto, melhor disciplina fiscal.

2. OBJETIVOS

O Objetivo geral do projeto é implementar o Marco de Médio Prazo no estado de Santa Catarina, garantindo previsibilidade fiscal e disciplinamento das finanças públicas, com integração entre planejamento, execução e monitoramento orçamentário. O Marco de Médio Prazo representa uma transformação estrutural na gestão pública de Santa Catarina ao estabelecer um sistema integrado de planejamento fiscal plurianual. Seu propósito central é criar uma cultura de gestão que harmonize as políticas públicas com a sustentabilidade financeira em um horizonte de médio prazo (01 + 03 anos) promovendo ao mesmo tempo maior eficiência na alocação de recursos e transparência nos processos decisórios. No conceito a ser implantado em Santa Catarina, esta iniciativa se estrutura em três pilares conceituais inter-relacionados, cada um com abordagem específica e complementar.

No eixo fiscal, o Marco Fiscal de Médio Prazo desenvolverá capacidades analíticas avançadas para antecipar cenários econômicos e seus impactos nas contas públicas. Isso inclui a construção de modelos preditivos robustos que integrem variáveis macroeconômicas estruturais como PIB potencial e produtividade com fatores cíclicos como inflação e taxa de câmbio. Um aspecto fundamental é o estabelecimento de regras fiscais inteligentes com mecanismos automáticos de ajuste e sistemas de alerta precoce para riscos.

O componente Marco Orçamentário de Médio Prazo, visa superar as limitações do planejamento anual tradicional, através de metodologias inovadoras como análise de eficiência marginal do gasto e matrizes de priorização multicritério, o sistema permitirá alocações estratégicas baseadas em evidências. A implementação de mecanismos de flexibilidade controlada possibilitará realocações ágeis dentro de limites pré-estabelecidos mantendo o equilíbrio fiscal

No âmbito da gestão de gastos, o Marco de Gastos de Médio Prazo introduz uma abordagem baseada em resultados com ênfase na mensuração de impacto real e análise custo-efetividade. A revisão estrutural de gastos será realizada mediante metodologias como a análise e repriorização de programas, assim como da capacidade operacional das Unidades Orçamentárias identificando redundâncias e oportunidades de otimização. Esses processos serão sustentados por um sistema integrado de Revisão de Gastos (Spending Review) que combina capacidades analíticas preditivas com visualização interativa de dados.

A governança do sistema prevê a criação de comitês técnicos especializados e mecanismos inovadores de prestação de contas. O desenvolvimento de paineis gerenciais com indicadores-chave de desempenho e sistemas de alerta precoce reforçará a capacidade de resposta da administração pública. A abordagem

garantirá a atualização contínua das projeções incorporando novas informações e ajustando as políticas conforme necessário

Como diferenciais estratégicos o marco incorpora técnicas avançadas de análise de dados incluindo machine learning para refinamento constante dos modelos. Essa integração entre planejamento estratégico, elaboração orçamentária e execução financeira representa um salto qualitativo na gestão pública catarinense. Os resultados esperados incluem não apenas o equilíbrio das contas públicas, mas também a melhoria contínua da eficácia das políticas sociais e econômicas do estado

3. METODOLOGIA

O estado de Santa Catarina enfrenta o desafio contínuo de otimizar seus processos de planejamento para garantir a eficácia na alocação de recursos e na execução de políticas públicas. O horizonte anual dos orçamentos tradicionais no estado de Santa Catarina apresenta certas limitações que reduzem seu potencial para assegurar a correta execução e aplicação dos recursos. Em termos de eficiência das despesas e da sua contabilização, as políticas públicas têm implicações que transcendem o exercício orçamentário corrente. O Marco de Médio Prazo (MMP) é um mecanismo importante para superar as limitações do ciclo orçamentário anual, visto que se adota uma abordagem de médio prazo para alcançar os objetivos fiscais. Não se trata da extensão da vigência do orçamento para além de um ano, pelo contrário, o orçamento permanece anual, mas o período alocativo dilata-se em face de cenários fiscais de médio prazo construídos. O MMP é uma das principais práticas de planejamento e gestão orçamentária que definem a reforma contemporânea da gestão das finanças públicas em diversos países, sendo uma forma importante de abordar algumas das principais fraquezas no orçamento anual, o qual não leva em conta as consequências das decisões orçamentárias do ano corrente nos anos subsequentes. O MMP abrange um período de, pelo menos, três anos além do orçamento atual, combinando limites (tetos de gastos vinculantes e / ou indicativos) de despesas e uma estimativa dos custos das políticas públicas que são atualizadas. Além disso, esse instrumento melhora a formulação do orçamento público, incentivando o planejamento de despesas com base nos recursos orçamentários existentes e promovendo a disciplina fiscal.

Para abordar essa questão de forma sistêmica, várias etapas críticas foram estabelecidas no projeto:

3.1 Diagnóstico focado na identificação de gargalos, problemas e ineficiências na elaboração e entrega das peças orçamentárias, assim como os processos de gestão relacionados. Este exame visa compreender as lacunas e as áreas de melhoria para que possam ser otimizados e mais bem executados. Este diagnóstico fornecerá a base sobre a qual as futuras intervenções serão construídas, como por exemplo evoluções conforme o Marco de Médio Prazo;

3.2 Mapeamento e a análise dos processos existentes relacionados ao planejamento orçamentário. Isso incluirá uma observação detalhada da aplicação dos instrumentos e metodologias já em uso no estado e como serão readequados considerando futuras evoluções (discricionárias ou não) como o Marco de Médio Prazo;

3.3 A metodologia tem como principal objetivo definir o Modelo de Marco de Médio Prazo para o planejamento fiscal orçamentário do Estado de Santa Catarina considerando a previsibilidade, disciplina fiscal, alocação de recursos e a efetiva aplicação de políticas públicas no estado. O projeto contempla os três Marcos (Fiscal, Orçamentário e de Gastos) e estrutura-se da seguinte forma:

- Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP): foca nos agregados fiscais (projeções do PIB, inflação, receitas, despesas, dívida, entre outros), buscando uma conciliação eficaz entre os objetivos da política orçamentária e as estimativas de despesas e receitas em um período intermediário. Implementação de uma abordagem top-down na alocação de recursos. A metodologia do Marco Fiscal de Médio Prazo no Estado de Santa Catarina incorpora três pilares críticos para garantir robustez na gestão fiscal: simulação de cenários, monitoramento e gestão do espaço fiscal e indicadores de capacidade de pagamento (CAPAG). Esses elementos são essenciais para assegurar sustentabilidade, previsibilidade e alinhamento entre políticas públicas e restrições orçamentárias.
- O Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP) representa o componente operacional do sistema de planejamento fiscal, responsável pela transição entre as projeções macro fiscais e a execução

orçamentária detalhada. Sua implementação se fundamenta em um rigoroso processo técnico que combina projeções multivariadas de despesas, desagregadas por unidade orçamentária, função programática e elemento de custo, com modelagem de receitas, considerando fontes de recursos e bases econômicas tributárias. O processo de reconciliação orçamentária opera mediante metodologia de harmonização entre as diretrizes top-down, que estabelecem os limites macro fiscais, e as demandas bottom-up provenientes das unidades setoriais, utilizando um horizonte plurianual de 01 + 03 anos com mecanismos de ajuste periódico e cláusulas de contingência fiscal embutidas. Neste contexto, a Diretoria de Planejamento Orçamentário (DIOR) exerce seu papel de órgão central do Sistema Administrativo de Planejamento Orçamentário, com competência legal estabelecida no § 2º, do Art. 61 da Lei 19.039/2024 (LDO 2025) definindo limites globais por unidade, tetos para despesas primárias e parâmetros de consistência fiscal. O MOMP opera como ponte estratégica entre o planejamento e a execução, convertendo insumos orçamentários em alocação programática e matriz de resultados esperados, em interface direta com sistemas de avaliação de desempenho e revisão de gastos (Spending Review). O modelo assegura, portanto, a consistência entre os instrumentos de planejamento, as diretrizes estratégicas do Plano Plurianual (PPA) e a execução orçamentária anual, dentro dos parâmetros de sustentabilidade fiscal.

- Marco de Gastos de Médio Prazo (MGMP): baseia-se no MFMP e MOMP e adiciona uma visão orçamentária baseada em projeções de gasto por programa orçamentário e projeções de resultados. Alocação de recursos onde se tem um melhor desempenho. Uma característica crucial deste Marco é a potencial inclusão de um processo de revisão de gastos (Spending Review), que avaliará o desempenho das despesas públicas e se utilizará de indicadores de desempenho para medir a eficácia da alocação de recursos. A revisão de gastos (Spending Review) é uma ferramenta estratégica de análise do gasto público visando a realocação de despesas conforme as prioridades governamentais, a promoção de eficiência e efetividade em programas e políticas públicas e a geração de economias para uma gestão macrofiscal otimizada, sem comprometer o desempenho do setor público.

3.4 A implementação do Marco de Médio Prazo será conduzida mediante uma abordagem sistêmica que integra de forma holística os processos de planejamento estratégico e ciclo orçamentário, estabelecendo uma governança fiscal alinhada aos princípios de modernização da gestão pública. Esta metodologia de implantação tem como objetivos primordiais: (i) institucionalizar um planejamento orçamentário robusto, ancorado em bases técnicas e com sustentação legal; (ii) implementar um modelo de gestão por resultados, com ênfase na mensuração de desempenho e accountability; (iii) engajar todos os stakeholders no processo decisório, desde as esferas estratégicas até as operacionais; (iv) otimizar a alocação de recursos mediante a eliminação de redundâncias e ineficiências identificadas por meio de spending review; (v) capacitar continuamente os recursos humanos, incorporando novas competências analíticas; e (vi) estabelecer uma cultura organizacional orientada a dados, onde as decisões sejam fundamentadas em evidências e modelos preditivos.

A estratégia de implementação prevê a realização de projetos-piloto como mecanismo de validação das novas metodologias, com foco específico no processo de elaboração das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Esta fase experimental permitirá: (i) testar a aplicabilidade dos instrumentos do MMP em condições reais de operação; (ii) calibrar os modelos de projeção e alocação de recursos; (iii) avaliar a interoperabilidade dos sistemas de informação; e (iv) mensurar os ganhos de eficiência obtidos. Os pilotos servirão como prova de conceito, demonstrando a viabilidade técnica e operacional da transição do modelo atual para o novo paradigma de gestão fiscal plurianual, sempre em conformidade com as melhores práticas internacionais de governança fiscal e os princípios estabelecidos pelo próprio Marco de Médio Prazo.

O processo será monitorado por meio de indicadores de desempenho institucional (KPIs) que avaliarão: a aderência aos prazos estabelecidos no cronograma de implantação, o grau de assimilação das novas práticas pelos gestores públicos, a qualidade das projeções orçamentárias e os impactos preliminares na eficácia das políticas públicas. Esta abordagem metodológica assegurará que a transição

ocorra de forma gradual, segura e com o necessário rigor técnico, mitigando riscos operacionais e garantindo a sustentabilidade do novo modelo de gestão.

3.5 O programa permanente de formação e certificação das equipes das áreas de planejamento orçamentário do estado será composto por dois eixos: Formação de equipe especializada em planejamento orçamentário do órgão central (equipe DIOR), contemplando além de cursos de extensão, cursos de pós-graduação nas áreas correlacionadas; e formação e certificação das equipes setoriais e seccionais de planejamento, orçamento e finanças.

A formação da equipe especializada em planejamento orçamentário do órgão central deve focar na formação de especialistas em planejamento orçamentário estratégico, possibilitando uma visão integrada de todas as etapas estruturais da área de orçamento do estado, desde a elaboração do PPA até a análise de indicadores de execução orçamentária, passando por todas as etapas legais para a correta aplicação dos recursos públicos. Trata-se de uma ação de desenvolvimento de pessoas que abrangerá vivências nas diversas áreas de planejamento, assim como nos órgãos/setoriais que estão de alguma forma relacionados ao planejamento orçamentário do estado. O objetivo dessa formação é desenvolver especialistas aptos a atenderem aos questionamentos e criarem soluções para as diversas demandas do estado. Para tanto, o programa deverá prever a criação de grupos técnicos setoriais (secretarias) da administração pública estadual, a partir do levantamento dos perfis dos servidores que atuam na Diretoria. O programa irá conter uma parte geral para todos e estudos direcionados a temas específicos de acordo com o setor previamente definido para cada servidor. Essa formação é focada nos servidores vinculados ao órgão central de planejamento orçamentário. Para os servidores do órgão central de planejamento e orçamento, a formação contempla a possibilidade de cursos de extensão, cursos de pós-graduação nas áreas correlacionadas.

A formação e certificação das setoriais e seccionais de planejamento orçamentário do estado será voltada para a para capacitação das equipes atuantes na elaboração dos seus orçamentos. O objetivo é permitir que apenas profissionais formados e certificados possam atuar no planejamento orçamentário dos órgãos, minimizando assim o número de erros e de consultas simples, melhorando a qualidade dos dados e informações. Outro objetivo é vincular o acesso aos módulos dos sistemas informatizados que estão sob gestão da Diretoria de Planejamento Orçamentário a certificação,vinculando assim aos perfis de acesso (nível operacional e gerencial etc.). Trata-se de ações de treinamento para execução das atividades de planejamento e orçamento, sendo, portanto, cursos de curta duração e pontuais e que ocorrerão periodicamente, permitindo reciclagens constantes. Os cursos deverão ser ministrados por servidores da DIOR e, quando necessário, com auxílio de profissionais externos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A implementação do Marco de Médio Prazo (MMP) no Estado de Santa Catarina representa uma transformação estrutural na gestão fiscal e orçamentária, com potencial para gerar avanços significativos em quatro dimensões críticas: previsibilidade, disciplina fiscal, alocação estratégica de recursos e efetividade na entrega de políticas públicas. Este projeto, ao superar as limitações do modelo orçamentário anual tradicional, estabelecerá um novo padrão de eficiência e transparência na administração pública catarinense, alinhando-se às melhores práticas internacionais de governança fiscal.

Um dos principais benefícios do MMP será a maior previsibilidade nas contas públicas. Ao incorporar projeções plurianuais (com horizonte de 01 + 03 anos) e cenários macrofiscais dinâmicos, o estado terá condições de antecipar riscos e oportunidades com maior precisão. Por exemplo, a modelagem de variáveis como PIB, inflação e receitas tributárias permitirá identificar tendências econômicas com antecedência, viabilizando ajustes proativos no orçamento. Em situações de desaceleração econômica, o MMP possibilitará revisões tempestivas das metas fiscais, evitando cortes abruptos em políticas sociais essenciais. Além disso, a integração de dados externos – como riscos climáticos e demandas demográficas – ampliará a capacidade de planejamento em setores estratégicos. A Secretaria de Saúde, por exemplo, por meio dessas projeções, poderá direcionar investimentos em infraestrutura hospitalar com base no envelhecimento populacional, reduzindo custos emergenciais e melhorando a qualidade do serviço público.

O projeto também fortalecerá a disciplina fiscal por meio da adoção de regras claras e mecanismos

automáticos de controle. A definição de tetos de gastos indicativos ou vinculantes para despesas primárias, alinhados às projeções de receita, impedirá o crescimento desordenado de custos fixos, como folha de pagamento e benefícios previdenciários. O sistema de alerta precoce para desvios fiscais, alimentado por análises preditivas, identificará inconsistências na execução orçamentária em tempo real, permitindo correções ágeis. Como resultado, espera-se uma redução significativa no número de atos normativos de alteração orçamentária, reflexo de um planejamento mais robusto e menos sujeito a improvisos. A transparência nos processos decisórios será outro ganho importante, com a publicação regular de relatórios sobre a trajetória da dívida e o espaço fiscal disponível, fortalecendo o controle social e a accountability.

Na dimensão da alocação estratégica de recursos, o MMP introduzirá uma lógica baseada em evidências e desempenho, como a priorização de programas com maior impacto social e econômico – como políticas de incentivo à competitividade e geração de emprego – será viabilizada pela implantação da metodologia de Spending Review. Essa ferramenta avaliará programas estaduais de forma sistemática, identificando redundâncias e oportunidades de otimização. A abordagem top-down do Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP) garantirá que os recursos sejam alocados de acordo com metas plurianuais, enquanto a abordagem bottom-up do Marco Orçamentário (MOMP) assegurará que as necessidades específicas de cada órgão sejam consideradas. Um exemplo prático será o programa de saneamento básico, que, após análise do custo-benefício, poderá ter seu cronograma ajustado para atender regiões prioritárias com maior eficiência.

Por fim, o MMP potencializará a efetividade na entrega de políticas públicas ao vincular orçamento e resultados de forma explícita. A adoção de indicadores de desempenho, como tempo de espera por atendimento na saúde ou taxa de conclusão no ensino médio, permitirá monitorar o impacto real dos gastos públicos. Espera-se que essa abordagem aumente significativamente a eficácia dos programas estaduais, com melhorias mensuráveis na qualidade dos serviços prestados à população. A transparência também será fortalecida com a disponibilização de painéis públicos que apresentem dados de execução orçamentária e resultados alcançados, incentivando a participação social no acompanhamento das políticas.

Embora o MMP traga benefícios evidentes, sua implementação enfrentará desafios. A descontinuidade administrativa, comum em transições de governo, exigirá mecanismos robustos para garantir a permanência das regras fiscais ao longo do tempo. A capacitação das equipes setoriais será outro ponto crítico, demandando investimentos contínuos em treinamento e desenvolvimento de competências. Além disso, a integração de sistemas de informação entre órgãos precisará ser priorizada para viabilizar análises cruzadas e decisões baseadas em dados.

Outro ponto importante de discussão, é a possibilidade de desenvolvermos uma plataforma de simulação de cenários. Será uma ferramenta estratégica para antecipar riscos e oportunidades no planejamento fiscal, envolvendo projeções de variáveis macrofiscais, elaboração de cenários (otimistas, pessimistas) e análise de choques externos como crises econômicas, desastres climáticos e mudanças políticas. Paralelamente, o espaço fiscal – margem orçamentária para novas políticas sem comprometer a sustentabilidade – é gerenciado através da definição de tetos realistas para despesas primárias (baseados em projeções de receita e metas fiscais), alocação top-down alinhada ao PPA, mecanismos de contingência para emergências e transparência na divulgação de relatórios sobre dívida e compromissos; complementarmente, os indicadores CAPAG avaliam a solvência do estado, incluindo a relação dívida líquida/PIB (sustentabilidade da dívida), índice de liquidez (capacidade de pagamento de curto prazo) e poupança corrente (relação entre despesas e receitas correntes ajustadas), formando um sistema integrado de governança fiscal.

Dentre os principais riscos associados à implementação do MMP, destacam-se dois desafios estruturais que demandam atenção estratégica:

Avaliação de Programas Interligados ao PPA: A complexidade inerente à análise transversal de programas com interdependências setoriais exige metodologias robustas de mensuração de impactos cruzados, particularmente durante os processos de Spending Review. A ausência de critérios técnicos bem definidos para avaliação multidimensional (eficácia, eficiência e efetividade) pode gerar distorções na priorização orçamentária, comprometendo a coerência do planejamento plurianual.

Adoção Institucional: A resistência à mudança por parte dos gestores setoriais configura uma barreira

cultural crítica, especialmente considerando a transição de um modelo orçamentário tradicional para uma abordagem baseada em desempenho. Este risco é agravado por fatores como: (i) assimetria informacional entre unidades gestoras; (ii) capacitação técnica heterogênea das equipes; e (iii) possíveis conflitos de interesse na realocação de recursos.

Ambos os riscos apresentam caráter sistêmico e demandam ações mitigadoras específicas que assegurem aderência aos novos processos por todos os níveis decisórios.

Em síntese, o Marco de Médio Prazo em Santa Catarina representa uma oportunidade única para modernizar a gestão pública, tornando-a mais previsível, disciplinada e orientada a resultados. O projeto não apenas resolverá deficiências históricas no planejamento orçamentário, como também servirá de modelo para outros entes federativos. A consolidação desses avanços dependerá do compromisso político com a estabilidade das regras fiscais e da adoção de uma cultura organizacional voltada para o médio e longo prazo. Quando plenamente implementado, o MMP posicionará Santa Catarina na vanguarda da administração pública brasileira, com impactos positivos e duradouros para toda a sociedade.

5. CONCLUSÃO

O presente artigo teve como propósito examinar os principais marcos de médio prazo utilizados na gestão fiscal do setor público brasileiro — o Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP), o Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP) e o Marco de Gastos de Médio Prazo (MGMP) — destacando seus fundamentos conceituais, aplicações práticas, e os desafios associados à sua implementação nos entes subnacionais, com ênfase nas potencialidades para o Estado de Santa Catarina.

A análise evidenciou que esses instrumentos se consolidam como elementos essenciais para a promoção da sustentabilidade fiscal e para o fortalecimento da previsibilidade e da responsabilidade na condução das finanças públicas. Ao estruturar projeções, metas e compromissos em um horizonte superior ao do exercício anual, os marcos de médio prazo permitem uma visão mais estratégica do gasto público, da arrecadação e da alocação de recursos, conectando as políticas de curto prazo com os objetivos de longo prazo do planejamento governamental.

O Marco Fiscal de Médio Prazo, por sua natureza, representa uma âncora de disciplina fiscal, ao projetar receitas, despesas, resultado primário e dívida para um horizonte plurianual, geralmente de três a quatro anos. Sua implementação eficaz proporciona maior transparência quanto às escolhas fiscais e permite identificar antecipadamente riscos que podem comprometer o equilíbrio das contas públicas.

O Marco Orçamentário de Médio Prazo, por sua vez, busca integrar os instrumentos orçamentários ao planejamento de políticas públicas, por meio da definição de limites indicativos para programas prioritários ao longo de um ciclo de planejamento mais amplo. Essa abordagem contribui para o fortalecimento da articulação entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), promovendo maior consistência na programação da despesa.

Já o Marco de Gastos de Médio Prazo visa consolidar um teto indicativo para determinadas categorias de despesa, com base em projeções realistas de receita e em cenários macroeconômicos, auxiliando na contenção de pressões estruturais sobre o orçamento, como aquelas advindas do crescimento vegetativo da despesa com pessoal, previdência e custeio da máquina pública.

Apesar das vantagens teóricas, os marcos de médio prazo ainda enfrentam obstáculos relevantes em sua operacionalização. No contexto subnacional, fatores como a baixa institucionalização dos instrumentos, a fragilidade na governança dos dados, a descontinuidade administrativa e a ausência de integração entre planejamento e execução orçamentária dificultam a consolidação dessas práticas. Além disso, a falta de normatização clara, ou até mesmo a ausência de uma nova lei federal (atualização da Lei 4.320/1964) sobre finanças públicas, contribui para a heterogeneidade e a baixa efetividade dos marcos atualmente adotados por estados e municípios.

No caso de Santa Catarina, embora já existam iniciativas voltadas à melhoria da previsibilidade fiscal e ao fortalecimento do planejamento estratégico, a adoção sistemática dos marcos de médio prazo ainda é incipiente. A construção de uma estrutura sólida para esses instrumentos requer, além de mudanças técnicas, um compromisso político com a estabilidade das regras fiscais e a institucionalização de práticas

de planejamento de médio prazo dentro da cultura organizacional do setor público estadual.

Os marcos de médio prazo não devem ser vistos como instrumentos burocráticos adicionais, mas sim como ferramentas estruturantes de governança fiscal, capazes de melhorar a qualidade do gasto público, aumentar a credibilidade das políticas orçamentárias e permitir decisões mais informadas e sustentáveis. Sua implementação bem-sucedida demanda investimentos em capacidade institucional, em sistemas de informação, na formação técnica das equipes central e setoriais de Santa Catarina, e sobretudo na consolidação de um ambiente de cooperação entre os órgãos de planejamento, orçamento, finanças e controle.

Tais avanços são fundamentais para assegurar a estabilidade das contas públicas, enfrentar os desafios estruturais do gasto público e oferecer à sociedade serviços mais eficientes, com responsabilidade e transparência.

Ante o exposto, conclui-se que o Estado de Santa Catarina avançará na institucionalização de seus marcos de médio prazo, com base em boas práticas internacionais, na experiência de outros entes da federação e na articulação entre planejamento estratégico e gestão fiscal. Santa Catarina, reconhecida por sua gestão fiscal responsável e ambiente institucional estável, tem condições únicas para se tornar referência nacional em planejamento de médio prazo. A institucionalização do MMP não apenas garantirá a sustentabilidade das contas públicas, mas também criará um legado de eficiência e inovação, posicionando o estado como modelo de administração pública ágil, transparente e orientada para o desenvolvimento de longo prazo.

6. Referências

1. BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Manual de aquisições do executor*. [S.l.]: BID, 2021. 121 p.
2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 2023.
3. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000.
4. BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Institui o novo regime fiscal da União. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 ago. 2023.
5. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF*. Brasília: Ministério da Fazenda, várias edições.
6. SANTA CATARINA. Lei nº 19.039 de 08 de agosto de 2024. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2025 e estabelece outras providências.
7. SANTA CATARINA. Lei Complementar nº 741 de 12 de junho de 2019. Dispõe sobre a estrutura organizacional básica e o modelo de gestão da Administração Pública Estadual, no âmbito do Poder Executivo, e estabelece outras providências.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Ranking de Execução Orçamentária: Um Novo Olhar para a Revisão de Gastos e Avaliação do Desempenho Orçamentário.

- **Mário Mendes Barbosa Júnior**
  Secretaria de Estado da Economia, Brasil
  E-mail: mario.barbosa@goias.gov.br
- **Paulo Henrique Bueno Godoy Rodrigues**
  Secretaria de Estado da Economia, Brasil
  E-mail: paulo.grodrigues@goias.gov.br

Resumo

Em um mundo dotado pela lógica utilitarista, é essencial destacar que a Administração Pública tem passado um contínuo processo de aprimoramento, visando a obtenção de resultados mensuráveis, estabelecimento de indicadores e entrega concreta de produtos. Sob uma perspectiva histórica, as reformas mais recentes impactaram diretamente a relação entre planejamento e orçamento, promovendo transformações no modelo orçamentário, desde o chamado orçamento funcional, até os modelos baseados em desempenho, programas, produtos e resultados.

É sob tal ótica que o Orçamento Público se apresenta muito mais do que um instrumento de planejamento, já que a discussão da alocação das despesas estaduais recai especialmente em uma arena de poder, em que cada agente público busca atender seus grupos de interesse, secundarizando a discussão sobre a qualidade do gasto público. Logo, o processo orçamentário se transforma em um espaço de tensões, mediados pela força política, transformando tais instrumentos em formas de exercício de Poder.

Portanto, mais do que simplesmente planejar de forma consistente, torna-se essencial garantir ferramentas eficazes para o monitoramento da execução desse planejamento. Isso possibilita a identificação de falhas, a implementação de melhorias e a realização de ajustes na alocação de recursos, assegurando uma gestão mais eficiente e estratégica, ou seja, "medir o desempenho do governo requer especificar e quantificar um conjunto complexo de relações envolvendo insumos... produtos... e resultados" (Hilton; Joyce, 2010).

Nessa perspectiva, este estudo pretende analisar, sob uma abordagem quantitativa e qualitativa, a instituição do Ranking de Execução Orçamentária, buscando compreender as transformações no processo de orçamentação, execução, monitoramento e avaliação orçamentária e financeira. Além disso, investiga o ranking como um instrumento de aprendizado e melhoria contínua, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública nas áreas finalísticas de governo.

Palavras-chave: Orçamento Público; Monitoramento e Avaliação; Accountability Orçamentária; Gamificação na Administração Pública.

1. INTRODUÇÃO

O orçamento público constitui-se como um dos instrumentos centrais da atuação estatal, configurando-se não apenas como expressão técnica de planejamento financeiro, mas, sobretudo, como reflexo das disputas políticas que permeiam a alocação de recursos em uma arena de poder. A partir de sua estruturação, delineiam-se as diretrizes de curto e médio prazo para a execução das políticas públicas, seja por meio do Plano Plurianual (PPA), que projeta metas e prioridades em horizonte temporal ampliado, seja por intermédio da Lei Orçamentária Anual (LOA), que consubstancia as autorizações de despesas para um exercício específico.

Nesse contexto, a análise da disponibilidade orçamentária assume papel estratégico na avaliação de políticas públicas, uma vez que a viabilidade financeira constitui elemento condicionante para a execução de qualquer ação governamental. A efetividade dessas políticas depende, portanto, de decisões que são simultaneamente técnicas e políticas, envolvendo múltiplas variáveis que transcendem os limites da programação formal.

É recorrente observar que o órgão central de orçamento e finanças, ao longo do processo de execução orçamentária e financeira, assume um papel que vai além do delineamento de diretrizes gerais. Com frequência, desloca-se de sua posição originária de instância estratégica para se configurar como agente operacional da execução da despesa pública. Tal mudança de papel o insere como um verdadeiro player central, com influência direta tanto na formulação orçamentária quanto na execução e no monitoramento das despesas, o que, por vezes, resulta na centralização de decisões que poderiam estar sob a governança das unidades setoriais. Esse fenômeno revela uma tensão entre o planejamento descentralizado e a coordenação centralizada, exigindo mecanismos que restabeleçam o equilíbrio funcional entre os diversos atores do ciclo orçamentário.

A partir dessa compreensão, emerge a necessidade de instrumentos que permitam não apenas o monitoramento da execução orçamentária, mas também a avaliação da qualidade do planejamento orçamentário e, consequentemente, do gasto público. Nesse sentido, indicadores de desempenho e metodologias de revisão de despesas assumem crescente protagonismo, sobretudo em cenários de restrição fiscal e necessidade de racionalização dos recursos disponíveis. O órgão central, nesse contexto, deve adotar medidas que orientem o fluxo orçamentário e financeiro das unidades de planejamento e execução setoriais, estruturando ferramentas que não apenas controlem, mas que articulem e empoderem essas unidades. Instrumentos inovadores — como abordagens baseadas em gamificação, rankings e dashboards de desempenho — podem contribuir para a aproximação e o engajamento, promovendo uma atuação pautada não em hierarquias rígidas, mas em corresponsabilidade institucional baseada na autonomia de planejamento e execução.

A unidade setorial, assim, deixa de ser mera executora e passa a atuar como extensão técnica da boa gestão orçamentária dentro de sua esfera, cabendo ao órgão central garantir-lhe condições para o planejamento autônomo, a execução qualificada e o alinhamento às diretrizes estratégicas da administração pública.

É nesse panorama que se insere o Ranking de Execução Orçamentária, como ferramenta inovadora para aferir a eficiência na alocação e aplicação dos recursos públicos, possibilitando uma nova abordagem sobre o ciclo orçamentário, com critérios claros de desempenho institucional.

2. OBJETIVOS

O presente artigo tem por objetivo analisar, sob uma perspectiva técnico-operacional e institucional, a concepção e a implementação do Ranking de Execução Orçamentária, instrumento desenvolvido com vistas à indução de melhores práticas de gestão, à racionalização da despesa pública e consequentemente à repriorização de projetos e despesas estratégicas no âmbito do ciclo orçamentário estadual. Para tanto, busca-se examinar os fundamentos metodológicos que orientaram a construção do painel de monitoramento, detalhando os parâmetros utilizados, os critérios de mensuração do desempenho das unidades setoriais, as fórmulas de cálculo aplicadas e a lógica de ponderação dos indicadores, compondo um sistema de avaliação aderente às especificidades do processo de execução orçamentária.

Ao considerar o deslocamento funcional do órgão central de orçamento — que, não raramente, se vê compelido a assumir papel decisório na execução das despesas, em detrimento de seu papel estruturante na

formulação e no monitoramento orçamentário —, o artigo objetiva também discutir a inserção do painel enquanto ferramenta de governança, que contribui para a recomposição das atribuições institucionais e para o fortalecimento do planejamento e execução descentralizados, sem que se percam as diretrizes centrais de racionalidade fiscal e eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Nesse escopo, propõe-se demonstrar de que maneira o painel foi incorporado às fases operacionais da gestão orçamentária, desde o momento da elaboração das propostas setoriais até o acompanhamento de sua execução ao longo do exercício. Destaca-se, ainda, o emprego estratégico da lógica de gamificação como recurso metodológico de aproximação entre o órgão central e as unidades setoriais, promovendo o engajamento das equipes técnicas mediante desafios, metas pactuadas, métricas objetivas e transparentes, com atualização diária e feedbacks periódicos, o que confere maior dinamismo à gestão orçamentária e fortalece a corresponsabilização institucional.

Por fim, o artigo busca refletir sobre os efeitos desse instrumento na cultura organizacional, sua contribuição significativa para o aprimoramento do processo orçamentário, ao mesmo tempo, em que reposiciona o papel do órgão central como instância indutora de boas práticas e promotora da autonomia técnica e operacional das unidades gestoras.

3. METODOLOGIA

O delineamento metodológico da pesquisa estrutura-se em dois eixos complementares. O primeiro corresponde à revisão teórico-conceitual, na qual se busca dialogar com a literatura especializada nos campos da administração pública, do orçamento público e da governança fiscal, notadamente no que tange aos temas da avaliação de desempenho, da revisão de gastos (*spending review*), da descentralização da execução orçamentária e da aplicação de mecanismos de gamificação no setor público. Esta etapa visa conferir densidade analítica à discussão e embasar criticamente a formulação do instrumento em estudo.

O segundo eixo consiste na análise empírica da experiência concreta de implementação do Ranking de Execução Orçamentária no Estado de Goiás, concebido e operacionalizado no exercício de 2024, sob a coordenação do órgão central de orçamento estadual. Nessa dimensão, são explorados os aspectos metodológicos da construção do painel, os critérios de definição dos parâmetros de avaliação, os índices utilizados, os pesos atribuídos aos componentes do ranking e os mecanismos de retroalimentação adotados junto às unidades setoriais. A análise parte da observação direta do processo de implementação e resultados obtidos, bem como da coleta de registros e normativos no âmbito da instituição da ferramenta.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A execução orçamentária no setor público, para além de uma atividade de cunho estritamente técnico, constitui-se como campo intensamente permeado por dinâmicas políticas, administrativas e institucionais. No contexto do Estado de Goiás, esse cenário foi substancialmente potencializado com a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído pela Lei Complementar nº 159, de 2017, que impôs severas restrições ao crescimento da despesa pública, estabelecendo como limite máximo de expansão o índice inflacionário oficial (IPCA). Tal limitação acentuou em certa medida a disputa por espaços orçamentários, transformando a Lei Orçamentária Anual (LOA) em um instrumento de poder, com visível conflito distributivo e de tensões institucionais, onde cada gestor público exerce pressão com vistas em reservar espaço para a realização de sua política finalística.

Nesse contexto, o exercício de 2024 marca um ponto de inflexão na governança orçamentária do Estado, com a instituição do Ranking de Execução Orçamentária e Financeira, concebido como instrumento inovador de avaliação, monitoramento e indução da priorização das despesas com vistas à melhoria da qualidade do gasto público. Sua implementação responde a múltiplas necessidades conjunturais e estruturais, entre as quais se destaca o imperativo de garantir maior racionalidade na alocação dos recursos disponíveis, a promoção de um melhor planejamento orçamentário, da eficiência no uso do erário e a superação das assimetrias operacionais entre o órgão central de orçamento e as unidades setoriais executoras.

A lógica subjacente à construção do Ranking inspira-se, em parte, nos estudos sobre os bens de uso comum (*common-pool resources*), conforme descrito por Elianor Ostrom, ao reconhecer que o orçamento passa a comportar-se como um recurso coletivo finito,

cuja apropriação por um ator subtrai a disponibilidade para os demais. Em tal cenário, torna-se imperativo a existência de regras claras e mecanismos de governança que disciplinem o uso compartilhado do recurso escasso, minimizando comportamentos oportunistas, promovendo equidade na distribuição e otimizando os resultados para a coletividade.

A metáfora da "piscina comum de desejos" é, portanto, especialmente pertinente para descrever a realidade orçamentária enfrentada: múltiplas demandas setoriais concorrem por frações de um orçamento limitado, tornando necessária a adoção de critérios objetivos e transparentes que permitam avaliar, priorizar e reorientar a alocação de despesas com base em evidências e resultados mensuráveis. É nesse ponto que o debate sobre a institucionalização de práticas sistemáticas de revisão de gastos (*spending review*) ganha relevância. Conforme expõem Afonso e Ribeiro (2020), a *spending review* consiste no reexame rigoroso da despesa pública — obrigatória ou discricionária — com vistas a controlar seu crescimento, reavaliar sua eficácia e identificar margens para repriorização orçamentária, especialmente nos casos em que os gastos não correspondem mais às necessidades sociais prioritárias.

A incorporação da gamificação como estratégia de gestão pública encontra respaldo em uma base teórica sólida e crescente na literatura contemporânea. Estudos como os de Frisiello et al. (2023) demonstram que a gamificação pode ser aplicada à prestação de serviços públicos como mecanismo de inovação organizacional, promovendo o engajamento dos servidores e a melhoria da qualidade dos serviços ofertados. Ao explorar os elementos lúdicos e motivacionais das mecânicas de jogo, a gamificação cria ambientes mais interativos e responsivos, favorecendo a mudança comportamental e a adesão a metas institucionais.

Sob essa perspectiva, a aplicação da gamificação no contexto orçamentário, como realizado por meio do Ranking de Execução Orçamentária e Financeira em Goiás, alinha-se ao que Klapztein e Cipolla (2021) denominam "serviços transformativos" — aqueles capazes de provocar alterações significativas nos padrões organizacionais e sociais a partir da introdução de novas estruturas de incentivo, reconhecimento e aprendizado institucional.

Complementando essa abordagem, Krath et al. (2021), em uma revisão sistemática da literatura sobre gamificação e jogos sérios, destacam que a eficácia da gamificação está diretamente associada à sua ancoragem em teorias psicológicas e organizacionais, como a teoria da autodeterminação, que valoriza a autonomia, competência e pertencimento como motores do engajamento humano. Esses princípios foram diretamente observados na experiência goiana, onde a lógica de competição saudável, reconhecimento simbólico e feedback contínuo contribuíram para a reconfiguração das relações institucionais entre o órgão central e as unidades setoriais, fomentando um novo paradigma de governança colaborativa.

Adicionalmente, a revisão conduzida por Contreras-Espinosa e Blanco-M (2020) evidencia que a gamificação, quando aplicada a plataformas e serviços de governo eletrônico, possui alto potencial para estimular a participação cidadã, ampliar a transparência das ações governamentais e promover a eficiência dos serviços públicos. Segundo os autores, elementos gamificados — como rankings, desafios, pontos e recompensas — contribuem para transformar como os usuários interagem com os sistemas digitais do setor público, favorecendo a adesão voluntária, a responsabilização e o engajamento institucional.

Assim, a gamificação no setor público não deve ser entendida como mero recurso de comunicação visual ou estética lúdica, mas como estratégia deliberada de inovação institucional, com potencial para influenciar processos, comportamentos e resultados. Quando bem estruturada, como no caso do painel implementado em Goiás, ela viabiliza ciclos contínuos de autorreflexão, aprendizado e melhoria, transformando o engajamento técnico em corresponsabilização efetiva pelos resultados da gestão pública.

A adoção do Ranking, portanto, não se limita a um exercício de monitoramento *ex post*, mas dialoga diretamente com essa perspectiva de reorientação estratégica do gasto público, ao fornecer uma base empírica para a análise do custo-benefício das ações executadas, estimular a reavaliação das estimativas já reservadas das despesas contratadas, promover a transparência da execução orçamentária e induzir comportamentos de melhoria contínua por parte das unidades gestoras. Além disso, ao buscar aproximar e empoderar as Unidades Setoriais, o instrumento propõe um novo arranjo institucional no qual o órgão central de orçamento assume uma função articuladora, capaz de promover o alinhamento das diretrizes

orçamentárias às realidades operacionais das áreas finalísticas, sem recorrer à imposição verticalizada de metas ou controles e sem prejudicar suas entregas.

A construção do Ranking envolveu, nesse sentido, não apenas o desenvolvimento de métricas de desempenho técnico-orçamentário, mas também a introdução de mecanismos de gamificação institucional, visando engajar as unidades setoriais, estimular o protagonismo das áreas executoras e transformar a gestão do orçamento em um processo colaborativo, competitivo e orientado por resultados concretos.

A competição, por sua natureza, envolve dimensões de entretenimento, socialização e reconhecimento, criando experiências que se mostram mais eficazes, em muitos casos, do que os sistemas tradicionais de incentivo hierárquico ou punitivo. Como ressaltado por diversos autores da área, a gamificação se vale de aspectos profundos da psicologia humana, como a necessidade de autonomia, competência e pertencimento, configurando-se como uma alternativa mais estimulante e eficaz na indução de condutas desejadas.

A formulação do Ranking de Execução Orçamentária e Financeira no Estado de Goiás decorreu da confluência de duas premissas complementares: por um lado, a necessidade de desenvolver um instrumento tecnicamente robusto para aferição da execução orçamentária e da eficiência na alocação de recursos pelas unidades setoriais; por outro, a intenção de incorporar mecanismos de engajamento e melhoria contínua por meio de estratégias inspiradas na lógica da gamificação.

A estrutura técnica do painel partiu da adaptação conceitual de métricas originalmente utilizadas pelo Ranking de Competitividade dos Estados, promovido pelo Centro de Liderança Pública (CLP), notadamente os componentes associados ao pilar da Solidez Fiscal. Inspirado nesse referencial, foi desenvolvido um conjunto de índices compostos, adequados à realidade orçamentária goiana e estruturados em torno de duas grandes dimensões analíticas: o Índice de Execução e o Índice de Comprometimento com Despesas de Exercícios Anteriores.

Importa esclarecer que o Ranking de Execução Orçamentária e Financeira abrange exclusivamente os órgãos que integram o Poder Executivo estadual, totalizando 42 pastas, incluindo as empresas estatais dependentes. No cálculo dos indicadores, foram considerados apenas os grupos de natureza de despesa corrente, de investimentos e de inversões financeiras, com a exclusão de despesas com pessoal e encargos da dívida pública, uma vez que tais categorias apresentam baixa margem de gestão pelas unidades setoriais. Também foram retiradas do acompanhamento as emendas parlamentares impositivas, os encargos gerais e judiciais e, a pedido das próprias unidades, as despesas decorrentes de convênios e transferências fundo a fundo com a União. Essas exclusões se justificam pela baixa autonomia operacional das unidades quanto à gestão desses recursos, sobretudo diante da imprevisibilidade dos repasses e da dependência de autorizações externas nos instrumentos de pactuação. Assim, a dotação orçamentária autorizada total considerada no Ranking foi de aproximadamente R$ 13,34 bilhões.

O Índice de Execução considera dois indicadores centrais: a razão entre o valor liquidado e o orçamento autorizado, e a razão entre o valor liquidado e o valor empenhado. Esses indicadores permitem aferir, respectivamente, o nível de realização da despesa frente à dotação disponível e a efetividade da liquidação dos compromissos empenhados, traduzindo-se em uma medida sintética da capacidade de execução orçamentária da unidade. Já o Índice de Comprometimento com Despesas de Exercícios Anteriores, que possui polaridade negativa, integra a proporção de Restos a Pagar cancelados no exercício em relação ao orçamento autorizado e a proporção de despesas empenhadas de exercícios anteriores (DEA) no mesmo referencial, compondo uma métrica que captura a herança fiscal carregada por cada órgão e sua capacidade de equalizar passivos de curto prazo.

A combinação ponderada desses dois índices resulta em uma Pontuação Final, em escala de 0 a 10, que posiciona cada unidade setorial dentro do ranking geral. Essa pontuação, de forma agregada, permite comparações interinstitucionais e o monitoramento evolutivo da gestão orçamentária ao longo do exercício, constituindo-se como ferramenta de governança e de apoio à decisão estratégica.

Paralelamente à construção da metodologia de cálculo, empreendeu-se o desenvolvimento de uma identidade visual intuitiva, integradora e amigável, com o objetivo de facilitar a compreensão dos resultados e estimular o uso do painel pelas unidades setoriais. A interface apresenta, em tempo real, dados essenciais para a gestão orçamentária, incluindo a dotação

autorizada, os valores empenhados e liquidados, os montantes cancelados e as despesas herdadas de exercícios anteriores. Essas informações são atualizadas automaticamente e organizadas de forma visualmente acessível, permitindo que os gestores acompanhem, diariamente, a posição de sua unidade no ranking e identifiquem oportunidades de melhoria.

Como forma de garantir isonomia na avaliação, os órgãos e entidades foram agrupados em portes, definidos com base no volume de sua dotação orçamentária autorizada total. Essa segmentação permite a comparação entre pares com perfis e estruturas equivalentes, evitando distorções decorrentes da heterogeneidade orçamentária entre os entes. Ademais, para reforçar o estímulo à participação e ao aprimoramento da execução, foi instituído um sistema de premiação, concedido aos três primeiros colocados de cada porte. As premiações, definidas pelo órgão central de orçamento e finanças, incluíram desde o reconhecimento público até benefícios operacionais, como a não necessidade de notas técnicas com justificativa detalhada para créditos adicionais com indicação de recursos, bem como a liberação automática do Cronograma Mensal de Desembolso Financeiro de Recursos Disponíveis no Órgão (RDO).

A consolidação do Ranking de Execução Orçamentária e Financeira enquanto instrumento de indução de boas práticas na gestão fiscal tornou-se evidente a partir da sua apresentação formal às unidades orçamentárias e centrais do Estado de Goiás. Em reuniões promovidas com ampla participação dos órgãos setoriais, o painel foi exposto em seus fundamentos técnicos, objetivos estratégicos e critérios metodológicos de forma clara e transparente, fomentando um ambiente institucional de confiança e de reconhecimento da legitimidade da ferramenta.

Para além da fundamentação técnica, buscou-se consolidar a proposta do Ranking de Execução Orçamentária e Financeira mediante um dashboard visual interativo, que sintetiza os principais resultados da avaliação em formato dinâmico e de fácil assimilação. A interface, conforme exemplificado na Figura 1, apresenta de maneira integrada os dados relativos à dotação autorizada, empenhos, liquidações, cancelamentos e despesas herdadas, permitindo ao gestor público visualizar, com clareza e agilidade, a posição de sua unidade setorial no ranking geral e por porte. O painel também destaca os órgãos com melhor desempenho por meio de uma representação gráfica no estilo pódio, incorporando elementos da lógica gamificada para reforçar o engajamento e a competitividade saudável entre as unidades.

Figura 1 – Dashboard Interativo do Ranking de Execução Orçamentária e Financeira – Exercício 2024

A receptividade ao instrumento foi notavelmente positiva, com as unidades gestoras não apenas aceitando seu uso, mas apropriando-se de sua lógica como vetor de transformação interna, bem como no convencimento da alta gestão de suas Pastas na repriorização e ajustes de orçamento e das despesas. A transparência nos critérios e a atualização constante do painel propiciaram uma mudança significativa na postura das unidades setoriais frente à execução da despesa pública. A visualização da posição relativa no ranking, associada à possibilidade concreta de reconhecimento e premiação, passou a atuar como indutor de reavaliação crítica dos compromissos assumidos, da qualidade da execução e da compatibilidade entre os valores orçados, contratados e dos seus percentuais de execução.

Essa nova dinâmica provocou um deslocamento paradigmático no modo de atuação orçamentária no Estado. As unidades setoriais, que historicamente figuravam como meras executoras de um orçamento muitas vezes superestimado, passaram a agir de forma proativa como núcleos de gestão orçamentária qualificada, comprometidas não apenas com a legalidade e regularidade dos gastos, mas com sua eficiência e com o alinhamento às metas fiscais globais do ente. Um exemplo emblemático desse comportamento institucional manifestou-se no encerramento do exercício de 2024: sem qualquer ação unilateral por parte do órgão central, diversas unidades iniciaram, de forma autônoma, processos internos de revisão dos seus empenhos e de seus orçamentos, identificando valores superestimados, anulando despesas que não seriam executadas no exercício e disponibilizando orçamentos excedentes.

A geração das notas do Ranking de Execução Orçamentária e Financeira baseia-se na integração automatizada de dados provenientes dos sistemas corporativos de execução orçamentária e financeira do Estado de Goiás, os quais alimentam, com carga diária, um *Data Warehouse (DW)* próprio mantido pelo órgão central de orçamento e finanças. Esse repositório unificado, estruturado com arquitetura analítica, contém dados históricos desde o exercício de 2003 e foi modelado para permitir a construção de dashboards interativos, desenvolvidos na ferramenta Power BI da Microsoft, com foco em usabilidade, rastreabilidade e autonomia de análise. O painel do Ranking, resultante dessa estrutura, é disponibilizado de forma transparente e permanente a todos os servidores públicos estaduais, por meio do portal de aplicações do Estado de Goiás.

Ainda que a metodologia do Ranking tenha sido concebida e institucionalizada formalmente apenas no exercício de 2024, sua modelagem permitiu a replicação retroativa dos critérios de avaliação para anos anteriores. Essa abordagem possibilitou a comparação dos resultados históricos com base na mesma lógica de cálculo e ponderação, evidenciando os avanços institucionais na gestão orçamentária. Optou-se por adotar como marco inicial para essa série comparativa o exercício de 2021, ano em que o Estado de Goiás passou a integrar o Regime de Recuperação Fiscal (LC nº 159/2017). A partir desse ponto, as restrições fiscais impostas pelo novo regime passaram a demandar maior racionalidade, previsibilidade e eficiência na execução orçamentária — elementos diretamente compatíveis com os objetivos e fundamentos do Ranking.

Tabela 1 – Histórico das médias finais de cada exercício orçamentário.

Ano	Nota Média Final
2021	6,94
2022	8,03
2023	7,63
2024	8,31

A análise das notas finais, sendo a média de todas as Unidades consideradas, atribuídas ao Executivo estadual, no Ranking de Execução Orçamentária e Financeira ao longo da série histórica de 2021 a 2024, revela um salto significativo de desempenho neste último ano, período em que a ferramenta foi oficialmente institucionalizada. Nesse exercício, foi registrada a maior nota de toda a série — 8,31 — superando os resultados dos anos anteriores, como 2022 (8,03) e 2023 (7,63), e muito acima de 2021 (6,94). Esse

avanço expressivo indica que a adoção do Ranking como instrumento sistemático de monitoramento e indução contribuiu para uma execução mais eficiente, consciente e alinhada às diretrizes fiscais. Esse desempenho reforça a efetividade do painel como catalisador de boas práticas de gestão orçamentária, demonstrando que o estímulo à corresponsabilidade, às boas práticas da gestão orçamentária, à transparência e à competição saudável entre as unidades gestoras pode gerar impactos concretos na qualidade da execução da despesa pública.

Tabela 2 – Histórico das médias comparando a despesa liquidada com a dotação autorizada

Ano	Despesa liquidada x dotação autorizada
2021	6,58
2022	7,77
2023	6,32
2024	7,66

A razão entre a liquidação da despesa e a dotação orçamentária autorizada — indicador crucial para aferir a efetividade da execução orçamentária — também reflete os impactos da implementação do Ranking de Execução Orçamentária e Financeira no Estado de Goiás. Em 2024, essa razão alcançou 7,66, igualando praticamente o melhor resultado anterior da série, registrado em 2022 (7,77) e significativamente superior a 2021 (6,58) e 2023 (6,32). Esse desempenho reforça a hipótese de que o monitoramento contínuo, a transparência dos dados e os incentivos associados ao ranqueamento provocaram uma inflexão positiva no comportamento das unidades setoriais quanto ao planejamento e à execução de suas dotações.

Tabela 3 – Histórico das médias comparando a despesa liquidada com o efetivamente empenhado.

Ano	Despesa liquidada x empenho
2021	6,58
2022	7,77
2023	6,32
2024	7,66

Outro indicador fundamental de qualidade na execução orçamentária é a razão entre despesa liquidada e empenhada, que reflete a efetividade do gasto após o compromisso orçamentário assumido. Em 2024, com a plena implementação do Ranking de Execução Orçamentária e Financeira, esse indicador atingiu seu maior valor da série histórica recente: 9,37, superando os já positivos resultados de 2023 (9,15) e 2022 (8,97). Em comparação com 2021 (7,65), observa-se um avanço expressivo. Esses resultados reforçam o papel do painel como ferramenta de indução à qualificação da despesa pública, ao estimular comportamentos mais responsáveis, alinhados ao princípio do realismo orçamentário e à cultura de resultados.

Pode-se compreender que tal aprimoramento na relação entre a dotação e o empenho acumulado é reflexo direto da institucionalização de práticas de gestão orçamentária, estimuladas pelo painel do Ranking. As unidades orçamentárias passaram a atuar com maior consciência sobre os limites de sua capacidade de execução real, reavaliando de forma contínua seus compromissos e buscando alinhar as programações financeiras aos parâmetros de eficiência, princípio da anualidade e realismo fiscal. A experiência de 2024 demonstrou, na prática, que a indução por meio de transparência, ranqueamento e incentivos foram capazes de promover uma inflexão no comportamento institucional dos gestores, aproximando a execução da programação e reduzindo os resíduos passivos provocados por superestimativas ou práticas defensivas de reserva orçamentária.

Salutar destacar que a entrega presencial das premiações simbólicas às equipes que ocuparam as três primeiras colocações em cada categoria de porte

institucionalizou, para além do caráter técnico do painel, um momento de celebração e valorização da cultura da boa gestão orçamentária no Estado de Goiás. A premiação, realizada com representações das equipes técnicas setoriais diretamente envolvidas na execução orçamentária, reforça uma mensagem fundamental: a excelência na gestão pública é resultado de esforço coletivo, e o reconhecimento simbólico, ainda que desprovido de valor financeiro, possui grande capacidade de engajamento, pertencimento e mobilização institucional.

Essa aproximação entre o órgão central de orçamento e as áreas finalísticas executoras da despesa representa uma pontuação importante no modo como se compreende a governança orçamentária. Não se trata mais de uma estrutura verticalizada, na qual diretrizes são impostas de cima para baixo, mas sim de uma arquitetura colaborativa, em que o órgão central atua como facilitador e promotor de boas práticas, ao passo que as unidades setoriais exercem com protagonismo técnico sua função de planejamento e execução. A cerimônia de premiação passa, nesse sentido, a representar não apenas um ato simbólico de distinção, mas um instituto de valorização das capacidades internas, com potencial de disseminar uma cultura de excelência, transparência e corresponsabilidade fiscal entre os diversos níveis da administração.

Para além da boa gestão na execução orçamentária, as unidades setoriais foram também estimuladas a revisar, de forma pedagógica, seus processos de planejamento e estimativa orçamentária. Isso porque uma dotação autorizada com baixa execução impacta negativamente a nota da unidade no Ranking. Ao retomar a lógica de competição por espaço orçamentário, discutida no início deste artigo, o Ranking revelou que a prática de superestimar valores com o objetivo de garantir maior margem de alocação pode ser contraproducente, resultando em baixa execução e desempenho institucional inferior. Esse efeito induz as unidades a adotarem uma postura mais realista e estratégica na formulação de seus orçamentos, promovendo maior alinhamento entre previsão e capacidade efetiva de execução.

É igualmente relevante destacar que, mesmo para aquelas unidades que não figuraram entre as vencedoras, o painel e sua lógica de ranqueamento servem como ferramenta pedagógica e de autorreflexão institucional. A posição ocupada no ranking, ao ser acompanhada de métricas claras, comparáveis e atualizadas periodicamente, oferece subsídios concretos para o diagnóstico de gargalos operacionais, a revisão de práticas de gestão e o redesenho de fluxos internos. A transparência dos critérios e o acesso irrestrito aos dados permitem que cada unidade compreenda sua situação relativa, identifique boas práticas de outras instituições e estabeleça metas de aperfeiçoamento, promovendo um ciclo contínuo de aprendizado organizacional.

Outro ganho significativo promovido pela implantação do Ranking diz respeito ao fortalecimento da capacidade de monitoramento da execução da despesa por parte do órgão central. O painel, ao consolidar dados estruturados sobre empenhos, liquidações, pagamentos, restos a pagar cancelados e despesas de exercícios anteriores, viabiliza um acompanhamento em tempo real das sazonalidades do gasto, permitindo a identificação precoce de distorções, como programações orçamentárias superestimadas, padrões atípicos de execução e picos de concentração de despesas no encerramento do exercício. Esse acompanhamento contínuo favorece uma atuação preventiva, por meio de orientações tempestivas às unidades gestoras, reduzindo a necessidade de intervenções corretivas tardias e aumentando a previsibilidade fiscal.

Essa nova ambiência institucional fortalece a lógica de controle qualificado da despesa pública, baseado não apenas na verificação formal de conformidade, mas na valoração da qualidade da execução, na busca por eficiência e na indução de uma cultura de resultados. A possibilidade de o órgão central atuar com inteligência estratégica sobre a execução — a partir de dados atualizados e comparáveis — representa um avanço considerável em relação ao modelo tradicional de gestão orçamentária, mais reativo e fragmentado. Agora, com o apoio do painel, possibilita-se orientar a execução com base em evidências, identificar rapidamente áreas de risco fiscal e propor reequilíbrios orçamentários com fundamento técnico e legitimidade institucional.

Para além de seu papel como instrumento de indução à eficiência da gestão fiscal, também se projeta como componente tático-operacional do Sistema Estruturador Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças Estadual (SIPOFE). Ainda que a análise aprofundada sobre o funcionamento completo do

SIPOFE mereça tratamento específico em estudo próprio, cabe destacar neste artigo a contribuição do ranking enquanto ferramenta de integração sistêmica, atuando como elo concreto entre a execução orçamentária descentralizada e os objetivos estratégicos de capacitação, valorização e aprimoramento técnico dos servidores públicos vinculados às áreas de planejamento, orçamento e finanças do Estado. Nesse sentido, o painel se insere como instância de retroalimentação do sistema, viabilizando a coleta contínua de evidências empíricas sobre a *performance* institucional das unidades setoriais e sinalizando, de forma objetiva, onde o desempenho encontra-se aquém dos parâmetros desejáveis.

Nesse arranjo, o painel passa a desempenhar a função de substrato de análise da eficiência institucional, servindo como referência diagnóstica para as ações do Comitê Central do SIPOFE, órgão responsável pela coordenação do sistema, pela estruturação das políticas de capacitação e pelo monitoramento dos critérios de progressão funcional dos servidores da área. A partir dos dados gerados pelo ranking, permite-se ao Comitê identificar com precisão as unidades que demandam intervenções formativas específicas, seja por meio da oferta de trilhas de conhecimento temáticas, oficinas operacionais, cursos de aperfeiçoamento ou formação estratégica em áreas críticas da gestão orçamentária. Dessa forma, o instrumento não apenas contribui para o aperfeiçoamento técnico da execução da despesa, mas também atua como elemento estruturante do desenvolvimento teórico e prático dos quadros técnicos do Estado, reforçando os pilares de profissionalização, meritocracia e capacitação contínua que sustentam o SIPOFE enquanto modelo de governança pública orientada à excelência.

Em síntese, o Ranking de Execução Orçamentária e Financeira, instituído no Estado de Goiás no exercício de 2024, revelou-se uma ferramenta de alta densidade técnica e relevância estratégica, ao integrar mecanismos de avaliação de desempenho, elementos de gamificação e instrumentos de monitoramento em tempo real da execução da despesa pública. Sua adoção resultou não apenas na elevação dos índices de execução frente à dotação autorizada, mas também na reconfiguração das relações institucionais entre o órgão central e as unidades setoriais, promovendo uma ambiência de maior colaboração, corresponsabilidade e autorreflexão institucional. A internalização do painel como instrumento de gestão por parte das unidades orçamentárias evidencia que o engajamento não se deu por imposição normativa, mas por adesão voluntária a uma lógica orientada por dados, reconhecimento e resultado.

Ao estabelecer pontes entre o controle técnico da despesa e a valorização das capacidades institucionais, o Ranking passa a configurar-se como um modelo de governança fiscal aplicável a diferentes realidades federativas, sobretudo em contextos de restrição fiscal e necessidade de revisão estrutural dos gastos públicos. Seu potencial de replicabilidade está justamente na combinação virtuosa entre simplicidade metodológica, clareza comunicacional e inteligência institucional. Mais do que um painel estatístico, trata-se de uma ferramenta pedagógica, estratégica e transformadora, cuja consolidação demanda continuidade política, apoio institucional e aprimoramento constante. O caso goiano, portanto, contribui de forma efetiva para o debate nacional sobre inovação na gestão orçamentária, oferecendo um caminho concreto para a construção de um setor público mais eficiente, moderno e responsivo às reais necessidades da sociedade.

5. CONCLUSÃO

A institucionalização do Ranking de Execução Orçamentária e Financeira no Estado de Goiás, no exercício de 2024, constitui uma experiência concreta e inovadora no âmbito da gestão orçamentária estadual, consolidando-se como resposta inteligente a um cenário de elevada complexidade fiscal e crescente demanda por maior eficiência no setor público. Sua concepção, fundamentada em critérios técnicos, mecanismos de gamificação e uma estrutura de monitoramento dinâmico, permitiu reconfigurar não apenas os fluxos operacionais de execução da despesa, mas também as próprias relações institucionais entre o órgão central de orçamento e as unidades setoriais gestoras.

A conjuntura em que o instrumento foi concebido não pode ser dissociada de sua importância estratégica. A vigência do Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 159/2017, impôs ao Estado de Goiás severos limites ao crescimento das despesas primárias, restringindo sua expansão ao índice oficial de inflação e exigindo um elevado grau de disciplina fiscal e realismo na programação

orçamentária. Nesse contexto, o orçamento deixou de ser apenas uma ferramenta de planejamento e passou a configurar-se como um espaço de alocação estratégica e de priorização das políticas públicas essenciais, tornando a execução financeira uma etapa crítica e politicamente sensível da gestão pública.

A introdução do Ranking nesse ambiente não foi meramente operacional: tratou-se de uma escolha institucional deliberada, que buscou reverter a lógica tradicional de comando e controle por uma abordagem mais colaborativa, baseada em indução comportamental, engajamento técnico e corresponsabilização pelo resultado. O painel, ao estabelecer critérios objetivos de avaliação, promover comparações entre pares e reconhecer publicamente os melhores desempenhos, criou um ecossistema institucional favorável à autorreflexão, à melhoria contínua e à transparência dos processos internos de execução da despesa.

Nesse sentido, os impactos observados vão além das métricas de desempenho financeiro. A experiência de 2024 demonstrou que a combinação entre clareza metodológica, dados atualizados, premiações simbólicas e incentivos institucionais pode produzir mudanças concretas no comportamento das unidades gestoras, promovendo ações espontâneas de revisão de empenhos, reavaliação de compromissos orçamentários e devolução de saldos não utilizados. O órgão central, por sua vez, assumiu uma função articuladora, abandonando a atuação verticalizada para adotar uma lógica de coordenação integrada, baseada no fornecimento de ferramentas, orientações técnicas e estratégias formativas.

Ao atuar também como componente do Sistema Estruturador Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças Estadual (SIPOFE), o Ranking contribui ainda mais decisivamente para a consolidação de uma política pública de desenvolvimento institucional e valorização dos servidores que atuam no ciclo orçamentário-financeiro. A possibilidade de o painel oferecer um diagnóstico contínuo e em tempo real sobre a eficiência da execução orçamentária permite ao Comitê Central do SIPOFE atuar de maneira mais direcionada, desenhando intervenções formativas específicas, promovendo trilhas de capacitação ajustadas à realidade de cada unidade e vinculando o desempenho institucional aos critérios de progressão funcional. Trata-se, portanto, de um instrumento que não apenas mede, mas também orienta, qualifica e transforma.

Ademais, o modelo goiano apresenta alta capacidade de replicação em outras esferas da federação, seja em administrações estaduais ou municipais, que enfrentam desafios semelhantes de contenção fiscal, necessidade de padronização de rotinas, baixa eficiência na alocação de recursos e distanciamento entre planejamento e execução. A portabilidade do painel, dado seu desenho metodológico simples, flexível e baseado em dados existentes nos sistemas de execução orçamentária, permite que seja adaptado a diferentes realidades institucionais, respeitadas as peculiaridades locais. A replicação, no entanto, requer não apenas a transferência técnica da ferramenta, mas também o amadurecimento do ambiente organizacional e o compromisso com os princípios de transparência, cooperação interinstitucional e valorização da gestão por resultados.

Por fim, deve-se destacar que o sucesso do Ranking decorre, em grande medida, da sua concepção como instrumento pedagógico e não punitivo. A escolha por estimular e reconhecer ao invés de penalizar permitiu consolidar uma cultura de cooperação e pertencimento, indispensável para reformas institucionais sustentáveis. O reconhecimento simbólico das boas práticas, associado à visibilidade institucional conferida aos melhores desempenhos, contribuiu para elevar a autoestima técnica dos servidores, reduzir a resistência às mudanças e disseminar uma cultura de melhoria contínua pautada na valorização do mérito.

Em conclusão, o Ranking de Execução Orçamentária e Financeira representa uma contribuição efetiva à agenda de modernização da administração pública, ao proporcionar um modelo replicável de gestão orçamentária orientada por dados, protagonismo técnico e cultura institucional colaborativa. Sua adoção sinaliza que é possível, mesmo em contextos restritivos, aprimorar a qualidade do gasto público, racionalizar a alocação dos recursos e valorizar o papel estratégico dos servidores que operam as engrenagens da máquina orçamentária. O caso do Estado de Goiás reforça que inovação na gestão fiscal não se faz apenas com instrumentos sofisticados, mas com visão estratégica, articulação institucional e compromisso com a construção de um Estado mais eficiente, justo e orientado ao bem comum.

6. Referências

1. AFONSO, José Roberto R. e RIBEIRO, Leonardo 2020. Revisão dos gastos públicos no Brasil. Conjuntura Econômica.
2. BRASIL. Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 maio 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 mar. 2025.
3. CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA – CLP. Ranking de Competitividade dos Estados: metodologia e indicadores. São Paulo: CLP, 2023. Disponível em: https://rankingdecompetitividade.org.br. Acesso em: 10 abr. 2025.
4. DOHERTY, Laura; SAYEGH, Amanda. How to Design and Institutionalize Spending Reviews. Internacional Monetary Fund – www.imf.org – September 20, 2022. Acesso em: 19 abr. 2023.
5. FRISIELLO, A. et al. Inovação em Serviços Públicos por meio da Gamificação. In: Ergonomia e Empurrões para Saúde, Segurança e Felicidade. Springer, Cham, 2023. https://doi.org/10.1007/978-3-031-28390-1_17.
6. KLAPZTEIN, S.; CIPOLLA, C. Estrutura de Serviços de Gamificação e Serviços Transformativos. In: Transformando a Sociedade e as Organizações por meio da Gamificação. Palgrave Macmillan, Cham, 2021. https://doi.org/10.1007/978-3-030-68207-1_10.
7. KRATH, J.; SCHÜRMANN, L.; VON KORFLESCH, H. F. Revealing the theoretical basis of gamification. Computers in Human Behavior, v. 125, 2021. https://doi.org/10.1016/j.chb.2021.106963.
8. CONTRERAS-ESPINOSA, R. S.; BLANCO-M, A. Gamificação em plataformas e serviços de governo eletrônico: uma revisão de literatura. In: *2020 6ª Conferência Internacional da Rede de Pesquisa em Aprendizagem Imersiva (iLRN)*, San Luis Obispo, CA, EUA. IEEE, 2020, pp. 93–100. https://doi.org/10.23919/iLRN47897.2020.9155124
9. GOIÁS. Secretaria de Estado da Economia. Portaria nº 28, de 06 de fevereiro de 2025. Dispõe sobre a regulamentação do Ranking de Execução Orçamentária e Financeira no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo que compõem o orçamento fiscal estadual. Goiânia, GO, 06 de fev. 2025.
10. OSTROM, Elinor et al. Rules, Games, and Common-Pool Resources. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.
11. OSTROM, Elinor. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
12. ZICHERMANN, Gabe; CUNNINGHAM, Christopher. Gamification by Design: Implementing Game Mechanics in Web and Mobile Apps. Sebastopol: O'Reilly Media, 2011.
13. WERBACH, Kevin; HUNTER, Dan. For the Win: How Game Thinking Can Revolutionize Your Business. Philadelphia: Wharton Digital Press, 2012.

TEMA

07

Avaliação de despesas, revisão de gastos e análise do desempenho orçamentário

SUMÁRIO DOS TEMAS

SUMÁRIO DOS ARTIGOS

1057 Eficiência do gasto público: um estudo de caso de um Hospital Universitário

- Felipe Augusto Santana de Oliveira

1068 Gestão de imóveis públicos estaduais: avaliação de despesas e otimização no âmbito da desestatização de ativos imobiliários

- Vinícius Oliveira Braz Deprá
- Grazieli Testa
- Guilherme Machado Guimarães
- Cidonea Machado Deponti

1080 Gestão fiscal e o comportamento do desempenho orçamentário do estado de Mato Grosso: análise da série histórica do PPA 2020-2023

- Karina Tibau
- Priscila Albuquerque Albuês

1101 Gestão Matricial de Despesas: Estratégia para Eficiência e Qualidade do Gasto Público.

- Dejane arruda De Carli Zambrim
- Rogério de Oliveira e Sá
- Vagner de Bitencourt Serra

1114 Gestão Orçamentária em Tempos de Crise: Análise dos Impactos da Pandemia da COVID-19 em um estado do Nordeste

- Alessandra Brandão dos Santos
- Felipe Augusto Santana de Oliveira
- Marcos Felipe de Almeida Gomes
- Riane Nunes Espinheira Wanderley

1126 Impactos Orçamentários da Incorporação da Coordenadoria Estadual de Gestão de Trânsito na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão: Análise Quantitativa

- Lara Fernandes Soares
- Daniel Henrique da Cunha Campos

1137 Índice da Qualidade da Gestão Orçamentária (IQGO): 10 Anos de Experiências, aprendizados e avanços

- Alessandra Brandão dos Santos
- Felipe Augusto Santana de Oliveira
- Marcos Felipe de Almeida Gomes
- Riane Nunes Espinheira Wanderley

1151 Investimento público e qualidade educacional: mensurando a eficiência municipal no Brasil

- Kelly Arruda Gomes
- Yuri Cesar de Lima e Silva

1173 Metodologia de Análise de Eficiência de Gasto

- Cayo Luca Gomes Santana
- Adélia Cristina Silva de Lima
- Lucas Matheus Falcão da Silva
- Priscila Luciane Leite do Nascimento

1186 Migração venezuelana e impactos orçamentários em Roraima: análise da realocação de recursos no período pós-2015

- Yuri Cesar de Lima e Silva
- Fábio Rodrigues Martinez
- Jádila Andressa Gomes da Silva
- Luiz André de Andrade Júnior

1201 O Termo de Execução Descentralizada como Instrumento de Descentralização de Créditos

- Fillipe Fernando Gomes de Oliveira
- Isadora Mendes Costa
- Felliphy Rammon Queiroz Ferreira
- Simone Costa da Silva

1212 Planejamento orçamentário: racionalização das despesas públicas

- Juliana d'Escoffier di Stasio
- Michelle Bittencourt Guimarães

1222 Plataforma integrada de Planejamento e Orçamento – aplicando ciência de dados na gestão das despesas públicas

- André Leite Wanderley
- Hugo Augusto Vasconcelos Medeiros
- Diogo de Carvalho Bezerra
- Hortensia Nunes Braz de Oliveira

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Eficiência do gasto público: um estudo de caso de um Hospital Universitário

• **Felipe Augusto Santana de Oliveira**
Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação de Sergipe, Brasil.
E-mail: felipeaugusto.oliveira@seplan.se.gov.br

Resumo

A incorporação do gerencialismo no Brasil se torna cristalino com a instituição da Câmara de Reforma do Estado e a posterior publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), em 1995. Sua importância é tamanha que, em 1998, foi incorporado ao texto constitucional, através da Emenda 19/1998, o princípio da eficiência da administração pública. Em linha com este princípio e observando as proposições gerencialista na Administração Pública, a modalidade pregão eletrônico de licitação foi instituída. Nesse contexto, este trabalho objetiva avaliar os aspectos críticos das fases dos pregões eletrônicos, os itens licitados e as variáveis que influenciam a efetividade das licitações. Para tanto, foi realizado um estudo descritivo, pois seu objetivo primordial é a descrição das características de determinado objeto e o estabelecimento de relações entre variáveis estudadas, indo além da simples identificação da existência de relação entre variáveis e buscou ainda identificar e analisar a natureza dessa relação. Nesse caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa. Em verdade, o presente artigo constitui-se um estudo de caso num Hospital. Foram considerados os processos de compras iniciados no exercício, totalizando 180 processos. Como resultados, observou-se um nível próximo de 80% de adjudicação dos itens licitados, mas com tempo médio de duração dos pregões dilatados: superior a 200 dias. Além disso, buscou-se analisar os motivos para o fracasso de pouco mais de 15% dos itens licitados, identificando-se 9 grupos de motivos, dentre os quais destaca-se o descumprimento de prazos pelos licitantes, apresentação de propostas acima dos valores estimados e inadequações das propostas aos editais. A partir dessa identificação e classificação a tomada de decisão pelos gestores pode se tornar mais eficiente e eficaz, com vistas a mitigar o insucesso das compras e otimizar a despesa pública.

Palavras-chave: Administração Pública; Eficiência do Gasto Público; Licitação.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, em seu artigo 37, prevê que, excetuados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os postulantes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos legais, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do integral cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988). A fim de regulamentar o referido artigo, foi promulgada em 21 de junho de 1993 a lei nº 8.666, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1993). Posteriormente, em 2021, a referida lei foi revogada e em seu lugar passou a viger, a lei 14.133,

com a finalidade de estabelecer normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas.

O estrito cumprimento dos dispositivos presentes na lei são requisitos da atuação dos agentes públicos e garantem, ao mesmo tempo, a observância dos princípios da legalidade e da impessoalidade que regem a Administração Pública. Entretanto, conforme argumenta Rosilho (2011) e ratificam Almeida e Sano (2018), a Lei Geral de Licitações e Contratos (8.666/93) instituiu uma excessiva rigidez nos procedimentos de contratações.

Buscando uma maior aproximação de uma Administração Pública Gerencial, foi proposta uma nova modalidade de licitação além daquelas já prevista na lei nº 8.666/1993 (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão): o pregão, conforme lei nº 10.520/2002. Posteriormente, o decreto nº 5.450 regulamenta o formato eletrônico do pregão e o decreto nº 5.504 tornou obrigatória sua utilização, preferencialmente no formato eletrônico, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos (BRASIL, 2002, 2005a, 2005b).

Observa-se, na literatura relacionada, um volume crescente de evidências dos benefícios alcançados pela Administração ao utilizar o pregão eletrônico para realização de suas compras e contratações, a exemplo do que apresentam Albiero e Silva (2018) e Faria e colaboradores (2010). Dentre as principais vantagens, pode-se citar a maior economicidade, advinda da participação de um maior número de licitantes, proporcionada pela praticidade dos lances enviados eletronicamente. No entanto, há de se evidenciar os fatores que ainda precisam ser superados pelos agentes públicos, principalmente o tempo demasiadamente prolongado em cada fase do processo licitatório na referida modalidade, conforme advertem Silva e Rocha (2006), Motta (2010), Rosilho (2011), Araújo e Jesus (2013) e Carvalho et al (2015).

O Hospital Universitário (HU) considerado nesse caso de estudo é, desde 1984, um dos *campi* da Universidade Federal de Sergipe (UFS). O HU tem funcionado como centro hospitalar dedicado à assistência, docência e investigação no âmbito das Ciências da Saúde, integrado ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ocupa um espaço de referência e excelência, em Sergipe, na prestação de assistência médico-hospitalar de média e alta complexidade. Em 2013, a UFS e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) firmaram contrato para a transferência da administração do HU, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF). A justificativa da realização desse trabalho se deve à relevância de investigar os processos de compra e contratações efetivados através dos pregões eletrônicos no âmbito do HU-UFS. Assim, o objetivo desse estudo é analisar e avaliar os aspectos cruciais das fases dos pregões, os itens licitados e as variáveis que influenciam a efetividade dos processos licitatórios.

Por conta da pequena quantidade de obras dedicadas a investigar os procedimentos de compras em hospitais públicos de média e alta complexidade, esta pesquisa busca lançar olhares sobre esse objeto. É importante fomentar estudos como este, visto que a aquisição de insumos e contratação de serviços é vital para a continuidade dos serviços essenciais. Além disso, a racionalização dos escassos recursos públicos é requisito fundamental para observância dos princípios celebrados constitucionalmente para reger a administração pública. Enquanto Frossard (2011), Littike e Sodré (2015) e Duarte e colaboradores (2015) se propuseram a investigar os perfis de itens de materiais de consumo, as ferramentas de trabalho e a percepção dos servidores sobre os processos, este trabalho busca compreender os motivos que contribuem para o alongamento dos prazos nas fases das licitações e de fracasso na adjudicação dos itens licitados e assim contribuir para evita-los no futuro e conferir maior efetividade às licitações dos hospitais universitários.

Historicamente, a gestão pública apresentou diferentes correntes teóricas e cada uma, a seu tempo, com características próprias: a administração pública patrimonialista; a administração pública burocrática e; a administração pública gerencial. Esta é, na atualidade, o modelo vigente, embora a administração pública burocrática ainda seja aplicada no núcleo estratégico do Estado e em muitas organizações públicas. Observa-se ainda que persistem traços e práticas patrimonialistas de administração contemporaneamente (PALUDO, 2013).

Entende-se por administração pública patrimonialista, o conjunto de práticas de gestão em que pouco se distinguem os bens públicos e privados.

Complementarmente, conforme apresentado por Pereira (2000, p. 16), "a administração patrimonialista é do Estado, mas não é pública, na medida em que não visa ao interesse público". Esse modelo é marcante em governos anteriores ao capitalismo industrial, mais especificamente das monarquias absolutistas, cujas principais características Paludo (2013) elenca: confusão entre as propriedades privada e pública; impermeabilidade à participação social-privada; culto ao soberano; corrupção; nepotismo; discricionariedade e arbitrariedade das decisões; carreiras administrativas deficientes; desorganização do Estado e da Administração.

A administração pública burocrática é aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal, tal qual proposta por Max Weber, e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo (PEREIRA, 2000). Paludo (2013), ratificando Pereira (1996, 1998, 2000), Höpfl (2006) e Costa (2008), sintetiza as principais características do modelo burocrático de administração pública. Possivelmente, a principal delas é o caráter legal das normas, visto que nas organizações burocráticas o poder decorre da norma legal, que definem, antecipadamente, o seu funcionamento padronizado. Adicionalmente, ressalta-se o caráter racional e divisão do trabalho, pois nas organizações burocráticas a divisão do trabalho é horizontal e feita de forma racional, com vistas a assegurar a eficiência e o alcance dos objetivos, além disso cada componente tem atuação restrita às tarefas vinculadas ao seu cargo, que, por sua vez, encontram-se descritas de forma clara, precisa e exaustiva.

Ressalta-se ainda que no modelo burocrático prioriza-se estruturas organizacionais verticais e com muitos níveis hierárquico, em que os agentes públicos são guiados por regras e normas técnicas claras e exaustivas, com vistas ao alcance dos objetivos definidos pela organização (PALUDO, 2013). Outra marca fundamental, abordam Thompson e Miller (2003), é a impessoalidade que rege a contratação dos servidores, admitidos preponderantemente após aprovação em concursos públicos.

Cabe também atentar para o chamado insulamento burocrático. Helal e Neves (2010) definem esse fenômeno como uma situação em que os técnicos dentro da máquina administrativa passam a ser blindados contra a interferência do público em geral e de outros órgãos do governo. Se, por um lado, pode ser positivo por permitir maior autonomia dos agentes públicos para desempenhar suas funções, por outro, pode ser pernicioso, caso esses mesmos agentes tornem-se totalmente alheios e insensíveis as demandas da coletividade.

Em atenção às disfunções do modelo burocrático e das inconformidades do modelo patrimonialista, além das exigências cada vez maiores dos cidadãos, uma nova abordagem da administração pública tenta preencher a lacuna. A busca por uma nova gestão pública se converge em uma abordagem denominada gerencialista, ou administração pública gerencial. Esta não representa uma total negação dos modelos anteriores, especialmente do burocrático, mas uma evolução do mesmo (HOOD, 1995).

O gerencialismo, emerge no mundo a partir da década de 1970, num contexto de crises mundiais, a exemplo dos choques do petróleo (em 1973 e 1979), e do pouco poder de recuperação dos governos fortemente ligados ao modelo burocrático na gestão pública (PEREIRA, 1996). Marcantemente, os governos de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e de Margareth Thatcher, no Reino Unido, costumam ser utilizados como referência para a inserção das práticas gerencialista na administração pública a partir da década de 1980 (PAULA, 2005). A esse respeito, Pereira (1996) argumenta que a administração pública gerencial surgiu inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas e, aos poucos delineou-se algumas características: descentralização, do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; descentralização administrativa através da delegação de autoridade para os gestores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; organizações com níveis hierárquicos reduzidos ao invés de piramidal; pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; controle por resultados a posteriori, ao invés do controle rígido passo a passo, dos processos administrativos e; administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto referida. No Brasil, a tradição gerencial da administração pública se consolida na década de 1990, principalmente a partir da implementação do Plano Real, em 1994.

A incorporação do gerencialismo no Brasil se torna cristalino com a instituição da Câmara de Reforma do Estado e a posterior publicação do Plano Diretor

da Reforma do Estado (PDRAE), em 1995, conforme alude Giambiagi et al (2011). Sua importância é tamanha que, em 1998, foi incorporado ao texto constitucional, através da Emenda 19/1998, o princípio da eficiência da administração pública. A esse respeito, Di Pietro (2014) argumenta que a conotação de eficiência incorporada ao artigo 37 da Constituição Federal diz respeito a uma atuação da administração pública com excelência, fornecendo serviços públicos de qualidade à população, com o menor custo possível, desde que mantidos os padrões de qualidade, e no menor tempo.

No bojo da tradição gerencial, buscando maior eficiência na administração pública, foi necessário encontrar alternativas para superar a morosidade nas licitações públicas. O pregão eletrônico é uma tentativa de promover maior celeridade às licitações públicas. O decreto nº 3.555/2000 introduz o regulamento para essa modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2000). Adicionalmente, foram publicados o decreto nº 3.931/2001, que regulamentou o Sistema de Registro de Preços – SRP (BRASIL, 2001), posteriormente revogado pelo decreto nº 7.892 (BRASIL, 2013) e a lei 10.520/2002. A referida lei, conforme apresenta Mello (2010), introduz uma nova modalidade licitatória, com disciplina e procedimentos próprios, destinada à aquisição de bens e serviços comuns: o pregão. Trata-se de uma lei aplicável à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. A princípio, cabe atentar que a lei 10.520/2002 traz seu regramento próprio, mas sem afastar as disposições da lei 8.666/1993 (vigente à época de sua promulgação), que regulamentou o inciso XXI do artigo 37 da CF e estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. De tal maneira que, na realização do pregão, as normas da lei 8.666/1993 aplicavam-se subsidiariamente.

Anos depois da promulgação da lei 10.520/2002 e a instituição do pregão como modalidade licitatória, foi incorporada outra inovação no ordenamento jurídico a respeito das compras e contratações públicas. Em 5 de agosto de 2005, o decreto nº 5.504 tornou obrigatória a utilização do pregão para aquisição de bens e serviços comuns, preferencialmente na sua forma eletrônica (DINIZ, 2013). Acerca do pregão eletrônico, Meirelles, Burle Filho e Burle (2016) expõem que este é efetuado por meio de utilização de recursos de tecnologia da informação, isto é, por meio de comunicação pela internet. Em verdade, o pregão eletrônico tem procedimentos análogos ao do pregão presencial, no entanto deixa de ocorrer na presença física do pregoeiro e dos participantes, já que todas as comunicações são feitas por via eletrônica.

O pregão eletrônico é composto de duas fases: preparatória e externa. O art. 9º do decreto 5.450/2005 apresenta as atividades necessárias na fase preparatória: de início, deve-se elaborar o termo de referência (TR) pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização; o TR deve ser aprovado pela autoridade competente; apresentar a justificativa da necessidade da contratação; elaborar o edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas; definir a exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; designar o pregoeiro e sua equipe de apoio (BRASIL, 2005).

Cabe aqui destacar, tal qual apresentado por Faria et al. (2010) e Motta (2010), que há uma inversão das fases de habilitação e aceitação da proposta, o que, potencialmente, permitiria o pregão ser uma modalidade mais ágil e eficiente. Enquanto nas demais modalidades a comissão de licitação verifica primeiramente a documentação de todos os candidatos para depois verificar todas as propostas das empresas consideradas habilitadas, no pregão ocorre justamente o inverso: somente é analisada a documentação do fornecedor que ofertou o menor preço após uma disputa decrescente de preços (ALMEIDA; SANO, 2018).

Além desta introdução, o presente trabalho conta ainda com mais quatro seções: os objetivos, identificando os propósitos do trabalho; a metodologia, trazendo a classificação da pesquisa, os métodos empregados na condução do artigo e a técnica de coleta de dados; a análise dos dados e a discussão dos resultados debate os achados do artigo; as considerações finais relembra os principais pontos do artigo e faz sugestões para trabalhos futuros. Por fim, são listadas as obras consultadas para a produção do trabalho.

2. OBJETIVOS

De maneira geral, o objetivo do presente estudo é analisar as variáveis que condicionam a efetividade dos pregões eletrônicos do HU-UFS iniciados em 2017. De forma específica, objetivou-se: identificar os tipos e quantidades de licitações iniciadas em 2017 realizadas pelo HU-UFS; mensurar os itens licitados, adjudicados, desertos e fracassados nas licitações iniciadas em 2017 realizadas pelo HU-UFS; investigar os motivos para fracasso de itens nas licitações iniciadas em 2017 realizadas pelo HU-UFS; identificar a frequência de cada motivo de fracasso nas nas licitações iniciadas em 2017 realizadas pelo HU-UFS; identificar as subfases das licitações iniciadas em 2017 realizadas pelo HU-UFS; mensurar o tempo de cada subfase das licitações iniciadas em 2017 realizadas pelo HU-UFS.

3. METODOLOGIA

A partir das contribuições de Gil (2002), Lakatos e Marconi (2003) e Bertucci (2011), é possível classificar esta pesquisa como descritiva, pois seu objetivo primordial é a descrição das características de determinado objeto e o estabelecimento de relações entre variáveis estudadas. O presente trabalho, a exemplo de outras pesquisas descritivas, conforme apresentam Lakatos e Marconi (2003), vai além da simples identificação da existência de relação entre variáveis e busca ainda identificar e analisar a natureza dessa relação. Nesse caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa, havendo, pois, pesquisas que embora definidas como descritivas com base em seus objetivos, acabam servindo também para propiciar uma nova visão do problema.

Quanto ao procedimento técnico, este artigo pode ser classificado como uma pesquisa ex-post facto. A tradução literal para o termo latino é "a partir do fato passado", isto é, nesse tipo de pesquisa os estudos são realizados após a ocorrência de variações nas variáveis (GIL, 2002). O propósito básico (mas não exclusivo) das pesquisas ex-post é verificar a existência de relações entre as variáveis. Uma característica importante desse tipo de pesquisa é que o pesquisador não dispõe de controle absoluto sobre as variáveis estudadas, que constitui o fator presumível do fenômeno, porque ele já ocorreu. O que o pesquisador procura fazer nesse tipo de pesquisa é identificar situações que se desenvolveram naturalmente e trabalhar sobre elas como se estivessem submetidas a controles.

Os dados que proporcionaram o desenvolvimento do trabalho foram coletados de fontes secundárias (LAKATOS; MARCONI, 2003): as atas de homologação dos pregões eletrônicos foram consultadas no Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet); os dados de tramitação dos processos de compras entre as áreas envolvidas foram colhidos nas planilhas de trabalhos das unidades de Compras (Unicom) e Licitação (Unili), do Setor de Administração (SAD) e da Divisão Administrativa Financeira (DAF); os motivos de fracasso dos itens foram extraídos do Comprasnet e dos relatórios produzidos pelos pregoeiros dos pregões eletrônicos. Após a coleta, os dados foram tabulados com o auxílio do software Excel 2013®, permitindo a produção de tabelas, gráficos e quadros utilizados para sustentar as análises apresentadas na próxima seção.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO (FONTE ARIAL 12 – ALINHADO ESQUERDA)

Para fins desta pesquisa foram investigados todos os processos administrativos voltados à aquisição de materiais e medicamentos e contratação de serviços por parte do HU-UFS iniciados no ano de 2017. Essa atividade teve como fonte de dados a planilha eletrônica de controle de processos da DAF, alimentada por seus colaboradores. Foram identificados 180 (cento e oitenta) processos criados com a referida finalidade, divididos em diferentes modalidades e tipologias: pregões (156); adesão a atas de outros órgãos – caronas (17); dispensa de licitação (1); concorrência (1); inexigibilidade de licitação (2); regime diferenciado de contratação – RDC (3). O Quadro 1 exibe o referido quantitativo.

Quadro 1 – Quantitativo de Processos de Compras – 2017

Pregão	Carona	Dispensa	Inexigibilidade	Concorrência	RDC
156 (86,67%)	17 (9,44%)	1 (0,56%)	2 (1,11%)	1 (0,56%)	3 (1,67%)

Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa

Dentre os pregões iniciados em 2017, apenas 83 (53,2%) foram finalizados dentro do exercício. Adicionalmente, 71 (45,5%) pregões foram agendados no exercício subsequentes (30 destes já finalizados) e outros 2 (1,3%) pregões foram cancelados ou tiveram o processo arquivado.

Em consulta disponível no Comprasnet, foi possível contabilizar um total de 2622 (dois mil seiscentos e vinte e dois) itens licitados nos pregões, cujos processos se iniciaram em 2017. Uma parcela desses itens foi adjudicada (78,03%), outra parcela não recebeu lances e os itens são denominados desertos (6,45%), uma terceira parcela de itens licitados tiveram propostas vencedoras, mas os licitantes dela desistiram e é denominada fracassada (15,02%). O Quadro 2 representa sinteticamente o quantitativo de itens.

Quadro 2 – Quantidade de Itens

Pregões	Itens Licitados	Adjudicados	Fracassados	Desertos
2017	1685	1427	158	100
2018	937	619	249	69
TOTAL	**2622**	**2046** (78,03%)	**407** (15,02%)	**169** (6,45%)

Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa

Chama atenção a quantidade proporcional de itens fracassados nos pregões operados na amostra considerada. Entretanto, são proporções compatíveis com outras experiências já discutidas de forma similar por Bona (2015).

Buscou-se investigar os motivos que contribuíram para esse fenômeno: os pregoeiros que operaram os pregões considerados, juntamente com sua equipe de apoio, foram convidados a elencar esses motivos. A relação de motivos de fracasso foi categorizada em 9 (nove) grupos, os quais, bem como sua respectiva frequência, estão dispostos no Quadro 3.

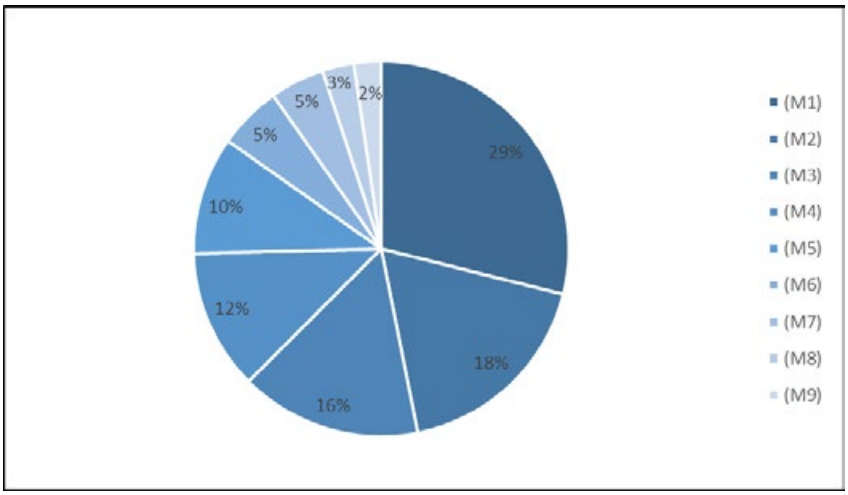
Quadro 3 – Motivos de Fracasso dos Itens Licitados

Motivos		Frequência
(M1)	Descumprimento de prazos	74
(M2)	Valor da proposta acima do valor estimado	46
(M3)	Inadequação ao edital	40
(M4)	Não envio de Proposta	31
(M5)	Desertos	26
(M6)	Documentação ausente ou incompleta	14
(M7)	Desistência do licitante	12
(M8)	Licitantes com restrições de licitar com a União	7
(M9)	Outros	6

Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa

É flagrante o descumprimento dos prazos (M1) estabelecidos nas etapas dos pregões, respondendo por quase 30%. Os lances ofertados com valores acima dos valores estimados (M2) e propostas encaminhadas em desacordo com as exigências do edital (M3) também têm uma grande representatividade: aproximadamente 18% e 16%, respectivamente. Essas variáveis estão de acordo com as hipóteses levantadas por Padilha, Araújo e Souza (2018) sobre as incertezas nas contratações públicas. A participação proporcional de todas as categorias está disposta no Gráfico 1.

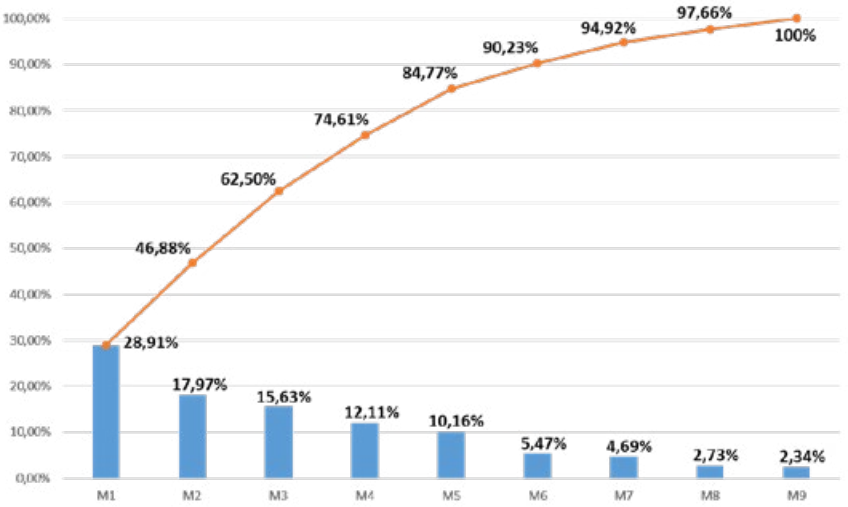
Gráfico 1 – Motivos de Fracasso dos Itens Licitados



Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa

Complementarmente, foi possível produzir, conforme recomendação de Morgan e Murgatroyd (1994), um gráfico de Pareto, a fim de evidenciar as variáveis mais significativas para a compreensão do problema, isto é, o fracasso dos itens licitados. A Figura 1 exibe essa produção

Figura 1 – Gráfico de Pareto dos Motivos de Fracasso



Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa

Outra questão que merece destaque é o tempo gasto em cada fase dos pregões. A lei nº 10.520/2002, que normativa a modalidade pregão, estabelece duas fases: a preparatória e a fase externa. Para fins de acompanhamento e controle, o HU-UFS adota como praxe administrativa subdivisões, mas fases instituídas legalmente. Dentro da fase preparatória, estabeleceu-se 3 subfases: a pesquisa de preço (incluindo, quando cabível, o cadastro da Intenção de Registro de Preço – IRP), a cargo da Unidade de Compras; a elaboração do edital, sob responsabilidade da Unidade de Licitação e; a produção de parecer jurídico, disponibilizado pelo Setor Jurídico. Após manifestação favorável do Setor Jurídico, a Unidade de Licitação distribui os processos entre os pregoeiros para que seja agendada a data para o pregão. Entre a manifestação favorável do parecer jurídico e a publicação da data do pregão estabeleceu-se uma "entrefazes", antecedendo a fase externa da licitação. Esta se inicia com a abertura do certame e encerra-se na data de homologação do mesmo. Nos pregões em Sistema de Registro de Preços (SRP)

acrescenta-se uma subfase adicional: a formalização das atas de registro de preço.

Para avaliar o tempo empregado em cada fase dos pregões, considerou-se apenas os pregões já finalizados, dentre aqueles processos iniciados em 2017. Essa amostra consiste, como já mencionado anteriormente, em 83 (oitenta e três) pregões finalizados em 2017 (dos quais 14 tradicionais e 63 SRP) e 30 (trinta) pregões finalizados em 2018 (5 tradicionais e 25 SRP). É salutar que os pregões tenham o tempo analisado de forma segregada. Justifica-se tal abordagem por conta de os pregões SRP apresentam uma subfase adicional (formalização de atas de registro de preço) em comparação aos pregões tradicionais. De tal forma que uma comparação pregões de tipos diferentes pode conduzir a inferências viesadas. Dessa forma, tem-se uma amostra com 19 pregões tradicionais e outra com 94 pregões SRP. O Quadro 4 exibe o tempo (em dias) de cada subfase dos pregões.

Quadro 4 – Tempo Médio (dias)

Subfases	SRP				Tradicional			
	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	Máximo	Média	Desvio-Padrão
Pesquisa de Preço	14	206	50,69	33,83	20	118	42,53	22,80
Edital	2	77	26,27	18,47	15	120	51,58	30,05
Parecer Jurídico	5	118	41,60	19,87	12	90	37,95	17,40
Entre-Fases	2	135	52,17	29,50	5	134	50,05	37,77
Fase Externa	13	192	60,81	33,68	11	332	58,89	71,31
Ata/Contrato	8	91	37,36	14,37	-	-	-	-

Fonte: elaboração própria com dados da pesquisa

Em média, os pregões SRP demandaram mais tempo até serem finalizados em comparação aos pregões tradicionais: estes foram concluídos, em média, 241 dias após a abertura, enquanto aqueles demandaram, em média, 266 dias. Verifica-se ainda uma discrepância muito grande entre o tempo mínimo e o tempo máximo observados em cada fase, tanto no pregão tradicional, como no SRP. Em comparação a outros estudos, a exemplo de Faria et al. (2011), que avalia o tempo das licitações na Prefeitura de Viçosa-MG e da Universidade Federal de Viçosa, Cirqueira (2015), que estudou o tempo das licitações da Procuradoria Geral do Ministério Público do Trabalho, e Almeida e Sano (2018), que investigaram o tempo das licitações na Base Aérea de Natal-RN, o tempo médio dos pregões do HU-UFS é razoavelmente mais dilatado.

Observando atentamente a tramitação dos processos licitatórios entre as áreas envolvidas, observa-se um tráfego intenso nas fases de pesquisa de preço, refletindo no prolongamento do tempo dessa fase. O mesmo fenômeno pôde ser notado na fase externa: com bastante frequência, os pregoeiros e sua equipe de apoio demandam posicionamento das áreas solicitantes devido necessidade de esclarecimentos diversos.

5. CONCLUSÃO

O pregão eletrônico foi introduzido no Brasil no início dos anos 2000, através do decreto nº 3.555/200 e da lei nº 10.520/2002. Essa modalidade de licitação busca convergir com os princípios da administração pública gerencialista, em especial por buscar empregar maior celeridade e eficiência nos processos de compras governamentais (ALBIERO; SILVA, 2018). À luz desses princípios, o presente artigo buscou analisar e avaliar os aspectos cruciais das fases dos pregões, os itens licitados e as variáveis que influenciam a efetividade dos processos licitatórios no âmbito do Hospital Universitário da Universidade Federal de Sergipe.

Foram considerados os processos de compras de materiais e medicamentos e contratação de serviços iniciados no ano de 2017, totalizando 180 (cento e oitenta) processos. Destes, 156 (cento e cinquenta e seis) na modalidade pregão. Observou-se um razoável percentual de fracasso nos itens licitados (aproximadamente 15%), tal como evidenciado por Fossard (2011) e Bona (2015). Esse fenômeno é observado quando há

propostas para os itens, mas por diferentes motivos não foi possível adjudicá-los, ou quando não há lances por parte dos licitantes. Esses motivos também foram investigados e geraram 9 (nove) categorias, dentre as quais destacam-se o descumprimento de prazos, valor da proposta acima do valor estimado e inadequação ao edital, que juntas respondem por mais de 60% dos motivos de fracassos nos pregões. A evidenciação dessas variáveis se aproxima das hipóteses levantadas por Padilha, Araújo e Souza (2018).

Posteriormente, procedeu-se a análise do tempo das fases dos pregões. A praxe administrativa no HU-UFS adota até 6 (seis) subfases nos seus pregões: pesquisa de preços (adicionada do cadastro da intenção de registro de preço, quando cabível); elaboração do edital; parecer jurídico; marcação do pregão (elo de ligação entre a fase de preparação e a fase externa); fase externa e; formalização de atas de registro de preço (aplicável aos pregões SRP). Os pregões SRP demandaram em média 241 (duzentos e quarenta e um) dias até serem finalizados e os pregões tradicionais 266 (duzentos e sessenta e seis) dias. Em comparação a trabalhos já publicados, a exemplo de Cirqueira (2015) e Almeida e Sano (2018), os pregões do HU-UFS levam mais tempo para serem concluídos, porém nenhum dos trabalhos anteriores investigou o processo de compras em um hospital de médio porte. De tal forma, a comparação entre o tempo médio dos pregões do HU-UFS e o verificado em outros órgãos fica comprometida.

Futuramente, sugere-se que outros fatores sejam analisados a fim de proporcionar uma melhor compreensão da dinâmica nos processos licitatórios. Em especial, a investigação da necessidade de remanejamento ou readequação das equipes envolvidas nos processos de compras e contratações a fim de distribuir melhor as atividades entre os colaboradores. Outro ponto importante é observar os motivos que influenciam no tráfego dos processos de compras entre as áreas envolvidas, principalmente nas subfases de pesquisa de preço e externa. Sugere-se ainda identificar quais os nós críticos que demandam retificações, contribuindo para o prolongamento das subfases dos pregões.

6. Referências

1. ALBIERO, H. J.; SILVA, M. R. Economicidade, eficiência e transparência nas compras públicas via pregão eletrônico: estudo de caso nos pregões eletrônico42/2012 e 32/2013 realizados pelo IFPR – campus Assis Chateaubriand. Forscience: revista científica do IFMG, Formiga, v.6, n.1. 2018.
2. ALMEIDA, A. A. M.; SANO, H. Função compras no setor público: desafio para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. Revista de Administração Pública, v.52, n.1. 2018.
3. ARAÚJO, P. M. C.; JESUS, R. G. Processo licitatório tipo menor preço e eficiência em compras públicas: um estudo de caso. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 37. 2013, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2013. Disponível em < https://goo.gl/3vNbyP >. Acesso em 06/11/2018.
4. BERTUCCI, J. L. O. Metodologia básica para elaboração de trabalhos de conclusão de curso. São Paulo: Atlas, 2011.
5. BONA. C. P. Pregão Eletrônico e o Princípio da Eficiência: um estudo de caso da comissão permanente de licitações de materiais da Prefeitura do Recife. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública). Universidade Federal de Pernambuco. 2015.
6. BRASIL. Constituição, 1988. Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em <https://goo.gl/wcYJYB>. Acesso em 03/12/2018.
7. _____. Lei no 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 1993. Disponível em <https://goo.gl/DVpQnt>. Acesso em 14/11/2018.

8. _____. Decreto nº 3.555 de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Diário Oficial da União, Brasília, 2000. Disponível em <https://goo.gl/qynxZq>. Acesso em 14/11/2018.

9. _____, Decreto nº 3.931 de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2001. Disponível em <https://goo.gl/BHHceH>. Acesso em 14/11/2018.

10. _____. Lei no 10.520 de 17 de julho de 2002. Dispõe sobre o pregão e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2002. Disponível em <https://goo.gl/JnMYYz>. Acesso em 14/11/2018.

11. _____. Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2005a. Disponível em <https://goo.gl/PUca35>. Acesso em 14/11/2018.

12. _____. Decreto nº 5.504 de 05 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Diário Oficial da União, Brasília, 2005b. Disponível em <https://goo.gl/CKgJ4Z>. Acesso em 14/11/2018.

13. _____. Decreto nº7.892 de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da União, Brasília, 2013. Disponível em <https://goo.gl/XtNegc>. Acesso em 14/11/2018.

14. CARVALHO, A. C.; OLIVEIRA, J. L. R.; ZIVIANI, F.; CHRISTINO, J. M. M. Celeridade, economicidade e eficiência do pregão eletrônico aplicado a gêneros alimentícios: um estudo sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Segundo Tempo (PST) do centro pedagógico da Universidade Federal de Minas Gerais. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 35. 2015, Fortaleza. Anais... Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Engenharia de Produção, 2015. Disponível em <https://goo.gl/chFJdy>. Acesso em 06/11/2018.

15. CIRQUEIRA, J. A. R. O tempo médio de duração do pregão eletrônico promovido pela procuradoria geral do ministério público do trabalho. Monografia (Bacharelado em Direito). Centro Universitário de Brasília, 2015.

16. COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Revista de Administração Pública, v.42, n.5. 2008.

17. DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

18. DINIZ, D. G. G. Aquisição de medicamentos em um hospital federal – a economicidade do pregão eletrônico. Monografia. Departamento de Administração da Universidade Federal da Paraíba. 2013.

19. DUARTE, N.; BITAR, J.; MIGLIOLI, J.; PEREIRA, M.; YODONO, N.; ARAÚJO, T.; DALLORA, M.; PAZIN-FILHO, A. Gestão de compras em um hospital de ensino terciário: um estudo de caso. Medicina, v. 48, n. 1. 2015.

20. FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M.; SILVEIRA, S. F. R. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. Revista de Administração Pública, v.46, n.6. 2010.

21. FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M.; SILVEIRA, S. F. R. Pregão eletrônico versus pregão presencial: estudo comparativo de redução de preço e tempo. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (online), v.16, n.1. 2011.

22. FROSSARD, L. Desafios da eficiência no contexto da gestão de compras de medicamentos em hospital público: o caso do Hospital das Forças Armadas – HFA. Dissertação (Mestrado em Administração). 2011.

23. GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B.; HERMANN, J. Economia Brasileira Contemporânea [1945-2010]. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011.

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

25. HELAL, D. H.; NEVES, J. A. B. Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. Interface, v.12, n. 3. 2010.

26. HOOD, C. The "new public management" in the 1980s: variations on theme. Accounting, Organization and Society, v.20, n.2. 1995.

27. HÖPFL, H. M. Post-bureaucracy and Weber's "modern" bureaucrat. Journal of Organizational Change Management, v.19, n.1. 2006.

28. LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. Fundamentos de Metodologia Científica. São Paulo: Atlas. 2003.

29. LITTIKE, D.; SODRÉ, S. A arte do improviso: o processo de trabalho dos gestores de um Hospital Universitário Federal. Ciência e Saúde Coletiva, v. 20, n. 10. 2015.

30. MEIRELLES, H. L.; BURLE FILHO, J. E.; BURLE, C. R. Direito Administrativo Brasileiro. 42 ed. São Paulo: Malheiros. 2016.

31. MELLO, C. B. Curso de Direito Administrativo. 27 ed. São Paulo: Malheiros. 2010.

32. MORGAN, C.; MURGATROYD, S. Total Quality Management in the Public Sector: an international perspective. Buckingham: Open University Press. 1994.

33. MOTTA, A. R. Combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia da Universidade de Campinas, Campinas, 2010.

34. PADILHA, A.; ARAÚJO, E.; SODRÉ, J. Influência das incertezas nas contratações públicas por intermédio do pregão eletrônico. Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, v. 7, n. 1. 2018.

35. PALUDO, A. Administração Pública. 3 ed. São Paulo: Campus. 2013.

36. PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. Revista de Administração de Empresas, v.45, n.1. 2005.

37. PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, v.120, n.1. 1996.

38. _____. Uma reforma da administração pública brasileira. Revista do Serviço Público, ano 49, n.1. 1998.

39. _____. A reforma gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública, v.34, n.4. 2000.

40. ROSILHO. Qual é o modelo legal das licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas. Dissertação (Mestrado em Direito). Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2011.

41. SILVA, E. Q.; ROCHA, R. M. Compras governamentais: uma análise das causas da morosidade do processo de compras no âmbito da FUB. Monografia (Especialização em Desenvolvimento Gerencial). Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

42. THOMPSON, F.; MILLER, H. T. New Public Management and Bureaucracy Versus Business Values and Bureaucracy. Review of Public Personnel Administration, v.23, n.4. 2003.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Gestão de imóveis públicos estaduais: avaliação de despesas e otimização no âmbito da desestatização de ativos imobiliários

- **Vinícius Oliveira Braz Deprá**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do RS, Brasil
  E-mail: vinicius-depra@spgg.rs.gov.br
- **Grazieli Testa**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do RS, Brasil
  E-mail: grazieli-testa@spgg.rs.gov.br
- **Guilherme Machado Guimarães**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do RS, Brasil
  E-mail: guilherme-guimaraes@spgg.rs.gov.br
- **Cidonea Machado Deponti**
  Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil
  E-mail: cidonea@unisc.br

Resumo

A presente pesquisa tem como tema a gestão de imóveis públicos estaduais, a partir da análise das despesas e da otimização no âmbito da desestatização de ativos imobiliários por meio de alienação. Para essa finalidade, busca-se responder ao seguinte problema: qual o impacto da alienação dos imóveis públicos estaduais, no âmbito da Política e do Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário, sobre as despesas incidentes e suportadas pelos órgãos públicos? Apresenta-se como hipótese a implementação de uma gestão que reduza a ociosidade e subutilização dos imóveis públicos, especialmente por meio da transparência e da correta destinação das receitas. A justificativa do estudo decorre da premissa de que a gestão eficiente dos imóveis públicos é essencial para evitar desperdícios e garantir que os recursos sejam utilizados de forma benéfica à sociedade. A metodologia empregada envolve revisão bibliográfica, estudo de caso e análise de dados. Como base para o desenvolvimento, o estudo se fundamenta na compreensão das diretrizes estabelecidas pela Lei 15.764/2021, que regula a política e o sistema de gestão do patrimônio imobiliário estadual, com foco na otimização do uso dos imóveis públicos. Essa legislação busca evitar a ociosidade, a subutilização e o desvio de finalidade dos imóveis, promovendo uma administração mais eficiente e transparente. Nesse contexto, torna-se essencial o monitoramento contínuo dos programas de gestão imobiliária estadual, assegurando a implementação de sistemas robustos e a divulgação clara dos dados – fatores indispensáveis ao sucesso dessa política. Os impactos positivos

de uma gestão eficiente dos imóveis públicos estaduais podem ser demonstrados pelos resultados de leilões realizados em 2025, que geraram desmobilização de capital de R$ 10 milhões e um ganho de capital de aproximadamente 30% ao comparar o valor arrecadado nas alienações com a avaliação dos imóveis. Além disso, o Valor Presente Líquido da opção pela alienação, considerando um horizonte de oito anos e as despesas dos imóveis, gerou um ganho 36,2% superior em relação à sua manutenção no patrimônio público. Conclui-se que a gestão dos ativos imobiliários estatais pode contribuir não apenas para o cumprimento da função social dos imóveis, mas também para o aumento da eficiência orçamentária, ao reduzir despesas e incrementar as receitas provenientes das alienações.

Palavras-chave: Gestão de Imóveis Públicos; Desestatização de Ativos Imobiliários; Otimização de Despesas.

1. INTRODUÇÃO

O Estado do Rio Grande do Sul possui atualmente um acervo de 13.841 imóveis distribuídos por todo o seu território. A gestão desse patrimônio é historicamente desafiadora, e o governo estadual tem buscado alternativas não apenas para reduzir os custos de manutenção dessas propriedades, mas também para evitar sua depreciação.

Grande parte da carteira imobiliária do Estado é composta por imóveis incorporados em decorrência de dívidas de particulares com a Fazenda Estadual. No passado, era comum a adjudicação de propriedades como forma de quitação desses débitos. No entanto, essa prática foi descontinuada, pois resultava na transferência ao Estado de bens que, em sua maioria, não se mostravam adequados à prestação de serviços públicos, configurando-se, portanto, como ativos de baixa ou nenhuma utilidade. Nessas circunstâncias, o governo acabava assumindo o papel de mero comerciante de imóveis, uma atividade que se distancia da missão institucional do poder público.

Adicionalmente, importa registrar que a venda de imóveis por parte do Estado é significativamente mais complexa do que a realizada por particulares. Diferentemente das operações rotineiras de mercado, a venda de um imóvel público exige, inicialmente, a verificação da inexistência de interesse por parte de órgãos estaduais, municipais ou federais. Confirmada a desnecessidade, passa-se à análise da documentação registral, a fim de identificar eventuais impedimentos.

Em seguida, o imóvel – dependendo de sua natureza, rural ou urbana – precisa ser avaliado por uma equipe técnica composta por arquitetos, engenheiros civis e agrônomos. Essa avaliação, que segue as diretrizes da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), especialmente as NBRs 14.653 e 12.721, bem como a legislação municipal e as resoluções do CONFEA, tem por objetivo estabelecer o valor de mercado do ativo. Trata-se de um processo criterioso, que demanda tempo e recursos, e que precisa ser repetido caso o laudo de avaliação expire[1]. Não são raros os casos em que a avaliação perde validade antes que o imóvel seja arrematado, em razão do elevado número de certames públicos que acabam desertos.

Historicamente, os imóveis só eram destinados à prestação de serviços públicos quando gestores estaduais ou municipais procuravam o Departamento de Administração do Patrimônio Imobiliário (DEAPE) em busca de espaços que atendessem a demandas específicas já existentes. Essa realidade começou a mudar com a implantação de um programa voltado à gestão eficiente dos imóveis dominiais. Atualmente, sempre que um novo imóvel é incorporado à carteira estadual, é enviado um e-mail a todos os agentes patrimoniais informando sobre sua disponibilidade. Essa medida tem gerado resultados positivos, especialmente para órgãos que pagam aluguel ou possuem demandas em regiões onde há imóveis vagos, os quais passaram a ser visitados e analisados para possível utilização. Essa nova abordagem, implementada recentemente, integra as ações do Programa RS Imóveis.

Criado com o objetivo de otimizar o uso dos imóveis públicos e evitar ociosidade, subutilização ou desvio de finalidade, o Programa RS Imóveis busca modernizar a legislação estadual sobre o tema e implementar

1 Segundo o parágrafo 1º do Art. 70 da Lei Estadual n.º 15.764/2021, o laudo de avaliação tem validade de 2 (dois) anos a partir de sua data de referência. A mesma norma em seu Art. 71 preconiza que, caso as condições físicas do imóvel sejam mantidas e não ocorram alterações substanciais nos parâmetros de mercado, o laudo não expirado pode ser revalidado por até mais 1 (um) ano.

ferramentas que promovam transparência e o acesso público às informações do patrimônio imobiliário.

A primeira etapa desse programa foi a promulgação da Lei nº 15.764, de 15 de dezembro de 2021, que estabelece a Política e o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado, bem como o Programa Permanente de Aproveitamento e Gestão Eficiente de Imóveis Públicos (RIO GRANDE DO SUL, 2021). A lei representa um marco na área ao prever medidas como: venda direta com desconto de até 40% do valor de mercado, permuta por área construída, utilização da planta genérica de valores para agilizar as avaliações e a manifestação de interesse privado para uso de imóveis e estruturação de parcerias público-privadas (PPPs).

A inovação na gestão do patrimônio imobiliário público, especialmente no contexto da Lei nº 15.764/2021 e do Programa RS Imóveis, se expressa de forma clara no desenvolvimento e uso de duas ferramentas digitais: o Mapa de Imóveis[2] e o portal Vendas Imóveis.[3] Essas plataformas representam um avanço significativo em termos de transparência, eficiência e participação cidadã.

O Mapa de Imóveis, lançado em 3 de maio de 2023, é um painel interativo que resultou do processo de higienização de parte das fichas cadastrais dos imóveis estaduais. A plataforma apresenta informações sobre localização, características, ocupação (como escolas, delegacias e postos de saúde) e permite a aplicação de filtros, geração de relatórios, além da consulta a bens disponíveis e àqueles em processo de alienação. A iniciativa amplia a transparência e também serve como referência para gestores públicos de diferentes esferas que buscam imóveis para a implementação de suas políticas públicas (BENITES, 2023).

Por sua vez, o portal Vendas Imóveis facilita o acesso da população às informações sobre imóveis em processo de venda pelo governo estadual. A plataforma permite a consulta de imóveis por município, tipo, faixa de preço e modalidade de venda (leilão aberto, segundo leilão com desconto e venda direta). Também oferece espaço para manifestação de interesse e sugestões de inclusão de imóveis no processo de alienação. Além de ampliar a publicidade das alienações, o portal tem como objetivo alcançar um público mais amplo, tornando os processos mais eficientes e participativos.

O lançamento do portal estava previsto para o primeiro semestre de 2024, mas devido aos eventos climáticos extremos que atingiram o Estado em maio daquele ano, o lançamento foi adiado para novembro, em conjunto com o anúncio da Estratégia Integrada de Habitação e do Programa de Gestão de Imóveis Públicos Estaduais para Habitação de Interesse Social (PGI-PEHIS).

Diante das necessidades urgentes de reconstrução do Estado, o governo do Rio Grande do Sul instituiu, por meio do Decreto nº 57.778, o Programa de Gestão de Imóveis Públicos Estaduais para Habitação de Interesse Social (PGIPEHIS) (RIO GRANDE DO SUL, 2024). O objetivo é utilizar de forma eficiente os imóveis públicos para ampliar o acesso à moradia digna e segura para famílias de baixa renda, contribuindo para a redução do déficit habitacional. Coordenado pela Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária (SEHAB) e pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), o programa será executado com base em três eixos principais: *retrofit* de imóveis públicos, permuta por área construída e destinação das receitas oriundas de alienações (ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO, 2025). Alinhadas a essa diretriz, as receitas obtidas com a venda de imóveis dominiais passaram a ser consideradas possíveis ativos a serem incorporados ao Fundo do Plano Rio Grande (Funrigs), com a finalidade de financiar habitações de interesse social.

Como parte da estratégia para incrementar a arrecadação e diminuir os custos com a manutenção dos imóveis, em janeiro de 2025 o governo estadual promoveu dez certames, ofertando 100 propriedades públicas com valor total estimado em R$ 43,78 milhões, considerando os preços mínimos (BENITES, 2024). O resultado foi a venda de 23 imóveis, com arrecadação de R$ 9,93 milhões.

Os imóveis mais procurados foram lojas, salas comerciais e terrenos urbanos, com destaque para os localizados em Porto Alegre, onde ocorreram nove alienações. Também houve vendas nos municípios de Maurício Cardoso, Passo Fundo, Jaguari, São Sepé,

2 Disponível em: https://rsimoveis.rs.gov.br/.

3 Disponível em: https://vendasimoveis.rs.gov.br/inicial.

Agudo, Santa Maria, Santana do Livramento, Pelotas e São Luiz Gonzaga.

Desde 2013, o Estado arrecadou R$ 25,9 milhões com a alienação de imóveis por meio de licitações, sendo R$ 9,93 milhões arrecadados somente em 2025, o que confirma a efetividade da nova abordagem e o impacto positivo da modernização na gestão patrimonial (PAIXÃO, 2025).

2. OBJETIVOS

A presente pesquisa tem como objetivo geral avaliar o impacto da alienação dos imóveis públicos estaduais sobre as despesas incidentes e suportadas pelos órgãos públicos.

Com efeito, a pesquisa busca entender como a desestatização dos ativos imobiliários pode otimizar a gestão do patrimônio imobiliário estadual, reduzindo a ociosidade e subutilização dos imóveis, garantindo-se que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e benéfica à sociedade. Este objetivo se fundamenta nas diretrizes estabelecidas pela Lei 15.764/2021, que regula a política e o sistema de gestão do patrimônio imobiliário estadual.

A pesquisa possui os seguintes objetivos específicos:

1) Avaliar se as inovações implantadas contribuíram para a efetiva aplicação das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 15.764/2021 na gestão do patrimônio imobiliário estadual, considerando os desafios e as oportunidades para a otimização do uso dos imóveis públicos.
2) Analisar os efeitos da alienação dos imóveis públicos sob o viés de uma gestão eficiente, comparando o Valor Presente Líquido (VPL) da opção pela alienação com a manutenção dos imóveis no patrimônio público, considerando um horizonte de oito anos.
3) Estudar os resultados dos leilões realizados em 2025 e avaliar o impacto da desmobilização e do ganho de capital sobre a gestão dos ativos imobiliários estaduais, examinando os valores arrecadados em comparação com as avaliações dos imóveis, propondo diretrizes para uma administração mais eficiente e transparente.

3. METODOLOGIA

Para avaliar a eficiência da gestão de imóveis públicos estaduais no contexto da alienação de ativos imobiliários, foi adotada uma abordagem quantitativa baseada na análise de fluxo de caixa descontado. O indicador utilizado para mensurar o impacto econômico da alienação foi o Valor Presente Líquido (VPL), aplicado a dois cenários: o Cenário Base, no qual os imóveis permanecem sob posse do Estado, gerando despesas recorrentes; e o Cenário Real, no qual os imóveis foram efetivamente alienados, resultando em desmobilização de capital e eliminação de custos operacionais futuros.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Lei Estadual 15764, de 15 de dezembro de 2021, é crucial para a gestão pública do patrimônio imobiliário no Rio Grande do Sul, na medida em que estabelece diretrizes que garantem uma administração mais eficiente e transparente.

Essa legislação visa sobretudo otimizar a utilização de imóveis públicos, evitando com isso a ociosidade e assegurando que esses bens atendam efetivamente às necessidades da população. Com a implementação do Programa Permanente de Aproveitamento e Gestão Eficiente, busca-se garantir que os imóveis sejam utilizados de maneira que melhorem a prestação de serviços essenciais.

Além disso, a lei promove uma maior transparência nas ações do governo, fomentando a responsabilidade na administração pública. Propicia, também, a integração entre diferentes políticas públicas, permitindo que o uso do patrimônio imobiliário se alinhe a iniciativas em áreas como segurança, saúde, educação, habitação, dentre outras, resultando em uma gestão mais holística e eficaz.

O Art. 2º da Lei Estadual 15.764/2021 estabelece diretrizes fundamentais para a Política e o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado, refletindo uma abordagem estruturada e pragmática na administração dos bens públicos. Veja-se:

> A Política e o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado observarão as seguintes diretrizes:
> I – gestão centralizada da política pública e administração descentralizada dos bens públicos;
> II – tomadas das decisões fundadas em análises de custo-benefício;
> III – adoção de práticas de mercado nas transações imobiliárias que envolvam o setor privado;

> IV – otimização do uso dos imóveis públicos, de modo a evitar ociosidades, subutilizações ou desvios de finalidade; e
> V – alinhamento entre os processos de gestão e administração do patrimônio imobiliário do Estado.

Com efeito, cada uma das diretrizes apresenta aspectos importantes que visam otimizar a gestão e, ainda, garantir que os imóveis cumpram sua função social.

No âmbito do presente estudo, destaca-se a importância de análises de custo-benefício nas tomadas de decisão. Significa dizer que os recursos públicos sejam utilizados de maneira racional e eficiente, priorizando projetos que tragam maior retorno social e econômico, evitando com isso ociosidade em prol de análise que alcance maior benefícios com o menor custo ao erário.

Com efeito, a pesquisa aborda a avaliação das despesas incidentes e suportadas pelos órgãos públicos com a manutenção dos imóveis públicos estaduais, bem como a investigação dos efeitos da alienação dos bens sobre a eficiência orçamentária. Esses aspectos estão alinhados com a diretriz de tomar decisões baseadas em análises de custo-benefício, pois a pesquisa busca identificar oportunidades de redução de custos e otimização dos recursos financeiros por meio da desestatização dos ativos imobiliários.

Além disso, a pesquisa também foca na redução da ociosidade e subutilização dos imóveis públicos e na transparência e correta destinação das receitas provenientes da alienação dos imóveis. Esses objetivos estão diretamente relacionados com a diretriz de otimizar o uso dos imóveis públicos, evitando que fiquem ociosos ou subutilizados, e garantindo que sejam utilizados de forma eficiente e transparente.

A partir dessa abordagem, evidencia-se que o contexto do tema está amparado pela doutrina. Como se sabe, as noções de Estado, governo, administração pública e também gestão pública são tópicos que não podem ser tratados de maneira isolada, na medida em que uma linha os vincula, linha essa que que busca, sobretudo, uma melhor qualidade de vida (CASTELAZO, 2009, p. 13).

E a sociedade atual, vivendo sob uma perspectiva de sociedade em rede, vem determinando nas duas últimas décadas uma transformação estrutural e multidimensional no mundo, constituindo-se, hoje, no núcleo da nossa organização social (CASTELLS, 2005).

Ocorre que a introdução de tecnologia, por si só, não assegura nem a produtividade, nem a inovação, nem melhor desenvolvimento humano. Para isso acontecer, outros setores precisam estar conjugados e conectados com a tecnologia, tais como, a educação, a cultura, a reestruturação espacial, o desenvolvimento de infraestruturas, a mudança organizacional e a reforma institucional.

Com isso, a criação de ferramentas que buscam tornar mais eficiente a integração operacional nos três níveis de governo assenta a perspectiva de Katter e Karo, ao alicerçar inovações no serviço público, encaixando com eficiência novas soluções e serviços de tecnologia da informação, abrindo caminhos para o emprego de modelos inovadores para ser aplicado no âmbito da gestão pública. Veja-se:

> Public service innovations: these are efforts to significantly change the way a service such as education or health is delivered. On the one hand, most countries try to maintain public trust in and legitimacy of classic Weber Type II organizations and to squeeze maximum efficiencies while new ICT-based solutions and services are being developed by other public sector organizations, often i-labs, or by start-ups that could also lead the way for socialization (or copying) of the developed service models. In this sense, public services are in many countries also an important "market" for private innovations. For instance, in most Western economies, public spending constitutes about 30-50% of GDP. (KATTEL; KARO, 2016)

Com isso, a despeito da crítica de que "as organizações do setor público estão usando novas possibilidades tecnológicas, mas, até agora, suas habilidades de inovação estão primariamente concentradas em processos administrativos internos" (EGGER; SINGH, 2009, apud TONURIST; KATTER; LEMBER, 2015, p. 1820), observa-se que a perspectiva de inovação a partir da disponibilização das informações tem sido corolário da necessidade cada vez mais atual de que a transparência permita identificar a coadunar a expectativa da modernização estatal com o emprego cada mais adequado de softwares e mecanismos tecnológicos sem olvidar acerca da preservação das informações referentes à gestão pública.

Conforme já referido, o desenvolvimento de ferramentas de inovação foi importante para melhorar a

qualidade da informação sobre os imóveis estaduais e, com isso, houve maior segurança na destinação das propriedades para alienação, a partir da sua transparência perante a sociedade, especialmente no caso do Mapa de Imóveis, que resultou do processo de higienização de parte das fichas cadastrais dos imóveis estaduais. O seu acesso se dá pelo site: rsimoveis.rs.gov.br.

Inclusive no âmbito do Tribunal de Contas do Estado, a ferramenta foi objeto de pauta positiva ao abordar a transparência ativa na gestão dos bens públicos estaduais, conforme se verifica a seguir:

Figura 1 – Divulgação do RS Imóveis pelo Tribunal de Contas do Estado

Relatório elaborado pelo TCE-RS inspira lançamento de plataforma de imóveis do Governo do Estado

3 de maio de 2023 - 14:45

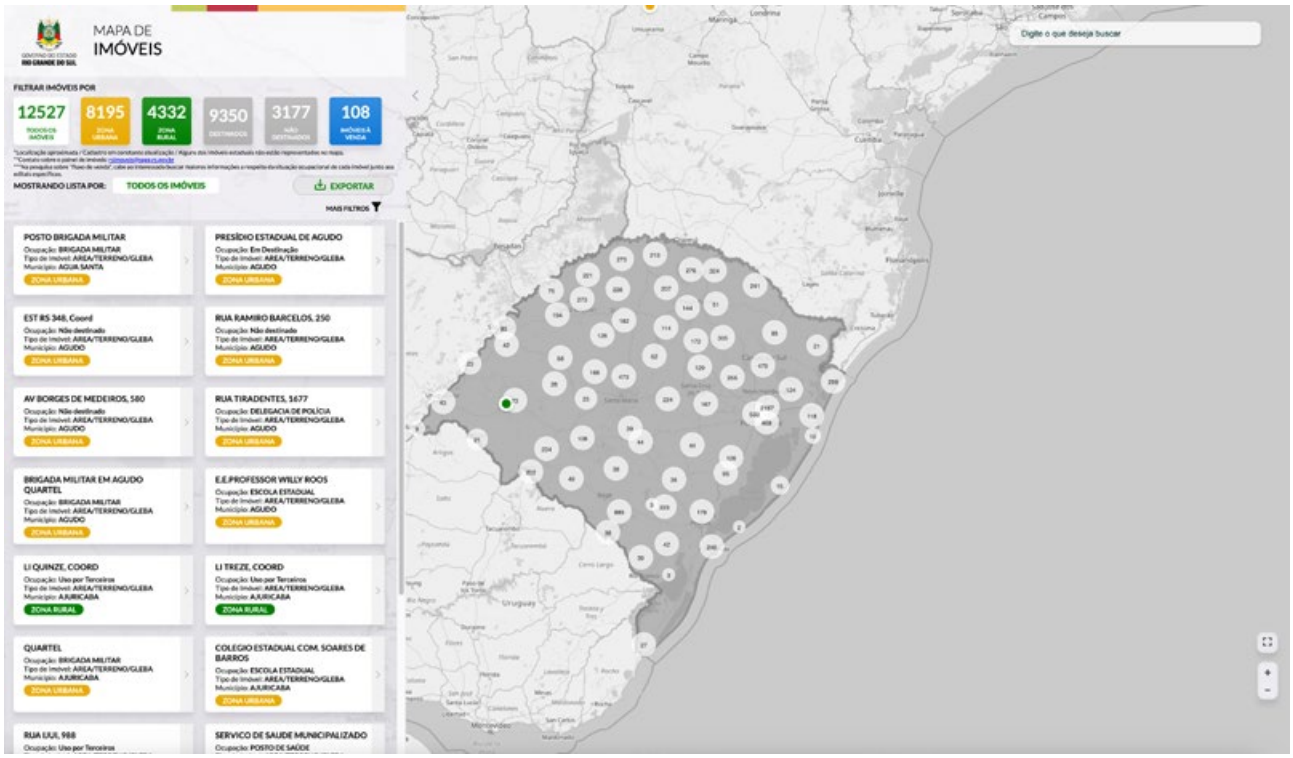
Inspirado pelo Relatório da Transparência Ativa Estadual, elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS), o Governo do Estado lançou hoje (3) uma plataforma interativa com informações sobre o patrimônio constituído de 12.647 imóveis espalhados pelo RS. O documento do tribunal, responsável pela avaliação de sites e portais de organismos e entidades públicas do Estado, foi organizado em 2021 e divulgado no ano seguinte.

Na cerimônia de lançamento, realizada no auditório do Centro Administrativo Fernando Ferrari, em Porto Alegre, o presidente do TCE-RS, conselheiro Alexandre Postal, lembrou que a corte de contas gaúcha é parceira do gestor público. "Nosso servidores são extremamente qualificados para estar ao lado do contribuinte e garantir a melhor aplicação dos recursos públicos", acrescentou.

Fonte: https://tcers.tc.br/noticia/relatorio-elaborado-pelo-tce-rs-inspira-lancamento-de-plataforma-de-imoveis-do-governo-do-estado/

Veja-se a tela inicial e sua navegabilidade:

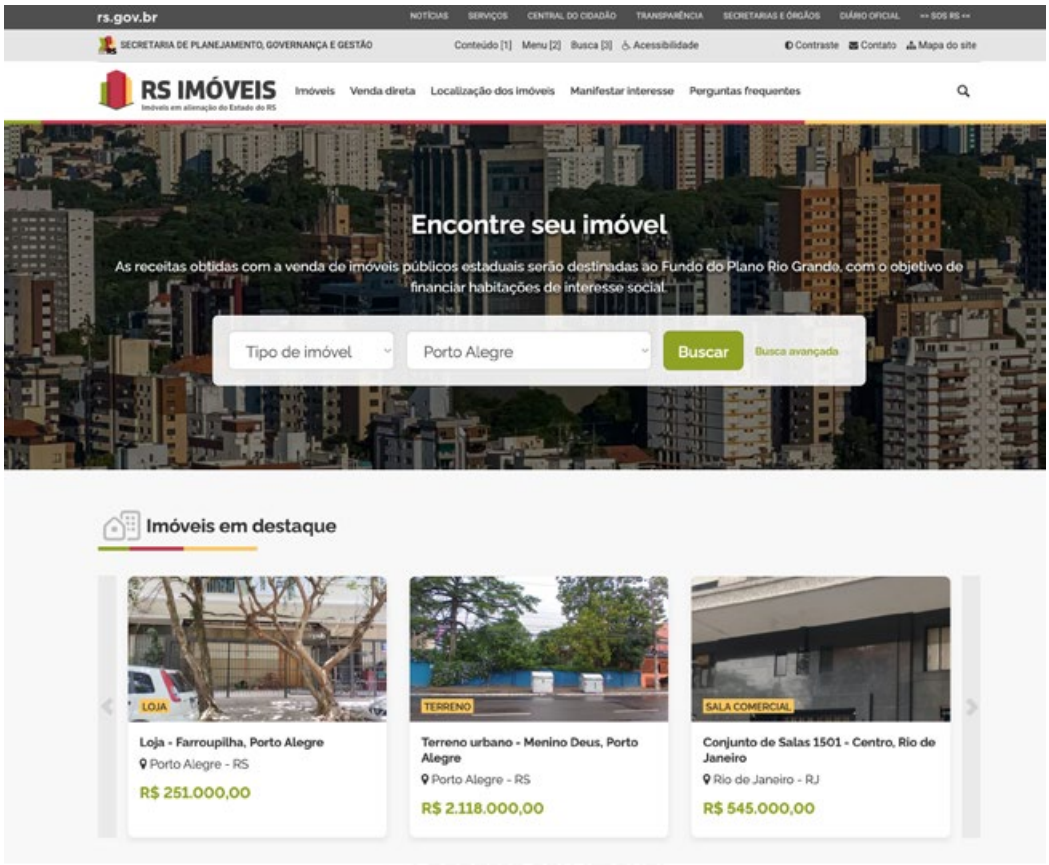
Figura 2 – Página do Mapa de Imóveis



Fonte: https://rsimoveis.rs.gov.br

Além disso, o portal Vendas Imóveis facilita o acesso da população às informações sobre imóveis em processo de venda pelo governo estadual, tendo sido uma ferramenta muito importante para a divulgação dos imóveis aptos a alienação. Seu acesso é feito pelo site: vendasimoveis.rs.gov.br, e possui navegabilidade simplificada, facilitando as informações a respeito dos imóveis que estão destinados à alienação:

Figura 3 – Divulgação do RS Imóveis pelo Tribunal de Contas do Estado



Fonte: vendasimoveis.rs.gov.br

E, assim, diante do desenvolvimento das ferramentas de inovação buscando a qualidade nas informações para a melhor compreensão dos ativos imobiliários estaduais no âmbito da transparência ativa, tem-se uma melhor informação desses dados perante a sociedade, inclusive para viabilizar o acesso à desestatização destes ativos, por meio da alienação pública. Com efeito, tem-se "o aprimoramento da gestão de ativos pode levar a melhores resultados em muitas áreas da gestão pública [...] como mais receitas, menos despesas, recursos adicionais para novos investimentos." (MEJÍA; PAREJA; FARIAS; 2023, p. 14).

Feito este contexto, passa-se a analisar os efeitos da alienação dos imóveis públicos sob o viés de uma gestão eficiente, comparando o Valor Presente Líquido (VPL) da opção pela alienação com a manutenção dos imóveis no patrimônio público, considerando um horizonte de oito anos.

3.1. O QUE É O VALOR PRESENTE LÍQUIDO (VPL)

Conforme Fabozzi (2008) e Assaf Neto (2012), o Valor Presente Líquido (VPL) é um instrumento de análise de viabilidade econômica que consiste em trazer para o valor presente os fluxos de caixa futuros esperados de um projeto ou investimento, descontados por uma taxa de atratividade. Trata-se de uma das técnicas mais utilizadas em análises financeiras para tomada de decisão, pois considera o valor do dinheiro no tempo e permite comparar alternativas com base em seus retornos ajustados ao risco. O VPL é calculado a partir da seguinte fórmula:

Em que:

$$VPL = \sum_{t=0}^{n} \frac{FCt}{(1+i)^t}$$

- FCt : fluxo de caixa no período t
- i: taxa mínima de atratividade (TMA)
- t: período considerado (de 0 até n)

O VPL positivo indica que o projeto é economicamente viável, uma vez que o retorno estimado supera o custo de oportunidade do capital empregado.

3.2. JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO VPL COMO INDICADOR

A escolha do VPL como instrumento central de análise justifica-se por seu reconhecimento como um dos indicadores mais adequados para avaliação da viabilidade econômica. A NBR 14653, que trata da avaliação de bens, recomenda expressamente o uso do VPL para análises comparativas baseadas em fluxos de caixa projetados, com aplicação de uma taxa de desconto que reflita o custo de oportunidade de igual risco.

No contexto da presente pesquisa, a aplicação do VPL permitiu comparar os efeitos econômicos da alienação de imóveis em relação à sua manutenção no patrimônio público. Ao considerar receitas, despesas e economia de custos ao longo do tempo, a metodologia oferece uma visão clara e quantificável do impacto da política de desestatização.

3.3. TAXA MÍNIMA DE ATRATIVIDADE (TMA)

A Taxa Mínima de Atratividade (TMA) representa a taxa de retorno exigida para que um investimento seja considerado atrativo. Ela corresponde ao custo de oportunidade do capital, ou seja, ao retorno mínimo que se espera obter em projetos de risco equivalente.

Para fins desta análise, adotou-se uma TMA de 12% ao ano, conforme previsto no Decreto nº 46.428, de 23 de junho de 2009 (RIO GRANDE DO SUL, 2009), que estabelece os juros legais aplicáveis aos valores em atraso no âmbito estadual. Considerou-se que essa taxa reflete adequadamente o custo de oportunidade para o Estado, além de estar em consonância com parâmetros legais previamente definidos.

3.4. CONSTRUÇÃO DO FLUXO DE CAIXA

O fluxo de caixa projetado para a análise do VPL foi composto por dois elementos principais:

- **Período inicial (t = 0)**, correspondente ao momento da alienação dos imóveis;
- **Períodos subsequentes (t = 1 a 8)**, referentes aos oito anos seguintes, com projeção das despesas associadas aos imóveis.

Para o **Cenário Base**, o fluxo de caixa negativo corresponde às despesas estimadas com a manutenção dos imóveis (como condomínio, energia elétrica, água e segurança). Já para o **Cenário Real**, a alienação elimina essas despesas, gerando fluxos de caixa positivos no valor equivalente aos custos evitados.

A seguir, detalham-se os critérios adotados para estimar os fluxos de caixa de ambos os cenários:

a) Valor Inicial:

- **Cenário Base:** considerou-se o valor dos imóveis com base nos laudos de avaliação que embasaram a licitação, refletindo o valor patrimonial estimado.
- **Cenário Real**: utilizou-se o **valor efetivamente arrecadado** com a alienação dos imóveis, conforme registrado nos leilões realizados.

b) Despesas Anuais: As despesas anuais foram estimadas com base nos registros históricos de custos operacionais dos imóveis vendidos. Foram incluídas despesas com condomínio, segurança, água e esgoto e energia elétrica. Após a coleta desses dados, procedeu-se à aplicação da correção monetária com base na expectativa do IPCA para os anos futuros, conforme projeções constantes no Boletim Focus do Banco Central, de 28/02/2025.

c) Custo Evitado (Cenário Real): Considerando que, no cenário de alienação, os imóveis não mais geram despesas operacionais para o Estado, os valores que seriam despendidos foram computados como fluxos positivos. Trata-se de um benefício econômico indireto, decorrente da eliminação de custos futuros.

3.5. TABELA DE FLUXO DE CAIXA

A tabela a seguir apresenta os fluxos de caixa projetados para os dois cenários, ao longo de um horizonte temporal de oito anos, além do valor inicial arrecadado ou estimado:

Tabela 1 – Fluxo de Caixa – Cenário Base x Cenário Real

Período	Cenário Base (Não alienação)	Cenário Real (Alienação)
Inicial	R$ 7.559.442,32	R$ 9.818.683,58
2025	-R$ 36.895,81	R$ 36.895,81
2026	-R$ 38.519,23	R$ 38.519,23
2027	-R$ 40.059,99	R$ 40.059,99
2028	-R$ 41.562,24	R$ 41.562,24
2029	-R$ 41.562,24	R$ 41.562,24
2030	-R$ 43.120,83	R$ 43.120,83
2031	-R$ 43.120,83	R$ 43.120,83
2032	-R$ 44.737,86	R$ 44.737,86
VPL	**R$ 7.357.860,44**	**R$ 10.020.265,46**

Observa-se que o VPL do Cenário Real, no qual os imóveis foram alienados, foi superior em 36,2% em relação ao Cenário Base, indicando um ganho de eficiência orçamentária decorrente da política de desmobilização de ativos.

3.6. LIMITAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA

Embora a metodologia baseada no VPL ofereça uma análise econômica sólida, é importante ressaltar que ela depende de premissas que podem variar com o tempo, tais como: estimativas inflacionárias futuras (IPCA), custos operacionais dos imóveis e taxa de desconto adotada.

Além disso, a análise não contempla variáveis intangíveis, como o eventual uso social dos imóveis, as despesas burocráticas na gestão dos imóveis dominiais, ou o impacto urbanístico das alienações. Tais aspectos, embora relevantes, escapam ao escopo desta avaliação, centrada nos efeitos orçamentários e financeiros da política de gestão patrimonial.

Ainda assim, os resultados obtidos demonstram que a alienação de imóveis públicos, quando conduzida com base em critérios técnicos e legais, pode representar uma estratégia eficiente para reduzir despesas, evitar ociosidade patrimonial e gerar receitas adicionais para o Estado.

4. CONCLUSÃO

O estudo apresentado demonstra a eficiência na gestão de imóveis públicos estaduais, na medida em que os impactos positivos podem ser demonstrados pelos resultados de leilões realizados em 2025, que geraram desmobilização de capital de R$ 10 milhões e um ganho de capital de aproximadamente 30% ao comparar o valor arrecadado nas alienações com a avaliação dos imóveis.

Com efeito, esse desempenho demonstra que, ao adotar uma abordagem mais estratégica e técnica na alienação dos ativos imobiliários, o Estado consegue não apenas reduzir gastos com a manutenção de imóveis subutilizados, como também gerar receitas expressivas.

O fato de os imóveis terem sido vendidos por valores superiores ao estimado inicialmente também sugere que houve maior profissionalização na condução dos processos de venda, maior transparência e, possivelmente, uma maior confiança do mercado nos projetos de desestatização.

Esse tipo de operação abre espaço para que os recursos arrecadados sejam direcionados a políticas públicas mais prioritárias, como aquelas decorrentes do Programa de Gestão de Imóveis Públicos Estaduais para Habitação de Interesse Social (PGIPEHIS), que tem o objetivo de promover a utilização eficiente dos imóveis públicos estaduais para assegurar a máxima efetividade no acesso à moradia para famílias de baixa renda, reduzindo o déficit habitacional.

Esses resultados reforçam, portanto, a importância de se manter políticas de gestão patrimonial voltadas à eficiência, à valorização dos ativos e à geração de valor para a sociedade.

Observa-se, ainda, que o Valor Presente Líquido da opção pela alienação, considerando um horizonte de oito anos e as despesas dos imóveis, gerou um ganho 36,2% superior em relação à sua manutenção no patrimônio público.

Esse dado evidencia que, ao longo do tempo, os custos com custeio associados à manutenção desses bens geram uma despesa considerável, de modo que a análise pelo VPL é especialmente relevante porque incorpora a dimensão temporal dos fluxos de caixa, permitindo uma avaliação mais precisa do impacto financeiro real da decisão.

Esse ganho percentual significativo aponta que a alienação, além de gerar receita imediata, representa uma escolha racional do ponto de vista econômico e fiscal, ao evitar despesas futuras com ativos que muitas vezes não cumprem função pública relevante ou estão subutilizados.

Dessa forma, os resultados confirmam que uma política estruturada de avaliação e alienação de imóveis pode contribuir diretamente para as despesas públicas e a otimização do uso dos recursos públicos, atendendo às diretrizes preconizadas pela Lei 15.764/2021, da tomada de decisões fundadas em análises de custo-benefício e também otimização do uso dos imóveis públicos, de modo a evitar ociosidades, subutilizações ou desvios de finalidade.

6. Referências

1. ASSAF NETO, Alexandre. Matemática financeira e suas aplicações. Ed. Atlas, 2012.
2. ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO. Governo investirá quase meio bilhão de reais em Estratégia Integrada de Habitação. [Porto Alegre]: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 03 de setembro de 2024. Disponível em: https://www.estado.rs.gov.br/governo-investira-quase-meio-bilhao-de-reais-em-estrategia-integrada-de-habitacao. Acesso em: 18 de abr. 2025.
3. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 12.721:2006: Avaliação de custos unitários de construção para incorporação imobiliária e outras disposições para condomínios de edifícios. São Paulo, 28 ago. 2006.
4. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 14.653:2019: Avaliação de bens. São Paulo, 27 jun. 2019.
5. BENITES, Vagner. Governo lança Painel de Imóveis do Rio Grande do Sul. [Porto Alegre]: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 03 de maio de 2023. Disponível em: https://www.estado.rs.gov.br/governo-lanca-painel-de-imoveis-do-rio-grande-do-sul. Acesso em: 18 de abr. 2025.
6. BENITES, Vagner. Governo publica editais para leilão de 100 imóveis. [Porto Alegre]: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 25 de novembro de 2024. Disponível em: https://www.estado.rs.gov.br/governo-lanca-painel-de-imoveis-do-rio-grande-do-sul. Disponível em: https://www.estado.rs.gov.br/governo-publica-editais-para-leilao-de-100-imoveis. Acesso em: 18 de abr. 2025.
7. CASTELAZO; José R., Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa. La Modernización de la Administración Pública en México. 2019. Revista Administración Pública, XLIV (3), 13-33. Disponível em: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/19503. Acesso em: 10 Jan. 2025.
8. CASTELLS, Manuel, A sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. *In*: Conferência promovida pelo Presidente da República, 2005, Lisboa. CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). A sociedade em Rede: do Conhecimento à acção política. Lisboa: Casa da Moeda, 2005.
9. FABOZZI, Frank J. Handbook of Finance: Financial markets and instruments. Ed. Jhon Wiely & sons Inc., 2008.
10. KATTEL, Rainer; KARO, Erkki. Start-Up Governments, or Can Bureaucracies Innovate? 2016. Disponível em: https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/start-up-governmentsor-can-bureaucracies-innovate. Acesso em: 20 Jan. 2025.
11. MEJÍA, Maurício Garcia; PAREJA, Alejandro; FARIAS, Pedro. Nossa Riqueza Inexplorada. Washington: BID, 2023.

12. PAIXÃO, Karine. Estado arrecada cerca de R$ 10 milhões com leilões de 23 imóveis em 11 municípios em janeiro. [Porto Alegre]: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 25 de fevereiro de 2025. Disponível em: https://www.estado.rs.gov.br/estado-arrecada-cerca-de-r-10-milhoes-com-leiloes-de-23-imoveis-em--11-municipios-em-janeiro. Acesso em: 18 de abr. 2025.

13. TRIBUNAL DE CONTAS DO RS. Relatório elaborado pelo TCE-RS inspira lançamento de plataforma de imóveis do Governo do Estado. Disponível em: https://tcers.tc.br/noticia/relatorio-elaborado-pelo-tce-rs--inspira-lancamento-de-plataforma-de-imoveis-do-governo-do-estado/. Acesso em: 20 Mar. 2025.

14. RIO GRANDE DO SUL. Decreto n.º 57.778, de 4 de setembro de 2024. Institui o Programa de Gestão de Imóveis Públicos Estaduais para Habitação de Interesse Social – PGIPEHIS, no âmbito da Política Estadual de Interesse Social – PEHIS, instituída pela Lei nº 16.138, de 7 de junho de 2024 e da Política e do Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado, dispostos na Lei nº 15.764, de 15 de dezembro de 2021, Porto Alegre, 6 de setembro de 2025. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=75529&hTexto=&Hid_IDNorma=75529. Acesso em: 18 de abr. 2025.

15. _____. Decreto n.º 46.428, de 23 de junho de 2009. Regulamenta o Fundo Estadual de Gestão Patrimonial – FEGEP -, criado pela Lei n° 12.144, de 1° de setembro de 2004. Disponível em: https://ww3.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/dec%2046.428.pdf. Acesso em: 18 de abr. 2025.

16. _____. Governo lança Painel de Imóveis do Rio Grande do Sul. Disponível em: https://www.estado.rs.gov.br/governo-lanca-painel-de-imoveis-do-rio-grande-do-sul. Acesso em: 12 de jan. 2025.

17. _____. Lei n.º 15.764, de 15 de dezembro de 2021. Dispõe sobre a Política e o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Estado, bem como o Programa Permanente de Aproveitamento e Gestão Eficiente de Imóveis Públicos, Porto Alegre, 15 de dezembro de 2021. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2015.764%20COM%20PDFS.pdf. Acesso em: 18 de abr. 2025.

18. _____. Mapa de Imóveis – "RS Imóveis". Disponível em: https://rsimoveis.rs.gov.br. Acesso em: 08 de jan. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Gestão fiscal e o comportamento do desempenho orçamentário do estado de Mato Grosso: análise da série histórica do PPA 2020–2023

• **Karina Tibau**
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
E-mail: karinatibau@seplag.mt.gov.br

• **Priscila Albuquerque Albuês**
Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso, Brasil
E-mail: priscila.albues@sefaz.mt.gov.br

Resumo

A utilização eficiente dos recursos públicos é um princípio fundamental para que a administração pública atinja suas metas. Neste cenário, este texto analisa os impactos da gestão fiscal e da eficiência da administração pública na esfera socioeconômica do estado. Desde a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, que visa restringir despesas desnecessárias na administração pública, os indicadores sociais e econômicos começaram a ser empregados para avaliar o nível de desenvolvimento. O propósito deste estudo é examinar o efeito da gestão fiscal no investimento social do estado. O referencial teórico baseou-se no sistema fiscal brasileiro, bem como nos conceitos de orçamento público e administração fiscal. A metodologia utilizada envolve a avaliação dos efeitos das políticas públicas de um programa específico, com base em informações obtidas dos relatórios do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças e do Relatório Anual de Ação Governamental. O estudo abrange a receita pública e a execução orçamentária no período de 2020 a 2023, investigando possíveis correlações com a variação do Produto Interno Bruto (PIB) estadual.

Palavras-chave: Gestão fiscal; Receita pública; Execução orçamentária.

1. INTRODUÇÃO

O Estado busca eficiência na administração dos recursos públicos, portanto, é imprescindível empregar ferramentas para que seja possível satisfazer as demandas sociais. O orçamento público é o instrumento mais assertivo para administrar os recursos públicos, pois com ele é possível acompanhar se o planejamento inicial e o resultado final no atendimento às demandas sociais estão realizados de maneira adequada. O governo deve tomar decisões sobre como distribuir seus recursos, diante disso a eficiência do gasto público é importante pois possibilita que o governo obtenha o máximo de resultados com os recursos disponíveis. Demonstrando que a otimização da eficiência do gasto público favorece o desenvolvimento econômico.

Considerando que o tema deste trabalho é a análise da gestão fiscal e o resultado econômico para o Estado, a pesquisa busca responder à seguinte pergunta: a gestão fiscal do Governo de Mato Grosso no período de 2020 a 2023, com base no Programa 511, foi eficiente na gestão dos recursos públicos e no desenvolvimento econômico?

1.1 GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

Para atender às demandas sociais como saúde, educação, saneamento, transporte e segurança entre outros, o Estado tem o dever de buscar meios para concretizar essas necessidades públicas. O orçamento é a forma mais apropriada e que deve ser seguida para se fazer a correta gestão dos recursos públicos, assim como permitir o acompanhamento do planejamento público e da execução ao atendimento das demandas sociais, cumprindo não somente a finalidade pública e social, mas também à legislação que rege os princípios norteadores da administração pública. (TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO, 2016).

Conforme apresentado pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso, no Curso de Extensão Cidadania e Controle Social (2016), entende-se por política pública a junção de um planejamento tributário bem estruturado com programas elaborados pelo governo que concedem incentivos fiscais com o intuito de desenvolvimento econômico, que serão efetivados quando as ações forem colocadas em prática em benefício da população. O Estado é o responsável pela efetivação das políticas públicas, que por muitas vezes podem ser delegadas a outros entes públicos, ou até mesmo privados.

As políticas públicas também podem ser vistas como os direitos sociais assegurados pela Constituição Federal, com o objetivo de concretizar esses direitos, que são de ordem econômica e social, garantindo um maior equilíbrio e desenvolvimentos sociais e econômicos. No âmbito tributário o Estado tende a intensificar seu trabalho na busca do equilíbrio social, para que dessa forma a sociedade se estabeleça de modo igualitário, diminuindo as desigualdades que estão presentes em todas as regiões do país. (DOMINGOS, 2015).

Para conseguir cumprir as políticas públicas que foram planejadas, o Estado deve seguir o que está estabelecido no orçamento público, que é um documento onde são registradas as despesas autorizadas pelo Poder Legislativo, levando em conta as prioridades da administração pública em todas as esferas. A elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, estima a receita, aloca recursos e fixa as despesas de acordo com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. (TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO, 2016).

A gestão moderna demanda eficiência e requer uma gestão democrática dos recursos públicos. A concepção de que as ações governamentais devem resolver os desafios enfrentados pela sociedade serviu como base para o planejamento estratégico apresentado, especialmente:

1) Cobrança de resultados;
2) Responsabilização de gestores;
3) Fixação de metas para as ações;
4) Indicadores de desempenho para medir a eficácia dos programas.

1.2 ORÇAMENTO PÚBLICO

A partir da Constituição de 1988, o orçamento federal passou a ser elaborado segundo as normas constitucionais e composto de três peças:

a) Orçamento Fiscal;
b) Orçamento da Seguridade Social; e,
c) Orçamento das Empresas Estatais.

Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, ocorreu significativa mudança na estrutura do regime fiscal no Brasil. O orçamento público passou a ser visto como essencial na política fiscal do governo, estabilizando e ampliando os níveis de atividade econômica. Considerando o orçamento como resultado do processo de avaliação de demandas e de escolhas entre alternativas, Giacomoni (2023, p. 50) destaca:

> Ver o orçamento como o plano das realizações da administração pública é chamar a atenção para o seu importante papel como instrumento de gestão, de administração. Ao antecipar os fluxos de arrecadação e de pagamento, o orçamento é, portanto, um instrumento financeiro.

No orçamento público, a classificação por programas é uma maneira de organizar e apresentar as despesas do governo que busca relacionar os recursos financeiros com os resultados e objetivos das políticas públicas. Segundo Giacomoni (2023, p. 96), "cada programa finalístico é idealizado como solução governamental para alcançar um objetivo que estará associado a um indicador e a uma meta e terá uma unidade responsável".

O orçamento público é mais do que um documento técnico, ele reforça as políticas públicas implementadas pelo Estado com o objetivo de atender às necessidades e desejos da sociedade.

1.3 GESTÃO FISCAL E CONTROLE

A Gestão Fiscal e Controle exercem um papel crucial para garantir a responsabilidade fiscal, a transparência e a eficiência no uso dos recursos públicos. A relação entre gestão fiscal e controle está intimamente ligada à administração eficiente dos recursos públicos por parte dos governos e organizações através de ações estratégicas e mecanismos que visam:

I. GESTÃO FISCAL.

a) planejar, organizar e executar o orçamento público: definindo metas e prioridades para o uso dos recursos;
b) arrecadar tributos e outras receitas: garantindo a entrada de recursos para o financiamento das atividades;
c) controlar os gastos públicos: assegurando a aplicação eficiente e eficaz dos recursos.
d) prestar contas à sociedade: informando sobre a origem e a aplicação dos recursos.

II. CONTROLE.

a) fiscalizar a execução orçamentária: verificando se a aplicação dos recursos corresponde com o planejado.
b) acompanhar os indicadores fiscais: monitorando a saúde fiscal da entidade pública.
c) combater fraudes e a corrupção: garantindo a lisura e a probidade.

Dessa forma, a gestão fiscal e o controle são essenciais para garantir a sustentabilidade das finanças públicas, promover o desenvolvimento social, combater a corrupção e a fraude e na construção de um estado mais justo, eficiente, transparente e responsável.

A LRF prevê em seu art. 1º que:

> A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o compromisso de metas e resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar (BRASIL, 2000, p.1).

Nota-se que a LRF é sustentada por três pilares essenciais: planejamento, orçamento e controle.

4) Planejamento: Obrigatoriedade da elaboração do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
5) Orçamento: estabelece limites rígidos para as despesas públicas, com o intuito de evitar o endividamento e garantir o equilíbrio fiscal.
6) Controle: instituiu mecanismos rigorosos de controle, acompanhamento e monitoramento da execução orçamentária e financeira.

1.4 RECEITA E DESPESA – QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

A conexão entre a receita, a despesa e a qualidade dos gastos públicos é crucial para a estabilidade fiscal e o progresso de uma nação. Entender essa dinâmica é fundamental para a discussão acerca da eficácia das políticas públicas e do bem-estar social. Os procedimentos de arrecadação e aplicação de recursos públicos não são aleatórios, mas orientados por princípios que buscam a justiça, a eficácia e a transparência.

A receita pública vai além da simples obtenção de recursos, desempenhando funções estratégicas como o financiamento das ações governamentais, fomento ao progresso social, incentivo ao crescimento econômico e estabilização da economia.

Conceitua-se como receita todo recebimento ou ingresso de recursos arrecadados pela entidade, com o fim de ser aplicado em gastos operacionais e de

administração, ou seja, todo recurso obtido pelo estado para atender as despesas públicas. (JUND, 2006, p. 146)

A despesa pública representa a utilização dos recursos obtidos para o financiamento das atividades governamentais. A sua utilização obedece a princípios fundamentais que asseguram a responsabilidade fiscal, a eficácia e a equidade. Assim, desempenha funções estratégicas para o progresso da entidade, como a oferta de serviços públicos indispensáveis, estímulo ao crescimento econômico, diminuição das disparidades sociais e estabilização da economia.

Dessa forma, os Dispêndios Orçamentários são os gastos que a entidade de direito público realiza para a manutenção de serviços existentes e para criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, visando à satisfação das necessidades coletivas, precisando ser autorizada no orçamento ou em créditos adicionais, pois nem todos os valores que saem da Administração Pública diminuem o seu patrimônio. (Silva, 2013, p. 120)

Otimizar a qualidade dos gastos públicos é um desafio para toda a administração pública, demandando uma ação conjunta entre o governo, a sociedade civil e o setor privado. Existem várias ações que podem ser implementadas para atingir essa meta, com ênfase na eficiência, eficácia, equidade, transparência e responsabilidade social.

2. OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é analisar a eficiência da gestão fiscal do Estado de Mato Grosso no período de 2020 a 2023, com base no Programa 511 – Modernização da Gestão Fiscal, considerando os resultados fiscais atrelados à capacidade econômica do Estado.

São objetivos específicos deste trabalho:

- Compilar os resultados das políticas públicas do Programa 511 – Modernização da Gestão Fiscal, pertencente ao Eixo III – Gestão Pública moderna e eficiente;
- Analisar o desempenho dos indicadores das políticas públicas do Programa 511 – Modernização da Gestão Fiscal, pertencente ao Eixo III – Gestão Pública moderna e eficiente no período 2020-2023.

3. METODOLOGIA

A pesquisa quanto aos objetivos é descritiva. Segundo Gil (2009), as pesquisas descritivas têm como finalidade principal a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas aparece na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

Quanto aos meios, a pesquisa classifica-se como bibliográfica e documental. Bibliográfica porque foi necessária uma compilação prévia de um referencial teórico, desenvolvido em material publicado em livros, artigos e legislação. Documental porque foram realizados um levantamento e uma análise de documentos internos da Secretaria da Fazenda do Estado de Mato Grosso (SEFAZ-MT), cujos conteúdos não são de domínio público.

Para a construção do banco de dados, o trabalho utiliza dados sobre a receita realizada, gastos públicos, indicadores das políticas públicas no período de 2020 a 2023. Os dados são fornecidos através de consultas ao FIPLAN – Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso, PPA – Plano Plurianual, PTA – Plano de Trabalho Anual e ao RAG – Relatório da Ação Governamental.

A sistematização e a tabulação dos dados coletados foram realizadas entre os dias 01 e 31 de março 2025 e os resultados foram tabulados em gráficos individuais para cada análise apresentada.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta etapa do trabalho, apresentam-se as interpretações e análises da pesquisa realizada, compreendendo o período de 2020 a 2023. Os dados aqui apresentados foram obtidos por meio de relatórios emitidos nos sistemas FIPLAN e MONITORA, assim como nas informações publicadas nos sites da SEFAZ e da SEPLAG.

4.1 APRESENTAÇÃO DO PROGRAMA 511 – MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL

A pesquisa sobre o Programa 511 – Modernização da gestão fiscal foi realizada com base nas informações que constam no Relatório Anual de Gestão – RAG referente ao período de 2020-2023. Este documento tem o propósito de auxiliar na gestão e no aperfeiçoamento

contínuo da programação constante do PPA, de forma a possibilitar maior eficácia na alocação de recursos e ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços disponibilizados à população.

O Eixo Gestão Pública Moderna e Eficiente está presente no Mapa Estratégico do Estado de Mato Grosso e se configura como um pilar fundamental para o alcance dos objetivos do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023. Esse eixo visa impulsionar a modernização da administração pública, otimizar a gestão dos recursos públicos e aprimorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

A partir da Lei no 11.614/2021, que alterou a Estratégia de Governo, o eixo foi aprimorado, passando a contemplar dois objetivos estratégicos: 1 – Simplificar e Desburocratizar os Serviços Públicos: reflete o compromisso do governo estadual em tornar os serviços públicos mais acessíveis, ágeis e eficientes para a população; 2 – Promover a Melhoria, Modernização e Eficiência na Gestão Pública: " busca garantir que a administração pública estadual seja cada vez mais eficiente, transparente e orientada para resultados. Isso envolve a modernização dos processos administrativos, o uso de tecnologias da informação, a capacitação de servidores, a gestão eficiente dos recursos públicos e a adoção de práticas de governança e controle.

4.2 ANÁLISE COMPARATIVA DO COMPORTAMENTO DOS INDICADORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO PROGRAMA 511 – MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL

Figura 1 – Relatório sintético da avaliação do programa em 2020.

EXERCÍCIO 2020	
Eixo	Gestão Pública moderna e eficiente
Programa	511 - Modernização da gestão fiscal
Tipo de programa	Gestão
UO responsável	16101-Secretaria de estado de fazenda
Gestor do programa	Rogerio Luiz Gallo
Objetivos do programa	25 - Garantir a melhor realização da receita pública 96 - Viabilizar a eficiência alocativa dos recursos orçamentários, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a socieddae 100 - Recuperar a liquidez do tesouro estadual 112 - Ampliar a capacidade de gestão das políticas institucionais com foco em resultados

Fonte: Relatório Anual de Gestão – RAG/2020.

Figura 2 – Análise do desempenho do programa em 2020.

QUADRO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PROGRAMA							
Fonte	Dotação Inicial LOA	Dotação Final LOA	Contigenciado	Empenhado	Liquidado	PPD(%)	COFD(%)
100	12.551.000,00	11.382.788,69	241.000,00	10.787.635,54	9.420.051,87	85,95	96,82
151	12.803.000,00	10.328.000,00	10.328.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
196	20.545.419,00	18.595.419,00	500.000,00	16.643.146,07	13.898.611,04	81,01	91,97
240	219.636,00	219.636,00	10.000,00	41.834,28	41.834,28	19,05	19,96
351	0,00	370.000,00	0,00	40.086,88	40.086,88	0,00	10,83
Total	46.119.055,00	40.895.843,69	11.079.000,00	27.512.702,77	23.400.584,07	59,66	92,27

Fonte: Relatório Anual de Gestão – RAG/2020.

ANÁLISE QUANTO À CAPACIDADE DE PLANEJAR E REALIZAR O PLANEJADO (PPD) E QUANTO A CAPACIDADE OPERACIONAL DA DESPESA (COFD).

O indicador PPD (Percentual do Planejado Realizado) sofreu impactos no seu desempenho em virtude de fatores como a pandemia da COVID-19, alterando consideravelmente o cenário econômico. Como o orçamento de 2020 foi elaborado em 2019, previa a liberação de crédito via PROFISCO II, porém não houve a liberação dos recursos o que resultou no contingenciamento da fonte de recursos 151.

Com a implantação do trabalho remoto houve redução nas despesas em diversas áreas, resultando na execução de 19,05% do que era previsto, impactando a execução das fontes 100 e 196, atingindo respectivamente execuções de 85,05% e 81,01%. Embora a execução tenha sido abaixo do previsto (59,66%), o resultado não foi considerado como um problema de planejamento, muito pelo contrário houve um remanejamento de recursos conforme a necessidade.

No exercício de 2020, o COFD chegou aos 92,27%, comprovando a gestão orçamentária eficiente. O desempenho das fontes 100 e 196 foram considerados satisfatórios, alcançando execução de 96,82% e 91,97%, respectivamente. No que se refere à fonte 240, foi registrado uma execução de apenas 19,05%, o que impactou negativamente o indicador. O contingenciamento da fonte 151 foi considerado o maior impacto do Programa 511, comprometendo a execução de diversas ações previstas com o ingresso dos recursos do Profisco II, sendo necessário realizar ajustes orçamentários e financeiros.

A gestão fiscal executada em 2020 mostrou que foram realizados ajustes frente às limitações impostas pela pandemia e pela falta de liberação de recursos internacionais, com isso não comprometeu a execução de ações e nem o alcance das metas físicas previstas. Os remanejamentos e movimentações orçamentárias consolidam a adoção de estratégias na gestão fiscal com foco na otimização do gasto público conforme a realidade do exercício atípico de 2020.

Figura 3 – Relatório sintético da avaliação do programa em 2021

EXERCÍCIO 2021	
Eixo	Gestão Pública moderna e eficiente
Programa	511 - Modernização da gestão fiscal
Tipo de programa	Gestão
UO responsável	16101-Secretaria de estado de fazenda
Gestor do programa	Rogerio Luiz Gallo
Objetivos do programa	25 - Garantir a melhor realização da receita pública 96 - Viabilizar a eficiência alocativa dos recursos orçamentários, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a socieddae 100 - Recuperar a liquidez do tesouro estadual 112 - Ampliar a capacidade de gestão das políticas institucionais com foco em resultados

Fonte: Relatório Anual de Gestão – RAG/2021.

Figura 4 – Análise do desempenho do programa em 2021

QUADRO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PROGRAMA							
Fonte	**Dotação Inicial LOA**	**Dotação Final LOA**	**Contigenciado**	**Empenhado**	**Liquidado**	**PPD(%)**	**COFD(%)**
100	21.060.598,00	27.133.898,00	0,00	20.638.058,00	16.954.902,15	97,99	76,06
151	40.200.024,00	35.437.271,22	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
196	2.358.240,00	2.358.240,00	2.000.000,00	9.975,00	9.975,00	0,42	2,78
240	2.489.396,00	2.589.396,00	1.764.796,00	755.729,28	755.729,28	30,36	91,65
300	0,00	10.691.000,00	0,00	10.691.000,00	8.554.432,16	0,00	100,00
Total	66.108.258,00	78.209.805,22	3.764.796,00	32.094.762,28	26.275.038,59	48,55	43,11

Fonte: Relatório Anual de Gestão – RAG/2021.

ANÁLISE QUANTO À CAPACIDADE DE PLANEJAR E REALIZAR O PLANEJADO (PPD) E QUANTO A CAPACIDADE OPERACIONAL DA DESPESA (COFD).

O orçamento de 2021 enfrentou imprevistos devido a falhas relacionadas ao financiamento do Profisco II, afetando diretamente a implementação do Programa 511 de modernização da administração fiscal. Apesar da expectativa positiva no final do exercício de 2020 em relação a liberação dos recursos, esses imprevistos resultaram no contingenciamento total da fonte 151, principal fonte de financiamento para o programa. Isso afetou negativamente a implementação do orçamento e o indicador de planejamento (PPD), pois a receita prevista não foi alocada conforme o planejado.

O fato de não ter sido liberado o financiamento impactou significativamente o indicador COFD, pois

as despesas previstas com o Profisco II não foram realizadas, o que comprometeu a execução orçamentária. Embora o andamento do programa tenha sido prejudicado em 2021, as autoridades mantiveram o foco na readequação de recursos e na continuidade dos esforços para garantir a modernização da gestão fiscal, mesmo diante das dificuldades enfrentadas. O atraso no cronograma de execução do Programa Profisco II refletiu a dificuldade de operacionalizar os projetos planejados, mas a gestão fiscal se empenhou em mitigar os impactos dessa situação, buscando alternativas para a continuidade do processo.

Por fim, a viabilização da eficiência alocativa dos recursos orçamentários, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a sociedade foi alcançada, muito além do esperado, considerando que houve uma forte execução orçamentária, elevando os níveis de qualidade com aproximação tendendo a zero da diferença entre o planejado e o executado. As políticas públicas foram atendidas e houve a sustentabilidade das ações de governo.

Figura 5 – Relatório sintético da avaliação do programa em 2022.

EXERCÍCIO 2022	
Eixo	Gestão Pública moderna e eficiente
Programa	511 - Modernização da gestão fiscal
Tipo de programa	Gestão
UO responsável	16101-Secretaria de estado de fazenda
Gestor do programa	Rogerio Luiz Gallo
Objetivos do programa	25 - Garantir a melhor realização da receita pública 96 - Viabilizar a eficiência alocativa dos recursos orçamentários, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a socieddae 100 - Recuperar a liquidez do tesouro estadual 112 - Ampliar a capacidade de gestão das políticas institucionais com foco em resultados

Fonte: Relatório Anual de Gestão – RAG/2022.

Figura 6 – Análise do desempenho do programa em 2022.

QUADRO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PROGRAMA							
Fonte	**Dotação Inicial LOA**	**Dotação Final LOA**	**Contigenciado**	**Empenhado**	**Liquidado**	**PPD(%)**	**COFD(%)**
100	133.635.317,00	49.839.340,11	5.000.000,00	30.845.840,90	18.068.362,26	23,08	68,79
151	40.200.024,00	40.200.024,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
196	21.362.885,00	21.362.885,00	0,00	17.661.422,61	14.669.217,46	82,67	82,67
240	8.730.086,00	7.698.146,00	0,00	3.490.064,36	3.297.165,00	39,98	45,34
Total	203.928.312,00	119.100.395,11	5.000.000,00	51.997.327,87	36.034.744,72	25,50	45,57

Fonte: Relatório Anual de Gestão – RAG/2022.

Análise quanto à capacidade de planejar e realizar o planejado (PPD) e quanto a capacidade operacional da despesa (COFD).

No exercício de 2022, o Estado de Mato Grosso apresentou um cenário econômico marcado por resiliência e responsabilidade fiscal, impactando negativamente os indicadores de Planejamento (PPD) e a Capacidade Operacional da Despesa (COFD).

Mesmo com os contingenciamentos em virtude da falta de recursos externos, o Estado conseguiu manter uma execução orçamentária satisfatória, fazendo o uso principalmente dos recursos originários do tesouro estadual. Mostrando mais uma vez a eficiência na gestão pública e seu reflexo na execução orçamentária.

Houve significativa melhora na arrecadação própria, resultado da ampliação da capacidade de gestão da Receita Pública, sem o exaurimento da base tributária. Esse avanço contribuiu diretamente para o aumento das receitas correntes e para a melhoria da liquidez do caixa estadual.

Esse contexto demonstra que, mesmo diante dos desafios enfrentados, Mato Grosso avançou na consolidação de uma gestão fiscal sólida, assegurando não apenas o cumprimento das metas fiscais, mas também a sustentabilidade das ações governamentais ao longo do exercício.

Figura 7 – Relatório sintético da avaliação do programa em 2023

EXERCÍCIO 2023	
Eixo	Gestão Pública moderna e eficiente
Programa	511 - Modernização da gestão fiscal
Tipo de programa	Gestão
UO responsável	16101-Secretaria de estado de fazenda
Gestor do programa	Rogerio Luiz Gallo
Objetivos do programa	25 - Garantir a melhor realização da receita pública 96 - Viabilizar a eficiência alocativa dos recursos orçamentários, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a socieddae 100 - Recuperar a liquidez do tesouro estadual 112 - Ampliar a capacidade de gestão das políticas institucionais com foco em resultados

Fonte: Relatório Anual de Gestão- RAG/2023.

Figura 8 – Análise do desempenho do programa em 2023

QUADRO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PROGRAMA							
Fonte	Dotação Inicial LOA	Dotação Final LOA	Contigenciado	Empenhado	Liquidado	PPD(%)	COFD(%)
15000000	47.998.391,00	26.992.099,79	0,00	26.992.099,79	21.528.899,19	56,24	100,00
15000106	36.956.253,00	36.956.253,00	0,00	29.387.086,46	20.058.991,30	79,52	79,52
15010000	1.380.640,00	1.380.640,00	0,00	621.845,56	621.845,56	45,04	45,04
17540000	68.734.641,00	68.734.641,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
17590000	20.973.998,00	20.973.998,00	0,00	8.029.303,50	6.064.823,63	38,28	38,28
25010000	0,00	5.000.000,00	0,00	5.000.000,00	0,00	0,00	100,00
Total	176.043.923,00	160.037.631,79	0,00	70.030.335,31	48.274.559,68	39,78	43,76

Fonte: Relatório da Ação Governamental – RAG/2022.

ANÁLISE QUANTO À CAPACIDADE DE PLANEJAR E REALIZAR O PLANEJADO (PPD) E QUANTO A CAPACIDADE OPERACIONAL DA DESPESA (COFD).

Inicialmente pode-se afirmar que o Indicador de Planejamento (PPD) mostrou um planejamento ineficiente em 2023, considerando que no final de 2022, havia a expectativa de que os valores referentes ao Financiamento do Profisco II fossem efetivados. Com isso, a falta da liberação desses recursos impactou significativamente a eficiência das ações e metas planejadas.

O principal objetivo do Programa de Modernização da Gestão Fiscal é restabelecer a capacidade de investimento do Estado com recursos próprios. Para tal, trabalha na diminuição de custos e aumento da arrecadação, através da expansão das bases tributárias. Consequentemente, esse processo requer a criação de mecanismos eficazes.

Apesar das dificuldades, os esforços permaneceram direcionados ao principal problema identificado no início do PPA: resolver os entraves de caixa para viabilizar investimentos, por meio da melhoria da liquidez e da adoção de boas práticas de gestão, sem comprometer a base tributária. Tais esforços têm gerado resultados expressivos — como demonstrado pela conquista do 1º lugar em Solvência Fiscal no Ranking de Competitividade dos Estados em 2023. Esse resultado evidencia o fortalecimento da liquidez corrente, da poupança corrente e, sobretudo, o aumento da capacidade do Estado em gerar investimentos voltados à melhoria da qualidade de vida da população.

No Relatório Conclusivo do PPA 2020-2023, é importante apresentar um panorama abrangente sobre a gestão no período, destacando os resultados alcançados em relação aos indicadores vinculados aos programas do eixo "Gestão Pública Moderna e Eficiente". Essa análise permite avaliar o desempenho do governo estadual na promoção da eficiência administrativa e na entrega de serviços públicos de qualidade à população de Mato Grosso.

A seguir temos um quadro comparativo:

Tabela 1 – Evolução do Programa 511 no período 2020-2023

PROGRAMA 511 – MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL							
Ano Base	Orçado Inicial	Orçado Atual	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Contingenciado	PPD(%)	COFD(%)
2020	46.119.055,00	40.895.843,69	27.512.702,77	23.400.584,07	11.079.000,00	59,66	92,27
2021	66.108.258,00	78.209.805,22	32.094.762,28	26.275.038,59	3.764.796,00	48,55	43,11
2022	203.928.312,00	119.100.395,11	51.997.327,87	36.034.744,72	5.000.000,00	25,50	45,57
2023	176.043.923,00	160.037.631,79	70.030.335,31	48.274.559,68		39,78	43,76

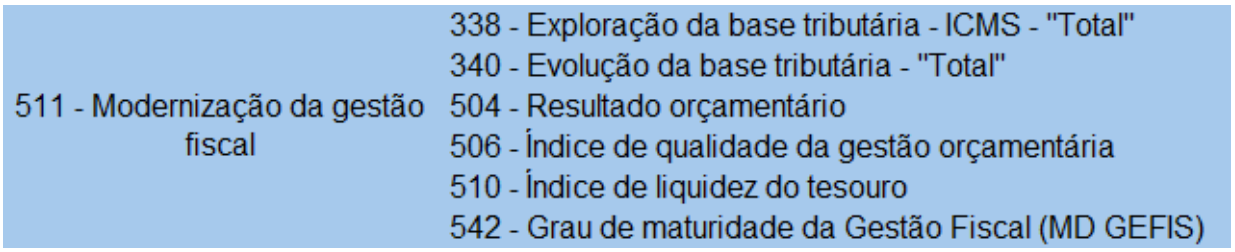
Fonte: Elaborada pelas autoras com base no relatório PLAN 72 – FIPLAN.

O Programa 511 – Modernização da gestão fiscal tem como foco principal restabelecer a capacidade do Estado de realizar investimentos com recursos próprios. Isso é alcançado não apenas pela redução de gastos, mas também pelo aumento das bases tributárias, o que eleva a capacidade de gerar receitas de forma sustentável. Essa abordagem visa garantir que o Estado possa financiar suas atividades e projetos de maneira mais eficiente e autônoma.

O impacto mais significativo do Programa 511 – Modernização da gestão fiscal foi o bloqueio da fonte 151, que era responsável pelo recebimento dos recursos de financiamento do Profisco II, conforme já mencionado. Os demais créditos suplementares estavam relacionados com as atividades cotidianas da Secretaria e outros órgãos do Estado, além de estarem em conformidade com os princípios da execução financeira e do orçamento. Várias fontes foram remanejadas para ajustar o orçamento à execução.

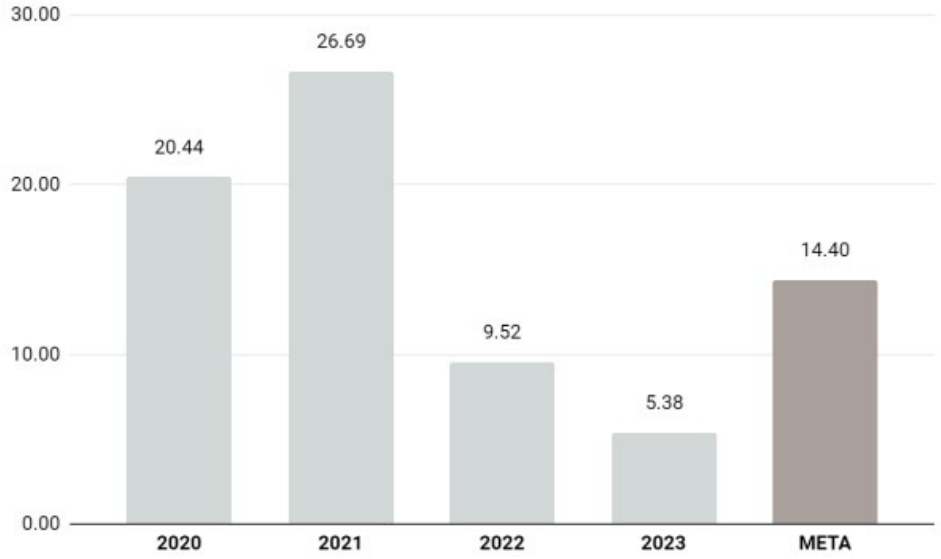
A efetividade de um programa pode ser acompanhada por meio de indicadores, a análise foi realizada através dos 06 (seis) indicadores que constam no RAG.

Figura 9 – Indicadores de resultado do Programa 511 – Modernização da gestão fiscal



Fonte: Relatório conclusivo PPA 2020 – 2023.

Figura 1 – – Indicador – Exploração da base tributária – ICMS – "Total"

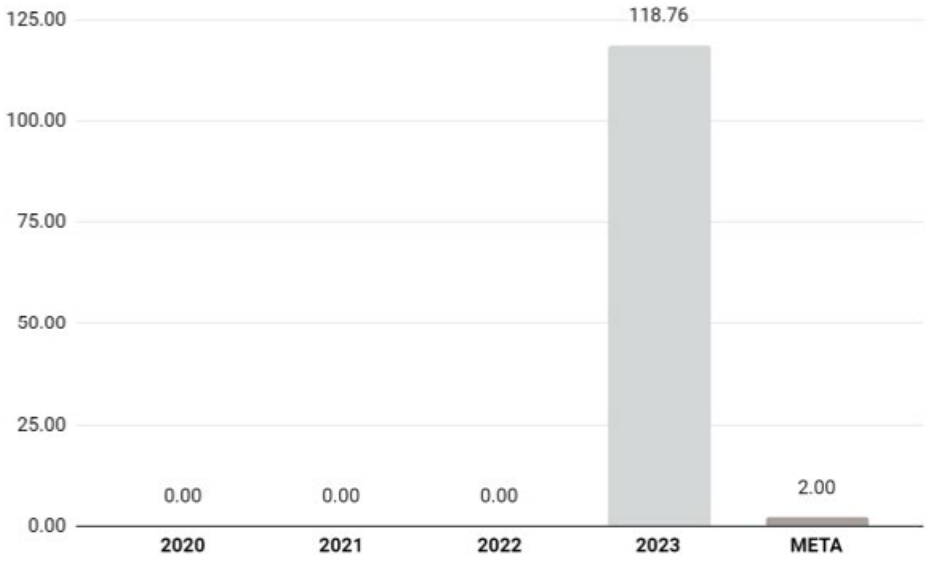


Fonte: Relatório conclusivo PPA 2020 – 2023.

Entre 2020 e 2023, o desempenho do indicador variou pouco, com os seguintes resultados recalculados: 6,04% em 2020, 5,82% em 2021, 6,05% em 2022 e 5,38% em 2023. Nos dois primeiros anos, o indicador superou a meta estipulada, mas, a partir de 2022, passou por alterações em sua fórmula de cálculo, dificultando a comparação direta com anos anteriores.

Em 2023, apesar da nova fórmula, o desempenho caiu 0,66% em relação a 2020, o que representa uma redução de aproximadamente 10,93%. Segundo a área técnica, essa queda foi influenciada por mudanças na tributação de combustíveis, pela fixação de alíquota-teto para serviços essenciais (como energia elétrica), e pela não execução de ações previstas com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (PROFISCO II), devido a atraso na formalização do contrato. Ressalta-se que, com a mudança da fórmula de cálculo, a meta do indicador também deveria ter sido revista para refletir a nova metodologia.

Figura 1 – – Indicador – Evolução da base tributária – "Total"

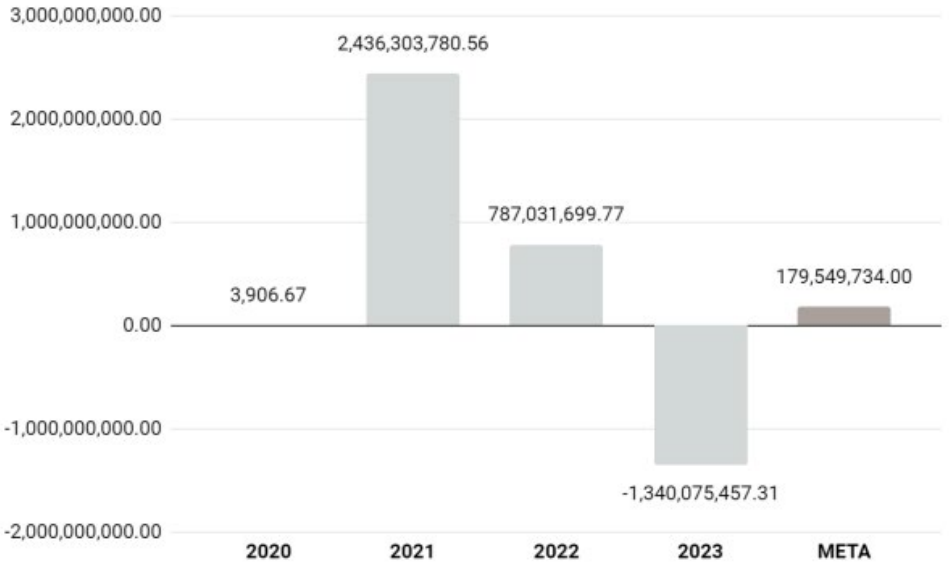


Fonte: Relatório conclusivo PPA 2020 – 2023.

Entre 2020 e 2023, o indicador apresentou desempenho crescente, apesar de inconsistências nos dados iniciais. Em 2020 e 2021, os valores registrados na tabela de indicadores foram zerados. Diante disso, em 2022, a área responsável alterou a fórmula de cálculo, considerando-a de difícil aplicação e geradora de resultados inconsistentes.

Com a nova metodologia, os percentuais de desempenho recalculados foram: 107,98% em 2020, 129,44% em 2021, 102,79% em 2022 e 118,76% em 2023. Esses resultados evidenciam melhora significativa, com destaque para 2023, em que o indicador superou a meta estabelecida. A evolução positiva é atribuída à otimização do uso de recursos (como pessoal, frota e tecnologia) e ao aperfeiçoamento da política tributária, o que impulsionou a economia estadual, mesmo diante dos efeitos da pandemia de COVID-19. Ressalta-se que, após a alteração da fórmula de cálculo, a meta também deveria ter sido revista para manter a coerência com a nova metodologia.

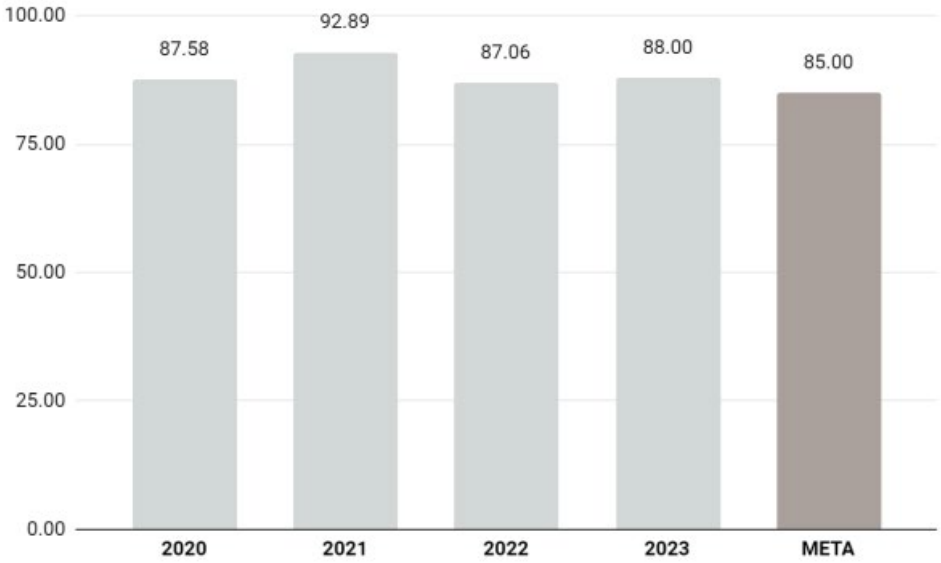
Figura 1 – – Indicador – Resultado orçamentário



Fonte: Relatório conclusivo PPA 2020 – 2023.

O resultado orçamentário, que corresponde à diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas no exercício, apresentou déficit de R$ 1.340.075.457,31 em 2023, marcando uma piora no desempenho ao longo do PPA 2020-2023. Diferentemente dos anos anteriores, quando houve superávit, esse resultado negativo representa um alerta para o equilíbrio das contas públicas. Segundo a área técnica, o déficit de 2023 foi coberto com recursos de superávit financeiro acumulado. Entre os fatores que contribuíram para a queda na arrecadação estão mudanças nas regras do ICMS promovidas pelo Governo Federal, impactos específicos em certas cadeias produtivas e a redução da inflação no país. Apesar do déficit em 2023, os resultados positivos dos anos anteriores permitiram ao Estado manter investimentos, reduzir o endividamento e assegurar uma boa gestão fiscal.

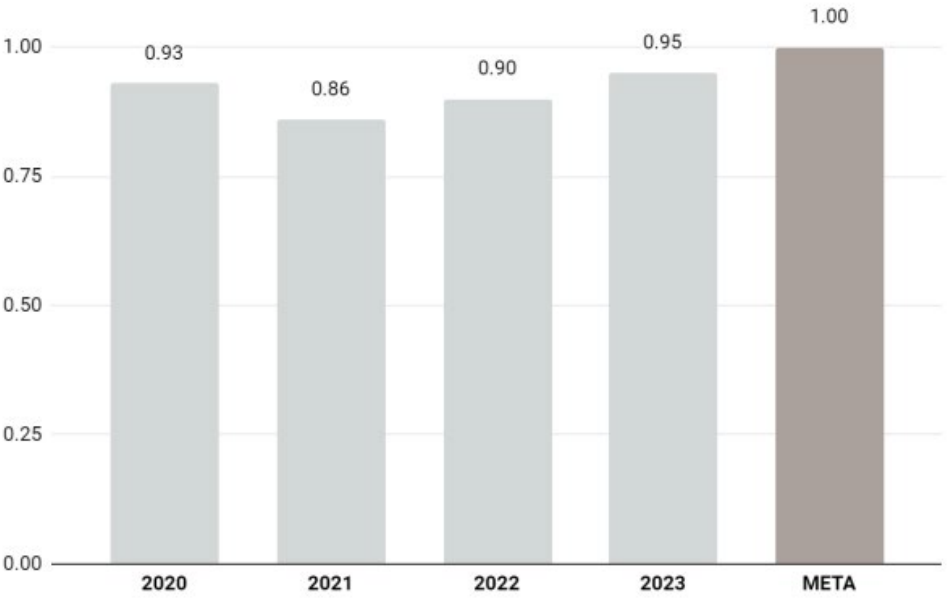
Figura 1 – – Indicador – Índice de qualidade da gestão orçamentária



Fonte: Relatório conclusivo PPA 2020 – 2023.

A qualidade da gestão do orçamento estadual melhorou significativamente durante o período analisado, reflexo da ampliação da capacidade de execução financeira dos órgãos do Estado e da redução expressiva nas alterações orçamentárias. Em 2023, o indicador superou a meta estabelecida, com 88% de capacidade de execução orçamentária, ficando 3 pontos percentuais acima do previsto. A área técnica destacou que, nesse mesmo ano, os créditos adicionais suplementares representaram 32% do valor inicialmente orçado, enquanto as realocações corresponderam a 11% desse valor, demonstrando maior estabilidade e planejamento na gestão orçamentária estadual.

Figura 1 – – Indicador – Índice de liquidez do Tesouro

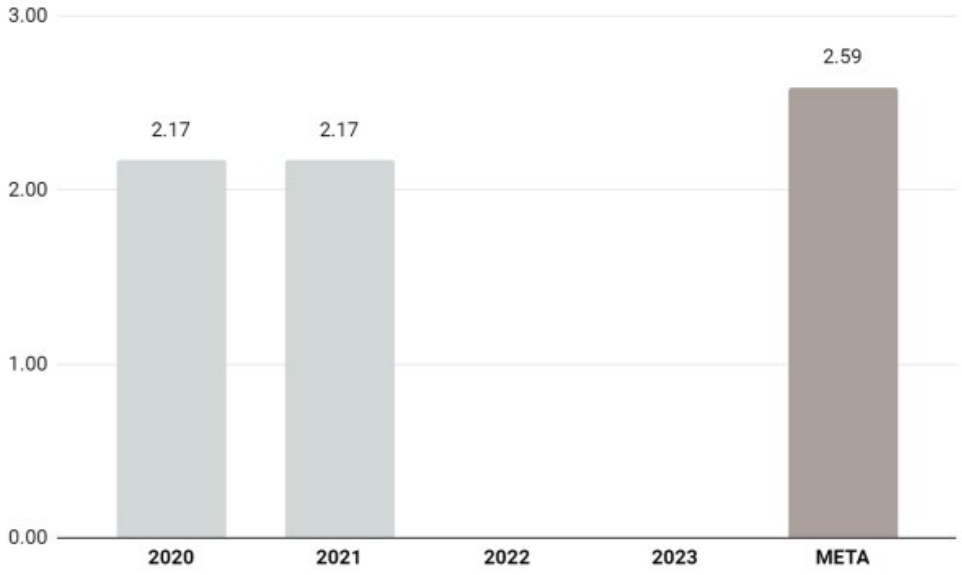


Fonte: Relatório conclusivo PPA 2020 – 2023.

O Índice de Liquidez do Tesouro avalia a capacidade do Estado de honrar suas obrigações financeiras em 30 dias com recursos da conta única, tendo o limite estabelecido em 1,00. Em 2020, o Tesouro Estadual manteve o índice acima da meta nos primeiros 11 meses, permitindo o cumprimento de todos os compromissos, incluindo o pagamento da folha de pagamento e encargos. Contudo, em dezembro de 2020, o índice caiu para 0,93, abaixo da meta, devido ao alto volume de pagamentos, como o décimo terceiro salário e rescisões de contratos temporários.

Em 2023, o índice alcançou 0,95, abaixo do limite de 1,00, refletindo uma boa gestão financeira. Para atingir essa meta, foram implementadas medidas como equilíbrio orçamentário, avaliação de prioridades, gerenciamento da dívida pública e administração das reservas fiscais. Durante o PPA 2020-2023, o Tesouro conseguiu manter a saúde das contas públicas, garantindo que o índice de liquidez se mantivesse dentro dos limites estabelecidos, demonstrando estabilidade financeira.

Figura 1 – – Indicador – Grau de maturidade da Gestão Fiscal (MD GEFIS)



Fonte: Relatório conclusivo PPA 2020 – 2023.

O indicador em questão avalia aspectos relacionados à governança e transparência fiscal, sendo um dos principais componentes da metodologia MD-GEFIS, que será utilizada no PPA para análise estratégica e monitoramento da gestão fiscal. Esse indicador tem como objetivo fornecer, de forma imediata, o diagnóstico de diversos fatores, incluindo a aderência da gestão fiscal à estratégia de governo e adoção de planejamento estratégico e monitoramento de resultados, visando garantir a transparência e a boa governança na gestão fiscal do Estado.

Nos primeiros anos de acompanhamento do indicador (2020 e 2021), a área responsável identificou sua complexidade e não conseguiu medir seu desempenho, mantendo-se o valor de 2,17%, obtido nos anos de 2018/2019. Em 2022, a equipe técnica solicitou a exclusão do indicador, com base na Lei nº 11.614, de 10 de dezembro de 2021, devido à inviabilidade de sua apuração. Como resultado, o indicador não será mais considerado no cálculo da metodologia adotada neste relatório.

Figura 1 – – Apuração dos indicadores 2020

Programa	Unidade Orçamentária	Responsável	Objetivo Programa	Indicador do Objetivo	Previsto	Realizado	Data Apuração
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	25 - Garantir a melhor realização da receita pública	338 - Exploração da base tributária - ICMS - "Total"	14,400	20,440	31/12/2020
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	25 - Garantir a melhor realização da receita pública	340 - Evolução da base tributária - "Total"	2,000	0,000	31/12/2020
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	96 - Viabilizar a eficiência alocativa dos recursos orçamentários, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a socieddae	504 - Resultado orçamentário	179.549.734,000	3.906,668	30/12/2020
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	96 - Viabilizar a eficiência alocativa dos recursos orçamentários, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a socieddae	506 - Índice de qualidade da gestão orçamentária	85,000	87,580	30/12/2020
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	100 - Recuperar a liquidez do tesouro estadual	510 - Índice de liquidez do tesouro	1,000	0,930	30/12/2020
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	112 - Ampliar a capacidade de gestão das políticas institucionais com foco em resultados	542 - Grau de maturidade da Gestão Fiscal (MD GEFIS). Eixo I - Governança e transparência fiscal	2,590	2,170	30/12/2020

Fonte: Sistema Monitora – MT/2020.

Figura 1 – – Apuração dos indicadores 2021

Programa	Unidade Orçamentária	Responsável	Objetivo Programa	Indicador do Objetivo	Previsto	Realizado	Data Apuração
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	25 - Garantir a melhor realização da receita pública	338 - Exploração da base tributária - ICMS - "Total"	14,400	26,690	04/02/2022
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	25 - Garantir a melhor realização da receita pública	340 - Evolução da base tributária - "Total"	2,000	0,000	04/02/2022
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	96 - Viabilizar a eficiência alocativa dos recursos orçamentários, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a socieddae	504 - Resultado orçamentário	179.549.734,000	2.436.303.780,560	04/02/2022
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	96 - Viabilizar a eficiência alocativa dos recursos orçamentários, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a socieddae	506 - Índice de qualidade da gestão orçamentária	85,000	92,890	04/02/2022
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	100 - Recuperar a liquidez do tesouro estadual	510 - Índice de liquidez do tesouro	1,000	0,860	04/02/2022
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	112 - Ampliar a capacidade de gestão das políticas institucionais com foco em resultados	542 - Grau de maturidade da Gestão Fiscal (MD GEFIS). Eixo I - Governança e transparência fiscal	2,590	2,170	04/02/2022

Fonte: Sistema Monitora – MT/2021.

Figura 1 – – Apuração dos indicadores 2022

Programa	Unidade Orçamentária	Responsável	Objetivo Programa	Indicador do Objetivo	Previsto	Realizado	Data Apuração
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	25 - Garantir a melhor realização da receita pública	338 - Exploração da base tributária - ICMS - "Total"	14,400	9,520	06/01/2023
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	25 - Garantir a melhor realização da receita pública	340 - Evolução da base tributária - "Total"	2,000	0,000	06/01/2023
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	96 - Viabilizar a eficiência alocativa dos recursos orçamentários, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a socieddae	504 - Resultado orçamentário	179.549.734,000	787.031.699,770	12/01/2023
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	96 - Viabilizar a eficiência alocativa dos recursos orçamentários, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a socieddae	506 - Índice de qualidade da gestão orçamentária	85,000	87,056	06/01/2023
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	100 - Recuperar a liquidez do tesouro estadual	510 - Índice de liquidez do tesouro	1,000	0,900	06/01/2023
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	112 - Ampliar a capacidade de gestão das políticas institucionais com foco em resultados	506 - Índice de qualidade da gestão orçamentária	85,000	87,056	06/01/2023

Fonte: Sistema Monitora – MT/2022.

Figura 1 – – Apuração dos indicadores 2023

Programa	Unidade Orçamentária	Responsável	Objetivo Programa	Indicador do Objetivo	Previsto	Realizado	Data Apuração
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	25 - Garantir a melhor realização da receita pública	338 - Exploração da base tributária - ICMS - "Total"	14,400	5,380	31/12/2023
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	25 - Garantir a melhor realização da receita pública	340 - Evolução da base tributária - "Total"	2,000	118,760	31/12/2023
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	96 - Viabilizar a eficiência alocativa dos recursos orçamentários, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a socieddae	504 - Resultado orçamentário	179.549.734,000	1.340.075.457,310-	31/12/2023
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	96 - Viabilizar a eficiência alocativa dos recursos orçamentários, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a socieddae	506 - Índice de qualidade da gestão orçamentária	85,000	88,000	31/12/2023
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	100 - Recuperar a liquidez do tesouro estadual	510 - Índice de liquidez do tesouro	1,000	0,950	31/12/2023
511 - Modernização da gestão fiscal	16101 - Secretaria De Estado De Fazenda	Rogerio Luiz Gallo	112 - Ampliar a capacidade de gestão das políticas institucionais com foco em resultados	506 - Índice de qualidade da gestão orçamentária	85,000	88,000	31/12/2023

Fonte: Sistema Monitora – MT/2023.

Tabela 2 – Evolução do indicadores do Programa 511 no período 2020-2023

Indicador	Unidade de medida	Valor apurado 2020	Valor apurado 2021	Valor apurado 2022	Valor apurado 2023
338 – Exploração da base tributária – ICMS – "Total"	Percentual	20,44	26,69	9,52	5,38
340 – Evolução da base tributária – "Total"	Percentual	107,98	129,44	102,79	118,76
504 – Resultado orçamentário	Valor em Reais	3.906,67	2.436.303.780,56	787.031.699,77	(1.340.075.457,31)
506 – Índice de qualidade da gestão orçamentária	Percentual	87,58	92,89	87,06	88
510 – Índice de liquidez do tesouro	Percentual	0,93	0,86	0,9	0,95
542 – Grau de maturidade da Gestão Fiscal (MD GEFIS)	Percentual	2,17	2,17	-	-

Fonte: Elaborada pelas autoras com base no relatório do Sistema Monitora.

338 – EXPLORAÇÃO DA BASE TRIBUTÁRIA – ICMS – "TOTAL"

Durante a execução do PPA, a fórmula de cálculo do indicador teve que ser alterada, pois a versão inicial mostrou-se de difícil aplicação e gerava resultados inconsistentes. As dificuldades se deram principalmente ao atraso de até dois anos na divulgação do PIB estadual pelo IBGE e ao uso do valor total das exportações como denominador, quando o mais adequado seria o valor adicionado dessas exportações — de apuração mais complexa. A meta do indicador foi revista de 14,40% para 6,30%, estabelecendo-se como desafio um crescimento de 3,5% em relação aos resultados de 2019.

Com base na nova fórmula, os resultados foram:

- 2020: 6,04%
- 2021: 5,82%
- 2022: 6,05%
- 2023: 5,38%

Apesar dos ajustes, o programa não conseguiu ampliar o percentual de ICMS obtido sobre a base tributária. A queda no desempenho, especialmente em 2023, foi atribuída a mudanças na tributação de combustíveis, à imposição de alíquota-teto para serviços essenciais (como energia elétrica, por decisão do STF) e à inexecução de ações previstas com recursos do BID (PROFISCO II), que foram liberados apenas em 2023 devido a atrasos causados pela pandemia.

Ressalta-se ainda que os dados de 2022 e 2023 foram estimados com base no Valor Bruto da Produção (VBP), já que as contas regionais do IBGE ainda não foram publicadas. Com a divulgação oficial, os percentuais poderão sofrer ajustes.

340 – EVOLUÇÃO DA BASE TRIBUTÁRIA – "TOTAL"

Em 2022, foi identificada a necessidade de alterar a fórmula de cálculo do indicador, inicialmente baseada no PIB estadual e nas exportações, devido à dificuldade de mensuração — causada pelo atraso na divulgação do PIB pelo IBGE — e à inconsistência dos resultados, já que o denominador utilizava o valor total das exportações, em vez do valor adicionado.

Com essa mudança, a meta foi redefinida para 102%, mantendo o desafio de aumentar em 2 pontos percentuais ao ano a base tributária, entendida como a diferença entre o Valor Bruto da Produção (VBP) e o valor das exportações.

Os resultados obtidos foram:

- 2020: 107,98%
- 2021: 129,44%
- 2022: 102,79%
- 2023: 118,76%

Apesar da baixa execução das ações previstas com recursos do BID (PROFISCO II), cujos aportes foram atrasados, o Estado conseguiu alcançar os resultados esperados. Isso foi possível graças à otimização dos recursos já disponíveis (como pessoal, frota e

tecnologia da informação) e ao aperfeiçoamento da política tributária, que favoreceu a expansão econômica mesmo diante dos impactos da pandemia de COVID-19, além de contribuir para a valorização dos produtos agrícolas e o consequente crescimento da base tributária.

504 – RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

O resultado orçamentário reflete a diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas em um exercício financeiro. Quando as despesas superam as receitas, o resultado é deficitário, evidenciando a necessidade de atenção à sustentabilidade e transparência das contas públicas. Embora esse déficit possa ser mitigado pelo uso de superávit financeiro acumulado de anos anteriores, a repetição de resultados negativos pode comprometer o equilíbrio fiscal no longo prazo.

Em 2023, o resultado orçamentário do Estado do Mato Grosso foi negativo em R$ 1.340.075.457,31, contrastando com os superávits obtidos em anos anteriores. As receitas arrecadadas cresceram apenas 5,54% em relação a 2022, enquanto as despesas empenhadas aumentaram 11,31% no mesmo período. Parte dos gastos de 2023 foi coberta por superávit financeiro de exercícios anteriores, incorporado ao orçamento no valor de R$ 4.727.030.682,30.

Os superávits acumulados em anos anteriores permitiram ao Estado manter seus investimentos, reduzir o endividamento público e garantir a continuidade de uma gestão fiscal responsável em 2023.

506 – ÍNDICE DE QUALIDADE DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Em 2023, foi registrado 88% de capacidade de execução orçamentária, demonstrando um bom desempenho na gestão dos recursos públicos. No que se refere às alterações orçamentárias, houve um aumento de 10% nos valores suplementados por créditos adicionais, refletindo, em grande parte, a incorporação de superávits financeiros e do excesso de arrecadação ao orçamento.

Esses créditos adicionais representaram 32% do valor orçado inicialmente, enquanto os valores realocados corresponderam a 11% do orçamento original. Em relação às alterações do Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD), estas totalizaram 18% do orçamento inicialmente programado, reforçando a dinâmica de ajustes orçamentários para atender às demandas da execução fiscal ao longo do exercício.

510 – ÍNDICE DE LIQUIDEZ DO TESOURO

Conforme o Plano Estratégico da SEFAZ-MT (2021–2025), o modelo de gestão do Estado está fundamentado nos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que norteiam todas as ações da Secretaria. Utilizando a metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC), o planejamento estratégico busca cumprir as competências legais da instituição, incluindo o objetivo de "promover o efetivo controle dos gastos públicos", diretamente relacionado ao indicador de índice de liquidez do Tesouro.

Esse indicador mede a capacidade da conta única do Estado de suportar as demandas financeiras por 30 dias, com base em dados de arrecadação, liquidação, repasses, precatórios e restos a pagar. O limite de referência foi fixado em 1,00, sendo que valores superiores indicam riscos no fluxo financeiro.

Nos últimos anos, o Tesouro conseguiu manter o índice dentro do limite, e em 2023 o valor apurado foi de 0,95, demonstrando solidez e controle nas finanças públicas. O alcance dessa meta é resultado de um conjunto de ações estratégicas, como o equilíbrio orçamentário, o gerenciamento da dívida pública e das reservas fiscais, além de uma gestão financeira ajustada às circunstâncias, promovendo a sustentabilidade econômica do Estado e o cumprimento dos objetivos traçados no planejamento estratégico.

5. CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo geral analisar a eficiência da gestão fiscal do Estado de Mato Grosso no período de 2020 a 2023, com base no Programa 511 – Modernização da Gestão Fiscal, considerando os resultados fiscais em relação à capacidade econômica do Estado.

Para alcançar esse propósito, foram definidos os seguintes objetivos específicos: (i) compilar os resultados das políticas públicas vinculadas ao Programa 511 – Modernização da Gestão Fiscal, inserido no Eixo III – Gestão Pública moderna e eficiente; e (ii) analisar o desempenho dos indicadores dessas políticas públicas no período de 2020 a 2023.

Após a aplicação de uma abordagem metodológica quali-quanti, com objetivos descritivos e

procedimentos documentais, os resultados do estudo evidenciam avanços significativos na qualidade da gestão fiscal do Estado de Mato Grosso, mesmo diante de cenários adversos, como a pandemia da COVID-19 e mudanças estruturais na arrecadação tributária nacional. Ao longo do período, diversos indicadores demonstraram melhora na governança fiscal, com destaque para:

- Índice de Qualidade da Gestão Orçamentária (IQGO), que alcançou 92,89%, superando a meta e refletindo maior eficiência na execução do orçamento e controle das alterações orçamentárias;
- Índice de Liquidez do Tesouro, que se manteve abaixo do limite de risco (1,00) durante todo o ciclo do PPA, alcançando 0,95 em 2023, sinalizando equilíbrio entre receitas e obrigações de curto prazo.

Apesar disso, o resultado orçamentário de 2023 foi deficitário em R$ 1,34 bilhão, o que marca uma exceção dentro de um histórico recente de superávits. Esse déficit foi mitigado por superávits acumulados anteriores (R$ 4,72 bilhões), permitindo a manutenção dos investimentos públicos e a preservação da responsabilidade fiscal.

Ainda, a efetividade do Programa 511 foi impactada por fatores externos, como a mudança nas regras do ICMS pelo Governo Federal, a fixação de alíquota-teto para serviços essenciais, e o atraso na liberação de recursos do financiamento PROFISCO II pelo BID, que limitou a execução de ações estruturantes previstas. Por outro lado, a revisão metodológica de indicadores estratégicos, como os relacionados à expansão da base tributária e à eficiência arrecadatória, contribuiu para maior aderência à realidade fiscal do Estado. Indicadores como o que mensura o crescimento da base tributária, mesmo com metodologia ajustada, registraram resultados positivos, como 118,76% em 2023, demonstrando resiliência da arrecadação estadual.

Em Mato Grosso, a gestão fiscal eficiente desempenha um papel decisivo no resultado financeiro do estado. A eficácia na gestão fiscal envolve políticas e práticas que visam garantir o equilíbrio entre receitas e despesas públicas, além de promover a transparência e a responsabilidade na administração dos recursos financeiros. Por outro lado, um resultado fiscal positivo para o estado de Mato Grosso depende de uma gestão fiscal eficaz, além de outros fatores econômicos, como o crescimento do PIB do estado, o controle da dívida pública e a eficiência na execução dos projetos e programas governamentais. Em síntese, o Estado de Mato Grosso apresentou, durante o ciclo 2020-2023, sinais consistentes de avanço na gestão fiscal, mesmo frente a desafios conjunturais. O desempenho do Programa 511 foi globalmente positivo, reforçando a capacidade técnica e institucional da administração fazendária estadual, e garantindo os fundamentos para a sustentabilidade fiscal no médio e longo prazo.

A gestão fiscal do Estado de Mato Grosso se consolidou como a melhor do país no período de 2020 a 2023, como resultado de medidas estruturantes adotadas durante o ciclo do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023. Esse reconhecimento foi formalizado pelo Ranking de Competitividade dos Estados, que avalia boas práticas de governança, responsabilidade fiscal e eficiência na alocação de recursos públicos. O avanço de Mato Grosso foi expressivo: em 2020, o Estado ocupava a 24ª posição no pilar de Solidez Fiscal e, em 2022, alcançou a 1ª colocação nesse pilar, além de conquistar a 5ª posição geral no ranking. Estes resultados consolidam Mato Grosso como referência nacional em gestão fiscal responsável e eficiente.

6. Referências

1. BRASIL. Código Tributário Nacional. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. São Paulo: Saraiva, 2010.
2. BRASIL. Lei complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em 13 de junho de 2024.
3. BRASIL. Ministério da Economia. Execução Orçamentária e Financeira. Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/execucao-orcamentaria-e-financeira. Acesso em 13 de junho de 2024.

4. BRASIL. Tribunal de Contas da União. 10 passos da boa gestão fiscal. Brasília, DF: TCU, Secretaria-geral de Controle Externo, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2021.
5. DOMINGOS, Salete de Oliveira. A Função Social do tributo sob o enfoque do princípio da Dignidade Humana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.
6. Escola de Administração Fazendária – ESAF. Gestão Democrática dos Recursos Públicos. Brasília, 2009. Disponível em <http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/educacao-fiscal/pnef/pasta-def/cadernospedagogicos-pnef/caderno-4-gestao-democratica-dos-recursos-publicos/view>. Acesso em 13 de junho de 2024.
7. GIACOMONI, James. Orçamento público. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2023.
8. GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
9. IZQUIERDO, Alejandro; PESSINO, Carola; VULETIN, Guillermo. Melhores gastos para melhores vidas: Como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2018.
10. LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia. 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2010.
11. MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. 26. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
12. MATIAS-PEREIRA, J. Manual de gestão pública contemporânea. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012a.
13. MATO GROSSO, Secretaria de Estado de Fazenda. Balanço Geral do Estado 2020-2023.
14. _____ Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Relatório Sintético da Ação Governamental Consolidado 2020-2023.
15. Relatório conclusivo PPA 2020 – 2023 / Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. – Cuiabá: SEPLAG – MT, 2024.
16. _____ Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso 2020-2023.
17. SABBAG, Eduardo. Direito Tributário. 9ª edição. Editora Premier Máxima, 2009.
18. SILVA, Moacir Marques da. Orçamento Público Municipal. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4427. Acesso em: 19 jun. 2024.
19. TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO. Curso de Extensão Cidadania e Controle Social, Módulo 2, Gestão Pública em Mato Grosso. Cuiabá, 2016.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Gestão Matricial de Despesas: Estratégia para Eficiência e Qualidade do Gasto Público.

- **Dejane arruda De Carli Zambrim**
  Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso, Brasil
  E-mail:dejane.zambrim@sefaz.mt.gov.br
- **Rogério de Oliveira e Sá**
  Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso, Brasil
  E-mail: rogerio.sa@sefaz.mt.gov.br
- **Vagner de Bitencourt Serra**
  Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso, Brasil
  E-mail: vagner.serra@sefaz.mt.gov.br

Resumo

Este artigo analisa a aplicação do Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD) como instrumento estratégico para o aprimoramento da gestão orçamentária pública, com foco na eficiência, transparência e sustentabilidade fiscal. A metodologia do GMD, aliada à Curva de Preferência do Gasto ABC e à Revisão Periódica de Gastos (Spending Review), permite maior controle, classificação e priorização das despesas públicas, especialmente em contextos de escassez de recursos. Com base na análise comparativa entre os períodos de outubro a dezembro de 2015 e 2016, verificou-se uma redução global de 17,15% nas despesas abrangidas pelo Decreto nº 675/2016, excetuadas áreas prioritárias como SESP, SEDUC e FES. Destacam-se reduções significativas em limpeza (35%), manutenção de equipamentos de informática (80,37%) e materiais de consumo (56%). A economia inicialmente estimada em R$36,4 milhões superou as expectativas, alcançando R$58,6 milhões. Embora se esperasse redução nos custos com energia elétrica devido à jornada reduzida dos servidores, registrou-se um aumento de 36%, atribuído ao reajuste tarifário decorrente da inflação do período. Os resultados demonstram o potencial do GMD como ferramenta eficaz na otimização do gasto público e no fortalecimento da gestão fiscal estadual.

Palavras-chave: Teto Orçamentário; Eficiência Alocativa; Critério de Priorização do Gasto.

1. INTRODUÇÃO

O cenário econômico brasileiro em 2016 foi marcado por acentuadas restrições fiscais, resultado do desequilíbrio das contas públicas nas esferas federal e estadual. A deterioração das finanças estaduais impôs novos desafios à gestão pública, exigindo medidas de contenção e racionalização dos gastos. Desde 2015, as discussões sobre o controle das despesas públicas ganharam centralidade no debate político, culminando na instituição de um Novo Regime Fiscal por meio da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Essa emenda alterou o Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e estabeleceu limites para o crescimento das despesas primárias, com base nos valores pagos em 2016, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), com vigência projetada para os próximos vinte exercícios financeiros.

Diante dessa conjuntura, torna-se evidente a necessidade de os entes subnacionais adotarem estratégias semelhantes às implementadas pela União, especialmente no contexto da renegociação de dívidas estaduais, que condiciona o alívio fiscal à adoção de medidas de austeridade. Tal exigência reforça a importância de critérios rigorosos para a priorização do gasto público, diante da escassez de recursos e da urgência do reequilíbrio fiscal.

Embora haja expectativas de recuperação econômica, como indicam projeções de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) para 2017, o impacto da retração de 3,6% em 2016 — conforme dados do Boletim Focus do Banco Central — ainda repercute significativamente sobre as finanças públicas. Soma-se a isso o crescimento estrutural das despesas obrigatórias, notadamente com pessoal e serviço da dívida, o que demanda medidas eficazes para conter sua expansão e assegurar a sustentabilidade orçamentária em horizontes de curto, médio e longo prazos.

Neste contexto, o aprimoramento da eficiência e da eficácia na alocação dos recursos orçamentários torna-se imprescindível. O orçamento público, enquanto instrumento de planejamento, é fundamental para viabilizar políticas públicas voltadas ao interesse coletivo. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) respalda essa orientação ao reforçar o papel estratégico do planejamento e sua articulação com a execução orçamentária e financeira.

A crise fiscal enfrentada pelo Estado de Mato Grosso reforça a necessidade de parâmetros claros para a alocação e execução das despesas, sobretudo diante do diagnóstico da limitada capacidade de planejamento e execução financeira das unidades gestoras estaduais. O princípio constitucional da eficiência, consagrado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, orienta a administração pública a buscar resultados de qualidade com o menor custo possível, promovendo o uso racional dos recursos públicos.

Segundo Pereira (2007), a eficiência consiste na melhor relação entre custos e benefícios, exigindo mecanismos racionais e econômicos para a concretização das ações estatais. Toni (2018) complementa essa visão ao distinguir entre a eficiência adaptativa, que garante flexibilidade à gestão pública, e a eficiência operacional, associada ao controle de custos e ao cumprimento de metas previamente definidas.

No contexto das finanças estaduais, observa-se que a maior parte dos recursos está comprometida com despesas obrigatórias, o que reduz significativamente o espaço fiscal para custeio e investimentos. Assim, a adoção de ferramentas que promovam a avaliação e a qualificação do gasto público torna-se essencial para alcançar melhores resultados com os recursos disponíveis.

Uma dessas ferramentas é o Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD), adotado por diversos estados brasileiros como instrumento de controle e planejamento orçamentário. O modelo baseia-se na análise parametrizada das despesas, no controle matricial, no desdobramento detalhado dos gastos e em um acompanhamento contínuo, com foco na qualidade da alocação dos recursos públicos.

O combate ao desperdício, aspecto central do GMD, é abordado por Bandiera, Prat e Valletti (2009), que diferenciam o desperdício ativo (relacionado à corrupção) do desperdício passivo (inerente à má gestão e ineficiência), sendo este último responsável por grande parte das perdas no gasto público.

Dessa forma, o GMD visa implantar uma cultura de responsabilidade e racionalidade no uso dos recursos públicos, promovendo a redução de gastos desnecessários, a ampliação da capacidade de investimento, a melhoria dos serviços prestados e a transparência das ações governamentais. Sua aplicação reforça o compromisso com a eficiência fiscal e a qualidade do gasto, contribuindo para a sustentabilidade das finanças públicas e o fortalecimento da gestão orçamentária estadual.

2. OBJETIVOS

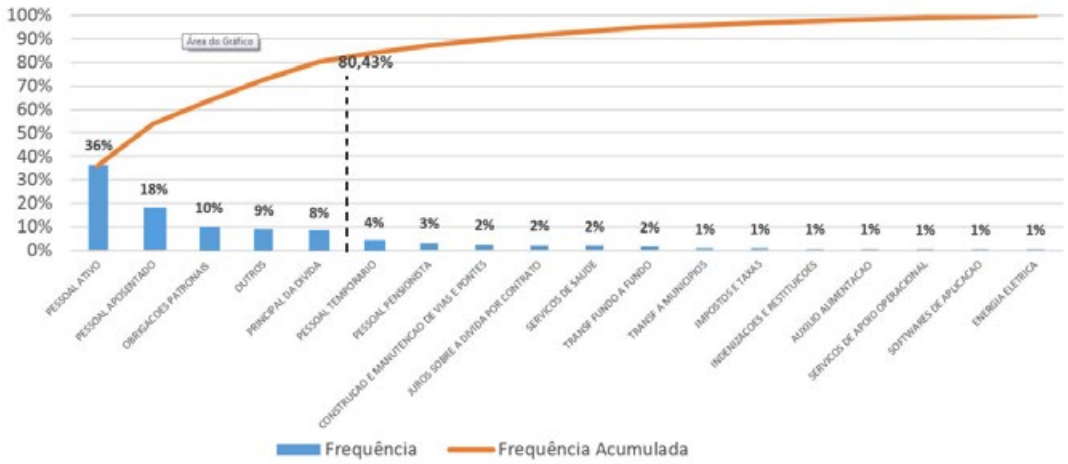
O artigo tem como objetivo apresentar o Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD) como uma metodologia estratégica para aprimorar a gestão orçamentária pública, promovendo maior eficiência na alocação de recursos, previsibilidade fiscal e melhoria contínua dos serviços públicos, por meio da definição de metas, uso de indicadores, análise de cluster e ferramentas complementares como a Curva de

Preferência do Gasto ABC e a Revisão Periódica de Gastos (Spending Review).

3. METODOLOGIA

No estado de Mato Grosso grande parte dos gastos públicos são despesas obrigatórias[1] e representam em torno de 80% das despesas totais do estado. Conforme **Gráfico 01** a seguir, é possível observar que existe pouca margem para despesas com custeio e investimentos. Portanto, a otimização do uso dos recursos, que são escassos, por meio da avaliação do gasto público com controle e busca de eficiência, é uma das formas de se alcançar melhores resultados.

Gráfico 01 – Pacote de Despesa liquidadas em 2019.



Fonte: Relatório do SIG/MT extraído em 21/02/2020, despesas liquidadas em 2019.

No âmbito do governo estadual, já foram desenvolvidas algumas iniciativas voltadas à avaliação do gasto público, entre as quais se destacam a elaboração de estudos técnicos e a realização de oficinas temáticas voltadas ao debate sobre a metodologia do Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD). Essas oficinas tiveram como propósito principal fomentar a implantação do GMD como ferramenta para análise e qualificação das despesas estaduais. No entanto, apesar dos esforços empreendidos, não se observaram avanços concretos na institucionalização da metodologia.

Diante desse cenário, a Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ) passou a adotar uma abordagem de programação orçamentária estratégica, estruturada em dois componentes principais: o orçamento base gasto e o orçamento de novas iniciativas. Essa estrutura foi concebida com base em quatro objetivos técnicos específicos que orientam tanto a elaboração do orçamento público estadual quanto a sua execução, promovendo maior racionalidade, previsibilidade e alinhamento com os princípios da boa gestão fiscal.

- Vinculação com as estratégias governamentais;
- Disciplina fiscal agregada, ou maior controle sobre os resultados orçamentários;
- Eficiência alocativa, ou distribuição mais estratégica de recursos entre prioridades; e
- Eficiência técnica, ou uso mais eficiente dos recursos pelos órgãos.

Entre as ferramentas voltadas à promoção da sustentabilidade fiscal no Estado de Mato Grosso, destaca-se o Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD), metodologia já adotada por outras unidades federativas brasileiras. Este modelo distingue-se por sua abordagem técnica e sistemática, baseada na análise parametrizada das despesas, na aplicação do controle cruzado (em matriz X e Y), no acompanhamento contínuo da execução orçamentária, na

1 Conforme Manual Técnico de Planejamento e Orçamento 2020, são consideradas Despesas Obrigatórias àquelas despesas decorrentes de lei ou atos administrativos normativos que geram para o ente estadual uma obrigação a ser cumprida. Exemplos: Despesa de Pessoal e encargos sociais, Dívida pública; Sentenças Judiciais Transitadas em Julgadas (Precatórios); Transferências Constitucionais e Legais; Recolhimento do PIS/PASEP e Pagamento de Abono; Outras Despesas obrigatórias decorrentes de Lei ou Ato Administrativo (SEFAZ-MT; 2020).

desagregação dos gastos ao seu nível mais detalhado e na busca constante pela melhoria da qualidade do gasto público.

A proposta do GMD é promover, no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo, uma cultura institucional voltada ao uso racional e eficiente dos recursos públicos. Para isso, visa otimizar os gastos por meio da efetiva redução de despesas e do aprimoramento progressivo dos serviços públicos ofertados à população. Essa transformação requer o fortalecimento de valores como a responsabilização e a ética no trato da coisa pública, além da adoção de instrumentos que permitam mensurar com clareza a relação entre os custos incorridos e os resultados alcançados.

Além disso, a metodologia incentiva a disseminação de boas práticas de gestão do gasto, contribui para o aumento da capacidade de investimento por meio da reaplicação dos recursos economizados e fortalece a transparência pública, ao viabilizar a divulgação de informações claras e acessíveis sobre a evolução quantitativa e qualitativa das despesas públicas.

- **1º Construção da Matriz Orçamentária de Despesas:** composta pelos Pacotes de Despesas e Entidades.

Pacotes De Despesas – agrupamentos de contas contábeis homogêneas em relação à natureza do lançamento que as origina, ou seja, é junção das principais rubricas de despesas. Essas rubricas, orçamentariamente, referem-se aos subelementos de despesas, bem como, os parâmetros serão definidos pelo Sistema de Custos e Gastos Públicos.

Entidades – unidades orçamentárias onde as despesas ocorrem.

- **2º Preparação da base de informações:** levantamento de dados e desdobramento dos gastos dos pacotes de despesas e subelementos a serem trabalhados até o nível de unidade consumidora; realização de reuniões com os representantes do projeto e com os grupos de trabalhos setoriais, para levantamento das informações complementares às análises das despesas; treinar os representantes e os grupos setoriais envolvidos no processo; e, verificar medidas de racionalização das despesas.
- **3º Estabelecer Parâmetros e Indicadores:** para utilização adequada da Matriz Orçamentária de Despesas é necessário que ela seja aprofundada em dois componentes principais: os Parâmetros e os Indicadores.

Parâmetros – fator gerador de gastos que está vinculado diretamente a uma rubrica (subelemento) representando potencialmente o quanto ela irá custar, ou seja, influenciam diretamente nas despesas de cada órgão e são definidos individualmente para cada despesa. Ex.: Na rubrica Limpeza e Higiene, o parâmetro escolhido pode ser o "m^2".

Indicadores – são índices de produtividade que explicitam o desempenho de cada órgão na gestão de despesas de uma rubrica. Esses indicadores de controle representam os gastos de forma parametrizada. É o resultado da divisão do valor gasto na rubrica pelo parâmetro associado. Ex.: o indicador da rubrica Limpeza e Higiene poderia ser "R$/$m^2$".

- **4º Agrupar os Órgãos ou Unidades Consumidoras por Similaridade:** o GMD possibilita a comparação entre Órgãos ou Unidades Consumidoras que possuam o mesmo perfil de gasto e que possam ter seus resultados e indicadores comparados. Visando agrupar os Órgãos ou Unidades Consumidoras que possuam as mesmas características utilizar-se-á o método estatístico multivariado denominado análise de cluster.

As comparações de Unidade Consumidoras de natureza similar e com diferenças qualitativas ou quantitativas em relação aos outros grupos possibilitam a definição da mesma meta para que as Unidades Consumidoras possam perseguir, resultando em ganhos de eficiência nas despesas do Órgão e do Governo Estadual.

- **5º Monitoramento e Avaliação :** o acompanhamento de despesas é realizado por meio da matriz de acompanhamento, a nível de subelemento de despesas, cabendo aos Grupos Setoriais e as Unidades Centrais de Serviços e Produtos avaliar se existem oportunidades de melhoria.

Esta fase contempla as seguintes ações: preparação do material de acompanhamento e tratamento das

variações das despesas liquidadas em relação à meta prevista; organização e execução de ciclos de reuniões de acompanhamento das metas e dos planos de ação, para a apresentação dos resultados ao secretário/dirigente de seu órgão, de acordo com o proposto pelo Grupo de Trabalho Setorial, de forma que possibilite a realização das reuniões trimestrais com o Comitê de Gestão Fiscal.

Ressalta-se que o acompanhamento e controle do projeto serão materializados por intermédio da contratualização de ações e resultados da racionalização do gasto, que em seu teor estabelecerá compromissos objetivos de rotinas e resultados em áreas focais dos órgãos e entidades executoras, além de incentivos para a promoção da qualidade do gasto, tais como:

- Ampliação da autonomia gerencial na administração do orçamento, com objetivo de fortalecer a relação entre recursos gastos e resultados alcançados;
- Realocação interna dos recursos financeiros economizados pelo órgão;
- Repactuação das metas de consumo;

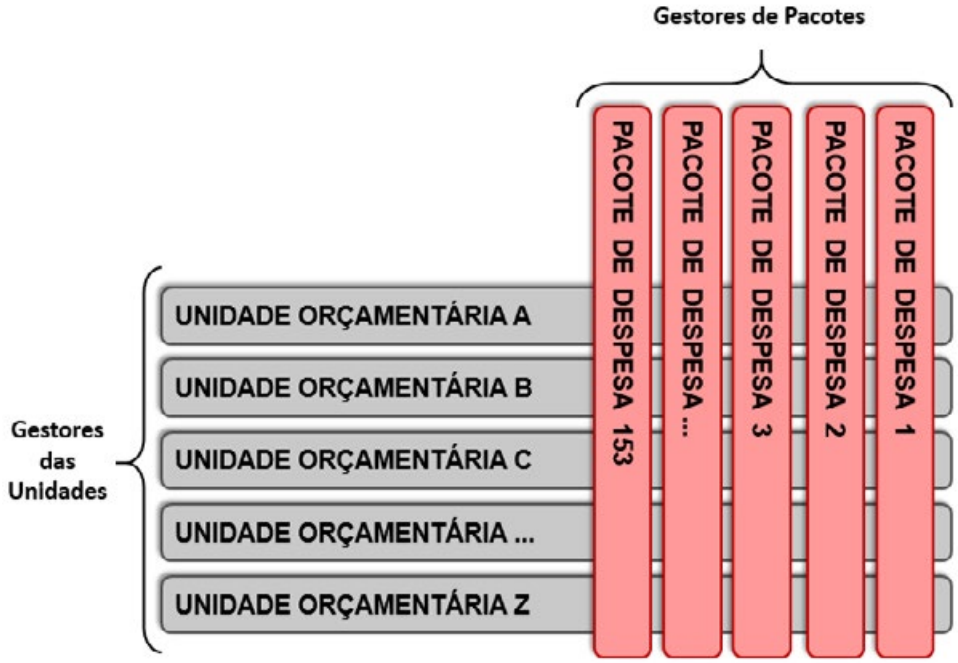
Os estudos técnicos relacionados a análise do gasto foram elaborados pela equipe técnica do Orçamento da Superintendência de Estudos de Despesa e Receita da antiga Secretaria de Estado de Planejamento (SEDR/SO/SEPLAN), dos quais seguem destacados:

- Nota Técnica 23 – Eficiência Alocativa do Gasto Público no Estado de Mato Grosso – 2017;
- Nota Técnica 25 – Eficiência Alocativa e Custo de Oportunidade: Serviços de Segurança Pública de Mato Grosso 2017;
- Nota Técnica 28 – Metodologia de Acompanhamento do Cenário da Despesa Pública – 2017;
- Nota Técnica 32 – Gestão Orçamentária: Medidas de Eficiência Relativa, Produtividade e Qualidade da Gestão – 2018.

Nesse contexto, a Coordenadoria de Estudos Orçamentários da Secretaria de Estado de Fazenda (CEOR/SAOR/SEFAZ) elaborou, no ano de 2019, um roteiro metodológico voltado à Avaliação Executiva do Orçamento. Esse roteiro teve como base os pacotes de despesa disponíveis no Sistema Integrado de Gestão do Estado de Mato Grosso (SIG-MT) e foi fundamentado teoricamente na Curva de Experiência ABC, também conhecida como Curva de Pareto. O objetivo principal foi aprimorar o processo de contingenciamento orçamentário a partir da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2019.

Os estudos realizados evidenciaram a urgência de qualificar o gasto público no Estado. Para isso, torna-se necessário implementar uma metodologia sólida e adaptada à realidade estadual. Entre as ferramentas disponíveis para alcançar o objetivo de sustentabilidade fiscal, destaca-se o Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD), instrumento já adotado por outras unidades federativas. Esse modelo baseia-se na análise parametrizada das despesas, no controle cruzado matricial (eixos X e Y), no monitoramento contínuo dos gastos, no desdobramento das despesas até seu nível mais detalhado e no aperfeiçoamento contínuo da qualidade do gasto público (Figura 01).

Figura 01 – Modelo de Matriz do Gerenciamento Matricial da Despesa (GMD).



Fonte: Elaboração UEPF/SEFAZ.

A Metodologia de Gerenciamento Matricial da Despesa tem por objetivo implantar nos órgãos e entidades do Poder Executivo a cultura do uso racional dos recursos públicos, otimizando as despesas através da redução efetiva dos gastos e fomentando a melhoria gradativa e contínua dos serviços prestados à população.

Isso se dará mediante:

a) Adoção da cultura de responsabilização e da ética dos servidores com relação aos gastos públicos;
b) Diminuição do desperdício de recursos públicos;
c) Adoção de instrumentos que torne possível visualizar a relação entre custo e resultado do gasto;
d) Disseminação de boas práticas de gestão do gasto;
e) Ampliação da capacidade de investimento pela reaplicação dos recursos financeiros economizados; e
f) Divulgação de informações à sociedade relativas a evolução quantitativa e qualitativa do gasto público.

Outra ferramenta para análise da priorização do gasto público é a Curva de Experiência ABC, também conhecida como Curva de Pareto, ou simplesmente regra dos 80/20. Essa regra passou a ser conhecida com as experiências desenvolvidas por Joseph Moses Juran. Este consultor da área da qualidade identificou que 80% dos problemas são geralmente causados por 20% dos fatores.

O nome "Pareto" vem de uma homenagem ao economista italiano Vilfredo Pareto, que em seu estudo observou que 80% da riqueza da Itália estava nas mãos de 20% da população. Em outros termos, a Lei de Pareto, ou princípio 80/20, afirma que 80% das consequências advêm de 20% das causas. Com base nesse princípio, Joseph estabeleceu a Curva ABC, estratificando-a da seguinte maneira:

- **Classe A:** de maior importância, valor ou quantidade, correspondendo a 20% do total;
- **Classe B:** com importância, quantidade ou valor intermediário, correspondendo a 30% do total;
- **Classe C:** de menor importância, valor ou quantidade, correspondendo a 50% do total.

A Curva ABC, como critério de priorização das despesas, tem sido utilizada na elaboração do teto orçamentário estadual.

O Estado de Mato Grosso, alinhando-se ao novo regime fiscal instituído em âmbito federal pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, adotou, no plano estadual, o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), por meio da Emenda à Constituição Estadual nº 81, promulgada em 23 de novembro de

2017. Tal iniciativa demandou esforços significativos e a adoção de instrumentos voltados à busca do equilíbrio fiscal, exigindo, ainda, a adequação e o aprimoramento da gestão dos gastos públicos, especialmente no tocante ao acompanhamento das medidas previstas na Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

As ações normativas implementadas, embora desafiadoras em sua execução, tendem a produzir efeitos positivos na gestão financeira estadual, sobretudo no médio e longo prazo. Para tanto, é imprescindível que a administração pública promova o aperfeiçoamento da estrutura organizacional responsável pelo planejamento, orçamento, contabilidade e finanças.

Essa reestruturação não deve se limitar ao órgão central de finanças, devendo abranger também as unidades setoriais, por meio do fortalecimento institucional e da capacitação continuada de seus quadros técnicos. Além disso, é essencial promover a integração entre as áreas de planejamento, orçamento, gestão financeira, contabilidade, aquisições e patrimônio, entre outras vinculadas aos sistemas corporativos.

No que se refere aos critérios de alocação e execução das despesas, torna-se necessário estabelecer níveis de priorização das ações e dos elementos de despesa, com base em parâmetros previamente definidos, os quais permitam aferir o grau de importância e o impacto de cada item, conforme detalhado a seguir.

- **Classe A:** de maior importância, frequência correspondendo a 20% do total dos parâmetros ponderados (representando impacto de 60% do desempenho nas dimensões: importância do item da despesa ou frequência de utilização de determinado subelemento, capacidade de execução, capacidade de planejamento e observância quanto a finalidade da utilização dos recursos);

- **Classe B:** com importância, frequência correspondendo a 30% do total dos parâmetros ponderados em cada dimensão (representando impacto de 20% do desempenho nas dimensões: importância do item da despesa ou frequência de utilização de determinado subelemento, capacidade de execução, capacidade de planejamento e observância quanto a finalidade da utilização dos recursos);

- **Classe C:** de menor importância, frequência correspondendo a 50% do total dos parâmetros ponderados em cada dimensão (representando impacto de 20% do desempenho nas dimensões: importância do item da despesa ou frequência de utilização de determinado subelemento, capacidade de execução, capacidade de planejamento e observância quanto à finalidade da utilização dos recursos).

A expressão que espelha as classificações destacadas anteriormente pode ser definida como:

- Classe X = FES x Peso + IDUSO x Peso + AP x Peso + PPD x Peso + COFD x Peso (1)
- Em que, X – Classificação A, B e C.
- FES – Frequência de Execução do Subelemento
- IDUSO – Identificador de Uso
- AP – Ações prioritárias
- PPD – Análise do Planejamento e Programação da Despesa (Capacidade de Planejar)
- COFD – Análise da Capacidade Operacional Financeira da Despesa (Capacidade de Executar)
- Peso – Representa o peso que cada um dos parâmetros tem na definição da classe, no presente caso estabeleceu-se: FES: 30%, IDUSO: 20%, AP: 20%, PPD: 10% e COFD: 20%.

Com base em tais parâmetros e critérios definiu-se a forma de priorização dos recursos (alocação), observadas ações executadas de forma contínua nas unidades (Ação do tipo Atividade), procurando priorizar aquelas que integram o orçamento base de gasto nas categorias essenciais e com a política finalística da unidade.

O **quadro 01** apresenta o detalhamento dos identificadores de uso, suas finalidades e peso na frequência em cada finalidade, ressalvando que o peso global deste parâmetro é de 20% no critério de classificação da priorização dos recursos a serem utilizados na programação e execução dos recursos orçamentários. Os identificadores de uso utilizados foram os constantes do MTO (2016, p. 69-70) com as classificações (1,2,3,4,5,6 e 7).

Quadro 01 – Peso da frequência conforme a finalidade de Uso – IDUSO, 2017.

Código	Descrição do IDUSO	Especificidade da Aplicação	Peso da Frequência
1	• Outras Despesas – OD	• Despesas gerais não contratuais	0
2	• Contrapartida de Convênios – RCC	• Despesas orçamentárias com contrapartida de convênio	12
3	• Despesas Obrigatórias – DO	• Despesas correntes derivadas de lei ou ato administrativo normativo	12
4	• Contratos Diversos – CD	• Despesas contratuais	
7	• Emendas Parlamentares – EP	• Despesas originárias de emendas parlamentares	12

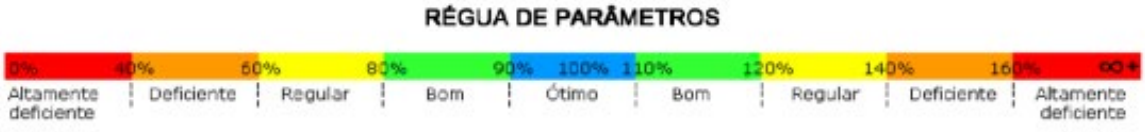
Fonte: Elaboração própria a partir do MTO (2017, p. 59) – SEPLAN/MT.

O segundo parâmetro dá ênfase tanto na programação do gasto, quanto na execução das ações destacadas no **Anexo de Metas e Prioridades da LDO**, ressaltando a importância de estabelecer mecanismos que entrelaçam as fases de programação e execução, de forma que possamos atender os aspectos relacionados ao planejamento dessas ações, conforme apresentado no quadro 2 para as ações prioritárias de 2017. Ressalvando que, para efeito de análise da metodologia ora apresentada foram utilizadas como referências as ações prioritárias para o exercício financeiro de 2016.

Quadro 02 – Peso da frequência para as ações priorizadas- Anexo de Metas e Prioridades LDO 2017.

Unidade	Programa	Código e Descrição da Ação	Peso da Frequência
19101	406	2345 – Prestação dos Serviços de Prevenção e Atendimento a Sinistros e Emergências pelo CBMMT	12
19101	406	2371 – Realização de Operações Policiais na Fronteira Oeste do Estado	12
19101	406	2378 – Intensificação e Manutenção da Ações de Inteligência	12
19101	406	2381 – Intensificação das Ações e Operações Integradas de Prevenção e Repressão Qualificada em Áreas Críticas	12
21601	77	2520 – Organização Regionalizada da Rede de Atenção Em Saúde	12
14101	398	2217 – Adequação e Manutenção da Infraestrutura da Educação	12
14101	398	2218 – Reestruturação da Gestão Pedagógica da Educação Básica	12
14101	398	2221 – Desenvolvimento e Manutenção da Política Estadual de Formação Continuada	12

O terceiro parâmetro envolve os indicadores de desempenho do RAG que evidenciam a capacidade de planejar e executar a despesa. Esses indicadores foram ponderados com base na métrica de avaliação das ações, dando importância maior as ações que foram adequadamente planejadas e executadas.



Frequência de priorização da ação								
0	2	4	8	12	8	4	2	0

A fórmula de cálculo dos indicadores PPD e COFD é definida a seguir:
PPD = Análise do Planejamento e Programação da Despesa (Capacidade de Planejar)
PPD = EMPENHO / DOTAÇÃO INICIAL (2)
COFD = Análise da Capacidade Operacional Financeira da Despesa (Capacidade de Executar)

$$COFD = \left(\frac{EMPENHO}{DOTAÇÃO\ INICIAL + CRÉDITO\ ADICIONAIS - CONTINGENCIAMENTO}\right) \quad (3)$$

Por último, o parâmetro de frequência de execução do subelemento (código de cinco dígitos), destaca no cômputo geral dos itens de despesas aqueles que frequentemente são executados pela unidade orçamentária. Essa lógica indica para efeito de priorização quais são os itens de despesas (subelementos) mais importantes, de modo que este é considerado um dos pontos mais importantes a serem observados na alocação dos recursos da ação.

Com base nos parâmetros discriminados anteriormente estabeleceu-se os critérios de priorização dos recursos orçamentários, que deverão ser observados no momento da alocação do teto orçamentário e no momento da execução das ações:

Quadro 04 – Critério de Priorização dos Recursos Orçamentários, Classificação A, B e C.

Frequência de Execução Subelemento	IDUSO[1]	PPD[2]	COFD[2]	Anexo de Metas e Prioridades LDO[3]	Frequência Acumulada	Classificação
					60%	A
					20%	B
					20%	C

Nota: 1 – Define níveis de priorização da execução conforme a finalidade (tipo de despesas) especificas das dotações orçamentárias (Quadro 1); 2 – desempenho da ação na avaliação do RAG no último exercício, frequência máxima (12 meses); 3 – estabelece frequência máxima (12 meses) para as ações do tipo Atividades previstas no Anexo de Metas e Prioridades (Quadro 2).

Cada um dos parâmetros definidos na priorização (frequência de execução subelemento, IDUSO, PPD, COFD, ações priorizadas na LDO) possuem pesos na proporção de cálculo da classificação (A, B e C), de modo que a frequência ou nota máxima será de 12.

Por último, após definir os critérios de priorização dos recursos por item de despesa em suas respectivas ações, faz-se necessário a análise de priorização das ações a serem atendidas.Após atender as ações de caráter continuada os aspectos a serem observados para exigibilidade dos projetos deve levar em consideração os seguintes pontos:

- se possui a existência de capacidade de financiamento com recursos próprios ou de terceiros;
- se compõe a lista de ações prioritárias;
- atende a uma demanda do nível estratégico

Ressalvando que para os projetos que acarretem em aumento das despesas de caráter continuadas, deverão vir acompanhados de impacto e fonte de financiamento.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A situação econômica, fiscal e financeira no país tem se deteriorado desde o ano de 2014 e agravada em 2016. Especificamente, as finanças públicas dos estados brasileiros com base nos Relatório de Gestão Fiscal (RGF) mostram sinais nítidos de piora com reflexos na prestação dos serviços públicos à população.

Dentre as principais despesas no orçamento geral do Estado de Mato Grosso, as despesas com pessoal e encargos sociais e serviço da dívida são as que mais preocupam. Em função disso, o governo do estado está adotando algumas medidas preventivas para redução das despesas com intuito de cobrir o déficit orçamentário/financeiro existente. Dentre essas medidas citam-se os Decretos nº 675/2016 – redução e controle da despesa e nº 694/2016 – redução da jornada de trabalho.

Tratando-se especificamente do Decreto nº 675/2016 merece ênfase o objetivo de reduzir as despesas de custeio em percentuais que variam de 10% a 25% dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, conforme preconiza o art. 5ºdo referido decreto:

> Art. 5º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual de que trata este Decreto deverão, de imediato, adotar as seguintes medidas:
> I – redução de 10% (dez por cento) do consumo de água, energia elétrica, aluguéis, limpeza e outros contratos de despesas consideradas como essenciais;
> II – redução de 25% (vinte e cinco por cento) da despesa com viagem, nacional e internacional, para servidores a serviço do Poder Executivo Estadual, abrangendo a concessão de diárias e verba de adiantamento para deslocamento, excetuadas aquelas realizadas pela Procuradoria-Geral do Estado para a prática de atos e providências no interesse da defesa do Estado de Mato Grosso e pelos órgãos da Segurança Pública quando as atividades a serem desenvolvidas estejam diretamente ligadas a sua atividade finalística;
> III – redução de no mínimo 20% (vinte por cento) das despesas com o uso de telefonia.
> § 1º Para o cálculo das reduções de despesa e de consumo previstas neste Decreto deverão ser considerados a despesa e o consumo relativos a todo o exercício financeiro de 2015.
> § 2º Os titulares das unidades orçamentárias que não atingirem as metas de economia definidas neste artigo estarão sujeitos a cortes de programas finalísticos de suas pastas para adequação às metas globais de economia estimadas, a ser realizado em ato conjunto da SEPLAN e da SEFAZ.
> § 3º A economia de gastos que tenha sido obtida por meio de outras medidas, e em áreas não contempladas neste artigo serão consideradas como esforço de economia a ser convertido em sua programação financeiro-orçamentária.

As medidas elencadas no art. 5º não se aplicam aos serviços públicos essenciais nas áreas de saúde, segurança pública e educação e demais serviços voltados diretamente para o atendimento à população, ressalvando, que tais atos dependerão da disponibilidade orçamentária e financeira mediante parecer da SEPLAN e da SEFAZ, conforme §1º do art. 4º.[2]

Com essas medidas o estado pretende reduzir despesas de custeio, mantendo a efetividade, eficiência e eficácia da prestação de serviços públicos nesse cenário de crise econômica, fiscal e financeira que assola o país.

Com intuito de estimar a eficácia desse instrumento normativo no âmbito da administração pública estadual, a Superintendência de Estudo da Despesa e Receita (SEDR) utilizou como base as despesas liquidadas no exercício de 2015 e 2016, conforme determina o decreto por meio de dados obtidos no sistema SIG universo pacote da despesa e relatórios do FIPLAN.

A tabela 01 a seguir apresenta o esforço fiscal sob o enfoque do gasto, com base na liquidação realizada pelas unidades orçamentárias.

Considerando o período de referência de Outubro a Dezembro de 2015 e o mesmo período de 2016 a economicidade apresentada após implantação do decreto n°675 resultou em uma redução total de 17,15% das despesas mencionadas no decreto, incluindo a defensoria e exceto as áreas prioritárias SESP, SEDUC e FES.

Despesas com limpeza tiveram redução em 35,00%, manutenção de equipamento processamento de dados em 80,37%, em relação a utilização de materiais de consumo teve expressiva redução em 56%.

2 Outras medidas foram implementadas para promover a redução de gasto público, como a redução da jornada de trabalho de 40h. (das 13h às 19h) e para os profissionais de 30h (13h às 17h30).

Tabela 01 – Cenário sob avaliação do gasto face ao decreto nº675.

Pacotes	Liquidado 2015 (A)	Estimativa de redução com base no valor de 2015 (B)	Valor de referência C = (A – B)	Liquidado até Agosto/2016 (D)	Redução (D – A)
ÁGUA E ESGOTO	1.755.896,02	175.589,60	1.580.306,42	1.879.503,17	123.607,15
COMBUSTÍVEL	35.476.531,17	3.547.653,12	31.928.878,05	37.996.851,90	2.520.320,73
CONDOMÍNIOS	306.047,26	30.604,73	275.442,53	57.480,94	-248.566,32
DIÁRIAS	17.693.160,36	2.292.287,70	15.400.872,66	17.184.981,48	-508.178,88
ENERGIA ELÉTRICA	25.511.525,54	2.551.152,55	22.960.372,99	34.765.415,77	9.253.890,23
EQUIPAMENTOS DE PROCESS. DADOS	8.797.328,80	879.732,88	7.917.595,92	4.243.811,70	-4.553.517,10
FRETES, ENCOMENDAS E CORRESP.	4.643.808,90	464.380,89	4.179.428,01	2.916.413,97	-1.727.394,93
LIMPEZA	38.227.744,80	3.822.774,48	34.404.970,32	24.849.814,44	-13.377.930,36
LOCAÇÃO DE IMÓVEIS	7.895.745,53	789.574,55	7.106.170,98	9.189.953,45	1.294.207,92
LOCAÇÃO DE VEÍCULOS	17.778.203,98	1.777.820,40	16.000.383,58	11.856.674,65	-5.921.529,33
MANUT. IMÓVEIS	14.737.254,43	1.473.725,44	13.263.528,99	18.854.976,47	4.117.722,04
MANUT. MÓVEIS E EQUIP.	19.978.867,66	1.997.886,77	17.980.980,89	16.960.423,00	-3.018.444,66
MANUT. VEÍCULOS	8.351.502,50	835.150,25	7.516.352,25	2.410.025,82	-5.941.476,68
MATERIAL DE CONSUMO	13.457.508,42	1.345.750,84	12.111.757,58	5.853.157,00	-7.604.351,42
PASSAGENS AÉREAS	4.104.792,61	1.026.198,15	3.078.594,46	3.020.007,36	-1.084.785,25
SEGURO DE BENS MÓVEIS E IMÓVEIS	395.162,88	39.516,29	355.646,59	405.346,73	10.183,85
SERVIÇOS DE APOIO OPERACIONAL	36.971.080,84	3.697.108,08	33.273.972,76	23.458.464,28	-13.512.616,56
SERVIÇOS DE CÓPIAS E IMPRESSÕES	6.125.881,55	612.588,16	5.513.293,40	3.064.442,15	-3.061.439,40
SERVIÇOS GRÁFICOS	1.972.990,28	197.299,03	1.775.691,25	1.838.463,33	-134.526,95
TELEFONIA FIXA	10.444.341,07	2.088.868,21	8.355.472,86	11.672.990,42	1.228.649,35
TELEFONIA MÓVEL	1.539.112,69	307.822,54	1.231.290,15	706.450,97	-832.661,72
VIGILÂNCIA	36.099.786,18	3.609.978,62	32.489.807,56	22.372.303,64	-13.727.482,54
SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS	3.888.032,21	388.803,22	3.499.228,99	2.020.437,79	-1.867.594,42
LOCAÇÃO DE MÁQ. E EQUIP.	910.930,22	91.093,02	819.837,20	630.238,93	-280.691,29
PASSAGENS RODOVIÁRIAS	337.297,79	84.324,45	252.973,34	352.112,49	14.814,70
MANUT. EQUIP. PROCESS. DADOS	6.172.167,80	617.216,78	5.554.951,02	1.211.828,92	-4.960.338,88
SOFTWARES DE APLICAÇÃO	17.246.929,26	1.724.692,93	15.522.236,33	22.583.349,25	5.336.419,99
Total	**340.819.630,75**	**36.469.593,68**	**304.350.037,08**	**282.355.920,02**	**-58.463.710,73**

Fonte: SIG/MT e FIPLAN – 2016, dados trabalhos. Nota: 1 – Exceto áreas prioritárias saúde, educação e segurança pública; 2 – Classificação das despesas essenciais segundo o MTO/2016; 3 – Para detalhes sobre a redução em cada unidade orçamentária procurar a equipe da SERD/SEPLAN.

Inicialmente, estimou-se uma redução na ordem de R$36,4 milhões nas despesas como indicado na **Tabela 01**, por fim, a redução foi na ordem de R$58,6 milhões.

No pacote de energia elétrica esperava-se uma redução com a jornada de trabalho reduzida dos servidores públicos, porém, foi constatado um aumento de 36%, isso pode ser explicado pelo reajuste das tarifas de energia, causado pelo aumento da inflação à época.

5. CONCLUSÃO

A implementação do Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD) demonstrou ser uma estratégia eficaz para a racionalização do gasto público e a promoção da eficiência na gestão orçamentária estadual. A experiência analisada evidenciou que, por meio do uso de metodologias como o controle cruzado, a definição de metas por tipo de despesa e a utilização de critérios quantitativos e qualitativos para a priorização de gastos, é possível alcançar reduções expressivas nas despesas operacionais sem comprometer a continuidade dos serviços públicos.

Os dados obtidos após a vigência do Decreto nº 675/2016 confirmam o êxito da medida: a redução total de 17,15% nas despesas abrangidas, com destaque para a diminuição nos gastos com limpeza (35%), manutenção de equipamentos de informática (80,37%) e materiais de consumo (56%), superando a previsão inicial de economia e atingindo R$58,6 milhões. Embora tenha ocorrido um aumento de 36% nos gastos com energia elétrica — explicado pelo reajuste tarifário decorrente da inflação —, os resultados reforçam o potencial do GMD na geração de espaço fiscal e na melhoria contínua da qualidade do gasto.

Apesar de o contexto econômico nacional e regional ter apresentado sinais de recuperação em 2017, o cenário fiscal estadual ainda revela a deterioração do déficit orçamentário no exercício de 2016. Nesse sentido, as medidas de contenção adotadas, como a publicação do Decreto nº 675/2016, embora relevantes, mostram-se insuficientes diante da rigidez e expansão contínua das despesas obrigatórias. Torna-se imprescindível que essas despesas cresçam de forma compatível com a capacidade de financiamento das receitas estruturais do Estado, a fim de restabelecer a sustentabilidade orçamentária e financeira em horizontes de curto, médio e longo prazo.

Outras ações devem ser incorporadas à estratégia de gestão fiscal, como a adoção de sistemas de apuração de custos na administração pública e a ampliação dos mecanismos de controle a partir do GMD, com o apoio de indicadores consistentes que evidenciem ganhos de economicidade e aprimoramento dos serviços públicos. Conclui-se, portanto, que a consolidação de uma cultura de planejamento, controle e transparência, associada à eficiência na alocação dos recursos, é fundamental para enfrentar os desafios fiscais contemporâneos e garantir uma administração pública mais racional, responsável e voltada ao interesse coletivo.

6. Referências

1. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em:. Acesso em: 29 Dez. 2016.
2. BRASIL. Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm> Acesso em: 8.nov.2017.
3. _____. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 8.nov.2017.
4. _____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar. 1964.Disponível em:http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm
5. _____. Prestação de Contas da Presidência de República – 2013. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/

prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2013/pcpr-2013.pdf/@@download/file/pcpr-2013.pdf >. Acesso em: 8.nov.2017.

6. Dirección de Presupuestos. http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-2131.html http://documents.worldbank.org/curated/en/740771468225872299/pdf/643780BRI0Chil00Bo x0361535B0PUBLIC0.pdf
7. PEREIRA, Celina. Discricionariedade, eficiência e controle dos atos administrativos. 2. lugar. Tema: Prevenção da Corrupção. Belo Horizonte – MG: 2° Concurso de Monografias da Controladoria-Geral da União, 2007. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/5474/1/2-lugar%20%281%29.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.
8. ESTADO DE MATO GROSSO. Decreto de Execução Orçamentária e Financeira de Decreto nº 77/2019. Disponível em: < http://www5.sefaz.mt.gov.br/documents/6071037/11388722/Decreto+77-2019+-+Decreto+de+Execu%C3%A7%C3%A3o+Or%C3%A7ament%C3%A1ria.pdf/4a8cce0e-fce5-f9b0-f8fd-9ca4edf.
9. ESTADO DE MATO GROSSO. Manual Técnico do Orçamento/2016. Cuiabá: SEPLAN, 2015.
10. ESTADO DE MATO GROSSO. Manual Técnico do Orçamento/2017. Cuiabá: SEPLAN, 2016.
11. SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDO DE MATO GROSSO. Manual Técnico do Orçamento MTPO. Disponível em: http://www5.sefaz.mt.gov.br/documents/6071037/12157630/MTPO+2020_vers%C3%A3o+-final.pdf/41525700-d68b-e357-9601-3c7811cee8ab.
12. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO DE MATO GROSSO. Nota Técnica 23 – Eficiência Alocativa do Gasto Público no Estado de Mato Grosso – 2017. Disponível em: < http://www5.sefaz.mt.gov.br/documents/6071037/11389415/Nota+T%C3%A9cnica+n.+23+-+Efici%C3%AAncia+Alocativa_13.01.2017+%281%29.pdf/bcd55ec2-2693-af49-8107-0e7336322efd>
13. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO DE MATO GROSSO. Nota Técnica 25 – Eficiência Alocativa e Custo de Oportunidade: Serviços de Segurança Pública de Mato Grosso 2017;
14. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO DE MATO GROSSO. Nota Técnica 28 – Metodologia de Acompanhamento do Cenário da Despesa Pública – 2017. Disponível em: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/documents/6071037/11389415/Nota+T%C3%A9cnica+n.+28+-+Metodologia+de+Acompanhamento+-do+Cen%C3%A1rio+da+Despesa+-+12.09.17.pdf/0917545c-49f1-01fd-1096-695177140a99>
15. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO DE MATO GROSSO. Nota Técnica 32 – Gestão Orçamentária: Medidas de Eficiência Relativa, Produtividade e Qualidade da Gestão – 2018. Disponível em: < http://www5.sefaz.mt.gov.br/documents/6071037/11389415/Nota+T%C3%A9cnica+n.+32+-+Metodologia+de+Indicadores+-de+Gest%C3%A3o+Or%C3%A7ament%C3%A1ria_07.06.2018.pdf/6473597b-ee1e-7459-a492-3e577a1e9274 >
16. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN) – Ministério do Tesouro Nacional. Avaliação de políticas públicas: êxitos e possibilidades de avanço. Boletim de Avaliação de Políticas Públicas. Vol. Nº 01 Jun. 2015. Disponível em:. Acesso em 29 Dez. 2016.
17. TONI, Jackson de. Reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público. Edital nº 05 de 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6334/1/Jackson%20de%20Toni.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Gestão Orçamentária em Tempos de Crise: Análise dos Impactos da Pandemia da COVID-19 em um estado do Nordeste

- **Alessandra Brandão dos Santos**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
  E-mail: alessandra.brandao@seplan.se.gov.br
- **Felipe Augusto Santana de Oliveira**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
  E-mail: felipeaugusto.oliveira@seplan.se.gov.br
- **Marcos Felipe de Almeida Gomes**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
  E-mail: mfelipe.almeida@seplan.se.gov.br
- **Riane Nunes Espinheira Wanderley**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
  E-mail: riane.espinheira@seplan.se.gov.br

Resumo

A Emenda Constitucional nº 19/1998, trouxe à Carta Magna o princípio da eficiência na Administração Pública. Essa inovação é reflexo de uma evolução nos estudos de Finanças Públicas, fortemente influenciados pela Escola Gerencialista da Administração, mas também por um clamor político e social que demandava maior qualidade na prestação dos serviços públicos. Nesse contexto, a equipe técnica da Secretaria de Planejamento de Sergipe (Seplag-SE) desenvolveu uma metodologia de avaliação da qualidade da gestão orçamentária, materializada sob o Índice da Qualidade da Gestão Orçamentária (IQGO). Este consiste em um indicador composto por seis métricas diferentes, que permitem uma avaliação robusta da qualidade do planejamento e execução do orçamento dos órgãos da estrutura burocrática do estado. A partir de 2020, com a decretação da pandemia de Covid-19, os impactos sanitários, sociais e econômicos foram sentidos por toda a sociedade, a Administração Estadual inclusive. Sob a perspectiva da gestão orçamentária, o cenário naquela data foi particularmente desafiador: as equipes técnicas do Estado foram enviadas para o trabalho remoto, ainda sem a estrutura gerencial adequada; a arrecadação do estado foi fortemente impactada; a necessidade de frequentes alterações no orçamento então vigente. Por óbvio, a pasta da Saúde foi uma das que mais foram afetadas, reverberando no orçamento da Secretaria. Com a finalidade de investigar a questão descrita, foi realizado um estudo descritivo, pois seu objetivo primordial é a descrição das características de determinado objeto e o estabelecimento de relações entre variáveis estudadas, indo além da simples identificação da existência de relação entre variáveis e buscou ainda identificar e analisar a natureza dessa relação. Nesse caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa. Os resultados encontrados indicam: uma grande quantidade

de alterações orçamentárias; a pronta resposta da equipe técnica em realocar os recursos disponíveis; a garantia da publicidade dos atos administrativos através das portarias publicadas no Diário Oficial do Estado; a concentração dos gastos da Saúde em ações finalísticas; a melhora, na média, da qualidade da gestão orçamentária; aumento da discrepância de performance entre os órgãos na qualidade da gestão orçamentária.

Palavras-chave: Pandemia; Gestão Orçamentária; IQGO.

1. INTRODUÇÃO

O Orçamento Público é uma peça de planejamento que tem como objetivo principal colocar em prática as decisões políticas tomadas e estabelecer as prioridades a serem atendidas, ainda, determina quais caminhos serão tomados ao longo de sua vigência. Tal peça poderá ser ajustada ao longo da execução do orçamento, com a utilização das ferramentas e normativas vigentes. Para analisar esses fatores ao longo da execução, no Estado de Sergipe é utilizado o Índice de Qualidade de Gestão Orçamentária (IQGO), através dele é feita uma análise nos valores aferidos pelos seus indicadores, possuindo uma relação direta com os princípios do orçamento público e gerais do direito (Giacomoni, 2017).

No final de dezembro de 2019, na República Popular da China, mais precisamente na província de Hubei, houve a identificação do Covid-19, ou apenas Coronavírus, doença que passou para definição de pandemia em março de 2020 e trouxe consigo sérios impactos, principalmente e diretamente nas áreas da saúde, da educação e da economia (Silva, 2020).

A partir do ano de 2020, são notórios e evidentes os efeitos causados pela pandemia do Coronavírus, não somente no Brasil, mas em todas as nações. Por esse motivo, União, Estados, Municípios e Distrito Federal foram afetadas diretamente, o que levou a administração pública a ser demandada de modo a suprir as necessidades em toda sua estrutura, com obrigatoriedade de implementar ações para mitigar os efeitos causados, para garantir a continuidade da prestação de serviços públicos e fornecimento de direitos fundamentais básicos (Silva, 2020).

Com o momento pandêmico, foi necessário, para atender às novas demandas orçamentárias na área da saúde e na área social, uma alteração inesperada do planejamento orçamentário por parte dos governos. Isto porque é sabido que a pandemia gerou efeitos econômicos diretos que precisam ser solucionados com rapidez e eficiência (Haleem *et al*., 2020).

A par disso, foi destacado, a partir de 2019, que o Coronavírus se espalhou de maneira rápida pelo mundo, o que acarretou uma enorme preocupação com os efeitos que seriam causados pela doença até então desconhecida. Em meados de março de 2020 segundo a Organização Mundial da Saúde já eram mais de 200 mil casos confirmados em todo mundo (Freitas; Napimoga; Donalisio, 2020).

Por ser um acontecimento inesperado, sem possível preparo prévio, não havia plano disponível para o combate à doença, seja em matéria econômica, jurídica ou relacionada à prestação de serviço de saúde, o que levou à tomada de decisões ao longo do ano de 2020 de acordo com as avaliações momentâneas e comportamento da pandemia. Em nível federal e matéria normativa, o início legal do combate à pandemia foi a Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, publicada pelo Ministério da Saúde, a qual determinou que o Brasil estava em emergência de saúde e que abriu caminho para mais de 400 atos normativos publicados no combate à covid-19 (Accioly, 2020).

No Estado de Sergipe o Decreto nº40.560, de 16 de março de 2020, foi o marco legal inicial para as medidas restritivas. Entre outros termos determinou a situação de emergência de saúde pública em Sergipe, com a suspensão dos eventos, das aulas, das atividades culturais. Em relação à área da saúde, o decreto trouxe consigo artigo específico tratando sobre o tema:

> Art. 5º Caberá à Secretaria de Estado da Saúde instituir diretrizes gerais para a execução das medidas a fim de atender as providências determinadas por este Decreto, podendo, para tanto, editar normas complementares, em especial, o plano de contingência para a epidemia do novo coronavírus.
>
> § 1º A Secretaria de Estado da Saúde e a Fundação de Saúde Parreiras Horta – FSPH, nos termos do art. 4º da Lei (Federal) nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, ficam autorizadas a promover dispensa de licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde

destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública objeto deste Decreto.

§ 2º A dispensa de licitação a que se refere o § 1º deste artigo, é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública, observando-se, no que couber, as disposições da Lei (Federal) nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 3º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro neste artigo devem ser imediatamente disponibilizadas no sítio oficial estadual na rede mundial de computadores (internet) comprasnet.se.gov.br ou outro, específico, administrado diretamente pela Secretaria de Estado da Saúde, cabendo-lhe constar, além das informações exigidas pela Lei (Federal) nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição (Sergipe, 2020a).

Veja-se, assim, a necessidade de adequação à situação de emergência relativa aos impactos causados pelo Coronavírus, a qual, entre outros, demandou também a adequação da aquisição de bens, serviços e insumos, conforme o parágrafo primeiro do artigo supracitado.

Outros dispositivos foram publicados ao longo do período, conforme a pandemia avançava os ajustes eram realizados. Após setembro de 2020 foi criado o Comitê Técnico-Científico e de Atividades Especiais (CTCAE) responsável pela avaliação, discussão e tomada de decisões referentes à evolução da pandemia. O Comitê tratou sobre cada uma das mudanças e pontos relevantes para as medidas a serem tomadas (Sergipe, 2020b).

Contudo, em momento de crise a intervenção e participação do estado na economia precisa ser notória por diversos motivos, principalmente para garantir os direitos essenciais à vida sejam salvaguardados, a partir das ações de cidadania e de políticas públicas adotadas em fase de crise que poderá auxiliar na busca por soluções diante de um momento de pandemia (Monteiro *et. al.*, 2021). A compra de equipamentos específicos fez surgir problemas relacionados às fragilidades produtivas e expôs a vulnerabilidade dos sistemas de saúde às intercorrências externas. Houve um aumento significativo nos gastos com saúde pública, sendo exposta a demanda de expansão do investimento na respectiva área (Rossi, 2021).

O orçamento público assumiu naquele momento importante papel como instrumento de gestão e realização de políticas públicas, recebe um maior destaque preciso intervenção urgente. O orçamento, como lei, é a peça normativa que irá estimar as receitas e fixar as despesas que serão realizadas pelo ente em determinado período de tempo. Portanto, é composto por um processo de tomada de decisões políticas, onde serão avaliadas as demandas e escolhidas as alternativas para a sua realização, de acordo com a realidade apresentada (Giacomoni, 2017).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é a peça normativa que irá programar ano a ano, dentro do exercício financeiro, sendo este igual ao exercício civil, o orçamento fiscal e regulará a sua execução. Porém, poderá surgir a ocorrência de situação urgente e imprevista, que irá gerar a imposição de uma reorganização do orçamento. Tal modificação, é feita através dos chamados créditos adicionais, os quais têm como função a correção de falhas existentes na LOA, sejam elas por defeitos encontrados na origem ou para atender situações imprevistas, emergências ou simples mudanças de gestão do correspondente ente federativo (Carneiro, 2020).

Além desta introdução, o presente relato apresenta ainda mais quatro seções, a saber: Objetivos da pesquisa; metodologia; análise dos dados e discussão dos resultados; considerações finais e recomendações. Além dessas, apresentam-se as referências bibliográficas.

2. OBJETIVOS

O objetivo central deste trabalho é apresentar e discutir os principais impactos da pandemia de COVID-19 no estado de Sergipe, sob a perspectiva da gestão orçamentária, mensurado pelo Índice da Qualidade da Gestão Orçamentária. De forma mais específica, buscou-se: revisar a literatura disponível a fim de subsidiar as análises pretendidas; avaliar o comportamento dos créditos adicionais durante os anos de 2019 e 2020, especialmente aqueles em favor da Fundação Estadual de Saúde; mensurar os impactos das alterações orçamentárias, durante a pandemia, na qualidade da gestão orçamentária do Estado de Sergipe.

3. METODOLOGIA

A partir das contribuições de Gil (2002), Lakatos e Marconi (2003) e Bertucci (2011), é possível classificar esta pesquisa como descritiva, pois seu objetivo

primordial é a descrição das características de determinado objeto e o estabelecimento de relações entre variáveis estudadas. O presente trabalho, a exemplo de outras pesquisas descritivas, conforme apresentam Lakatos e Marconi (2003), vai além da simples identificação da existência de relação entre variáveis e busca ainda identificar e analisar a natureza dessa relação. Nesse caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa, havendo, pois, pesquisas que embora definidas como descritivas com base em seus objetivos, acabam servindo também para propiciar uma nova visão do problema.

Quanto ao procedimento técnico, este artigo pode ser classificado como uma pesquisa *ex-post facto*. A tradução literal para o termo latino é "a partir do fato passado", isto é, nesse tipo de pesquisa os estudos são realizados após a ocorrência de variações nas variáveis (GIL, 2002). O propósito básico (mas não exclusivo) das pesquisas *ex-post* é verificar a existência de relações entre as variáveis. Uma característica importante desse tipo de pesquisa é que o pesquisador não dispõe de controle absoluto sobre as variáveis estudadas, que constitui o fator presumível do fenômeno, porque ele já ocorreu. O que o pesquisador procura fazer nesse tipo de pesquisa é identificar situações que se desenvolveram naturalmente e trabalhar sobre elas como se estivessem submetidas a controles.

A pesquisa bibliográfica, foi desenvolvida a partir da busca nos bancos de dados literários como: livros, revistas, anais de eventos, artigos disponibilizados de forma gratuita nas plataformas em português. Foi utilizado também o IQGO, ferramenta construída dentro do Estado de Sergipe, e disponível na plataforma on-line de transparência da Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz/SE).

Para o desenvolvimento da pesquisa, foram utilizados dados do orçamento, obtidos através de documentos como a LOA de 2019 e 2020, e dados recebidos após solicitação feita à Sefaz/SE com base na Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação.

No âmbito da gestão orçamentária e financeira, desde o ano de 2014, a equipe técnica do estado de Sergipe utiliza como ferramenta para mensuração da qualidade da gestão orçamentária, um indicador, denominado "Índice da Qualidade da Gestão Orçamentária – IQGO". Trata-se de um índice misto, isto é, incorpora outros seis indicadores em seu cálculo, a fim de avaliar três dimensões diferentes, conforme discriminado no Quadro 1.

Quadro 1 – Cálculo dos Indicadores e do IQGO

Dimensão	Indicador	Cálculo
Gestão por Orçamento	Foco na Missão (FNM)	" " " Äô " Š / " "
	Execução Física Total (EFS)	$EFS = \left[1 - \left\lvert \frac{(Meta\ Prevista - Meta\ Realizada)}{Meta\ Realizada} \right\rvert\right] / N^{o}\ Total\ de\ Ações$
Planejamento Orçamentário	Acerto no Planejamento Orçamentário (APO)	" / Äı "
	Exequibilidade Orçamentária (EQO)	ŧ" " Äô " " Äı " / ŧ" " " Äô "
Execução Orçamentária	Foco na Execução Orçamentária (FEO)	ŧ" " Äô " " Äı " " " " / ŧ" " " Äô "
	Execução Financeira Total (EFN)	" " / Äı " Ä ¼ "
ìndice da Qualidade da Gestão Orçamentária (IQGO)		í í í í

Fonte: elaboração própria (2025)

A dimensão "Gestão por Orçamento" avalia a capacidade de cada ente do Executivo estadual de utilizar o orçamento como instrumento de gestão estratégica, pressupondo a priorização de ações finalísticas e para produção de resultados físicos. Essa dimensão engloba dois indicadores: Foco na Missão (FNM) e Execução Física Total (EFS). O FNM pondera as Despesas Liquidadas em Ações Finalísticas com o total da Despesa Liquidada Total do órgão, com o objetivo de avaliar o montante do orçamento gasto com ações finalísticas. Também visa desestimular a centralização dos empenhos nas ações de manutenção dos órgãos. Já o EFS, mensura a eficácia das ações dos órgãos/entidades, portanto, a capacidade de entregar os resultados planejados à sociedade.

A dimensão "Planejamento Orçamentário" busca evidenciar a maior ou menor capacidade de previsão física e financeira das ações, organização das etapas das ações e clareza das prioridades do órgão/entidade. Essa dimensão é composta pelos indicadores Acerto no Planejamento Orçamentário (APO) e Exequibilidade Orçamentária (EQO). O APO pondera o valor remanejado e/ou suplementado com o total do orçamento. O Objetivo desse indicador é inibir o excesso de modificações desnecessárias nos orçamentos dos entes e estimular um melhor planejamento orçamentário. O EQO relaciona o número de ações com execução financeira não nula com o número total de ações, com o intuito de desestimular a prática de janelas orçamentárias, que dispersa recursos e decorre da baixa capacidade de eleger prioridades pelos entes.

A dimensão "Execução Orçamentária" busca medir a capacidade operacional de realizar o orçamento previsto, ajustando-o, quando necessário, ao longo da sua execução. Compõe a dimensão Execução Orçamentária os indicadores Foco na Execução Orçamentária (FEO) e Execução Financeira Total (EFN). O primeiro relaciona o número de ações com execução financeira acima de 50% em relação ao número total de ações e o segundo indicador relaciona o quanto o órgão realizou de despesa liquidada total em relação à dotação orçamentária atualizada.

Por fim, o cálculo do IQGO é realizado pelo somatório dos indicadores ora mencionados. Dos quais, FNM e EFN têm peso 1 e os demais peso 2, conforme o Quadro 1 anteriormente exibido. O valor do índice pode variar entre 0 e 10, com a seguinte escala de avaliação ou conceitos: de 0,0 a 2,0 – Péssimo; de 2,1 a 4,0 – Ruim; de 4,1 a 6,0 – Regular; de 6,1 a 8,0 – Boa; e de 8,1 a 10 – Excelente.

4. ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção, busca-se contextualizar e discutir os resultados encontrados pela pesquisa. De início, apresentam-se os dados da execução orçamentária da Saúde no estado de Sergipe nos anos de 2019 e 2020, com a finalidade comparativa entre o período pré-pandemia e o primeiro ano da emergência sanitária.

Com base em pesquisa realizada, foram registrados 23 (vinte e três) créditos adicionais no âmbito do FES durante o exercício de 2019. Foram movimentados mais de 390 (trezentos e noventa) milhões em dotações orçamentárias, tendo como origem anulação de crédito próprio ou cessão de terceiros.

Seguindo o princípio da publicidade e legalidade, todos os créditos foram publicados Diário Oficial de Sergipe, conforme Tabela 01, na forma de Portarias emitidas pela SEFAZ/SE. Tais publicações contém a origem, o destino, o valor e a unidade que irá receber o crédito adicional. As portarias publicadas não continham matéria diferente da orçamentária, conforme assevera o princípio da exclusividade.

Segundo a LOA 2019, o orçamento da FHS iniciou em R$ 1.160.256.550, englobando pagamento de pessoal, custeio e investimento do órgão. Após os créditos ocorridos ao longo do exercício, o orçamento foi finalizado em R$ 1.265.656.550, uma variação superior a 9%. A Tabela 1 discrimina as portarias de suplementação orçamentária da FES.

Tabela 1 – Portarias de Suplementação Orçamentária

Portaria	Data da Publicação	Nº DOE	Valor R$
40	25/02/2019	28.137	20.000,00
57	14/03/2019	28.147	200.000,00
71	25/03/2019	28.154	8.600.000,00
117	02/04/2019	28.160	8.500.000,00
159	03/05/2019	28.180	400.000,00
164	08/05/2019	28.183	200.000,00
201	17/06/2019	28.211	300.000,00
212	28/06/2019	28.218	18.000.000,00
213	02/07/2019	28.220	700.000,00
239	09/08/2019	28.247	32.600.000,00
276	06/09/2019	28.267	4.500.000,00
289	11/09/2019	28.270	42.500.000,00
308	25/09/2019	28.280	39.500.000,00
309	25/09/2019	28.280	400.000,00
344	25/10/2019	28.302	25.000.000,00
352	04/11/2019	28.307	102.170,00
381	13/11/2019	28.314	20.200.000,00
392	27/11/2019	28.323	38.840.000,00
390	27/11/2019	28.323	500.000,00
406	29/11/2019	28.325	80.278.390,68
452	20/12/2019	28.340	3.196.608,00
450	20/12/2019	28.340	46.864.882,27
455	20/12/2019	28.340	14.868.203,30
Total			396.270.254,25

Fonte: Elaboração própria

Apesar do total das movimentações orçamentárias ser de mais de R$ 390 (trezentos e noventa) milhões, o valor acrescentado no orçamento é menor pois algumas anulações ocorrem internamente, não havendo majoração da dotação anterior ao crédito. Desta forma, cerca de R$ 100 mi foram de origem externa, enquanto o restante do valor foi modificado internamente pelo órgão. Segundo publicação oficial no site da SEFAZ/SE, o índice do IQGO na área da saúde em 2019 foi de 6,82, avaliado como "Boa", portanto, representando um avanço em relação ao ano anterior (6,44). A Figura 01 detalha o valor calculado de cada indicador do IQGO da Fundação Estadual de Saúde no ano de 2019

Figura 01 – IQGO detalhado da FES (2019)

Eixos	Indicadores/ Peso	SES	MÉDIA DOS ÓRGÃOS
GESTÃO	1. FOCO NA MISSÃO (FNM) x1	0,98	0,54
	2. EXECUÇÃO FÍSICA TOTAL (EFS) x 2	0,53	0,64
PLANEJAMENTO	3. ACERTO NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO (APO) x2	0,67	0,81
	4. EXEQUIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA (EQO) x2	0,76	0,75
EXECUÇÃO	5. FOCO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (FEO) x2	0,47	0,54
	6. EXECUÇÃO FINANCEIRA TOTAL (EFN) x1	0,98	0,91
IQGO (soma dos indicadores com o respectivo peso*)		**6,82**	**6,95****

* IQGO = FNM+2xAPO+2xEQO+2XFEO+EFN+2xEFS

** No cálculo considerou-se os valores com mais de duas casas decimais.

Fonte: Sergipe (2020c)

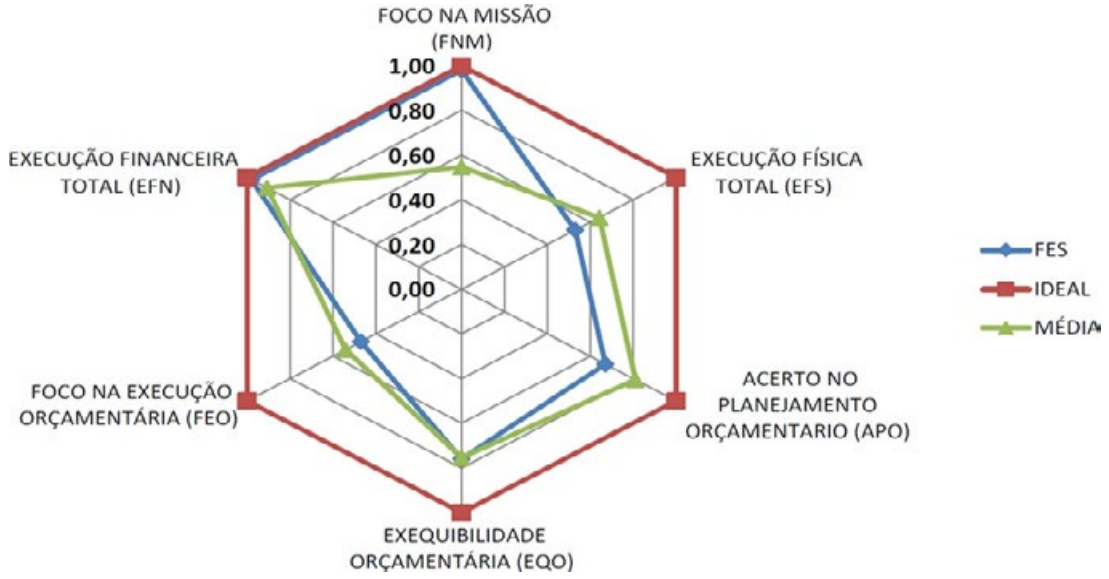
Entre os indicadores apontados, considerando a média do poder executivo, a execução na área da saúde esteve abaixo em três dos seis analisados. Destaque positivo para o FNM, onde o valor chegou a 0,98. Desta forma, praticamente a totalidade das ações realizadas pelo órgão foram do tipo finalísticas, ou seja, foi entregue ao cidadão o produto ao qual o órgão se propõe a entregar em sua essência.

Mesmo assim, há um valor baixo do FEO, significa que o órgão teve um excesso de ações orçamentárias com execução abaixo de 50%. Da mesma maneira, o EFS foi estimado em 0,53, então quase metade das metas físicas propostas não foram entregues.

O EFN foi 0,98, significa que praticamente todos os recursos disponíveis foram utilizados pelos gestores da área da saúde. Porém, esses recursos foram modificados ao longo do período, conforme demonstra o indicador APO, cujo valor foi de 0,67. E, ainda em matéria de planejamento, a EQO foi de 0,76, sinalizando que a maior parte das ações orçamentárias tiveram execução maior que zero.

Para visualização completa da análise, são demonstrados os índices em comparação com a média de todo Poder Executivo e seus valores ideias, conforme Figura 02.

Figura 0 – – Análise gráfica comparativa



Fonte: Sergipe (2020c)

Referente à execução orçamentária de 2020, a área da saúde obteve um valor de 6,93 no IQGO, um pouco acima do ano anterior. Semelhante ao ano de 2019, os índices do FNM e EFN tiveram as melhores avaliações. Destaque para o EFN, o qual foi de 1,00, representando que a totalidade do orçamento disponível foi utilizado. A Figura 03 discrimina os valores dos indicadores e do IQGO da Fundação Estadual de Saúde em 2020.

Figura 02 – Análise gráfica comparativa

Eixos	Indicadores/ Peso	SES	MÉDIA DOS ÓRGÃOS
GESTÃO	1. FOCO NA MISSÃO (FNM) x1	0,97	0,58
	2. EXECUÇÃO FÍSICA TOTAL (EFS) x 2	0,56	0,65
PLANEJAMENTO	3. ACERTO NO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO (APO) x2	0,61	0,79
	4. EXEQUIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA (EQO) x2	0,78	0,75
EXECUÇÃO	5. FOCO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (FEO) x2	0,53	0,54
	6. EXECUÇÃO FINANCEIRA TOTAL (EFN) x1	1,00	0,95
IQGO (soma dos indicadores com o respectivo peso*)		**6,93**	**7,00****

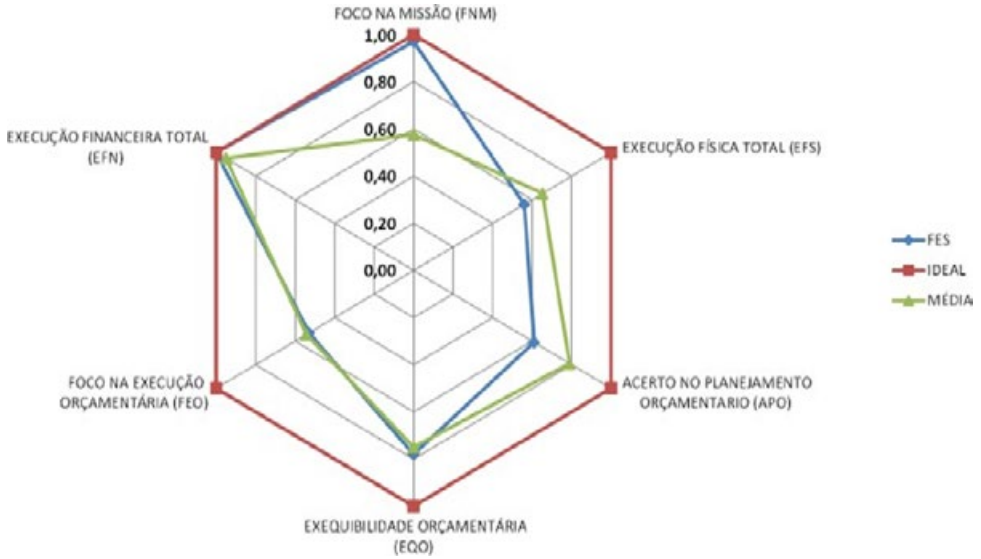
* IQGO = FNM+2xAPO+2xEQO+2XFEO+EFN+2xEFS

** No cálculo considerou-se os valores com mais de duas casas decimais.

Fonte: Sergipe (2021)

A entrega das metas físicas manteve-se abaixo do esperado, representado pela nota de 0,56 do EFS. Já o APO teve uma queda em relação ao ano anterior, ou seja, em relação ao planejado na LOA, houve uma modificação maior no ano de 2020 em comparação ao ano de 2019. Os gastos com a COVID-19 tiveram influência direta nesse caso, já que todo o planejamento foi refeito ao longo do ano. A EQO também ficou com uma avaliação positiva, desta forma, o valor de 0,78 demonstra que mais de 75% das ações tiveram execução diferente de zero. Porém, muitas delas tiveram execução abaixo de 50%, é o que mostra o resultado de 0,53 do FEO. A relação entre os valores calculados dos indicadores da FES em 2020, os valores ideais e os valores médios do entres do Executivo em 2020 são exibidos na Figura 04.

Figura 03 – Análise gráfica comparativa



Fonte: Sergipe (2021)

Segundo a LOA 2020, o FES iniciou seu orçamento com R$ 1.204.021.900, porém, ao final do ano foram executados R$ 1.528.995.709,23. Houve um incremento de quase 30% no orçamento da saúde do Estado de Sergipe, fruto do combate à COVID-19, no detalhamento das portarias de crédito adicional publicadas não foi possível identificar quais eram os valores executados exclusivamente com a pandemia, apenas foi verificado o incremento dos valores. Esses dados podem ser consultados na Tabela 02.

Tabela 02 – Portarias de Suplementação Orçamentária

Portaria	Data da Publicação	Nº DOE	Valor R$
87	18/02/2020	28.378	4.520.000,00
121	31/03/2020	28.403	6.000.000,00
128	06/04/2020	28.407	5.000.000,00
137	17/04/2020	28.413	28.023.410,60
143	30/04/2020	28.419	9.710.003,90
144	30/04/2020	28.419	11.000.000,00
160	20/05/2020	28.430	15.700.000,00
161	21/05/2020	28.431	8.000.000,00
163	04/06/2020	28.439	4.345.000,00
176	22/06/2020	28.449	15.518.869,73
178	23/06/2020	28.450	26.000.000,00
179	23/06/2020	28.450	36.000.000,00
185	13/07/2020	28.463	679.500,00
191	16/07/2020	28.466	4.850.000,00
199	23/07/2020	28.470	10.000.000,00
200	23/07/2020	28.470	400.000,00
205	05/08/2020	28.478	35.821.102,00
223	28/08/2020	28.495	7.500.000,00
225	03/09/2020	28.499	23.000.000,00
229	10/09/2020	28.503	7.100.000,00
230	10/09/2020	28.503	7.948.505,00
240	25/09/2020	28.514	36.000.000,00
242	30/09/2020	28.517	15.500,50
243	30/09/2020	28.517	5.658.335,00
249	06/10/2020	28.521	7.000.000,00
250	06/10/2020	28.521	13.000.000,00
255	09/10/2020	28.524	120.000,00
256	09/10/2020	28.524	30.000,00
272	23/10/2020	28.533	20.000.000,00
274	29/10/2020	28.536	150.000,00
283	03/11/2020	28.538	4.000.000,00
292	10/11/2020	28.543	36.576.346,00
300	12/11/2020	28.545	444.499,50
310	20/11/2020	28.551	659.500,50
318	23/11/2020	28.552	8.860.000,00
331	01/12/2020	28.558	1.622.748,00
331	01/12/2020	28.558	6.567.399,00
328	01/12/2020	28.558	3.500.749,00
350	14/12/2020	28.566	13.033.747,00
350	14/12/2020	28.566	5.608.405,00
351	14/12/2020	28.566	3.352.248,00
354	14/12/2020	28.566	15.100.000,00
358	16/12/2020	28.568	50.000,00

Fonte: Elaboração Própria

Entre os créditos adicionais, destacam-se os extraordinários, os quais, conforme anteriormente destacado, servem para atender despesas imprevisíveis e urgentes, a exemplo das decorrentes de calamidades públicas. De acordo com os princípios da legalidade e publicidade, foram publicados os Decretos 40.629 e 40.676/2020, ambos determinando a abertura de crédito para combater a pandemia.

Um aspecto importante a ser pontuado é o trâmite diferenciado dos créditos extraordinários, os quais não são publicados na forma de portarias, de forma diversa dos créditos suplementares. Conforme o art. 39 da LDO do Estado de Sergipe para o exercício de 2020, a abertura dos créditos especiais e extraordinários será efetivada mediante Decreto Legislativo do Poder Executivo. Em complemento, a Lei 4.320,

de 17 de março de 1964, em seu art. 44 determina que diante da abertura de créditos extraordinários o Poder Executivo deverá informar ao Poder Legislativo de forma imediata. Para consolidar as operações foram editados os Decretos Legislativo de números 76 e 79/2020 pela Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe (ALESE).

Importante ressaltar que, apesar de terem como principal foco o enfrentamento à COVID, conforme análise dos decretos publicados, não havia obrigatoriedade de sua utilização em despesa específica. Se restringindo apenas ao fato de serem relativas à área da saúde, mas de livre utilização pelo administrador público responsável.

Tabela 03 – Decretos publicados com créditos adicionais na área da saúde no ano de 2020

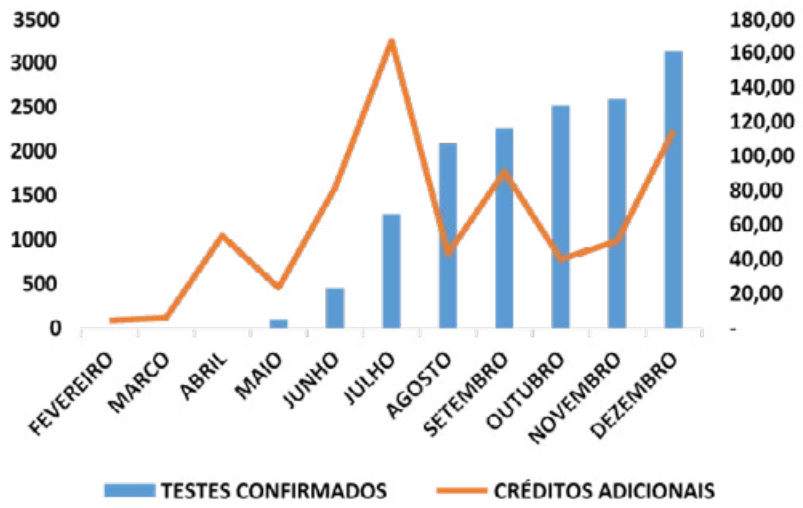
Decreto	Data da Publicação	Nº DOE	Valor R$
40.629	15/07/2020	28.465	151.200.000,00
40.676	24/09/2020	28.513	11.158.053,00
Total			162.358.053,00

Fonte: elaboração própria

Em se tratando do ano de 2020, numa primeira análise é possível identificar a quantidade excessiva de créditos publicados em relação ao ano anterior, perfazendo um total de 57 créditos adicionais, uma variação de 147,82%. Demonstra-se que ao longo do período houve a necessidade de ajustes no planejamento foi muito mais sensível, porém, com a utilização do IQGO foi possível realizar a análise dessas modificações ocorridas.

Foi possível verificar também que houve uma intensa movimentação interna do orçamento do órgão, foram acrescidos cerca de R$ 300 (trezentos) milhões em dotações orçamentárias, porém, conforme os dados já mencionados, verifica-se que houve uma movimentação total de quase R$ 700 (setecentos) milhões. Significa que além de receber dotações externas, o órgão utilizou as suas dotações próprias para ajustar seu orçamento durante toda a execução de 2020, à medida que novas situações surgiam. O Gráfico 01 relaciona a quantidade de testes positivos de COVID-19 e o valor dos créditos adicionais da FES.

Gráfico 01 – Testes positivos e créditos adicionais



Fonte: elaboração própria

Foram analisados os dados no portal Todos Contra o Corona e foi feita uma relação entre os casos de Covid-19 confirmados com os valores de créditos adicionais autorizados no mesmo período, fevereiro a dezembro de 2020. Foi analisado se a resposta aos impactos ocorreu de forma eficiente, infere-se pelos dados que em julho houve um ajuste no orçamento e ao longo dos meses restantes as movimentações foram feitas para ajustar o orçamento à nova realidade.

Por iguais razões, no mesmo Portal Todos Contra o Corona, a divulgação dos dados foi contínua, dando publicidade tanto aos atos executados pela administração pública, como também em relação aos dados referentes aos casos positivos, óbitos e saturação da rede pública de saúde.

5. CONCLUSÃO

A norma e legalidade são a base central para o Orçamento Público, e este tem como principal função a divulgação, execução e controle das ações pretendidas por um ente federativo na busca pelas suas metas a cada exercício financeiro. Assim, como outras áreas, existem normas, princípios e regras definidas como caminho a serem seguidos na busca pela realização do proposto e disposto pela administração pública.

Porém, apesar de todo planejamento na realização de objetivos, toda realidade é mutável. E por este motivo, existem regras específicas que buscam ajustar o momento ao orçamento vigente, mesmo ele em execução. E ainda, essas mesmas regras auxiliam na construção das próximas peças que serão executadas. A administração pública deve buscar ajustar a sua realidade, sempre de acordo com as normas existentes no ordenamento jurídico.

Observando as premissas normativas, o ciclo orçamentário é composto por três leis – PPA, LDO e LOA – que, dentro de suas características, busca fornecer meios de ser posto em prática o descrito na CF/1988 e nos princípios gerais e da matéria específica. A primeira peça servirá como um instrumento de planejamento, a segunda como um balizador dessas ações planejadas ao longo do tempo e a terceira a prática do que foi anteriormente ajustado e disposto como meta. Ademais, em matéria orçamentária, há possibilidade de ajustar o planejamento ao longo do período. Utilizando-se as regras dispostas, normas e princípios, poderão ser feitos ajustes com a finalidade de modificar o orçamento ao longo de sua vigência.

Posta esta realidade atual, o início do ano de 2020 trouxe consigo uma nova realidade, as consequências sanitárias, de saúde e socioeconômicas que surgiram pelo Coronavírus ocorreram em grande escala e sem controle prévio. Mesmo os países mais preparados economicamente e socialmente foram surpreendidos com resultados ainda inimagináveis, foram centenas de milhares de óbitos e uma enorme incerteza gerada de forma nunca vista na sociedade moderna. O Brasil, não diferente do resto do mundo, sofreu, e ainda sofre, impactos no emprego, na capacidade de atendimento hospitalar, na educação e na saúde.

Dentro dessa realidade, é de extrema importância a atuação do Estado, o qual busca diminuir os impactos em todas as áreas. Porém, é impossível que estas ações ocorram sem a realocação de recursos ou o replanejamento do ambiente. Pelos dados colhidos e expostos, foi percebido um incremento dos gastos com saúde.

Foram necessárias mudanças constantes na execução do orçamento no primeiro ano da pandemia, estando da mesma forma exposto às normas e às regras relativas ao orçamento, não havendo nenhuma regra que excluísse das obrigações legais, mesmo em período de excessiva turbulência e incerteza.

Diante de uma análise do IQGO dos anos de 2019 e 2020, foi possível perceber que o Estado de Sergipe manteve o padrão de execução do ano anterior a pandemia, além de ter obedecido os princípios basilares em matéria orçamentária para a execução do seu orçamento, bem como os princípios gerais da administração pública, tanto na execução quanto nas medidas que tentaram mitigar os problemas.

As mudanças ocorreram com a devida publicidade, todas relacionadas em portarias ou decretos e publicadas no Diário Oficial do Estado de Sergipe. Além de obedecer a legalidade, sejam em portarias, em acordo com a LOA, ou em decretos, conforme regras impostas pela LDO.

Os recursos foram realocados para dar mais destaque à área da saúde, notadamente a mais impactada. Foram adicionados quase 30% na saúde, além de realocação dos recursos já existentes. Mesmo com todos os impactos, foi possível perceber que as ações executadas foram com a finalidade principal da respectiva área. Além disso, a totalidade dos recursos postos à disposição foram utilizados, conforme o indicador da Execução Financeira Total.

O fato dos indicadores ligados à execução do planejamento estarem em valores baixos tem relação direta com a pandemia, porquanto houve modificação intensa ao longo do exercício. Desta forma, apesar do acerto em utilizar todos recursos disponíveis, e quase sua totalidade ser com ações finalísticas, o indicador próprio da entrega de metas demonstrou que essas não foram entregues de forma satisfatória, pois as metas anteriormente determinadas estiveram fora da realidade.

Diante das análises realizadas, conclui-se que a execução orçamentária no ano inicial da pandemia respeitou os princípios básicos da matéria, além disso, os resultados encontrados de acordo com o IQGO são satisfatórios levando-se em consideração a intensa e excessiva mudança de planejamento ocorrida ao longo do exercício.

6. Referências

1. ACCIOLY, D.; BAPTISTA, R. Seis meses contra a covid-19: as muitas frentes de batalha. Agência Senado, 2020.
2. BERTUCCI, J. L. O. Metodologia básica para elaboração de trabalhos de conclusão de curso. São Paulo: Atlas, 2011.
3. CARNEIRO, C. Curso de Direito Tributário e Financeiro. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.
4. FREITAS, A. R. R.; NAPIMOGA, M.; DONALISIO, M. R. Análise da gravidade da pandemia de COVID-19. Epidemiologia e Serviços de Saúde, Brasília, v. 29, n. 2, e2020119, 2020
5. GIACOMONI, J. Orçamento Público. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
6. GIL, C. A. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas. 2002.
7. HALEEM, A.; JAVAID, M.; VAISHYA, R.; DESHMUKH, S. G. Areas of academic research with the impact of COVID-19. The American Journal of Emergency Medicine, v. 38, n. 7, 1524-1526, 2020.
8. LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. Fundamentos de Metodologia Científica. São Paulo: Atlas. 2003.
9. MONTEIRO, J.; RANGEL, R.; ROSA, F.; LUNKES, R.; HASKEL, A. Reflexos da covid-19 no orçamento público do governo federal. Revista Gestão Organizacional, Chapecó, v. 14, n. 1, p. 97-116, jan./abr. 2021.
10. ROSSI, P. Execução orçamentária na pandemia e o futuro do financiamento público da saúde, Cadernos do Desenvolvimento, v. 16, n.18, 267-280, jan./abr. 2021.
11. SERGIPE. Decreto nº 40.560, de 16 de março de 2020. Dispõe sobre a decretação de Estado de Emergência na Saúde Pública de Sergipe. Diário Oficial do Estado de Sergipe, Aracaju, n. 28.395, p. 1-2, 17 mar. 2020.
12. SERGIPE. Decreto nº 40.661, de 04 de setembro de 2020. Cria o Comitê Técnico-Científico de Atividades Especiais. Diário Oficial do Estado de Sergipe, Aracaju, n. 28.395, p. 1-2, 17 mar. 2020.
13. SERGIPE. Secretaria de Estado da Fazenda. Índice da Qualidade de Gestão Orçamentária 2019. Aracaju: 2020.
14. SERGIPE. Secretaria de Estado da Fazenda. Índice da Qualidade de Gestão Orçamentária 2020. Aracaju: 2021.
15. SILVA, M. L. Economia brasileira pré, durante e pós-pandemia do COVID-19: impactos e reflexões. Texto para Discussão, 07. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2020.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Impactos Orçamentários da Incorporação da Coordenadoria Estadual de Gestão de Trânsito na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão: Análise Quantitativa

- **Lara Fernandes Soares**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag-MG), Brasil
  E-mail: lara.soares@planejamento.mg.gov.br
- **Daniel Henrique da Cunha Campos**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag-MG), Brasil
  E-mail: daniel.campos@planejamento.mg.gov.br

Resumo

A partir de 2023, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão passou a integrar, em sua estrutura organizacional, a Coordenadoria Estadual de Gestão de Trânsito (CET), assumindo, assim, todas as competências relacionadas aos serviços estaduais de trânsito. A justificativa para a realização deste estudo baseia-se na relevância das mudanças organizacionais ocorridas na Secretaria, com o objetivo de analisar os impactos orçamentários gerados por essa alteração estrutural. Trata-se de uma pesquisa quantitativa, que envolve a análise de dados orçamentários para observar a evolução dos gastos, além de identificar quais itens de despesa se destacam em termos de volume financeiro. Complementarmente, utiliza-se a análise normativa para evidenciar as mudanças na estrutura organizacional da Secretaria. Os resultados revelam um aumento considerável nos recursos orçamentários, duplicando o crédito inicial e, passando então, a representar uma fatia significativa do total programado para a secretaria. Tal alteração resultou em impacto no planejamento e acompanhamento orçamentário. Além disso, em termos de despesas, houve o aumento das fontes de recursos utilizadas e a diferenciação dos tipos de gastos, como os pátios de apreensão de veículos e outros contratos relacionados à gestão do trânsito que possuem tanto uma representatividade relevante quanto um tratamento diferenciado.

Palavras-chave: Trânsito; Transição; Orçamento; Planejamento; Aumento.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira vem enfrentando, ao longo das últimas décadas, constantes transformações institucionais, muitas delas impulsionadas pela busca por maior eficiência, racionalização dos gastos e modernização dos serviços prestados à população. Neste cenário, as reformas administrativas estaduais têm se

destacado como instrumentos relevantes para o aprimoramento da governança e da gestão pública. Um dos exemplos mais expressivos dessa dinâmica no contexto do Estado de Minas Gerais foi a incorporação, a partir de 2023, da Coordenadoria Estadual de Gestão de Trânsito (CET) à estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag-MG). A mudança não apenas alterou a configuração estrutural da secretaria, como também provocou impactos relevantes na organização administrativa e, sobretudo, na gestão orçamentária e financeira do órgão.

A CET, anteriormente vinculada à Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (PCMG), concentrava diversas atribuições relacionadas à gestão de trânsito, incluindo o registro e o licenciamento de veículos, a formação e habilitação de condutores, a fiscalização de infrações e a administração de pátios de apreensão de veículos. Com a reestruturação formalizada pela Lei Estadual nº 24.313/2023 e detalhada pelo Decreto nº 48.636/2023, essas competências foram transferidas para a Seplag, que passou a abrigar a CET como uma de suas subsecretarias. Essa alteração, por sua natureza, demandou não apenas a adequação institucional e normativa, mas também um cuidadoso redesenho da estrutura orçamentária da secretaria, considerando o volume e a especificidade das despesas que passaram a ser geridas em seu âmbito.

Neste contexto, este estudo propõe-se a contribuir com a análise crítica sobre a integração da CET à Seplag, considerando os efeitos administrativos, financeiros e legais que se impuseram a partir da transição. A experiência mineira oferece um recorte relevante das consequências de alterações estruturais que envolvem áreas com forte impacto na sociedade e na arrecadação pública, como é o caso da gestão do trânsito. A partir dessa realidade, entende-se que a incorporação da CET não pode ser compreendida unicamente sob a ótica da reorganização institucional, mas, sobretudo, como uma mudança estratégica que redefine o papel da Seplag no sistema de políticas públicas do Estado.

2. OBJETIVOS

Este estudo tem como objetivo principal analisar os impactos orçamentários decorrentes da incorporação da Coordenadoria Estadual de Gestão de Trânsito (CET) à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG-MG), a partir do ano de 2023. Busca-se compreender de que forma a nova estrutura institucional repercutiu sobre o planejamento, a execução e o acompanhamento orçamentário da SEPLAG, considerando a magnitude dos recursos envolvidos, a diversidade de fontes utilizadas e os tipos de despesa que passaram a compor a rotina da secretaria.

De maneira mais específica, pretende-se:

- Investigar a evolução do crédito orçamentário da SEPLAG após a incorporação da CET;
- Identificar as principais fontes de financiamento vinculadas à gestão do trânsito e suas implicações legais;
- Analisar os contratos e as despesas de maior relevância financeira associados à nova subsecretaria;
- Verificar os desafios operacionais e administrativos decorrentes da ampliação das competências da SEPLAG;
- Contribuir para o debate sobre reestruturações administrativas e seus reflexos na gestão orçamentária no setor público estadual.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adota uma abordagem metodológica predominantemente quantitativa, com enfoque descritivo e analítico. O levantamento de dados foi realizado por meio da consulta a bases oficiais do Estado de Minas Gerais, especialmente ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), de onde foram extraídas informações sobre o crédito inicial, o crédito autorizado, as suplementações realizadas e as fontes de recursos utilizadas nos exercícios de 2023, 2024 e 2025.

Para assegurar maior precisão à análise, optou-se por excluir das comparações os créditos relativos à despesa com pessoal e a convênios, dado o seu caráter mais fixo ou externo à gestão direta da secretaria. A intenção foi concentrar a investigação nos elementos do orçamento que estão diretamente ligados à execução das políticas públicas sob responsabilidade da SEPLAG e da CET.

Complementarmente, a pesquisa também contempla uma análise normativa, a partir da legislação federal e estadual aplicável, com destaque para a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4.320/1964, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a Lei Estadual nº 24.313/2023 e o Decreto

nº 48.636/2023, além de normas específicas do setor de trânsito, como o Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei nº 9.503/1997) e resoluções do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN).

Essa combinação de dados financeiros com o suporte legal possibilitou uma leitura integrada das mudanças provocadas pela incorporação da CET, permitindo avaliar não apenas os números orçamentários, mas também os instrumentos utilizados e os limites jurídicos que orientam a nova estrutura organizacional da SEPLAG.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 FUNDAMENTOS LEGAIS E O CICLO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

A elaboração e a execução do orçamento público no Brasil são regidas por um conjunto normativo consolidado, cujo alicerce encontra-se na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), na Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, e na Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Estes instrumentos compõem o arcabouço jurídico que estrutura o planejamento fiscal e assegura os princípios de legalidade, equilíbrio e transparência no uso dos recursos públicos.

A Constituição Federal, em seu artigo 165, estabelece que o processo orçamentário é composto por três instrumentos básicos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA define, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. No governo do Estado de Minas Gerais, o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) assume a figura do PPA, possuindo essas mesmas atribuições. O projeto de lei do PPAG, ou o de sua revisão anual, deve ser enviado à Assembleia Legislativa para aprovação até 30 de setembro. Diante dos prazos legais de envio pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, a elaboração ou revisão é efetuada pelos órgãos em meados de junho e julho de todo ano.

A LDO, por sua vez, orienta a elaboração da LOA, estabelece as metas fiscais e as prioridades da administração pública para o exercício seguinte, sendo encaminhada até 15 de abril e devolvida até 30 de junho. Já a LOA estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro, devendo ser encaminhada ao Legislativo até 30 de setembro, prazo igual ao PPAG, para que esses instrumentos estejam em consonância.

A Lei nº 4.320/1964 dispõe, em seu artigo 2º, que a Lei Orçamentária compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei, e todas as despesas da administração direta e indireta. Ela define o exercício financeiro como coincidente com o ano civil e estabelece que o orçamento deve apresentar a previsão da receita e a fixação da despesa de forma equilibrada.

A LRF, por sua vez, reforça os princípios da responsabilidade fiscal e da sustentabilidade das contas públicas. O artigo 16 da referida lei dispõe que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e de demonstração da origem dos recursos para seu custeio. Assim, qualquer reestruturação administrativa com repercussão orçamentária — como a incorporação da Coordenadoria Estadual de Trânsito (CET) pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag-MG) — demanda atenção rigorosa à legislação orçamentária vigente.

O ciclo orçamentário brasileiro se desenvolve em quatro fases: elaboração, aprovação, execução e controle. A fase de elaboração envolve a preparação das propostas de PPA, LDO e LOA por parte do Poder Executivo. Na fase de aprovação, o Legislativo analisa, modifica e aprova as propostas orçamentárias. A fase de execução corresponde à arrecadação das receitas previstas e à realização das despesas autorizadas, momento no qual o orçamento deixa de ser apenas um plano para se tornar realidade fiscal. Finalmente, a fase de controle envolve a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos públicos, exercida tanto pelos órgãos internos quanto pelos Tribunais de Contas.

Uma distinção fundamental no contexto da execução orçamentária é entre crédito inicial e crédito autorizado. O crédito inicial refere-se ao montante previsto originalmente na LOA, aprovado pela Assembleia Legislativa e sancionado pelo chefe do Executivo. Já o crédito autorizado corresponde ao valor efetivamente disponível após as alterações orçamentárias ocorridas

durante o exercício, como os créditos suplementares, especiais e extraordinários. Essas alterações são regulamentadas pela própria Lei nº 4.320/1964 e pela LRF.

Os créditos suplementares (art. 40 da Lei nº 4.320/1964) são aqueles destinados ao reforço de dotação orçamentária já existente. Os créditos especiais (art. 41, inciso II) destinam-se a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica. Por fim, os créditos extraordinários (art. 41, inciso III) são utilizados para atender despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de calamidade pública. Todas essas modalidades exigem autorização legislativa, exceto os extraordinários, que podem ser abertos por medida provisória em casos de urgência, conforme o artigo 62 da CF/1988.

É importante destacar que as fontes para abertura de créditos adicionais devem estar devidamente identificadas, sendo possível utilizar o excesso de arrecadação, a anulação parcial ou total de dotações ou o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior (art. 43 da Lei nº 4.320/1964). Dessa forma, o crédito autorizado tende a ser superior ao inicial, refletindo as necessidades dinâmicas da administração pública e a readequação das ações governamentais ao longo do exercício.

Portanto, o adequado entendimento das etapas do ciclo orçamentário, bem como das distinções entre os tipos de créditos, é fundamental para a análise crítica e técnica da execução orçamentária. Conforme destaca Giacomoni (2008), "o orçamento público não é apenas um instrumento contábil, mas, sobretudo, um plano de ação governamental, que traduz as escolhas políticas e prioridades administrativas". Nesse sentido, alterações como a absorção de novas competências por órgãos públicos — como no caso da Seplag-MG — devem ser acompanhadas de mecanismos de planejamento e controle que garantam a legalidade, a eficiência e a transparência no uso dos recursos públicos.

4.2 A INTEGRAÇÃO DA CET À SEPLAG-MG: CONTEXTO E FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A Lei nº 24.313/2023, que dispõe sobre a reestruturação organizacional da administração pública estadual formalizou a incorporação da CET à Seplag, através do Art. 40, que detalha a composição da estrutura básica da Seplag:

> Art. 40 – Compõem a estrutura básica da Seplag, além do previsto nos incisos I a V do § 1º do art. 13:
> (. . .)
> XII – Coordenadoria Estadual de Gestão de Trânsito – CET -, a qual se subordinam
> a) a Assessoria de Relações Institucionais;
> b) a Assessoria de Educação para o Trânsito;
> c) a Assessoria Jurídica;
> d) o Núcleo de Auditoria Setorial;
> e) a Superintendência de Transformação de Serviços de Trânsito, com três unidades a ela subordinadas;
> f) a Superintendência de Habilitação, com duas unidades a ela subordinadas;
> g) a Superintendência de Veículos, com quatro unidades a ela subordinadas;
> h) a Superintendência de Infrações e Controle do Condutor, com duas unidades a ela subordinadas. (Lei nº 24.313/2023, artigo 40)

A legislação também detalha sobre a CET, como:

> O órgão executivo de trânsito do Estado, integrante do Sistema Nacional de Trânsito, previsto no inciso III do art. 7º da Lei Federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, responsável pelo registro e licenciamento de veículos e pelo planejamento, pela direção, pela normatização, pela coordenação, pelo controle, pela fiscalização, pela supervisão e pela execução das demais atividades e dos demais serviços relativos ao trânsito e à formação de condutores, nos termos da legislação vigente. (art. 41, Lei nº 24.313/2023).

Assim, os serviços de trânsito, anteriormente executados pelo Departamento de Trânsito de Minas Gerais (Detran-MG) e vinculado à Polícia Civil do Estado de Minas Gerais, passam a ser executados pela CET, como área vinculada à estrutura orgânica da Seplag, secretaria essa que possui como atribuições gestão central das temáticas de recursos humanos, de saúde ocupacional, de orçamento, de recursos logísticos e patrimônio, de tecnologia da informação e comunicação, de inovação e modernização da gestão e de atendimento ao usuário; gestão estratégica das ações governamentais; coordenação das atividades de gestão da Cidade Administrativa; coordenação dos comitês Pró-Brumadinho e Pró-Rio Doce e, a partir desse momento, competências relacionadas à formação e habilitação de condutores, controles

e fiscalizações relacionadas aos veículos automotores, integração junto a outros órgãos e entidades para tratativas de políticas de trânsito, dentre outras atividades. A Polícia Civil manteve em sua estrutura apenas "as atividades e competências para realizar investigação criminal e exercer a função de polícia judiciária na matéria de trânsito" (art. 41, § 2º da Lei nº 24.313/2023).

Diante das alterações trazidas na legislação, o Decreto nº 48.636/2023 regulamentou e detalhou as novas competências da Seplag, transformando a CET em uma subsecretaria dentro da estrutura da secretaria. Essa alteração teve como objetivo fortalecer a gestão das políticas de trânsito, de maneira simplificada e moderna, inovando no serviço oferecido aos cidadãos mineiros. Conforme Biondini, Brito & Furtado (2024):

> (...) está em consonância com o papel exercido pela Secretaria na simplificação, modernização e digitalização dos serviços públicos aos cidadãos nos últimos anos (papéis esses consolidados nas áreas de inovação, gestão estratégica e transformação digital). (Biondini, Brito & Furtado, 2024, p. 16)

No entanto, a medida também implicou a absorção de novas despesas, estrutura operacional e responsabilidades legais, exigindo ajustes no orçamento da Seplag.

4.3 IMPACTOS ORÇAMENTÁRIOS

Com a incorporação da CET, a Seplag-MG experimentou um crescimento significativo em seu orçamento. Na prática, as alterações trazidas pela reforma administrativa de 2023 foram implementadas no momento em que o decreto foi publicado, ou seja, meados de julho de 2023. Isso implicou em um processo de transição não só dos serviços, mas também do orçamento utilizado para a execução das despesas, bem como os contratos envolvidos nesse processo. Dessa forma, houve a publicação da transposição das ações vinculadas aos serviços de trânsito na PCMG, para a unidade orçamentária da Seplag. Ou seja, durante metade do ano houve execução das ações de gestão de trânsito em um órgão, e na outra metade na Seplag. Em 2023, a Secretaria contava com um crédito inicial de cerca de R$ 287 milhões, mas, com a inclusão das novas competências, foi necessária uma suplementação de R$ 153 milhões, elevando o crédito autorizado da secretaria para R$ 441 milhões, ou seja, um aumento de 55% do valor orçado para a Seplag. Isso significa que, mesmo com uma execução parcial na Seplag, o crédito acrescido pela CET à Seplag correspondeu à 35% do orçamento total da secretaria, que já executava as ações relativas a 8 subsecretarias, e observou um aumento relevante devido a absorção de apenas uma nova subsecretaria.

É importante destacar que para as análises, foram excluídos os créditos relacionados à despesa de pessoal e fontes de convênios, para que não essas despesas, que representam pouca ou menor gestão orçamentária, não afetasse os valores analisados, que são diretamente empregados nas políticas públicas da Seplag e da CET.

Tabela 1 – Crédito inicial e crédito autorizado da Seplag – Minas Gerais – 2023

Ano	Crédito Inicial Seplag	Suplementação CET	Crédito Autorizado (Seplag + CET)	% participação no orçamento total
2023	287.941.398,16	153.484.444,88	441.425.843,04	35%

Fonte: SIAFI, consulta pelo BO

Diante do momento da transição, o PPAG 2024-2027 e a Proposta de LOA 2024 estavam sendo elaborados, portanto, foi possível reavaliar o programa e as ações orçamentárias utilizadas pela CET, revisando seus objetos e entregas, conforme tabela 2. Uma das alterações relevantes foi a inclusão de uma ação destinada especificamente à atendimento e transformação dos serviços de trânsito, materializando o objetivo da transição dos serviços para a Seplag e demonstrando a relevância e estratégia de atuação, conforme citado também por Biondini, Brito & Furtado (2024):

> Pode-se notar, portanto, que a secretaria teve um expressivo aumento e diversificação de suas competências desde a sua criação até os dias atuais. Entende-se

que isso foi positivo para a secretaria, pois traz aprendizados valiosos para a instituição que, mais tarde, podem viabilizar a recepção de novas atividades. Um exemplo disso é que toda a expertise gerada nos mais de quinze anos de gestão das UAIs, com atendimento eficiente ao cidadão, está sendo empregada na absorção dos serviços de trânsito pela CET. (Biondini, Brito & Furtado, 2024, p. 22)

Assim, as ações orçamentárias da CET demonstraram essa diferenciação e nova visão dos serviços de trânsito executados pela Seplag.

Tabela 2 – Ações da CET no Programa "Gestão de Trânsito" no PPAG 2024-2027 – Minas Gerais – 2024

Código da Ação	Nome da Ação	Produto da Ação
4491	APREENSÃO E LIBERAÇÃO DE VEÍCULOS	VEÍCULO APREENDIDO E LIBERADO APÓS SANEAMENTO DA(S) IRREGULARIDADE(S)
4492	FISCALIZAÇÃO, PREVENÇÃO E CONTROLE DE INFRAÇÕES DE TRÂNSITO	DOCUMENTO DE INFRAÇÃO EMITIDO
4494	REGISTRO DE CONDUTORES	DOCUMENTO DE HABILITAÇÃO DE CONDUTOR EMITIDO
4495	REGISTRO DE VEÍCULOS	NÚMERO DE LICENCIAMENTOS DE VEÍCULOS EMITIDOS
4496	ATENDIMENTO E TRANSFORMAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRÂNSITO	ATENDIMENTOS REALIZADOS

Fonte: PPAG 2024, consulta pelo Sigplan

Diante das novas ações, foi possível também incluir o orçamento da CET na Proposta de Lei Orçamentária (PLOA) da Seplag de 2024. Utilizando a Metodologia do Orçamento Base Zero, foi realizada a análise relativa às despesas executadas pela CET, e uma redefinição quanto às ações, objetos e contratos a serem executados. Bem como as inovações e novas contratações pretendidas.

Assim, em 2024, o orçamento autorizado da Seplag chegou a R$ 635 milhões, dos quais R$ 322 milhões estavam diretamente relacionados às atividades da CET. Isso representou 51% do orçamento da Seplag. Por fim, em 2025, o valor orçamentário prevista para a CET na PLOA chegou a 48% do valor total previsto na Seplag.

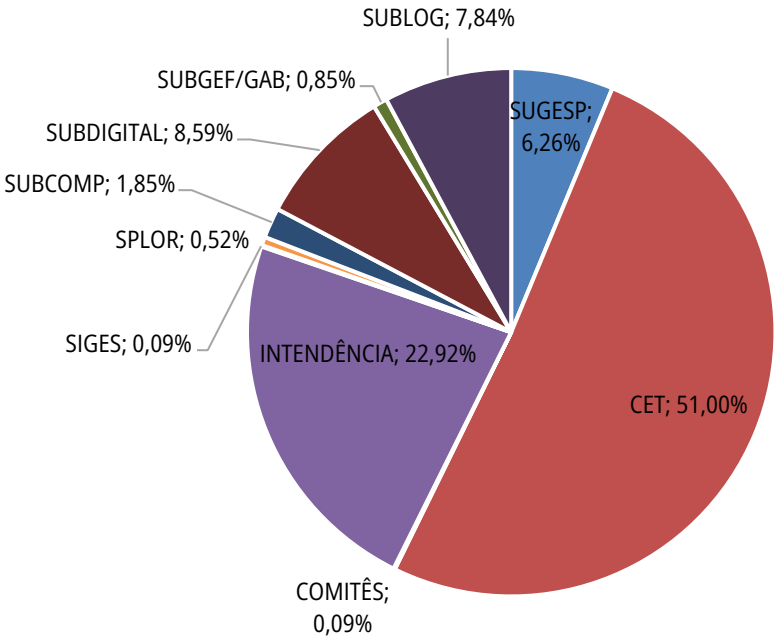
Tabela 3 – Crédito Inicial da Seplag e apenas da CET – Minas Gerais – 2024 e 2025

Ano	Seplag	CET	% de participação no orçamento total
2024	641.271.460,00	328.166.094,00	51%
2025	664.488.446,00	322.062.275,00	48%

Fonte: SIAFI, consulta pelo BO

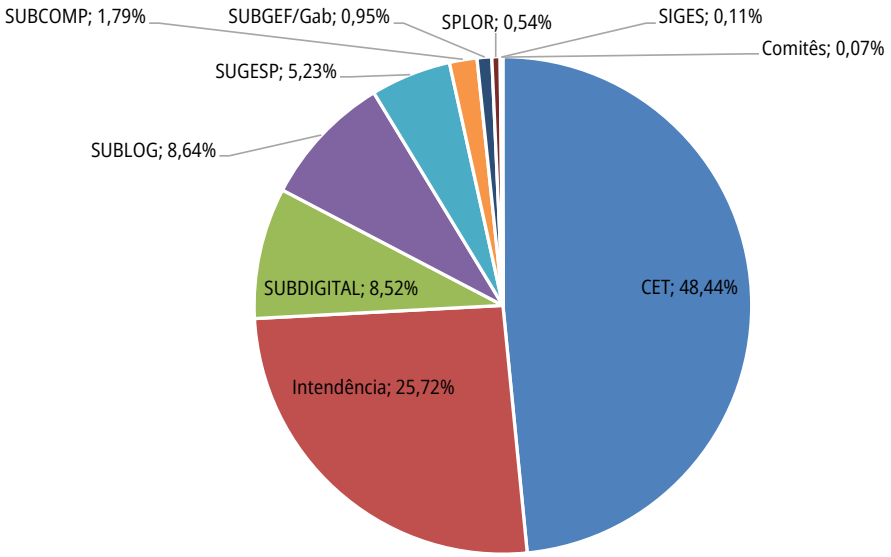
Ou seja, a Seplag, que à época já possuía 10 subsecretarias, observava em apenas uma das subsecretarias o valor correspondente a metade do seu orçamento. Mesmo em comparação às subsecretarias de orçamento alto, como a Intendência, responsável pela gestão da Cidade Administrativa; a CET ultrapassava os créditos, tanto em 2024 quanto em 2025.

Gráfico 1 – Distribuição do orçamento da Seplag – Minas Gerais – 2024



Fonte: SIAFI, elaboração dos autores

Gráfico 2 – Distribuição do orçamento da Seplag – Minas Gerais – 2025



Fonte: SIAFI, elaboração dos autores

Importante destacar que, diante da necessidade de alterações e apostilamentos contratuais para a transição, um dos contratos utilizados pela CET, de serviços Postais e Telegráficos pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – Correios, não foi possível ser transferido para a Seplag no momento da transferência dos serviços. Para tanto, tendo em vista a não interrupção do serviço ao cidadão, diante do cenário específico de transição e pela cooperação entre os órgãos, foi celebrado um Termo de Descentralização de Crédito Orçamentário (TDCO[1]) entre a PCMG e a Seplag, no qual a Seplag disponibilizou o crédito orçamentário para a utilização no contrato junto a PCMG, para execução dos serviços da CET.

1 Termo de Descentralização de Crédito Orçamentário (TDCO) é um instrumento que permite a transferência do poder de gestão do crédito orçamentário entre os órgãos e entidades da Administração Pública. Sua utilização é regida pelo Decreto Estadual nº 46.304, de 28/08/2013

O valor acordado no TDCO, de acordo com a execução anual, foi de R$ 30.500.000,00. Isso demonstra a utilização de outro mecanismo e ferramenta para possibilitar a execução, instrumento essa que demanda um tipo de acompanhamento específico, para além da gestão orçamentária. Percebe-se, portanto, que esse aumento reflete não apenas o crescimento nominal dos recursos, mas também uma complexidade maior na gestão e fiscalização dos gastos, uma vez que a CET opera com demandas específicas.

4.4 FONTES DE RECURSO E ESPECIFICIDADES DA CET

Por fim, para além dos créditos acrescidos à Seplag, a análise da execução orçamentária e dos relatórios revela a inclusão de diferentes fontes de recursos e despesas específicas à matéria de gestão de trânsito. Em relação às fontes, enquanto as despesas tradicionais da Seplag são majoritariamente custeadas pela fonte 10 (recursos ordinários do Tesouro), as atividades da CET dependem de fontes vinculadas: fonte 15 (recursos ordinários vinculados) e fonte 82 (outras fontes de receitas vinculadas). Essas fontes provêm, principalmente, de receitas decorrentes da arrecadação de taxas e multas de trânsito, o que implica restrições legais na sua aplicação (BRASIL, 1964).

A Fonte 82 é composta por receitas vinculadas à arrecadação de multas e outras penalidades administrativas de trânsito, conforme prevê o Código de Trânsito Brasileiro – CTB (Lei Federal nº 9.503/1997). Esses recursos devem ser aplicados exclusivamente em ações que promovam a segurança viária e a melhoria da mobilidade urbana, não podendo ser utilizados para fins diversos. A destinação da fonte 82 é regulada especialmente pelas Resoluções do Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN), entre elas a Resolução nº 875/2021, que atualizou os parâmetros para aplicação dos recursos provenientes da arrecadação de multas. Segundo essa norma, os gastos permitidos incluem:

- Sinalização, engenharia de tráfego e de campo;
- Fiscalização e controle do tráfego;
- Educação de trânsito;
- Aquisição de equipamentos para fiscalização eletrônica;
- Manutenção e operação de pátios de veículos apreendidos;
- Capacitação de pessoal envolvido nas atividades de trânsito;
- Desenvolvimento e operação de sistemas eletrônicos de gestão e atendimento.

Em 2024, o crédito previsto para as despesas a serem executadas com essa fonte na CET foi de R$ 89.395.708,00, o que correspondeu a 27% do orçamento total da subsecretaria. Enquanto em 2025, o valor previsto foi de R$ 106.995.841,00, que corresponde a 33% dos créditos. O aumento da utilização dessa fonte vem sendo proporcionado diante das possibilidades e visando uma desconcentração das despesas na fonte 15. Dessa forma, a utilização da fonte 82 está condicionada à finalidade legalmente vinculada dos recursos, exigindo rigor técnico e jurídico no planejamento e execução orçamentária, o que impõe desafios adicionais à gestão orçamentária e financeira.

A operação dos pátios de remoção e guarda de veículos representa um dos principais componentes de despesa da CET. Nos anos de 2024 e 2025, os créditos orçamentários destinados à essa despesa correspondiam a 37% e 33%, respectivamente. Os valores ultrapassem a margem de R$ 100.000.000,00 por ano. Essas despesas específicas desses espaços são regulamentadas tanto por normas federais quanto por legislação estadual específica de Minas Gerais.

O CTB, em seu art. 271, estabelece as condições para a remoção e retenção de veículos. O §9º autoriza os órgãos executivos de trânsito a celebrarem convênios com entes públicos ou privados para prestação dos serviços de remoção, guarda e depósito. Essa diretriz é operacionalizada em Minas Gerais por meio da Lei Estadual nº 14.937/2003 e de seu regulamento, o Decreto nº 44.035/2005, que normatizam o credenciamento de empresas para gerir os pátios.

Atualmente, conforme a Resolução CONTRAN nº 985/2022, os pátios devem operar com transparência, eficiência e segurança, observando critérios técnicos para guarda dos veículos e integridade do bem apreendido. O DETRAN-MG, por meio do Decreto nº 47.557/2018, é o órgão responsável por organizar e fiscalizar essa estrutura no estado.

Os custos relacionados à estadia e remoção dos veículos apreendidos devem ser pagos pelo proprietário antes da liberação do veículo. Os valores cobrados são definidos por ato normativo, respeitando os limites

estabelecidos em contrato ou regulamento administrativo, e devem ser amplamente divulgados. Porém, os veículos que permanecem por longos períodos nos pátios, sem que haja manifestação de seus proprietários, podem ser leiloados, conforme previsto no art. 328 do CTB:

> Art. 328. O veículo apreendido ou removido a qualquer título e não reclamado por seu proprietário dentro do prazo de sessenta dias, contado da data de recolhimento, será avaliado e levado a leilão, a ser realizado preferencialmente por meio eletrônico. (Lei nº 9.503/1997)

Essa norma estabelece que veículos não reclamados no prazo de 60 dias após a apreensão estão sujeitos a leilão, podendo ser arrematados como sucata ou para circulação, a depender das condições do bem. Portanto, os pátios realizam os leilões conforme estabelecido em lei, e os valores arrecadados com os veículos leiloados, obedecem uma ordem de pagamento, conforme a Lei nº 13.160, de 2015, que altera a Lei nº 9.503 (Código de Trânsito Brasileiro) e dispõe sobre retenção, remoção e leilão de veículo:

> § 6º Os valores arrecadados em leilão deverão ser utilizados para custeio da realização do leilão, dividindo-se os custos entre os veículos arrematados, proporcionalmente ao valor da arrematação, e destinando-se os valores remanescentes, na seguinte ordem, para:
> I – as despesas com remoção e estada;
> II – os tributos vinculados ao veículo, na forma do § 10;
> III – os credores trabalhistas, tributários e titulares de crédito com garantia real, segundo a ordem de preferência estabelecida no art. 186 da Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional);
> IV – as multas devidas ao órgão ou à entidade responsável pelo leilão;
> V – as demais multas devidas aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Trânsito, segundo a ordem cronológica; e
> VI – os demais créditos, segundo a ordem de preferência legal.

Portanto, do valor arrecadado no leilão, há uma ordem de prioridade no pagamento dos débitos associados ao veículo. Esse mecanismo representa uma importante fonte de custeio indireto para os pátios credenciados, que, ao leiloar veículos abandonados, conseguem recuperar parte dos valores despendidos com a guarda prolongada dos bens. Isso significa que os valores previstos para prestação de serviços por credenciados na CET, são relativos aos serviços de guarda dos veículos leiloados. Portanto, há uma dinâmica diferenciada nessa despesa, em que pese o valor do leilão ser arrecadado e, posteriormente, ser executada a despesa orçamentária de destinação do valor devido à empresa credenciada.

Por fim, os demais contratos e despesas executados pela CET contemplam:

- Contratos de emissão de Carteiras Nacionais de Habilitação: abrangem o serviço de produção das CNHs emitidas;
- Contratos de tecnologia e monitoramento eletrônico: Abrangem investimentos em sistemas de fiscalização eletrônica e infraestrutura tecnológica para gestão do trânsito;
- Contratos de prestação de serviços Postais e Telegráficos pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – Correios: Executado para o envio de CNHs e multas;
- Atendimento ao cidadão: Envolve serviços relacionados à regularização de multas, recursos e atendimento ao público;
- Despesas com pessoal técnico e operacional: Referem-se à remuneração e encargos de colaboradores terceirizados envolvidos nas atividades da CET;
- Investimentos em educação para o trânsito: Destinados a campanhas educativas e programas de conscientização sobre segurança.

Essas despesas exigiram ajustes no planejamento, bem como o aprimoramento das ferramentas de acompanhamento e controle, visando a transparência e a legalidade dos gastos.

5. CONCLUSÃO

A incorporação da CET à estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG-MG) a partir de 2023 representa um marco na reestruturação administrativa do Estado, refletindo uma tendência contemporânea de centralização de competências em órgãos com vocação para a modernização da gestão pública. Essa mudança institucional não apenas alterou a composição interna da SEPLAG, como também

teve repercussões significativas no planejamento e na execução orçamentária da secretaria, transformando de maneira substancial sua atuação e seus desafios operacionais.

Do ponto de vista orçamentário, a principal evidência da magnitude dessa incorporação reside no expressivo aumento do crédito autorizado para a SEPLAG. Em 2023, com a inclusão das competências da CET, o orçamento da secretaria teve um acréscimo de R$ 153 milhões, saltando de aproximadamente R$ 287 milhões para R$ 441 milhões, ou seja, um aumento de 55% em relação ao crédito inicial. Esse crescimento, mesmo que parcial, uma vez que ocorreu apenas a partir da segunda metade do exercício financeiro, já demonstrava a relevância da nova subsecretaria no contexto orçamentário da SEPLAG. Tal acréscimo posicionou a CET como responsável por cerca de 35% do orçamento total da secretaria naquele ano, revelando um impacto imediato e de grande porte.

Nos anos subsequentes, a importância orçamentária da CET dentro da SEPLAG não apenas se consolidou, como também aumentou. Em 2024, os recursos destinados à coordenadoria representaram 51% do orçamento total da secretaria, e, em 2025, mesmo com um leve recuo percentual, ainda corresponderam a 48% do total. Essa nova configuração orçamentária exigiu uma revisão profunda dos instrumentos de planejamento — PPAG e LOA —, de modo a contemplar as novas atribuições e os programas voltados à gestão do trânsito, com a criação de ações específicas, como "Atendimento e Transformação dos Serviços de Trânsito".

Além do volume de recursos, a natureza das despesas e das fontes de financiamento também se tornou mais complexa. Enquanto a SEPLAG tradicionalmente operava com recursos do Tesouro (fonte 10), a gestão da CET exigiu o uso de fontes vinculadas, como a fonte 15 e, em especial, a fonte 82 — esta última oriunda da arrecadação de multas de trânsito. A utilização de recursos vinculados impõe restrições legais e obriga a administração a observar regras específicas de aplicação, o que exige não apenas uma capacidade técnica elevada, mas também rigorosos mecanismos de controle, transparência e prestação de contas.

A análise das despesas revelou ainda que contratos com alto grau de especificidade passaram a integrar a rotina da SEPLAG, destacando-se os gastos com os pátios de apreensão de veículos, que absorvem cerca de um terço do orçamento da CET. Tais contratos, regulamentados por normas federais e estaduais, envolvem atividades como remoção, guarda e leilão de veículos, exigindo acompanhamento jurídico, técnico e operacional constante. Além disso, os contratos para emissão de CNHs, monitoramento eletrônico e serviços postais ampliam a gama de responsabilidades da secretaria, diversificando ainda mais suas atribuições e exigindo um grau maior de especialização das equipes envolvidas.

Observa-se que a incorporação da CET à SEPLAG não foi apenas uma alteração formal ou estrutural, mas sim uma transformação estratégica, que redesenhou o papel da secretaria no escopo da administração pública mineira. A experiência acumulada pela SEPLAG na gestão das Unidades de Atendimento Integrado (UAIs) e em projetos de transformação digital foi colocada a serviço da modernização dos serviços de trânsito, com o objetivo de promover maior eficiência, acessibilidade e qualidade no atendimento ao cidadão.

Os dados orçamentários, as mudanças normativas e a diversificação das fontes e das despesas evidenciam que a CET não é uma unidade apenas agregada à estrutura da SEPLAG, mas sim uma peça central que redefine as prioridades e os desafios da secretaria. O aumento de responsabilidades trouxe consigo uma ampliação da visibilidade institucional, bem como a necessidade de qualificação constante dos processos de planejamento, execução e controle orçamentário.

Apesar dos desafios enfrentados, como a necessidade de adaptar contratos, realocar recursos e reestruturar fluxos operacionais, a mudança representou uma oportunidade de fortalecimento institucional para a SEPLAG. O processo revelou a importância de se planejar estrategicamente as mudanças organizacionais, especialmente aquelas que impactam diretamente a execução de políticas públicas essenciais, como a mobilidade urbana e a segurança no trânsito.

Dessa forma, pode-se concluir que a integração da CET à SEPLAG representou não apenas um aumento expressivo no volume de recursos geridos pela secretaria, mas também uma profunda mudança qualitativa em seu escopo de atuação. A experiência acumulada no processo de incorporação oferece subsídios importantes para outras iniciativas de reestruturação na administração pública, evidenciando que, quando

bem planejadas e executadas, essas mudanças podem resultar em maior eficiência, racionalidade administrativa e aprimoramento dos serviços prestados ao cidadão. A incorporação da CET à Seplag-MG representou um movimento de modernização e centralização administrativa com impactos profundos na gestão orçamentária. A experiência de Minas Gerais pode servir como referência para outros estados que considerem reestruturar suas políticas de trânsito e mobilidade, com foco na eficiência, na transparência e na transformação do atendimento ao cidadão, mesmo em uma secretaria de gestão central.

6. Referências

1. BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 abr. 2025.
2. BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, 20 mar. 1964.
3. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União, 5 maio 2000.
4. BRITO, Raphael SantAna Neves Andrade; BIONDINI, Isabella Virginia Freire; FURTADO, Rodrigo Guerra. Criação da Subsecretaria de Gestão e Finanças (Subgef) na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais (Seplag/MG) à luz da Reforma Administrativa de 2023. In: ANAIS DO XI ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAçãO PúBLICA, Brasília. Anais eletrônicos..., Galoá, 2024. Disponível em: <https://proceedings.science/ebap-2024/trabalhos/criacao-da-subsecretaria-de-gestao-e-financas-subgef-na-secretaria-de-estado-de?lang=pt-br> Acesso em: 12 Abr. 2025.
5. MINAS GERAIS. Lei nº 24.313, de 2 de janeiro de 2023. Dispõe sobre a reestruturação organizacional da administração pública estadual. Diário do Executivo, 3 jan. 2023a.
6. MINAS GERAIS. Decreto nº 48.636, de 4 de abril de 2023. Regulamenta a integração da CET à Seplag-MG. Diário do Executivo, 5 abr. 2023b.
7. PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Disponível em: https://www.transparencia.mg.gov.br/. Acesso em: abr. 2025.

Índice da Qualidade da Gestão Orçamentária (IQGO): 10 Anos de Experiências, aprendizados e avanços

- **Alessandra Brandão dos Santos**

  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
  E-mail: alessandra.brandao@seplan.se.gov.br

- **Felipe Augusto Santana de Oliveira**

  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
  E-mail:felipeaugusto.oliveira@seplan.se.gov.br

- **Marcos Felipe de Almeida Gomes**

  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
  E-mail: mfelipe.almeida@seplan.se.gov.br

- **Riane Nunes Espinheira Wanderley**

  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
  E-mail: riane.espinheira@seplan.se.gov.br

Resumo

O presente estudo tem como objetivo analisar a experiência da administração pública estadual na implementação do Índice de Qualidade na Gestão Orçamentária (IQGO) ao longo de uma década (2014-2024). Desenvolvido na própria estrutura burocrática estadual, o IQGO é um índice misto, composto por seis indicadores que mensuram a capacidade de gestão, planejamento e execução do orçamento público de modo a auxiliar no aperfeiçoamento desses processos. Seu objetivo principal é proporcionar a melhoria contínua do desempenho orçamentário dos órgãos, promovendo maior eficiência e transparência na alocação de recursos públicos. A pesquisa, de natureza descritiva, baseou-se na análise dos relatórios anuais do IQGO, produzidos entre 2014 e 2024, que detalham a metodologia de coleta e avaliação dos dados. Os resultados evidenciam que o IQGO tem se consolidado como um instrumento essencial para a tomada de decisões, fornecendo parâmetros claros e objetivos que orientam o aprimoramento da gestão orçamentária. A adoção do índice tem incentivado os órgãos a priorizarem práticas de planejamento mais robustas e alinhadas às metas governamentais, resultando em uma execução orçamentária mais eficaz e alinhada ao planejado. Além disso, o IQGO tem estimulado a parceria entre os órgãos, promovendo a adoção compartilhada de boas práticas e a busca por melhores resultados. A análise dos dados demonstra avanços significativos na qualidade da gestão orçamentária: 5 dos seis indicadores que compõem o Índice tiveram melhora nos valores médios computados, com destaque para a dimensão do cumprimento das metas físicas (avanço de 171%) no período analisado; a eficácia na execução financeira também melhorou sensivelmente (avanço de 42%). A pesquisa também evidenciou a necessidade de melhorias na gestão orçamentária, evidenciada pela redução – 22% – no indicador que

captura o acerto do planejamento orçamentário (sintomático de reiteradas alterações orçamentárias durante o exercício). Em síntese, o IQGO representa uma contribuição relevante para o fortalecimento da gestão orçamentária, destacando-se como um modelo passível de replicação em outras esferas da administração pública. Seu papel como indutor de qualidade reforça a importância de indicadores de desempenho como ferramentas estratégicas para o alcance de resultados mais efetivos e transparentes na gestão pública.

Palavras-chave: Orçamento Público; Gestão Orçamentária; Indicadores; Desempenho Orçamentário, Qualidade de Gasto.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública, passou, ao longo do tempo, por diferentes modelos teóricos. Desde a Administração Pública Patrimonialista, a Administração Pública Burocrática, até a Administração Pública Gerencial. Paludo (2013) indica que embora essas três escolas tenham se sucedido, não raros países, o Brasil entre eles, experimentarem práticas características de mais de um, até mesmo dos três, modelos.

A administração pública patrimonialista representa um modelo em que os interesses públicos e privados se confundem, caracterizando-se pela apropriação do Estado como extensão do poder pessoal. Como afirma Pereira (2000), trata-se de uma administração que, embora pertencente ao Estado, não é pública em sua essência, pois não prioriza o interesse coletivo. Esse modelo, típico de contextos pré-capitalistas, especialmente nas monarquias absolutistas, é marcado, segundo Paludo (2013), por traços como a indistinção entre patrimônio público e privado, a concentração de poder no soberano, a prática sistemática de nepotismo, a arbitrariedade nas decisões administrativas e a ausência de um serviço civil profissionalizado.

Em oposição a esse paradigma, surge a administração pública burocrática, fundamentada nos princípios weberianos de legalidade, impessoalidade e profissionalização. Conforme Pereira (2000), esse modelo se estrutura na dominação racional-legal, com procedimentos padronizados e universais. Paludo (2013), retomando as contribuições de Pereira (1996, 1998, 2000), Höpfl (2006) e Costa (2008), destaca como características centrais da burocracia a supremacia das normas legais, que definem antecipadamente todas as ações administrativas, a divisão racional do trabalho com atribuições claramente delimitadas e a estrutura hierárquica verticalizada. Thompson e Miller (2003) acrescentam que a impessoalidade no recrutamento, via concursos públicos, é um pilar desse modelo. Entretanto, como alertam Helal e Neves (2010), a autonomia dos técnicos pode levar ao insulamento burocrático, fenômeno em que os agentes estatais, protegidos de interferências externas, tornam-se alheios às demandas da sociedade.

Diante das disfunções da burocracia e dos resquícios patrimonialistas, emerge, a partir da década de 1970, a administração pública gerencial, impulsionada por crises globais como os choques do petróleo e pela incapacidade dos governos burocráticos em responder aos novos desafios (Pereira, 1996). Inspirada na gestão empresarial, essa abordagem ganhou força com as reformas implementadas por líderes como Reagan e Thatcher. Paula (2005). Hood (1995) e Pereira (1996) identificam como marcas distintivas desse modelo a descentralização político-administrativa, a redução de níveis hierárquicos, a substituição do controle rígido de processos pela avaliação de resultados e a orientação para o atendimento das necessidades do cidadão. No Brasil, a adoção do gerencialismo consolidou-se na década de 1990, com o Plano Real e a criação do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), conforme documenta Giambiagi *et al.* (2011). A incorporação do princípio da eficiência na Constituição Federal, por meio da Emenda 19/1998, representou a formalização desse paradigma, sendo definido por Di Pietro (2014) como a obrigação de a administração pública atuar com excelência, oferecendo serviços de qualidade, com economicidade e celeridade.

Em consonância com os modelos da Administração Pública, a gestão do orçamento público no Brasil – permeada por complexidades normativas essenciais ao funcionamento do Estado e à provisão de serviços à sociedade – tem recebido crescente atenção, tanto no âmbito institucional quanto no debate público. O orçamento, conforme disposto na Constituição de 1988, é regulado de forma categórica pelo art. 165, que atribui ao Poder Executivo a iniciativa de propor

leis para estabelecer o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais. Essa competência reflete a expertise técnica do gestor público na administração das finanças e na definição das políticas do ente (Brasil, 1988).

A alocação dos recursos públicos, condicionados por uma estrutura legal extensa que define uma variedade de funções para o orçamento, cria a necessidade de aprimoramento nos órgãos e nos departamentos técnicos de avaliar a qualidade desses processos.

Core (2001) apresenta o orçamento como objeto central na organização e funcionamento da administração pública, alinhavando várias funções desde o momento da tomada de decisões e negociações alocativas até as prestações de contas anuais, o orçamento pode ter suas funções categorizadas em 3 dimensões: planejamento, gerência e controle. Em vista dessa abordagem, descrita por Ostroski (2010), o orçamento passou a representar um papel de destaque no processo administrativo uma vez que se tornou um instrumento de planejamento, direção e controle da Administração Pública.

Dentro desses esforços de aprimorar o orçamento público, buscando um maior equilíbrio entre as citadas funções, a Superintendência de Programação Econômica e Orçamento (Speo) da já extinta Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão de Sergipe (Seplag/SE), na qualidade de órgão central do sistema de planejamento e orçamento do estado, criou, em 2014, o Índice de Qualidade na Gestão Orçamentária (IQGO). Este índice é composto por seis indicadores, que buscam medir a capacidade de planejamento e execução orçamentária dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

Na gestão pública, os indicadores são instrumentos que contribuem para identificar e proporcionar a mensuração de aspectos relacionados a um determinado fenômeno decorrente da ação ou da omissão do Estado. Traduzem uma realidade, torna possível a avaliação do executado (Bahia, 2021).

Em contraste, os métodos convencionais de contabilidade aplicados à gestão pública mostram-se insuficientes para garantir uma administração eficiente, econômica e eficaz dos recursos estatais. Além disso, falham em auxiliar os gestores na tomada de decisões ágeis e precisas, necessárias para adaptar-se a contextos dinâmicos. Historicamente, os critérios de eficiência, eficácia e economia eram prioritariamente adotados pelo setor privado para avaliar resultados. No entanto, nas organizações públicas – cujo objetivo central é atender às demandas sociais, e não gerar lucro –, a escassez de recursos frente ao crescimento populacional torna imprescindível a adoção desses princípios. Seu propósito é otimizar a alocação de recursos na produção de bens e serviços públicos, assegurando o máximo retorno para a sociedade (Grateron, 1999).

No sentido conceitual e de afirmação ao cenário descrito, o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) corrobora e favorece a promoção da prática da mensuração de desempenho nos organismos públicos através da publicação do seu Manual para a Construção de Indicadores. Nele é descrito e assegurado que os indicadores são instrumentos de gestão essenciais nas atividades de monitoramento e avaliação do desempenho, assim como de seus projetos, programas e políticas, pois permitem acompanhar o alcance das metas, identificar avanços, melhorias de qualidade, correção de problemas e necessidades de mudança (Brasil, 2009)

O IQGO tem sido uma das principais ferramentas do processo de avaliação do ciclo orçamentário no estado de Sergipe, orientando os órgãos e entidades no aperfeiçoamento dos seus orçamentos, estimulando-os a construírem propostas mais realistas e assertivas para os próximos ciclos. O índice é anual, com indicadores que avaliam a qualidade na gestão, planejamento e execução do Orçamento de uma Secretária/Órgão. A partir dele, cada unidade orçamentária do Estado passa a ter parâmetros para melhorar a administração de seu Orçamento. Como também, tem a finalidade de estimular os órgãos a priorizarem o planejamento em harmonia com as metas e projetos do Governo, melhorar a forma que o orçamento é executado, bem como aumentar a publicidade de sua utilização

Assim, o IQGO tem como objetivo principal auxiliar os técnicos e gestores no aperfeiçoamento dos processos de planejamento e execução orçamentária, na medida em que indicam pontos que precisam ser melhorados para atingir a efetividade dos gastos orçamentários.

Além desta introdução, o presente trabalho dispões de mais quatro seções. A primeira delas apresenta os objetivos deste relato, em seguida são apresentados os

aspectos metodológicos que conduziram a elaboração do trabalho. Na sequência, os resultados da pesquisa são apresentados e discutidos. Por fim, são apresentadas as recomendações, aprendizados e sugestões, além das referências utilizadas.

2. OBJETIVOS

O objetivo central deste trabalho é analisar a experiência da administração pública estadual na implementação do IQGO ao longo de uma década (2014-2024). O artigo também buscou: *i)* contextualizar a criação e a evolução do índice no período analisado; *ii)* apresentar os critérios e métricas utilizados para avaliar a qualidade da gestão orçamentária; *iii)* comparar os resultados ao longo dos anos para verificar tendências e padrões de desempenho na gestão orçamentária; *iv)* descrever os impactos da sua implementação na eficiência e transparência do orçamento público estadual.

3. METODOLOGIA

O presente trabalho consiste, quanto aos fins, em uma pesquisa descritiva com a utilização do método de análise documental. Esta classificação metodológica tem a finalidade de descrever as características de determinado fenômeno, da realidade de determinado grupo ou situação sem interferir ou manipular as variáveis estudadas. Para Silva (2015), a pesquisa descritiva aborda também quatro aspectos: descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais, objetivando o seu funcionamento no presente. Adicionalmente, Gerhardt e Silveira (2009) apresentam a pesquisa descritiva como um estudo que exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar

O presente trabalho, a exemplo de outras pesquisas descritivas, conforme apresentam Lakatos e Marconi (2003), vai além da simples identificação da existência de relação entre variáveis e busca ainda identificar e analisar a natureza dessa relação. Nesse caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa, havendo, pois, pesquisas que embora definidas como descritivas com base em seus objetivos, acabam servindo também para propiciar uma nova visão do problema.

Quanto aos meios, trata-se de um trabalho de análise documental, desenvolvido através de estudo de relatórios do IQGO elaborados durante o período de 2014 à 2024 que analisaram os dados relativos aos anos de 2012 à 2023 e tornados públicos no site oficial do governo (Silva, 2015).

Quanto ao procedimento técnico, esta pesquisa pode ser classificada como uma pesquisa *ex-post facto*. A tradução literal para o termo latino é "a partir do fato passado", isto é, nesse tipo de pesquisa os estudos são realizados após a ocorrência de variações nas variáveis (Gil, 2002). O propósito básico (mas não exclusivo) das pesquisas *ex-post* é verificar a existência de relações entre as variáveis. Uma característica importante desse tipo de pesquisa é que o pesquisador não dispõe de controle absoluto sobre as variáveis estudadas, que constitui o fator presumível do fenômeno, porque ele já ocorreu. O que o pesquisador procura fazer nesse tipo de pesquisa é identificar situações que se desenvolveram naturalmente e trabalhar sobre elas como se estivessem submetidas a controles (Bertucci, 2011).

A análise documental corresponde à investigação em documentos de instituições, normalmente, os documentos referem-se a manuais, normas, regulamentos, estatutos, relatórios. Podem ser também, leis, decretos, portarias, publicações parlamentares, documentos jurídicos ou outros documentos oficiais que podem ser utilizados na pesquisa (SILVA, 2015).

Os dados que permitiram a elaboração das análises foram coletados dos relatórios disponíveis nos sítios eletrônicos da SEPLAN. A tabulação e demais cálculos foram realizados com a utilização do software de planilhas eletrônicas, Excel®.

O Índice da Qualidade da Gestão Orçamentária consiste num índice misto, isto é, incorpora outros seis indicadores em seu cálculo, a fim de avaliar três dimensões diferentes, conforme discriminado no Quadro 1.

Quadro 1 – Cálculo dos Indicadores e do IQGO

Dimensão	Indicador	Cálculo
Gestão por Orçamento	Foco na Missão (FNM)	$FNM = \frac{Despesas\ Liquidadas\ em\ Ações\ Finalísticas}{Despes\ Liquidada\ Total}$
	Execução Física Total (EFS)	$EFS = \left[1 - \left\lvert\frac{(Meta\ Prevista - Meta\ Realizada}{Meta\ Realizada}\right\rvert\right] \Big/ N^{o}\ Total\ de\ Ações$
Planejamento Orçamentário	Acerto no Planejamento Orçamentário (APO)	$APO = 1 - \frac{Valor\ Suplementado}{Dotação\ Inicial}$
	Exequibilidade Orçamentária (EQO)	$EQO = \frac{N^{o}\ de\ Ações\ com\ Execução\ Financeira}{N^{o}\ Total\ de\ Ações\ Previstas}$
Execução Orçamentária	Foco na Execução Orçamentária (FEO)	$FEO = \frac{N^{o}\ de\ Ações\ com\ Execução\ Financeira\ Maior\ que\ 50\%}{N^{o}\ Total\ de\ Ações\ Previstas}$
	Execução Financeira Total (EFN)	$EFN = \frac{Despesa\ Liquidada\ Total}{Dotação\ Orçamentária\ Atualizada}$
ìndice da Qualidade da Gestão Orçamentária (IQGO)		$IQGO = FNM + 2.EFS + 2.APO + 2.EQO + 2.FEO + EFN$

Fonte: elaboração própria (2025)

A dimensão "Gestão por Orçamento" avalia a capacidade de cada ente do Executivo estadual de utilizar o orçamento como instrumento de gestão estratégica, pressupondo a priorização de ações finalísticas e para produção de resultados físicos. Essa dimensão engloba dois indicadores: Foco na Missão (FNM) e Execução Física Total (EFS). O FNM pondera as Despesas Liquidadas em Ações Finalísticas com o total da Despesa Liquidada Total do órgão, com o objetivo de avaliar o montante do orçamento gasto com ações finalísticas. Também visa desestimular a centralização dos empenhos nas ações de manutenção dos órgãos. Já o EFS, mensura a eficácia das ações dos órgãos/entidades, portanto, a capacidade de entregar os resultados planejados à sociedade.

A dimensão "Planejamento Orçamentário" busca evidenciar a maior ou menor capacidade de previsão financeira das ações e clareza das prioridades do órgão/entidade. Essa dimensão é composta pelos indicadores Acerto no Planejamento Orçamentário (APO) e Exequibilidade Orçamentária (EQO). O APO pondera o valor remanejado e/ou suplementado com o total do orçamento. O Objetivo desse indicador é inibir o excesso de modificações desnecessárias nos orçamentos dos entes e estimular um melhor planejamento orçamentário. O EQO relaciona o número de ações

com execução financeira não nula com o número total de ações, com o intuito de desestimular a prática de janelas orçamentárias, que dispersa recursos e decorre da baixa capacidade de eleger prioridades pelos entes.

A dimensão "Execução Orçamentária" busca medir a capacidade operacional de realizar o orçamento previsto, ajustando-o, quando necessário, ao longo da sua execução. Compõe a dimensão Execução Orçamentária os indicadores Foco na Execução Orçamentária (FEO) e Execução Financeira Total (EFN). O primeiro relaciona o número de ações com execução financeira acima de 50% em relação ao número total de ações e o segundo indicador relaciona o quanto o órgão realizou de despesa liquidada total em relação à dotação orçamentária atualizada.

Por fim, o cálculo do IQGO é realizado pelo somatório dos indicadores ora mencionados. Dos quais, FNM e EFN têm peso 1 e os demais peso 2, conforme o Quadro 1 anteriormente exibido. O valor do índice pode variar entre 0 e 10, com a seguinte escala de avaliação ou conceitos: de 0,0 a 2,0 – Péssimo; de 2,1 a 4,0 – Ruim; de 4,1 a 6,0 – Regular; de 6,1 a 8,0 – Boa; e de 8,1 a 10 – Excelente.

Nas duas últimas revisões metodológicas do IQGO, referentes ao anos-calendários 2022 e 2024, alguns indicadores foram ajustados para obter uma mensuração mais próxima da realidade que durante a prática das análises e após recursos de alguns órgãos foi constatado a necessidade de reavaliação das métricas ou a reflexão de aprimoramento dos cálculos. Das modificações geradas, foi instituído que algumas entidades do Estado que estão próximas da extinção não se aplica o IQGO devido a impossibilidade de tomada de decisão para a evolução dos indicadores e que o cálculo do indicador FEO foi modificado para considerar ações com liquidado acima de 60%, antes eram consideradas a partir do executado acima de 50%. O indicador APO também sofreu ajuste e na coleta de dados das alterações orçamentárias não se considera mais os valores de suplementação orçamentária oriundas de superávit financeiro.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O início da apuração do IQGO deu-se em 2014, analisando os exercícios de 2012 e 2013. A partir de 2015, até a presente data, o índice apurado foi relativo ao exercício anterior. Devido a mudanças na estrutura administrativa do Estado, um quantitativo diferente de órgãos foi avaliado a cada ano, conforme indicado na Tabela 1.

Tabela 1 – Quantidade de órgãos avaliados

Ano	Qt. Órgãos
2012	44
2013	44
2014	44
2015	38
2016	39
2017	40
2018	41
2019	37
2020	36
2021	36
2022	36
2023	39

Fonte: elaboração própria

Conforme observado, a quantidade de órgãos avaliados variou de 36 (nos anos de 2020, 2021 e 2022) a 44 (nos anos de 2012, 2013 e 2014) – um desvio percentual de 18,2%. No último ciclo avaliativo (2023), a quantidade de órgãos verificada foi de 39 – redução de 11,4% em relação ao início da série histórica, mas 8,3% maior que a quantidade mínima de órgãos avaliados num ano.

A se considerar todo o período analisado, isto é, entre 2012 e 2023, o indicador com maior valor médio é o EFN (0,95). Este também é o indicador com maior valor mediano (0,96). Nesse sentido, o EFN é o indicador que, no geral, os órgãos apresentam melhor performance. Quanto aos valores modais, no mesmo período, EFS, APO e EQO registraram o maior valor (1,0). O Quadro 1 apresenta os valores das principais estatísticas de cada indicador ao longo do tempo.

Quadro 1 – Principais estatísticas

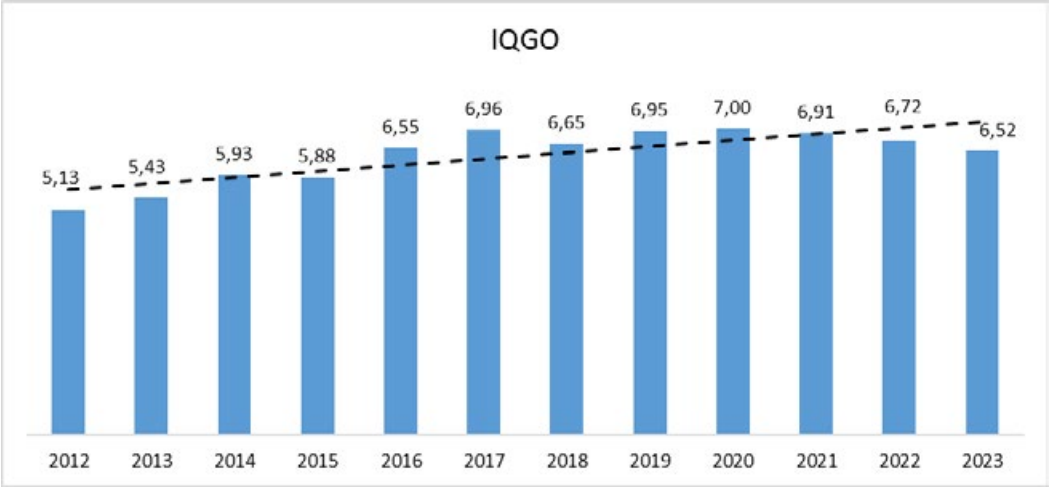
Estatística	Indicadores	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Média	FNM	0,5457	0,5080	0,5360	0,5476	0,5436	0,5518	0,5576	0,5432	0,5761	0,5972	0,5894	0,6116
	EFS	0,2436	0,3482	0,4414	0,4519	0,6010	0,6445	0,5593	0,6419	0,6531	0,6353	0,6592	0,6595
	APO	0,7061	0,6968	0,7866	0,8487	0,8033	0,7948	0,8551	0,8105	0,7897	0,7442	0,5786	0,5538
	EQO	0,5691	0,6255	0,5589	0,5816	0,6551	0,7570	0,7415	0,7543	0,7494	0,7581	0,7867	0,7821
	FEO	0,3973	0,4168	0,4102	0,4068	0,4890	0,5565	0,4824	0,5408	0,5425	0,5672	0,5811	0,5651
	EFN	0,7523	0,7445	0,7775	0,7818	0,9072	0,9048	0,8154	0,9084	0,9511	0,8992	0,8681	0,7777
Moda	FNM	0,9500	0,3900	0,9500	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,9700
	EFS	0,0000	0,0000	0,0000	0,7500	0,6000	1,0000	0,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
	APO	0,0000	0,8900	0,9300	1,0000	0,8700	0,9200	1,0000	0,9900	0,9200	0,5600	0,8400	0,0000
	EQO	1,0000	1,0000	0,7500	0,7500	0,7500	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
	FEO	0,7500	0,3800	0,4000	0,4700	0,6700	0,4000	0,3300	0,6700	0,5000	0,6000	0,6000	0,3300
	EFN	0,8500	0,9500	0,9600	0,9100	0,9200	0,9900	0,9600	0,9700	0,9900	0,9000	0,9800	0,8300
Mediana	FNM	0,5650	0,4750	0,5800	0,6000	0,5700	0,6400	0,6400	0,6300	0,6850	0,6950	0,6550	0,7100
	EFS	0,1950	0,3050	0,4600	0,4500	0,6000	0,6550	0,6100	0,6300	0,6700	0,6100	0,6250	0,6500
	APO	0,8350	0,8200	0,8750	0,8800	0,8700	0,8300	0,8900	0,8300	0,8700	0,7850	0,6550	0,5700
	EQO	0,5450	0,6150	0,5800	0,5700	0,6700	0,7600	0,7500	0,7500	0,7600	0,8000	0,7900	0,8000
	FEO	0,3450	0,3700	0,3900	0,3900	0,5000	0,5800	0,5000	0,5000	0,5250	0,5900	0,6000	0,5000
	EFN	0,8500	0,8450	0,8800	0,8650	0,9300	0,9500	0,8700	0,9600	0,9600	0,9150	0,9150	0,8400
Variância	FNM	0,1068	0,1107	0,1149	0,1256	0,1360	0,1328	0,1542	0,1537	0,1495	0,1356	0,1152	0,1244
	EFS	0,0593	0,0774	0,0613	0,0652	0,0540	0,0642	0,0791	0,0600	0,0650	0,0547	0,0449	0,0677
	APO	0,0834	0,0886	0,0558	0,0188	0,0345	0,0318	0,0231	0,0293	0,0457	0,0503	0,0705	0,1042
	EQO	0,0517	0,0527	0,0630	0,0469	0,0277	0,0316	0,0322	0,0241	0,0354	0,0400	0,0260	0,0426
	FEO	0,0508	0,0600	0,0493	0,0383	0,0416	0,0455	0,0438	0,0330	0,0499	0,0431	0,0371	0,0488
	EFN	0,0452	0,0499	0,0611	0,0413	0,0091	0,0121	0,0284	0,0089	0,0022	0,0067	0,0181	0,0377
Desvio - Padrão	FNM	0,3269	0,3327	0,3389	0,3544	0,3688	0,3645	0,3927	0,3921	0,3867	0,3683	0,3395	0,3526
	EFS	0,2436	0,2781	0,2476	0,2554	0,2325	0,2533	0,2813	0,2449	0,2550	0,2339	0,2119	0,2603
	APO	0,2887	0,2976	0,2363	0,1373	0,1856	0,1784	0,1521	0,1712	0,2138	0,2242	0,2656	0,3228
	EQO	0,2274	0,2296	0,2509	0,2166	0,1663	0,1779	0,1794	0,1551	0,1882	0,2001	0,1614	0,2063
	FEO	0,2254	0,2449	0,2220	0,1957	0,2040	0,2132	0,2092	0,1815	0,2233	0,2077	0,1927	0,2208
	EFN	0,2126	0,2234	0,2472	0,2032	0,0951	0,1098	0,1684	0,0941	0,0469	0,0821	0,1345	0,1941

Fonte: elaboração própria

É desejável que os órgãos tenham pontuações mais próximas de 1,0, denotando melhor desempenho no planejamento e execução orçamentária. É desejável também que esse desempenho seja o mais coeso possível, isto é, que não haja grande variabilidade na pontuação dos órgãos. A fim de avaliar essa dimensão, foi possível calcular a variância e o desvio padrão de cada indicador entre 2012 e 2023. Destacam-se o FNM, com maior variabilidade e o FEO com menor variabilidade. Isso indica uma maior disparidade entre os órgãos quanto à razão entre a liquidação de despesas finalísticas e despesas totais.

A se considerar o IQGO, os valores oscilaram entre 5,13 – em 2012 – e 7,00 – em 2020. A amplitude entre o menor e maior valor registrado na série é de 36%, aproximadamente. Curiosamente, três dos cinco maiores valores registrado do IQGO do Estado foram apurados com a estrutura administrativa mais enxuta, ou seja, com 36 órgãos avaliados (nos anos de 2020, 2021 e 2022). O Gráfico 1 exibe a trajetória do IQGO ao longo do tempo.

Gráfico 1 – Trajetória do IQGO



Fonte: elaboração própria

Colocando em perspectiva, observa-se uma evolução na qualidade da gestão orçamentária. Isso fica evidenciado pelos valores computados no IQGO entre 2012 e 2023, ressaltados pela reta de tendência tracejada no Gráfico 1. Entretanto, os dados mais recentes, a partir de 2021, ensejam atenção: observa-se diminuição da qualidade da gestão orçamentária por três exercícios consecutivos.

Quanto à variabilidade, o menor valor registrado foi em 2019 e o maior em 2023. O Tabela 2 discrimina as principais estatísticas do IQGO ao longo do tempo.

Tabela 2 – Principais estatísticas

Ano	Média	Moda	Mediana	Variância	Desvio - Padrão
2012	5,130227	5,96	5,02	1,7568	1,3255
2013	5,427045	4,36	5,555	2,1359	1,4615
2014	5,932857	5,93	5,835	1,6360	1,2791
2015	5,883684	5,14	5,795	1,8878	1,3740
2016	6,547692	6,03	6,53	1,4466	1,2028
2017	6,962075	6,8	7,06	1,3455	1,1599
2018	6,649512	7,33	6,69	1,6685	1,2917
2019	6,946757	0	6,95	1,1845	1,0883
2020	6,996667	6,93	7,06	1,7616	1,3273
2021	6,905833	0	7,085	1,5778	1,2561
2022	6,719167	0	6,82	1,6351	1,2787
2023	6,517179	7,25	6,8	2,5656	1,6018

Fonte: elaboração própria

Na subseção seguinte, são abordados os dados de cada ano entre 2012 e 2023. Foram considerados todos os órgãos que em cada ano tiveram todos os indicadores computados para fins de cálculo do IQGO. Optou-se por desidentificar os entes, visto que a avaliação tem figura de crescimento interno e melhoria da gestão do órgão, não há *ranking* comparativo entre unidades até o presente momento.

2012

No primeiro ano da série, foram avaliados 44 órgãos e o IQGO do Estado foi 5,13, avaliado como "regular". O órgão avaliado com a melhor qualidade na gestão orçamentária, logo, aquele com maior nota no IQGO, foi a *Fundação 1*, cujo Índice apurado foi 8,24, avaliado como "bom", 60% maior que o valor médio. Destaca-se a pontuação obtida pela *Fundação 1* no EFN (0,9), indicando o alto grau de eficácia na liquidação das despesas frente a dotação total do órgão.

Já o destaque negativo naquele ano foi a *Secretaria 1*, com IQGO de 2,35, 54% menor que a média, avaliado como "péssimo". Ressalta-se que a *Secretaria 1* pontuou 0,00 em dois dos seis indicadores apurados, contribuindo sobremaneira para a avaliação deficiente em 2012.

No conjunto dos órgãos, o indicador que, em média, teve maior pontuação foi o EFN (0,7523), seguido pelo APO (0,7061). Já os indicadores com piores valores médios foram o EFS (0,2436) e o FEO (0,3973). O APO também foi o indicador que apresentou maior dispersão entre as pontuações dos órgãos. Infere-se, portanto, uma grande discrepância na capacidade de planejamento das ações orçamentárias pelos órgãos, impactando em grande quantidade de suplementação orçamentária ao longo do exercício. A Tabela 3 apresenta as principais estatísticas dos indicadores e do IQGO em 2012.

Tabela 3 – Principais estatísticas (2012)

Indicadores	Média	Moda	Mediana	Variância	Desvio - Padrão
FNM	0,5457	0,9500	0,5650	0,1068	0,3269
EFS	0,2436	0,0000	0,1950	0,0593	0,2436
APO	0,7061	0,0000	0,8350	0,0834	0,2887
EQO	0,5691	1,0000	0,5450	0,0517	0,2274
FEO	0,3973	0,7100	0,3450	0,0508	0,2254
EFN	0,7523	0,8500	0,8500	0,0452	0,2126
IQGO	5,1302	5,9600	5,0200	1,7568	1,3255

Fonte: elaboração própria

Apesar de o IQGO calculado em 2012 não tenha sido "bom" ou "excelente", não teve um impacto negativo. Em verdade, desnudou a necessidade de amadurecer os processos e de fortalecimento das equipes para lidarem com matéria de orçamento e finanças públicas.

2013

O segundo ano do período considerado indicou uma perspectiva alvissareira: uma melhora no IQGO do Estado. A nota de 5,42 representou um avanço de 5,6% em comparação ao ano anterior. Mais uma vez, a *Fundação 1* destacou-se como o órgão com melhor qualidade na gestão orçamentária entre os órgãos, registrando IQGO de 8,46. Este foi 56% maior que a média do ano e 2,7% melhor que seu próprio resultado no ano anterior.

O destaque negativo, em 2013, foi a *Secretaria 2*, como menor nota do IQGO (2,92) entre os 44 órgãos avaliados. A qualidade da gestão orçamentária do órgão foi classificada como "ruim", embora seu indicador FNM tenha sido 0,96 – considerado muito bom em termos de liquidação de ações finalísticas em proporção ao total de despesas liquidadas. A Tabela 4 discrimina as principais estatísticas dos indicadores e do Índice em 2013.

Tabela 4 – Principais estatísticas (2013)

Indicadores	Média	Moda	Mediana	Variância	Desvio - Padrão
FNM	0,5080	0,3900	0,4750	0,1107	0,3327
EFS	0,3482	0,0000	0,3050	0,0774	0,2781
APO	0,6968	0,8900	0,8200	0,0886	0,2976
EQO	0,6255	1,0000	0,6150	0,0527	0,2296
FEO	0,4168	1,0000	0,3700	0,0600	0,2449
EFN	0,7445	0,9500	0,8450	0,0499	0,2234
IQGO	5,4270	7,1200	5,5550	2,1359	1,4615

Fonte: elaboração própria

Além da melhora na qualidade da gestão orçamentária dos órgãos, na média, verificou-se em 2013 também um incremento na variabilidade do IQGO. Isso é evidenciado pelo aumento da variância e do desvio-padrão do Índice entre 2012 e 2013, indicando maior discrepância entre os órgãos nas atividades de planejamento e execução orçamentária.

2014

Em 2014, a qualidade da gestão orçamentária do Estado apresentou um avanço ainda maior: o IQGO calculado foi de 5,93 (9,3% maior que no ano anterior). Naquele ano, o órgão de maior pontuação no IQGO foi o *Instituto 1*, cujo Índice calculado foi 8,63. O referido órgão teve indicadores sempre acima de 0,9, com exceção do FEO (0,57), indicando excelente capacidade de execução orçamentária em ações finalísticas, grande capacidade de entrega de metas físicas, de planejamento orçamentário, mas ainda com alguma deficiência na execução de ações não finalísticas.

Já o destaque negativo foi a *Empresa 1*, com IQGO de 3,81, avaliado como "ruim". No entanto, com dois indicadores pontuando muito bem: APO – 0,93 e EFN – 0,95. Isso indica que o órgão teve bom planejamento das ações orçamentárias e eficiente liquidação de despesas, mas apresentou deficiência na execução orçamentária. A Tabela 5 discrimina as principais estatísticas dos indicadores e do Índice em 2014.

Tabela 5 – Principais estatísticas (2014)

Indicadores	Média	Moda	Mediana	Variância	Desvio - Padrão
FNM	0,5360	0,9500	0,5800	0,1149	0,3389
EFS	0,4414	0,0000	0,4600	0,0613	0,2476
APO	0,7866	0,9300	0,8750	0,0558	0,2363
EQO	0,5589	0,7500	0,5800	0,0630	0,2509
FEO	0,4102	0,7500	0,3900	0,0493	0,2220
EFN	0,7775	0,9200	0,8800	0,0611	0,2472
IQGO	5,9329	5,9300	5,8350	1,6360	1,2791

Fonte: elaboração própria

Em 2014, observou-se um efeito combinado bastante positivo: melhora na gestão da qualidade do estado e uma menor dispersão nos índices dos órgãos, evidenciada pela redução da variância e desvio padrão do IQGO naquele ano.

2015

O IQGO do Estado em 2015 interrompeu uma sequência de dois avanços anuais consecutivos:

naquele ano o Índice calculado foi de 5,88 – 0,8% menor que o do ano anterior, mas ainda assim maior do que o de 2012 e o de 2013. Naquele ano, o APO médio dos órgãos também mereceu destaque: 0,85 (o segundo melhor da série histórica) – evidenciando o empenho dos órgãos em melhorar o planejamento orçamentário.

Pelo segundo ano consecutivo, o *Instituto 1* liderou a pontuação do IQGO, melhorando ligeiramente sua própria nota do ano anterior, computando em 2015 8,65. Destaca-se a performance do Instituto no EFS (1,0), indicando total eficácia na entrega das metas físicas. Já o destaque negativo, repetindo o ano anterior, foi a *Empresa 1*, registrando IQGO de 3,81 (queda de 18% em relação ao seu próprio desempenho no ano anterior). A Tabela 6 discrimina as principais estatísticas dos indicadores e IQGO em 2015

Tabela 6 – Principais estatísticas (2015)

Indicadores	Média	Moda	Mediana	Variância	Desvio - Padrão
FNM	0,5476	0,0000	0,6000	0,1256	0,3544
EFS	0,4519	0,7500	0,4500	0,0652	0,2554
APO	0,8487	1,0000	0,8800	0,0188	0,1373
EQO	0,5816	0,7500	0,5700	0,0469	0,2166
FEO	0,4068	0,4700	0,3900	0,0383	0,1957
EFN	0,7818	0,9100	0,8650	0,0413	0,2032
IQGO	5,8837	5,1400	5,7950	1,8878	1,3740

Fonte: elaboração própria

Além da ligeira piora na qualidade da gestão orçamentária, a dispersão entre o IQGO de cada órgão também piorou, evidenciada pelo incremento da variância e do desvio-padrão de um ano para o outro.

2016

O ano de 2016 foi aquele em que se registrou o maior avanço do IQGO entre dois exercícios consecutivos: avanço de 11,29%, saltando de 5,88 para 6,55. O *Instituto 1*, pelo terceiro ano consecutivo, teve melhor nota (8,42) entre os 39 órgãos avaliados, embora 2,6% menor que sua própria nota no ano anterior. O *Secretaria 3* teve a pior performance naquele ano, com IQGO calculado de 2,77 (58% menor que a média), embora o indicador EFN do órgão tenha sido 0,96, considerado bastante positivo. A Tabela 7 exibe dados detalhados no exercício 2016.

Tabela 7 – Principais estatísticas (2016)

Indicadores	Média	Moda	Mediana	Variância	Desvio - Padrão
FNM	0,5436	0,0000	0,5700	0,1360	0,3688
EFS	0,6010	1,0000	0,6000	0,0540	0,2325
APO	0,8033	0,8700	0,8700	0,0345	0,1856
EQO	0,6551	0,7500	0,6700	0,0277	0,1663
FEO	0,4890	0,6700	0,5000	0,0416	0,2040
EFN	0,9072	0,9200	0,9300	0,0091	0,0951
IQGO	6,5477	6,0300	6,5300	1,4466	1,2028

Fonte: elaboração própria

Uma informação positiva foi a volta da redução da discrepância entre a qualidade da gestão orçamentária dos órgãos, evidenciada pela retração da variância e do desvio-padrão do IQGO. Merecem destaque também os valores médios, modais e medianos do EFN, sempre acima de 0,9.

2017

O ano de 2017 registrou novo avanço robusto na qualidade da gestão orçamentária do Estado, a exemplo do ano anterior. Desta vez, observou-se um aumento do valor do IQGO na grandeza de 6,33%, computando-se 6,96. Aliado a esse aumento do Índice do Estado, a variabilidade do IQGO dos órgãos diminuiu, indicando maior coesão entre eles no aspecto de planejamento e execução orçamentária.

Naquele ano, o Instituto 1 obteve, pelo quarto ano consecutivo, a maior pontuação entre os 40 órgãos avaliados, registrando IQGO de 8,93. Destacam-se as pontuações obtidas pelo Instituto 1 nos indicadores EFS (1,0) e EFN (0,99), indicando excelentes execuções física e financeira no exercício em tela. Merece destaque também a Empresa 1, que obteve a segunda maior pontuação no Índice – 8,83 – depois de ter tido a pior pontuação (3,12) em 2015. A Tabela 8 exibe os dados gerais do IQGO e demais indicadores, em 2017.

Tabela 8 – Principais estatísticas (2017)

Indicadores	Média	Moda	Mediana	Variância	Desvio - Padrão
FNM	0,5518	0,0000	0,6400	0,1328	0,3645
EFS	0,6445	1,0000	0,6550	0,0642	0,2533
APO	0,7948	0,9200	0,8300	0,0318	0,1784
EQO	0,7570	1,0000	0,7600	0,0316	0,1779
FEO	0,5565	0,4000	0,5800	0,0455	0,2132
EFN	0,9048	0,9900	0,9500	0,0121	0,1098
IQGO	6,9621	6,8000	7,0600	1,3455	1,1599

Fonte: elaboração própria

Dentre os indicadores, aquele que mensura a capacidade de execução financeira (EFN), obteve melhor avaliação, em média (0,90). Já o FNM, obteve menor valor médio e, ao mesmo tempo, maior variabilidade dentre os indicadores analisados. Alude-se, portanto, duas hipóteses: há órgãos com aparente dificuldade em planejar e/ou executar suas ações finalísticas; ao passo que outros órgãos realizam essas tarefas com maior eficiência e eficácia.

2018

Em 2018, o IQGO do Estado teve o maior recuo entre dois exercícios, durante a série histórica considerada: retração de 4,5%, aproximadamente. A dispersão entre a notas dos órgãos também aumentou, evidenciado pelo aumento da variância e do desvio-padrão do Índice, e exemplificada pela variação percentual do IQGO dos órgãos: enquanto alguns órgãos aumentaram sua pontuação em 27%, 30% e até 47%, alguns órgãos pioraram 13%, ou 20%. Os dados gerais do índice e seus indicadores são dispostos na Tabela 9.

Tabela 9 – Principais estatísticas (2017)

Indicadores	Média	Moda	Mediana	Variância	Desvio - Padrão
FNM	0,5576	0,0000	0,6400	0,1542	0,3927
EFS	0,5593	0,0000	0,6100	0,0791	0,2813
APO	0,8551	1,0000	0,8900	0,0231	0,1521
EQO	0,7415	1,0000	0,7500	0,0322	0,1794
FEO	0,4824	0,3300	0,5000	0,0438	0,2092
EFN	0,8154	0,9600	0,8700	0,0284	0,1684
IQGO	6,6495	7,3300	6,6900	1,6685	1,2917

Fonte: elaboração própria

Contribuíram sobremaneira para a piora na qualidade da gestão orçamentária, a performance média dos indicadores EFS, FEO e EFN, cujas variações percentuais entre 2017 e 2018 foram, respectivamente: -13,22%, -13,31% e -10%. Cabe destacar que dois desses três indicadores (EFS e FEO) têm peso 2 no cálculo do IQGO. O destaque positivo foi a melhora no Acerto do Planejamento Orçamentário: na média, o indicador teve um aumento de 7,6%.

Mais uma vez, a discrepância entre as pontuações dos órgãos voltou a crescer. Dentre os 41 órgãos avaliados, apenas 3 foram considerados "excelentes", 15 "bons", 19 "regulares" e 4 "ruins". Suas pontuações tiveram uma amplitude de 5,58 pontos, isto representa uma variação de quase 183% entre a menor e maior nota.

2019

Após um 2018 com piora na qualidade da gestão orçamentária, 2019 tornou a registrar um incremento no IQGO do Estado (4,47%). Este foi computado em 6,95, praticamente no limiar entre "regular" e "bom". A Tabela 10 exibe os dados gerais do exercício em tela.

Tabela 10 – Principais estatísticas (2017)

Indicadores	Média	Moda	Mediana	Variância	Desvio - Padrão
FNM	0,5432	0,0000	0,6300	0,1537	0,3921
EFS	0,6419	1,0000	0,6300	0,0600	0,2449
APO	0,8105	0,9900	0,8300	0,0293	0,1712
EQO	0,7543	1,0000	0,7500	0,0241	0,1551
FEO	0,5408	0,6700	0,5000	0,0330	0,1815
EFN	0,9084	0,9700	0,9600	0,0089	0,0941
IQGO	6,947		6,9500	1,1845	1,0883

Fonte: elaboração própria

Curiosamente, os mesmos indicadores que contribuíram mais fortemente para a queda do Índice no ano anterior, foram os mesmos que ajudaram na subida em 2019: o EFS teve aumento médio de 14,8%; o FEO de 12,1% e o EFN de 11,4%. Infere-se que os gestores, ao perceberem a piora dos indicadores no ano anterior, envidaram esforços junto a suas equipes para reverterem a performance ruim.

Outro dado positivo foi a redução das discrepâncias entre os órgãos na qualidade da gestão orçamentária. Fato evidenciado pela redução na variância e desvio padrão do IQGO. Destaca-se também uma menor amplitude entre a maior pontuação (8,96 – conquistado pelo *Instituto 1*) e a menor pontuação (4,37 – auferido pelo *Departamento 1*)

2020

O ano de 2020 foi um exercício *sui generis* para todo o mundo. Naquele ano, a pandemia do COVID-19 impactou a todos, inclusive a Administração Pública. Os impactos na qualidade da gestão orçamentária foram mistos: por um lado, os órgãos da estrutura burocrática responderam de maneira diversa às contingências da época – impactado no aumento da variabilidade do IQGO; por outro lado, os órgãos com ações finalísticas ligadas à saúde e assistência social desempenharam bem na execução orçamentária – capturado pelo incremento do FNM (6,5%) e no atingimento de metas físicas e financeiras – mensurado pelo EFS e EFN (aumento de 1,7% e 4,7%, respectivamente). A Tabela 11 exibe os dados gerais de 2020.

Tabela 11 – Principais estatísticas (2017)

Indicadores	Média	Moda	Mediana	Variância	Desvio - Padrão
FNM	0,5761	0,0000	0,6850	0,1495	0,3867
EFS	0,6531	1,0000	0,6700	0,0650	0,2550
APO	0,7897	0,9200	0,8700	0,0457	0,2138
EQO	0,7494	1,0000	0,7600	0,0354	0,1882
FEO	0,5425	0,5000	0,5250	0,0499	0,2233
EFN	0,9511	0,9900	0,9600	0,0022	0,0469
IQGO	6,9967	6,9300	7,0600	1,7616	1,3273

Fonte: elaboração própria

A volatilidade observada em outras áreas da sociedade (mercados financeiros, por exemplo) também teve repercussões na avaliação da qualidade da gestão orçamentária. Evidencia-se pelo aumento da variabilidade (mensurado pelo incremento da variância e do desvio padrão) do IQGO entre os órgãos avaliados, embora o impacto sobre o valor médio deste tenha sido bastante limitado (aumento de 0,72%).

2021

O ano de 2021 também foi marcado fortemente pelas repercussões sanitárias e sociais da pandemia. Mas em meio aos desafios e dificuldades daquele momento, registrou-se a maior pontuação entre todos os órgãos no período analisado: o Órgão 1 obteve a pontuação de 9,34 no IQGO daquele ano. Praticamente todos os indicadores do Órgão 1 tiveram pontuação superior a 0,93 (com exceção do FEO – 0,82).

No cômputo geral, o valor médio do IQGO teve uma leve diminuição (-1,3%). O resultado foi puxado, principalmente pela queda no valor médio dos indicadores EFS (-2,72%), EFN (-5,42%) e APO (-5,77%), conforme dados da Tabela 12.

Tabela 12 – Principais estatísticas (2017)

Indicadores	Média	Moda	Mediana	Variância	Desvio - Padrão
FNM	0,5972	0,0000	0,6950	0,1356	0,3683
EFS	0,6353	1,0000	0,6100	0,0547	0,2339
APO	0,7442	0,5600	0,7850	0,0503	0,2242
EQO	0,7581	1,0000	0,8000	0,0400	0,2001
FEO	0,5672	0,6000	0,5900	0,0431	0,2077
EFN	0,8992	0,9000	0,9150	0,0067	0,0821
IQGO	6,906		7,0850	1,5778	1,2561

Fonte: elaboração própria

De maneira geral, a se considerar as dificuldades impostas à época pela pandemia, os impactos na qualidade da gestão orçamentária foram razoavelmente limitados. De fato, como mencionado anteriormente, alguns indicadores registraram piora em relação ao ano anterior, mas nenhum deles, na média, poderia ser classificado como "ruim", visto que os valores médios registrados partiram de 0,56 até 0,89. Em verdade, dois dos indicadores que apresentaram piora (EFN e APO) em relação ao ano anterior, registraram pontuação média "boa" e "excelente", em termos absolutos.

2022

O ano de 2022 foi o segundo exercício consecutivo com redução no valor do IQGO do Estado (6,72; -2,7%). Foi também um ano com aumento das disparidades na qualidade da gestão orçamentária entre os 36 órgãos avaliados (evidenciado pelo incremento da variância e desvio padrão do IQGO). A Tabela 13 exibe os dados gerais do índice e seus indicadores naquele ano.

Tabela 13 – Principais estatísticas (2017)

Indicadores	Média	Moda	Mediana	Variância	Desvio - Padrão
FNM	0,5894	0,0000	0,6550	0,1152	0,3395
EFS	0,6592	1,0000	0,6250	0,0449	0,2119
APO	0,5786	0,8400	0,6550	0,0705	0,2656
EQO	0,7867	1,0000	0,7900	0,0260	0,1614
FEO	0,5811	0,6000	0,6000	0,0371	0,1927
EFN	0,8681	0,9800	0,9150	0,0181	0,1345
IQGO	6,719		6,8200	1,6351	1,2787

Fonte: elaboração própria

O APO de 2022 foi o destaque entre os demais indicadores. Infelizmente de forma negativa: piora de 22,2% no valor médio calculado em relação ao ano anterior. Ressalta-se que o referido indicador tem peso 2 no cômputo do IQGO. A amplitude entre a maior e a menor nota foi de 4,16 pontos, isto representa uma diferença de 96%. Embora bastante alta, menor do que a registrada no ano anterior (121%). Também em comparação a 2021, a nota máxima, obtida pelo *Instituto 2* (8,51) foi menor, entretanto a menor nota, obtida pela *Secretaria 4* (4,35), foi maior.

2023

Os dados mais recentes reforçam o alerta já ligado no ano anterior: o IQGO do estado caiu pelo terceiro exercício consecutivo, desta vez, ainda mais forte que o ano anterior (-3% ante -2,7% de 2022). Na Tabela 14 são dispostos os dados mais recentes do IQGO e seus indicadores.

Tabela 14 – Principais estatísticas (2017)

Indicadores	Média	Moda	Mediana	Variância	Desvio - Padrão
FNM	0,6116	0,9700	0,7100	0,1244	0,3526
EFS	0,6595	1,0000	0,6500	0,0677	0,2603
APO	0,5538	0,0000	0,5700	0,1042	0,3228
EQO	0,7821	1,0000	0,8000	0,0426	0,2063
FEO	0,5651	0,3300	0,5000	0,0488	0,2208
EFN	0,7777	0,8300	0,8400	0,0377	0,1941
IQGO	6,5172	7,2500	6,8000	2,5656	1,6018

Fonte: elaboração própria

Embora não tenha sido evidenciado nenhum vilão (a exemplo do APO, no ano anterior, que caíra mais de 20% frente a 2021), a performance pior do IQGO do Estado foi puxada pela retração do EFN (-6,7%) e do APO (-1,5%). Há de se destacar também a piora da coesão entre os órgãos na qualidade da gestão orçamentária: a discrepância do IQGO aumentou (refletida pelo aumento da variância do Índice). É ilustrativo e sintomático que no mesmo exercício o *Instituto 3* tenha obtido uma das maiores notas de toda a série (9,25) e a *Secretaria 5* tenha obtido uma das piores notas da mesma série (2,91).

5. CONCLUSÃO

Este estudo teve como objetivo central analisar a experiência da administração pública estadual de Sergipe na implementação do IQGO, ao longo do período de 2014 a 2024. A pesquisa também buscou contextualizar a criação do índice, descrever seus critérios e indicadores, analisar sua evolução e discutir seus impactos sobre a eficiência e a transparência na gestão orçamentária.

O IQGO, concebido como um índice composto por seis indicadores distribuídos em três dimensões – Gestão por Orçamento, Planejamento Orçamentário e Execução Orçamentária –, demonstrou, ao longo da última década, potencial para induzir mudanças significativas no comportamento organizacional dos órgãos e entidades estaduais. Os dados analisados indicam uma trajetória de avanços, especialmente nas dimensões relacionadas à execução física e financeira, com destaque para a melhora de 171% no cumprimento das metas físicas e de 42% na eficácia da execução financeira.

Apesar dos progressos, a pesquisa identificou desafios persistentes, como a redução de 22% no indicador que mede o acerto no planejamento orçamentário – revelando fragilidades na estimativa inicial das dotações e na estabilidade dos orçamentos ao longo do exercício. Além disso, o ciclo recente (2021-2023) aponta para uma tendência de queda nos resultados agregados do IQGO, acompanhada de maior dispersão entre as notas dos órgãos, o que pode indicar assimetrias na institucionalização da cultura de avaliação e planejamento estratégico.

Para pesquisas futuras, recomenda-se: i) o aprofundamento da análise qualitativa, por meio de entrevistas com gestores e técnicos dos órgãos avaliados; ii) a comparação do IQGO com indicadores similares em outros estados ou países, a fim de verificar sua aderência a padrões internacionais de avaliação de desempenho orçamentário; e iii) a análise do impacto do IQGO sobre políticas públicas específicas, especialmente aquelas de caráter social e estruturante.

Conclui-se, portanto, que o IQGO se constitui como uma ferramenta relevante para a modernização da gestão orçamentária, contribuindo para o fortalecimento da governança pública e para a institucionalização de uma cultura de planejamento orientada por resultados. Seu contínuo aprimoramento e disseminação podem representar um importante vetor de inovação na administração pública brasileira.

6. Referências

1. BAHIA, L.O. Guia Referencial para construção e Análise de Indicadores. Brasília: Enap, 2021.
2. BERTUCCI, J. Metodologia básica para elaboração de trabalhos de conclusão de curso. São Paulo: Atlas, 2011.
3. BRASIL, Constituição Federal. Brasília: Senado Federal. 1988.
4. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Guia referencial para medição de desempenho e manual para construção de indicadores. Brasília: MPOG, 2009.
5. CORE, F. Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento. Texto para Discussão, 44; Brasília: ENAP, 2001
6. COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. Revista de Administração Pública, v.42, n.5. 2008.
7. DI PIETRO, M. S. Z. Direito administrativo. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.
8. GERHARDT, T; SILVEIRA, D. T. Métodos de pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
9. GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B.; HERMANN, J. Economia Brasileira Contemporânea [1945-2010]. Rio de Janeiro: Elsevier. 2011.
10. GIL, C. A. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas. 2002.
11. GRATERON, I. R. G. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. Caderno de Estudos, São Paulo, Brasil, n. 21, p. 01–18, 1999.
12. HELAL, D. H.; NEVES, J. A. B. Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. Interface, v.12, n. 3. 2010.
13. HOOD, C. The "new public management" in the 1980s: variations on theme. Accounting, Organization and Society, v.20, n.2. 1995.
14. HÖPFL, H. M. Post-bureaucracy and Weber's "modern" bureaucrat. Journal of Organizational Change Management, v.19, n.1. 2006.
15. LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. Fundamentos de Metodologia Científica. São Paulo: Atlas. 2003.
16. OSTROSKI, S. Orçamento Público. 2 ed. Florianópolis: Publicações do IF-SC, 2010.
17. PALUDO, A. Administração Pública. 3 ed. São Paulo: Campus. 2013.
18. PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. Revista de Administração de Empresas, v.45, n.1. 2005.
19. PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, v.120, n.1. 1996.
20. _____. Uma reforma da administração pública brasileira. Revista do Serviço Público, ano 49, n.1. 1998.
21. _____. A reforma gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública, v.34, n.4. 2000.
22. SILVA, Airton Marques da. Metodologia da pesquisa. 2. ed. Fortaleza: Eduece, 2015.
23. THOMPSON, F.; MILLER, H. T. New Public Management and Bureaucracy Versus Business Values and Bureaucracy. Review of Public Personnel Administration, v.23, n.4. 2003.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Investimento público e qualidade educacional: mensurando a eficiência municipal no Brasil

• **Kelly Arruda Gomes**
Secretaria de Planejamento e Orçamento de Roraima – SEPLAN/RR, Brasil
E-mail: kelly.gomes@planejamento.rr.gov.br

• **Yuri Cesar de Lima e Silva**
Secretaria de Planejamento e Orçamento de Roraima – SEPLAN/RR, Brasil
E-mail: yuri.silva@planejamento.rr.gov.br
Universidade Federal de Roraima – UFRR, Brasil
E-mail: yuricesar.silva@ufrr.br

Resumo

Este estudo objetiva avaliar a eficiência das despesas públicas educacionais municipais no Brasil, considerando a despesa média por aluno do ensino fundamental anos iniciais e sua relação com os resultados obtidos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). A análise abrange todos os municípios brasileiros, estratificados pelas cinco regiões do país, permitindo identificar padrões regionais e contextos específicos que influenciam o desempenho educacional. Com dados do período de 2019 a 2023, é possível realizar comparações temporais e geográficas, aprofundando o entendimento sobre como o nível das despesas públicas impactam os resultados educacionais. Dada a heterogeneidade dos municípios em termos de dimensões e condições socioeconômicas, adotou-se a metodologia de Análise Envoltória de Dados (DEA) com Retornos Variáveis de Escala (VRS). Essa abordagem permite analisar a eficiência comparativa entre os municípios, identificando as peculiaridades locacionais para orientar melhorias na gestão dos recursos educacionais. Posteriormente, os índices de eficiência gerados pelo DEA foram regredidos em relação ao PIB per capita usando os modelos de mínimos quadrados ordinários e Tobit. Esse procedimento visou investigar se fatores econômicos explicam as diferenças observadas na eficiência dos investimentos educacionais. O estudo conclui destacando a importância de considerar desigualdades regionais e indicadores econômicos na avaliação dos investimentos em educação, oferecendo subsídios para o planejamento público. Além de aumentar os recursos financeiros, o estudo reforça a necessidade de melhorar a eficácia da aplicação desses recursos para promover avanços contínuos na qualidade educacional.

Palavras-chave: Investimento educacional; IDEB; Análise Envoltória de Dados.

1. INTRODUÇÃO

Estudos que analisam a relação entre a educação e a eficiência dos seus gastos procuram verificar se a qualidade educacional está diretamente vinculada à otimização e à maximização dos recursos aplicados nessa área. Investimentos eficientes em educação, além de ampliar o acesso e a qualidade do ensino, podem promover o desenvolvimento e crescimento humano e econômico, a redução da desigualdade social, a expansão do mercado de trabalho e contribuem para a segurança e a longevidade da população (Souza; Andrade; Silva, 2015). Por conseguinte, o governo deve gerir os recursos públicos de forma eficiente, visando atender às demandas coletivas e promover o bem comum, de modo a alcançar os objetivos propostos.

Begnini e Tosta (2017) descrevem que um dos principais desafios do Estado consiste na alocação eficiente dos recursos públicos, tendo em vista a maximização dos benefícios sociais, assegurando efetividade, economicidade, transparência e aderência aos princípios de moralidade na gestão pública. A identificação de fatores associados à eficiência permite ao Estado desenvolver mecanismos que potencializem os aspectos positivos na alocação de recursos, promovendo uma gestão pública mais estratégica, orientada para resultados e correta aplicação dos investimentos públicos (Zubyk, *et al.*, 2019).

A Constituição Federal do Brasil (CF) de 1988 declara que a educação é um direito universal, com responsabilidade do Estado, da família e da sociedade, visando o pleno desenvolvimento do indivíduo, a cidadania e a qualificação para o mercado de trabalho. Classificada também como um direito social (art. 6ª, CF 1988), a educação é um dos direitos fundamentais inalienáveis da pessoa humana, desta forma, constitui um poderoso instrumento de construção sociocultural que deve incorporar a efetividade da dignidade humana como seu principal fundamento (Santos, 2019).

Gomes (2016) considera relevante a discussão desse tema sob diferentes perspectivas (sociais, filosóficas, econômicas e políticas). O autor explica que tal relevância decorre do reconhecimento da educação como um dos pilares essenciais para o crescimento e desenvolvimento de uma nação, sendo por meio do conhecimento que se estabelecem os alicerces indispensáveis para a evolução intelectual e moral da sociedade. Nesse contexto, a educação torna-se essencial para aprimorar o capital humano, pois dela surge o aumento inexplicável do valor econômico do homem, que se dá com o investimento deste em educação (Schultz, 1972).

Com foco em desenvolver o país, os gestores públicos devem priorizar a melhoria dos resultados educacionais por meio do fortalecimento do sistema educacional e da utilização eficiente dos recursos públicos. Esse direcionamento deve estar alinhado ao atendimento dos indicadores de eficiência necessários para promover o desenvolvimento sustentável das regiões (Ioschpe, 2016). Nesse sentido, a despesa com educação deve ser vista como um investimento para os entes federativos, respeitando os percentuais mínimos obrigatórios estabelecidos pela legislação brasileira.

A temática sobre o gasto público, ou despesa pública, figura entre os temas mais discutidos no âmbito das finanças públicas. Os estudiosos dessa área tencionam encontrar o ponto ótimo de eficiência na alocação dos recursos e da otimização os gastos governamentais por entenderem ser de fundamental importância para a sociedade e para a sustentabilidade econômico-financeira da gestão pública (Araujo; Monteiro; Morais, 2014).

Malena *et al.* (2013) observam que a limitação dos recursos disponíveis para atender às crescentes demandas da população tem levado o setor público a buscar formas mais eficientes de gestão, com o objetivo de preservar o equilíbrio fiscal através de aplicação racional e coerente dos recursos públicos, alinhada às necessidades sociais prioritárias. Para Maciel (2013), o grande desafio do gestor público, ao administrar as finanças públicas, é como balanceá-las para a melhor eficiência dos gastos públicos, considerando que os recursos disponíveis são escassos.

A justificativa desta pesquisa ancora-se na importância que os investimentos na educação pública agregam ao desenvolvimento e crescimento intelectual dos brasileiros. Essa temática é alvo de debates políticos e de diversas pesquisas que medem, em seus processos de avaliação, a eficiência dos gastos públicos. Análises que têm por escopo o planejamento e a alocação eficiente dos recursos educacionais auxiliam na gestão estratégica da administração estatal e, consequentemente, na redução de desigualdades sociais e promoção do desenvolvimento socioeconômico (Schuster; Zonatto, 2017).

2. OBJETIVOS

Para a destinação eficiente dos recursos públicos à população brasileira, torna-se indispensável a adoção de estratégias que conciliem a redução de custos com a manutenção da qualidade nos serviços prestados, assegurando a efetividade e a sustentabilidade da gestão pública. Diante do exposto, esta pesquisa delimitou-se à seguinte problemática: Qual o nível de eficiência relativo dos investimentos educacionais realizados pelos municípios brasileiros entre os anos de 2019 e 2023?

Considerando a importância da educação para a evolução da sociedade, este trabalho tem como objetivo geral: analisar a eficiência relativa dos investimentos públicos com educação dos municípios brasileiros entre 2019 e 2023. Para que o objetivo geral seja alcançado, institui-se os seguintes objetivos específicos: apurar os dados de Investimento Educacional; coletar os Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); calcular os níveis de eficiência relativo dos investimentos com educação através da Análise Envoltória de Dados (DEA) e descrever os respectivos resultados das análises estatísticas.

3. METODOLOGIA

Para avaliar a eficiência dos municípios brasileiros na aplicação de recursos públicos no ensino fundamental anos iniciais, utilizaram-se modelos de Análise Envoltória de Dados (DEA), técnica não paramétrica baseada em programação linear que compara unidades homogêneas, que utilizam os mesmos insumos com o objetivo de gerar os mesmos produtos (Barbosa; Fuchigami, 2018). A metodologia permite identificar as unidades eficientes, situadas na fronteira de eficiência com base nas melhores práticas.

Segundo Souza et al. (2020), o DEA estima os pesos que maximizam a eficiência das Unidades Tomadoras de Decisão (DMUs). Para Muniz (2022), fornece uma medida quantitativa, indicando quanto os inputs devem ser reduzidos ou os outputs ampliados para que a DMU atinja a eficiência máxima.

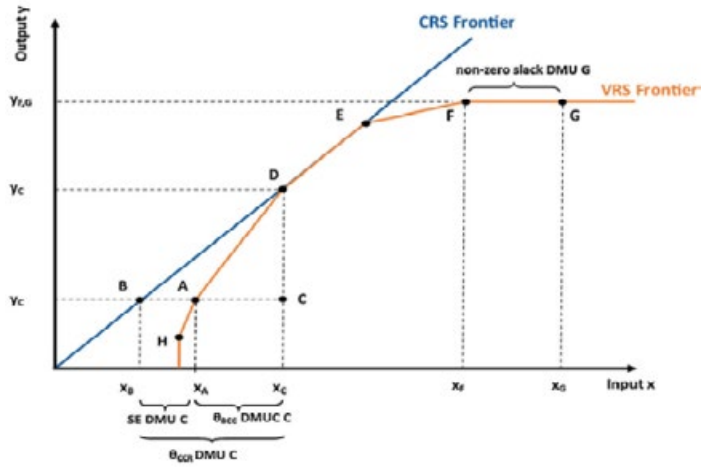
Entre os modelos mais usados, destaca-se o CCR ou RCE/CRS (Charnes, Cooper e Rhodes, 1978), que assume retornos constantes de escala e proporcionalidade entre entradas e saídas. De acordo com Mariano et al. (2006), a eficiência é calculada pela razão entre a produtividade da DMU e a maior produtividade observada. Já o modelo BCC ou RVE/VRS (Banker, Charnes e Cooper, 1984) admite retornos variáveis de escala, diferencia as ineficiências técnica e de escala e considera que a produtividade máxima varia conforme o porte da unidade (Benício; Mello, 2015).

Ambos os modelos podem ser orientados ao insumo — buscando reduzir custos com mesma produção — ou ao produto — visando ampliar a produção com os insumos fixos (Peña, 2008). A Figura 1 (Geissler et al., 2015) ilustra essas diferenças entre os modelos CRS e VRS, com orientações distintas.

Neste estudo, adotou-se o modelo DEA com retornos variáveis de escala (VRS), orientado ao output, para estimar a eficiência dos investimentos municipais em educação nos anos de 2019, 2021 e 2023. Utilizou-se como input a despesa média por aluno (calculada a partir dos dados do SICONFI e das matrículas do INEP), e como output o IDEB, principal indicador de desempenho escolar do ensino básico.

A análise foi dividida em duas etapas. Na primeira, aplicou-se o modelo DEA para todos os municípios do Brasil que possuíam dados disponíveis, para os três anos. Apesar do período incluir efeitos da pandemia da COVID-19, não se incorporaram variáveis específicas para mensurá-los. Na segunda etapa, aplicaram-se modelos DEA regionais (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), mantendo as mesmas variáveis e configuração metodológica adotada no modelo nacional.

Figura 1 – Comparação de eficiência nos modelos RCE (CRS) e RVE (VRS).



Fonte: Geissler et. al (2015).

Para o caso do DEA nacional, foram ainda calculados os índices de produtividade de Malmquist, permitindo avaliar variações de eficiência entre 2019/2021 e 2021/2023, com destaque para os 50 municípios com maiores ganhos; e usando os escores de eficiência como variável dependente, utilizou-se um modelo de regressão para tentar entender a relação entre a eficiência relativa dos municípios com o fator econômico. Os resultados foram apresentados em três blocos: (1) análise descritiva por região, (2) resultados dos DEAs com fronteira de eficiência e identificação de municípios eficientes, visualizações gráficas (boxplots por região e estado, mapas com eficiências) para cada ano avaliado e (3) análise dos resultados da regressão.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A presente seção destina-se à apresentação e análise dos resultados obtidos a partir dos modelos aplicados nesta pesquisa. Inicialmente, são exibidas as estatísticas descritivas das variáveis analisadas, proporcionando uma visão geral sobre os dados empregados nos modelos, com destaque às particularidades regionais. Posteriormente, a análise explora em profundidade os resultados obtidos por meio da Análise Envoltória de Dados (DEA), destacando a identificação dos municípios eficientes e fornecendo uma interpretação detalhada da fronteira de eficiência encontrada. Finalmente, são discutidas as variações de produtividade observadas ao longo dos anos, a partir do Índice de Malmquist, enfatizando-se os municípios que demonstraram os maiores ganhos entre os períodos considerados.

Na segunda parte dessa seção, as figuras que retratam as eficiências, os gráficos denominados 'DEA', mostram as fronteiras de eficiência em vermelho, com os municípios que compõem a fronteira sendo declarados nominalmente. Nesses gráficos, a despesa média por aluno foi calculada como as despesas pagas com ensino fundamental (SICONFI) dividido pela proporção de matrículas de alunos do ensino fundamental anos iniciais nas matrículas totais do ensino fundamental (INEP). Nos gráficos 'boxplot da eficiência', os valores explicitados nos boxs se referem a mediana (linha sólida central), o 3º quantil (número acima do box) e 1º quantil (número abaixo do box). As 'velas' são calculadas considerando 1,5 vezes o tamanho do intervalo interquantil (valor do 3º quantil menos o valor do 1º quantil). Os pontos acima e abaixo das velas são os municípios com valor de eficiência que se distanciam significativamente dos demais dados quando considerado o conjunto da região (*outliers*).

4.1. ESTATÍSTICA DESCRITIVA

A análise descritiva evidencia diferenças regionais relevantes no comportamento das variáveis estudadas, tanto na despesa média por aluno quanto nos resultados educacionais medidos pelo IDEB, ao longo dos anos de 2019 a 2023, como pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 – Estatística descritiva

Região	Ano	Variável	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio-Padrão
Centro-Oeste	2019	Despesa por aluno	9.655,30	8.650,25	3.336,16	35.113,76	4.728,50
		IDEB	5,87	5,90	4,00	7,50	0,69
	2021	Despesa por aluno	10.119,90	8.840,77	3.153,48	70.211,11	5.707,35
		IDEB	5,61	5,60	3,50	8,00	0,63
	2023	Despesa por aluno	15.614,83	14.391,14	1.340,98	39.448,51	7.298,32
		IDEB	6,01	6,00	3,90	8,00	0,72
Nordeste	2019	Despesa por aluno	3.813,89	3.573,47	6,19	17.699,34	1.357,08
		IDEB	5,07	4,90	2,80	9,40	0,89
	2021	Despesa por aluno	4.095,48	3.904,83	41,11	16.606,42	1.256,26
		IDEB	5,06	4,90	3,30	9,50	0,84
	2023	Despesa por aluno	6.604,26	6.232,13	83,48	16.897,93	2.046,20
		IDEB	5,38	5,20	3,30	10,00	1,01
Norte	2019	Despesa por aluno	5.498,57	4.630,31	9,07	21.532,76	3.063,87
		IDEB	4,76	4,70	2,30	6,80	0,76
	2021	Despesa por aluno	6.231,44	5.140,73	13,16	28.948,66	3.526,13
		IDEB	4,65	4,70	3,00	6,30	0,57
	2023	Despesa por aluno	9.863,69	8.049,23	1.629,35	51.149,31	5.819,28
		IDEB	4,85	4,90	3,00	6,60	0,69
Sudeste	2019	Despesa por aluno	7.402,90	6.834,72	1.503,61	26.516,91	3.472,47
		IDEB	6,34	6,40	4,40	8,30	0,62
	2021	Despesa por aluno	8.108,49	7.380,93	1.044,40	25.880,63	3.812,76
		IDEB	5,94	5,90	4,00	8,30	0,54
	2023	Despesa por aluno	13.444,53	12.122,65	1.178,20	154.074,87	7.610,42
		IDEB	6,23	6,20	4,30	9,30	0,60
Sul	2019	Despesa por aluno	9.152,83	8.285,60	610,77	28.082,24	4.441,02
		IDEB	6,28	6,30	4,20	8,80	0,68
	2021	Despesa por aluno	9.318,24	8.482,84	745,66	31.324,12	4.482,22
		IDEB	6,08	6,10	4,10	9,00	0,61
	2023	Despesa por aluno	13.492,93	12.301,42	1.715,49	50.570,40	6.568,51
		IDEB	6,40	6,40	4,60	8,90	0,65

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INEP (2019, 2021, 2023) e SICONFI (2019, 2021, 2023).

Na região Centro-Oeste, a despesa média por aluno cresceu de R$ 9.655,30 em 2019 para R$ 15.614,83 em 2023, acompanhada por um aumento significativo do desvio-padrão, que passou de R$ 4.728,50 para R$ 7.298,32, indicando maior dispersão nos gastos realizados pelos municípios. Nesse mesmo período, o IDEB médio avançou discretamente de 5,87 (dp = 0,69) para 6,01 (dp = 0,72), sinalizando ganhos modestos no desempenho educacional.

No Nordeste, embora a despesa por aluno seja consistentemente a mais baixa entre todas as regiões analisadas, observou-se um expressivo aumento percentual, saindo de R$ 3.813,89 em 2019 para R$ 6.604,26 em 2023. O IDEB regional, por sua vez, avançou moderadamente, subindo de 5,07 (dp = 0,89) para 5,38 (dp = 1,01), mas mantendo elevada heterogeneidade interna.

Na região Norte, verificou-se crescimento intermediário dos gastos por aluno, com elevação da média de R$ 5.498,57 em 2019 para R$ 9.863,69 em 2023. Contudo, o desempenho educacional permaneceu relativamente estagnado, com leve aumento do IDEB médio de 4,76 para 4,85. Esses dados indicam desafios estruturais persistentes na melhoria dos resultados educacionais.

Já a região Sudeste, que apresenta valores médios elevados tanto em despesa quanto em IDEB, demonstrou significativo aumento dos recursos destinados à

educação, passando de R$ 7.402,90 para R$ 13.444,53 entre 2019 e 2023. O IDEB manteve-se estável, oscilando entre 6,34 e 6,23, indicando um patamar consistente e consolidado de desempenho, embora os investimentos tenham ficado mais dispersos, sugerindo desigualdades crescentes dentro da região.

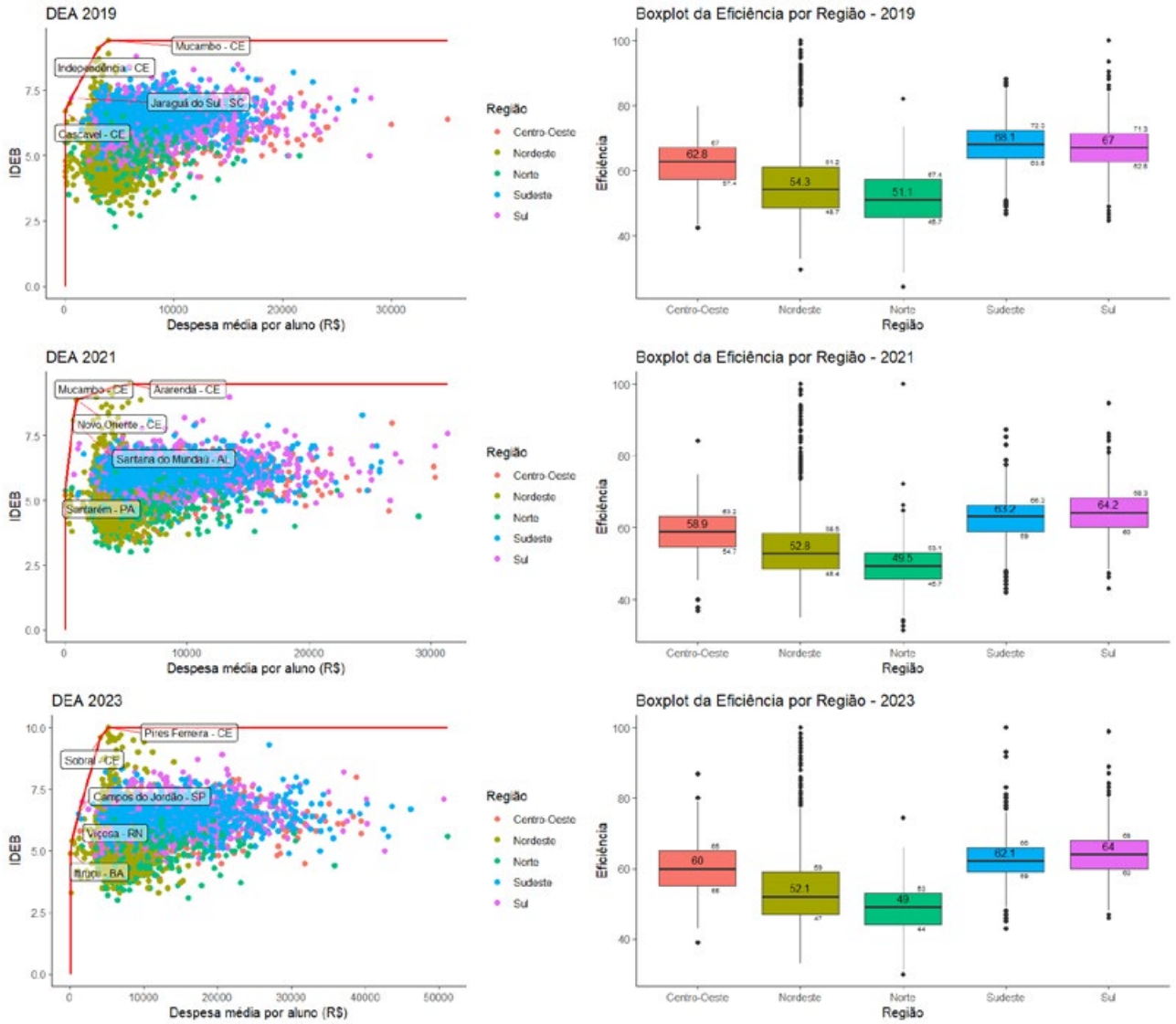
Por fim, na região Sul, a despesa média por aluno evoluiu de R$ 9.152,83 em 2019 para R$ 13.492,93 em 2023, acompanhada por um discreto crescimento do IDEB médio, que passou de 6,28 (dp = 0,68) para 6,40 (dp = 0,65). A região destaca-se pela relativa homogeneidade nos resultados educacionais, refletida no menor desvio-padrão entre todas as regiões analisadas.

De forma geral, todas as regiões brasileiras ampliaram os investimentos médios por aluno entre 2019 e 2023, mas apresentam diferenças marcantes quanto à intensidade desse aumento, à dispersão dos recursos e à capacidade de traduzir maiores investimentos em resultados educacionais mais elevados. Essas constatações serão fundamentais para a interpretação mais detalhada dos resultados dos modelos DEA e do Índice de Malmquist apresentados a seguir.

4.2. MODELO DEA NACIONAL

A eficiência relativa dos municípios brasileiros no uso dos recursos financeiros destinados ao ensino fundamental foi analisada por meio da Análise Envoltória de Dados (DEA) nos anos de 2019, 2021 e 2023, considerando a despesa média por aluno como *input* e o IDEB como *output*.

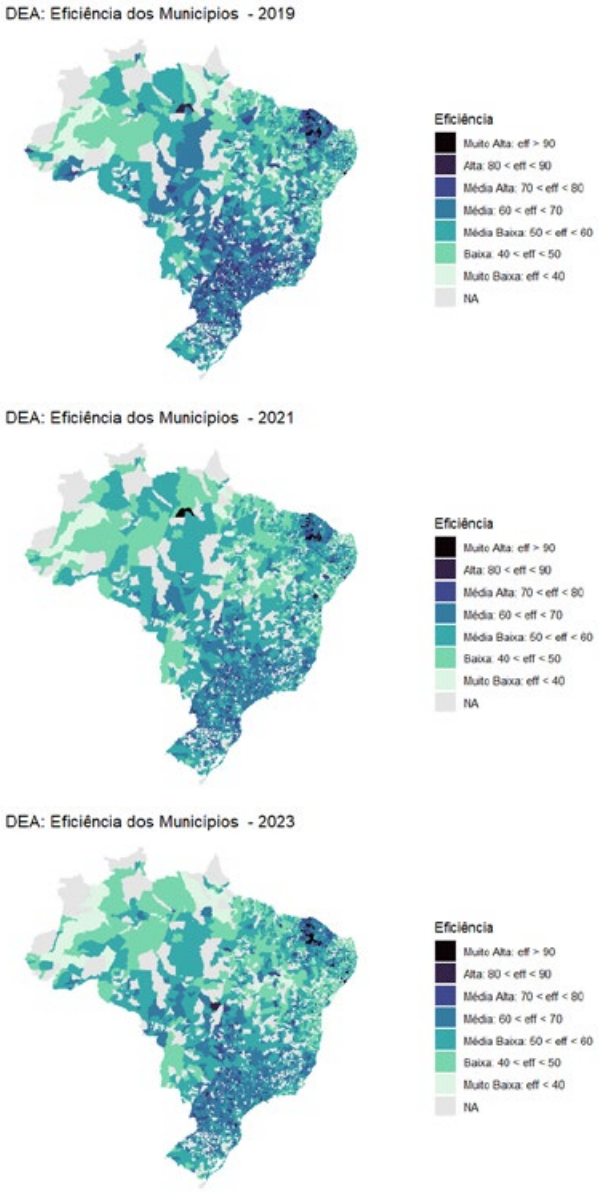
Figura 2 – Eficiência municipal relativa do ensino fundamental (anos iniciais) por região (2019-2023).



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INEP (2019, 2021, 2023) e SICONFI (2019, 2021, 2023).

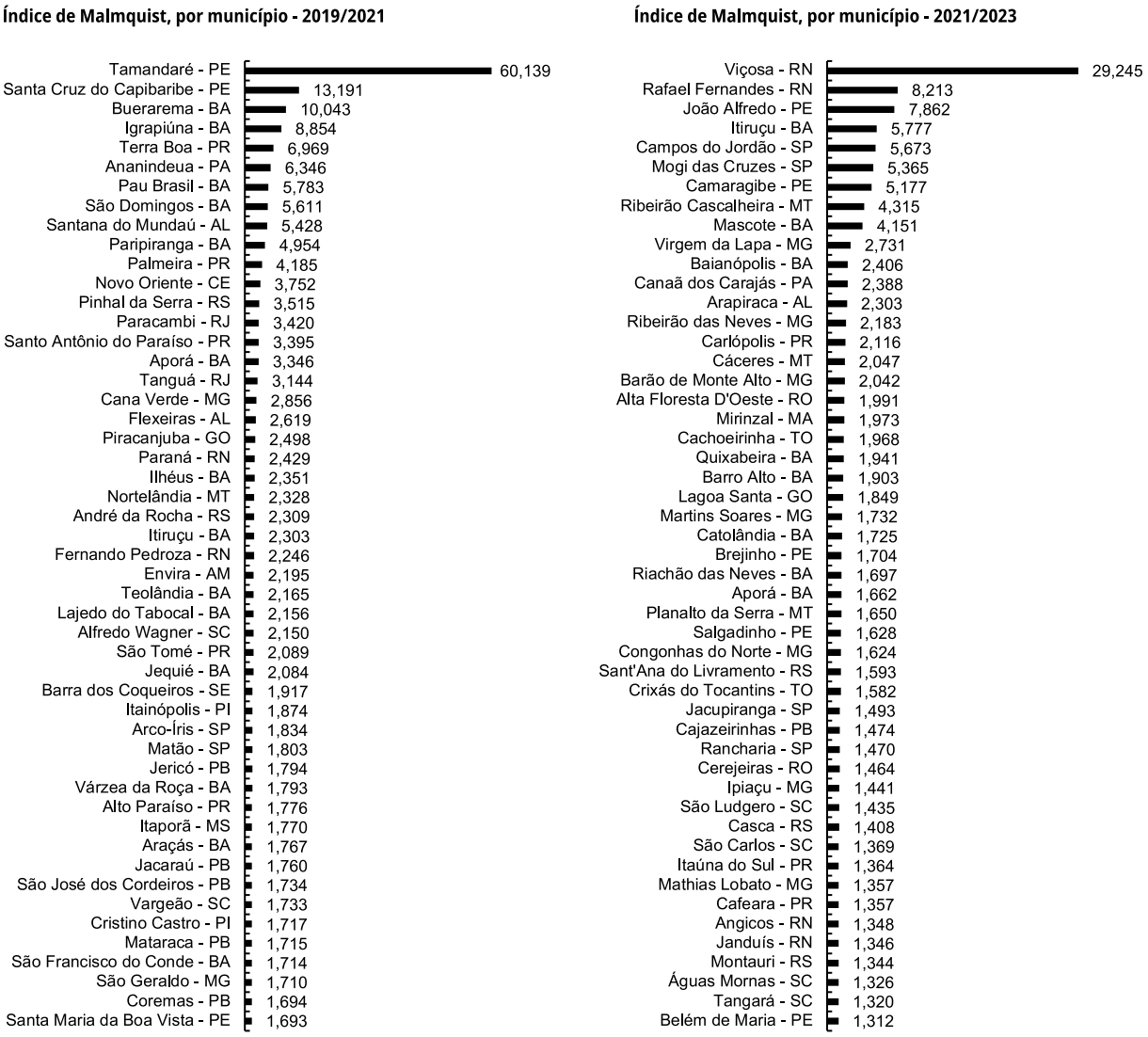
No ano de 2019, os dados mostram diferenças marcantes entre as regiões. A região Sudeste apresentou a maior mediana com relação a eficiência (68,1), seguida pela região Sul (67,0) e Centro-Oeste (62,8), enquanto as menores medianas foram registradas nas regiões Norte (51,1) e Nordeste (54,3). Os intervalos interquantis (IQR) revelaram maior dispersão nas regiões Nordeste e Norte, indicando uma maior variabilidade interna na eficiência dos municípios nessas regiões. É notável a presença significativa de *outliers* especialmente no Nordeste, onde municípios como Mucambo, Independência e Cascavel (todos no Ceará) aparecem significativamente acima do padrão regional, sendo destacados também na fronteira de eficiência. Jaraguá do Sul (SC) também emergiu como outlier positivo na região Sul, confirmando sua posição de destaque no gráfico da fronteira.

Figura 3 – Mapas das eficiências municipais do ensino fundamental (anos iniciais): 2019-2023.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INEP (2019, 2021, 2023) e SICONFI (2019, 2021, 2023).

Figura 4 – Índice de Malmquist (municípios top-50) no comparativo 2019-2021 e 2021-2023.



Nota: O índice de Malmquist mede a evolução da eficiência entre dois períodos. No gráfico a esquerda os valores medem a evolução entre os anos de 2019 e 2021 e no gráfico da direita, a evolução entre os anos de 2021 e 2023. Valores maiores que 1 indicam ganho de eficiência e valores menores que 1 queda na eficiência, em relação ao período anterior.

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INEP (2019, 2021, 2023) e SICONFI (2019, 2021, 2023).

Para 2021, observa-se uma leve redução nas medianas da eficiência das regiões Centro-Oeste (58,9), Norte (49,5) e Nordeste (52,8), enquanto as regiões Sul e Sudeste mantiveram-se relativamente estáveis, com medianas de 64,2 e 63,2 respectivamente. Novamente, o Nordeste apresentou um amplo intervalo interquantil, com vários municípios cearenses, como Mucambo, Ararendá e Novo Oriente, destacando-se nitidamente acima do padrão regional como *outliers* positivos na fronteira de eficiência, junto com Santana do Mundaú (AL) e Santarém (PA), indicando que municípios de regiões tipicamente menos eficientes também podem alcançar eficiência elevada.

Em 2023, as regiões Sul (64,0) e Sudeste (62,1) permaneceram relativamente constantes nas suas medianas. O Centro-Oeste mostrou uma leve recuperação (60,0), enquanto o Norte (49,0) e o Nordeste (52,1) mantiveram-se em níveis baixos, com persistente elevada dispersão evidenciada pelo grande intervalo interquantil nessas regiões. Destaca-se novamente o Ceará, com municípios como Pires Ferreira e Sobral apresentando níveis de eficiência muito acima da mediana regional, sendo acompanhados por Campos do Jordão (SP), Viçosa (RN) e Itiruçu (BA) na fronteira de eficiência.

Os mapas de eficiência explicitam claramente a formação de clusters regionais com eficiência "muito alta" e "alta" especialmente no interior do Ceará, litoral sul de Santa Catarina, noroeste do Paraná e regiões específicas do estado de São Paulo, permanecendo relativamente estáveis ao longo dos anos analisados. O Ceará emerge consistentemente como um cluster excepcionalmente positivo, em forte contraste com o restante da região Nordeste, sugerindo a necessidade crucial de análises DEA regionais aprofundadas que possam explorar em detalhe os fatores determinantes dessa diferença.

Finalmente, o Índice de Malmquist destacou municípios com mudanças significativas em produtividade educacional entre os períodos estudados. Entre 2019-2021, destacam-se Tamandaré e Santa Cruz do Capibaribe (PE) e Buerarema (BA) com elevados ganhos de produtividade. No período subsequente (2021-2023), municípios como Viçosa e Rafael Fernandes (RN) e João Alfredo (PE) emergiram com melhorias expressivas, indicando variações importantes e rápidas na eficiência, mesmo em regiões tradicionalmente menos eficientes.

Esses resultados fornecem um panorama claro das disparidades regionais e identificam com precisão municípios que representam casos excepcionais, proporcionando uma base sólida para a elaboração de políticas públicas e futuras investigações específicas sobre eficiência no uso de recursos educacionais no Brasil.

4.3. MODELOS DEA REGIONAIS

A análise nacional demonstrou diferenças substanciais na eficiência educacional entre as regiões brasileiras, com destaque para municípios que operam significativamente acima da média regional, especialmente no caso da região Nordeste. Diante dessa constatação e considerando que fatores contextuais específicos podem influenciar o desempenho regional, esta subseção realiza uma investigação detalhada por região através da aplicação dos modelos DEA regionais. Essa abordagem permite explorar mais profundamente as particularidades e os fatores determinantes das eficiências relativas dentro de cada região, oferecendo insights valiosos sobre as práticas educacionais locais e potenciais *benchmarks* que poderiam ser replicados por municípios com desempenho inferior.

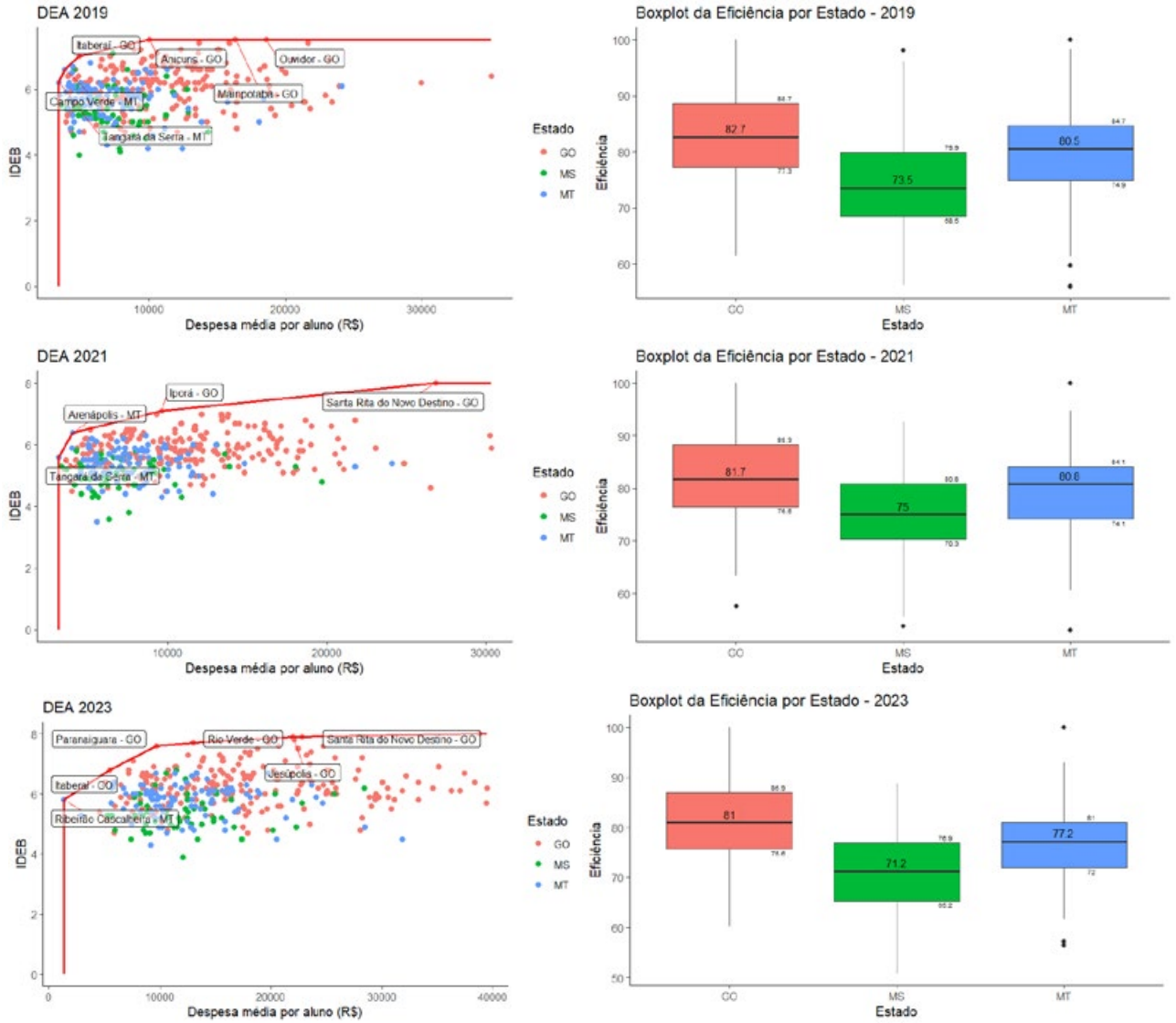
4.3.1. MODELO DEA PARA A REGIÃO CENTRO-OESTE

A aplicação do modelo DEA para os municípios da região Centro-Oeste nos anos de 2019, 2021 e 2023 evidencia um padrão de eficiência educacional relativamente elevado quando comparado a outras regiões do país, mas com importantes diferenças entre os estados e uma concentração geográfica de altos desempenhos que merece destaque.

Em 2019, o estado de Goiás apresentou os melhores indicadores, com mediana de eficiência de 82,7 e diversos municípios compondo a fronteira. Além disso, chama atenção o número expressivo de municípios goianos com eficiência entre 80 e 100, como Rio Verde (99,5), Rubiataba (99,2), Ipiranga de Goiás, Mossâmedes e Santa Rita do Novo Destino (todos acima de 98), que ainda não estavam na fronteira, mas figuram como casos consistentes de alto desempenho. A distribuição espacial desses municípios revela um agrupamento relevante na região centro-norte de Goiás, o que sugere um cluster regional de boas práticas educacionais. No Mato Grosso do Sul, municípios como Figueirão (84,2) e Bandeirantes (82,1) se destacaram, ainda que de forma mais isolada. Já no Mato Grosso, Tangará da Serra (95,6) e Campo Verde (91,3) apresentaram escores notáveis, reforçando a existência de bolsões de eficiência em regiões de médio porte no estado.

No ano de 2021, a liderança goiana se manteve, com Santa Rita do Novo Destino atingindo a fronteira de eficiência e outros municípios, como Iporá (96,7) e Cezarina (95,4), mantendo escores elevados. Em Mato Grosso, Arenápolis (98,7) e Juscimeira (95,2) chamaram a atenção, compondo um pequeno agrupamento regional no entorno da região centro-sul do estado. Mato Grosso do Sul continuou com desempenhos menos expressivos em termos quantitativos, mas municípios como Selvíria (88,1) e Taquarussu (86,9) indicaram práticas locais bem-sucedidas. Os boxplots revelam um estreitamento dos intervalos interquantis em Goiás e Mato Grosso, sugerindo uma leve homogeneização dos desempenhos entre os municípios mais eficientes.

Figura 4 – Eficiência relativa do ensino fundamental (anos iniciais) no Centro-Oeste (2019-2023).

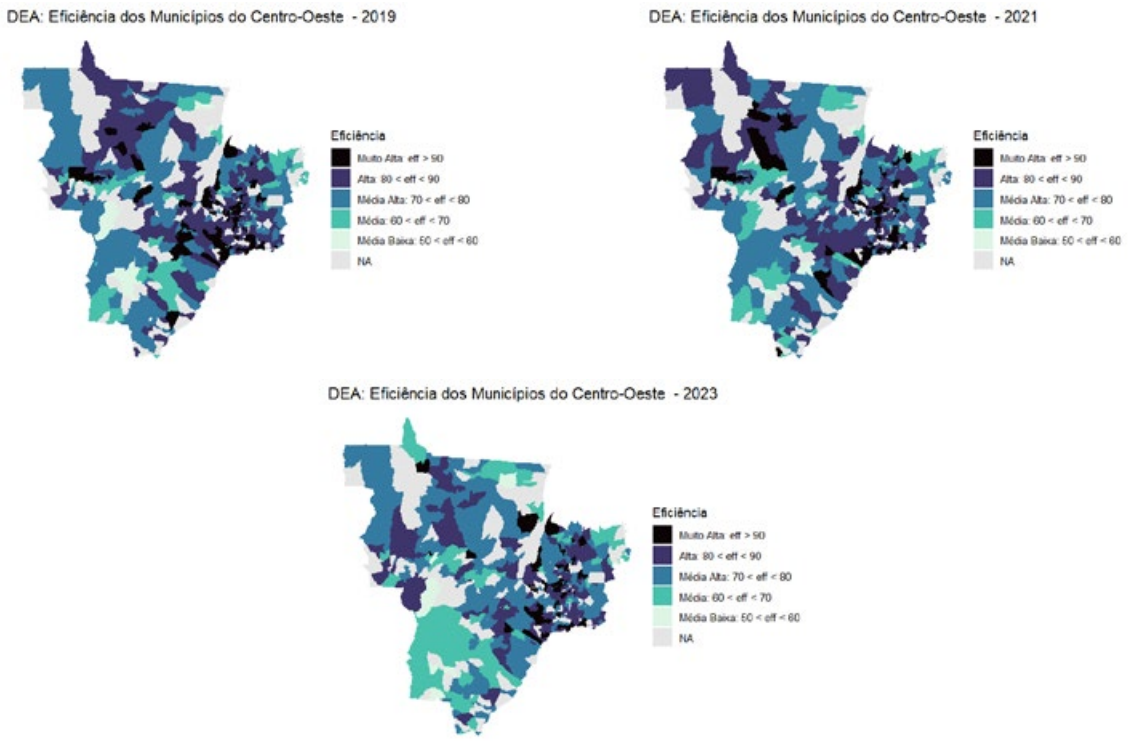


Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INEP (2019, 2021, 2023) e SICONFI (2019, 2021, 2023).

Em 2023, a tendência se manteve com Goiás à frente em termos de consistência e número de municípios de alta eficiência. Paranaiguara (100), Itaberaí (100) e Jesúpolis (99,3) figuram na fronteira, acompanhados por Rio Verde (99,8) e outros municípios como Joviânia, Maurilândia e Fazenda Nova, todos com escores superiores a 95. Nota-se que a maioria desses municípios se encontra em uma faixa territorial contínua que atravessa o sudoeste goiano, o que reforça a ideia de um cluster regional consolidado. No Mato Grosso, Ribeirão Cascalheira (98,3) surge como ponto de excelência, embora isolado em relação a outros municípios vizinhos. Já o Mato Grosso do Sul segue com menor dispersão de altas eficiências, com destaque para Alcinópolis (91,4) e Coxim (89,9).

A análise dos mapas reforça a concentração de municípios com eficiência "Muito Alta" e "Alta" em Goiás, sobretudo nas porções centro, norte e sudoeste do estado. Embora mais dispersos, há núcleos pontuais de alta eficiência no leste de Mato Grosso e no norte do Mato Grosso do Sul. Esses padrões espaciais reiteram que o desempenho educacional não é distribuído de forma aleatória, mas reflete estruturas regionais específicas que podem estar ligadas à governança local, continuidade administrativa e integração de políticas estaduais com a realidade municipal.

Figura 5 – Mapas das eficiências dos municípios do Centro-Oeste: 2019-2023.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INEP (2019, 2021, 2023) e SICONFI (2019, 2021, 2023).

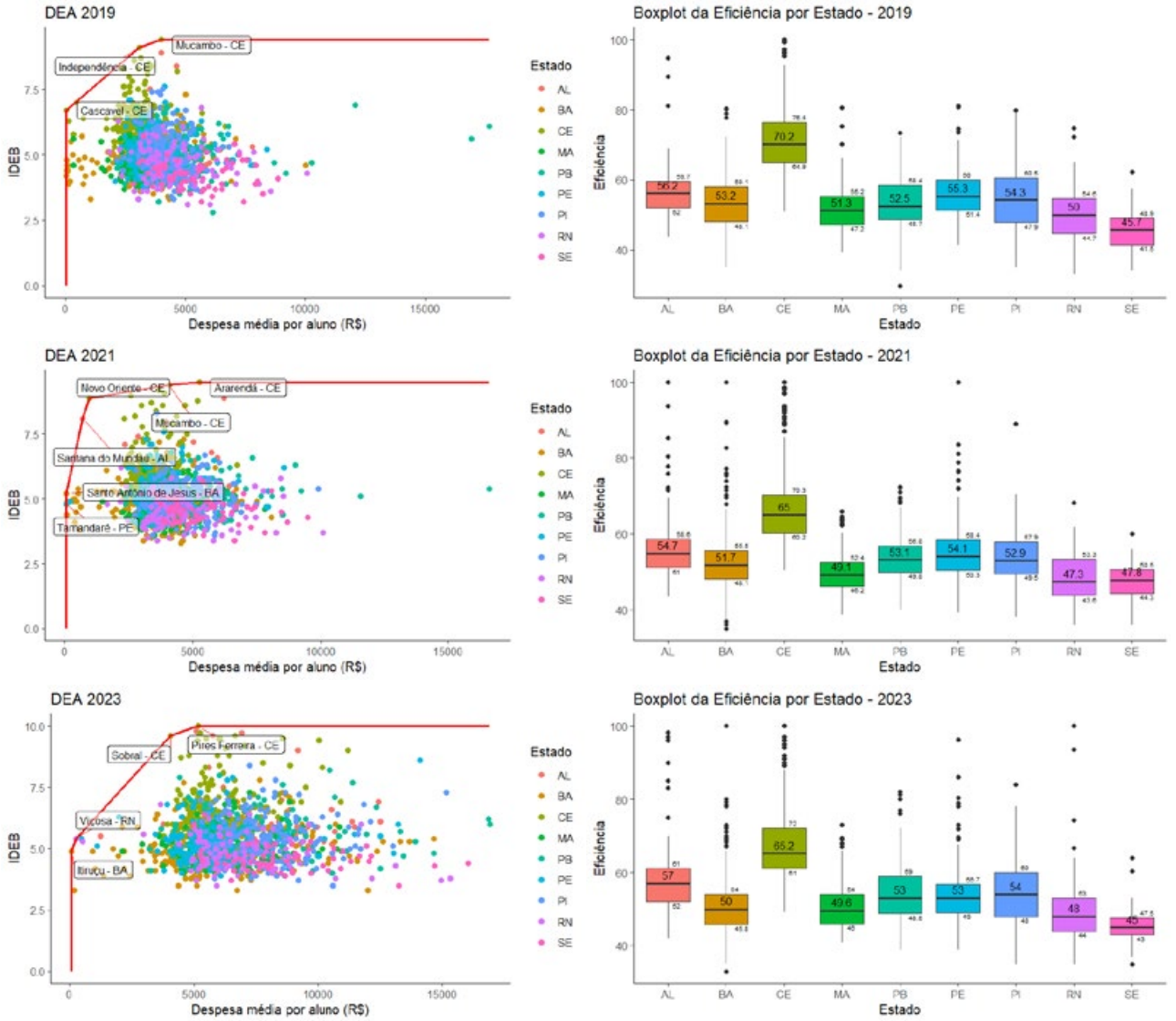
Em suma, os resultados obtidos para a região Centro-Oeste sugerem um panorama favorável em relação à eficiência educacional, com destaque para a consistência dos municípios goianos e para o surgimento de polos de excelência nos outros estados. A identificação de agrupamentos geográficos com desempenho reiteradamente elevado oferece uma base valiosa para políticas de difusão de boas práticas e cooperação intermunicipal dentro da própria região.

4.3.2. DEA NORDESTE

A região Nordeste apresentou um cenário particularmente heterogêneo quanto à eficiência educacional entre 2019 e 2023, com fortes disparidades entre estados e municípios. Os modelos DEA revelaram não apenas as diferenças de desempenho agregado entre unidades federativas, mas também a presença de municípios com altos escores de eficiência fora da fronteira, muitos dos quais se concentram em agrupamentos geográficos específicos, sugerindo a existência de clusters locais de boas práticas educacionais.

Em 2019, o Ceará manteve-se como destaque absoluto, com mediana de eficiência de 70,2 e ampla presença de municípios na fronteira, como Mucambo, Cascavel e Independência. No entanto, outros municípios nordestinos com escores elevados (entre 80 e 100) também chamaram a atenção, mesmo sem estarem na fronteira. Em Alagoas, por exemplo, Coruripe (eficiência 94,7), Teotônio Vilela (89,4) e Santana do Mundaú (81,1) se destacaram. Na Bahia, Itatim (80,4) e Nova Itarana (80,1) apresentaram desempenhos superiores, configurando pequenos polos de eficiência localizados no Recôncavo Baiano e na região do Vale do Jiquiriçá. Esses municípios formam um padrão de alta eficiência geograficamente próximo, sugerindo a existência de práticas administrativas e pedagógicas semelhantes.

Figura 6 – Eficiência relativa do ensino fundamental (anos iniciais) no Nordeste (2019-2023).

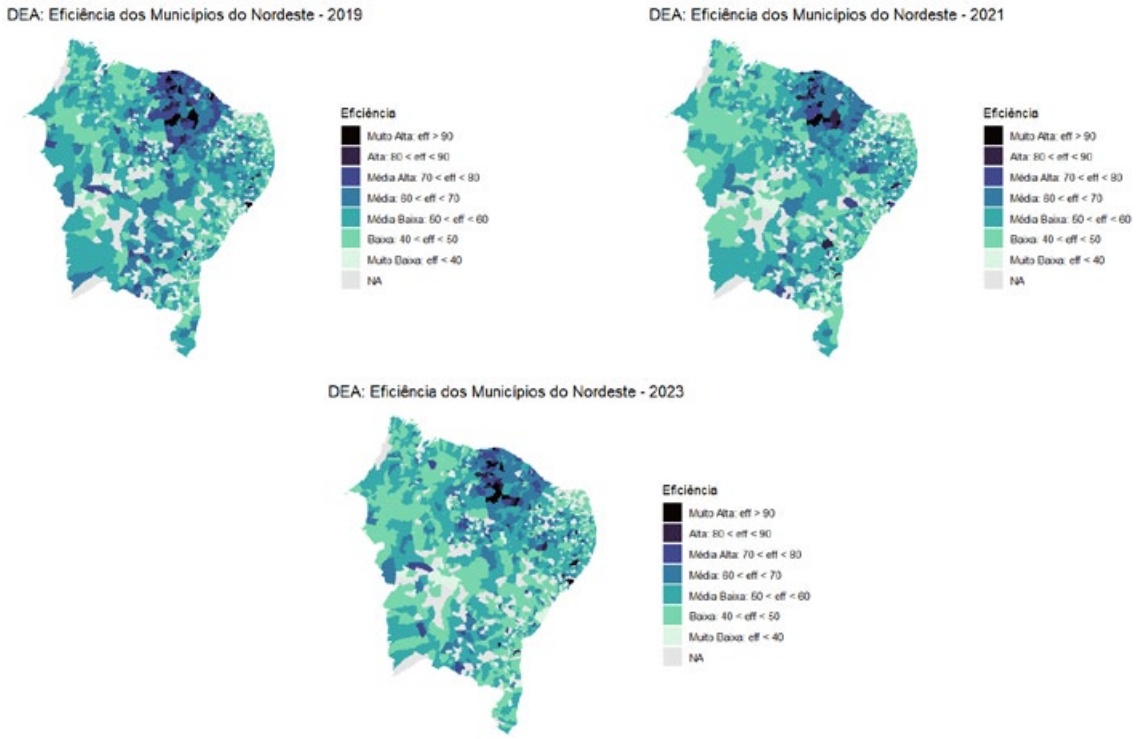


Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INEP (2019, 2021, 2023) e SICONFI (2019, 2021, 2023).

Já em 2021, observou-se a manutenção de altos desempenhos no Ceará, com municípios como Novo Oriente, Ararendá e Mucambo compondo a fronteira. Entretanto, voltam a se destacar municípios fora da fronteira com elevado desempenho. Alagoas novamente apresenta Santana do Mundaú entre os destaques, agora com eficiência superior a 90. Na Bahia, Santo Antônio de Jesus atinge eficiência próxima a 90, reforçando a hipótese de um cluster emergente na região centro-sul do estado. Pernambuco, por sua vez, mostra o município de Tamandaré com desempenho acima de 80, configurando-se como caso isolado de boa prática educacional na zona da mata sul do estado.

No ano de 2023, a liderança cearense se consolidou com Sobral e Pires Ferreira atingindo a fronteira de eficiência. Contudo, outros municípios nordestinos mantiveram desempenhos elevados. Viçosa (RN), com eficiência acima de 90, destaca-se no contexto do Rio Grande do Norte, assim como Itiruçu (BA), que voltou a apresentar valores superiores a 85. Ainda na Bahia, o município de Caetanos também demonstrou consistência entre os anos. Esse padrão reforça que, embora os municípios cearenses dominem a fronteira, há diversas experiências bem-sucedidas fora do Ceará que merecem atenção e aprofundamento.

Figura 7 – Mapas das eficiências dos municípios do Nordeste: 2019-2023.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INEP (2019, 2021, 2023) e SICONFI (2019, 2021, 2023).

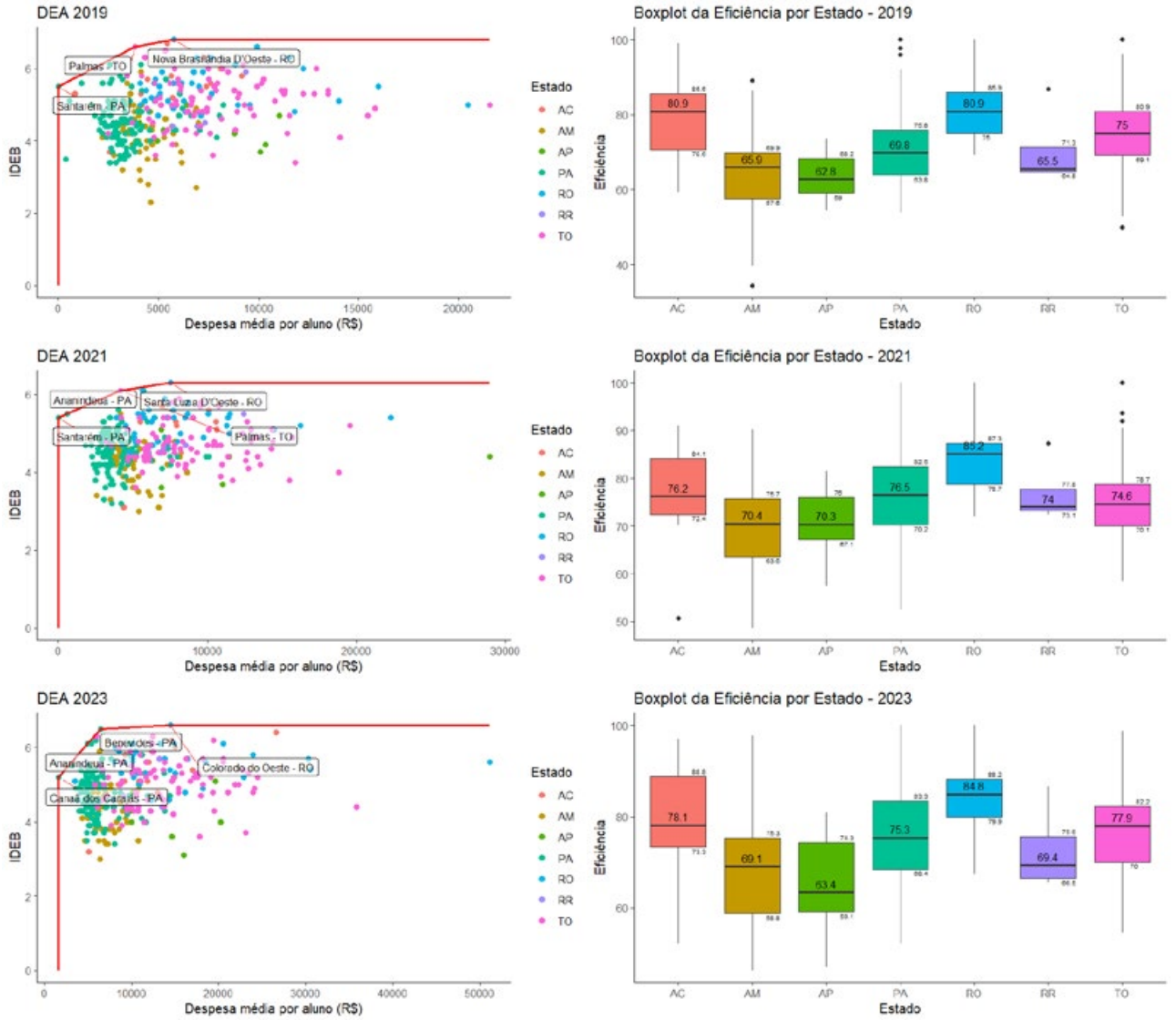
Os mapas de eficiência ajudam a visualizar a formação e a manutenção de um cluster regional de alta eficiência no norte do Ceará, composto por dezenas de municípios com escores superiores a 80 ao longo dos três anos analisados. Além disso, pequenas manchas de alta eficiência aparecem de forma estável no agreste alagoano, na zona da mata sul pernambucana, no sudoeste baiano e no leste do Rio Grande do Norte. A repetição de municípios com eficiência elevada nesses pontos geográficos ao longo do tempo indica que não se trata de resultados ocasionais, mas sim de práticas locais consistentes.

Em síntese, os resultados do DEA para a região Nordeste revelam uma estrutura regional de eficiência complexa, com forte protagonismo do Ceará, mas também com importantes polos secundários em outros estados. A identificação de municípios com alta eficiência fora da fronteira reforça a necessidade de aprofundamento em estudos qualitativos que permitam compreender e difundir as estratégias bem-sucedidas desses contextos locais. O reconhecimento e disseminação dessas boas práticas podem contribuir de forma decisiva para a redução das desigualdades educacionais no Nordeste.

4.3.3. DEA REGIÃO NORTE

Os resultados do modelo DEA para os municípios da região Norte no período de 2019 a 2023 revelam um desempenho relativamente elevado em vários estados, apesar da forte heterogeneidade estrutural entre os municípios. Essa diversidade interna se manifesta tanto na dispersão dos escores de eficiência quanto na distribuição espacial dos municípios mais bem avaliados.

Figura 8 – Eficiência relativa do ensino fundamental (anos iniciais) no Norte (2019-2023).



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INEP (2019, 2021, 2023) e SICONFI (2019, 2021, 2023).

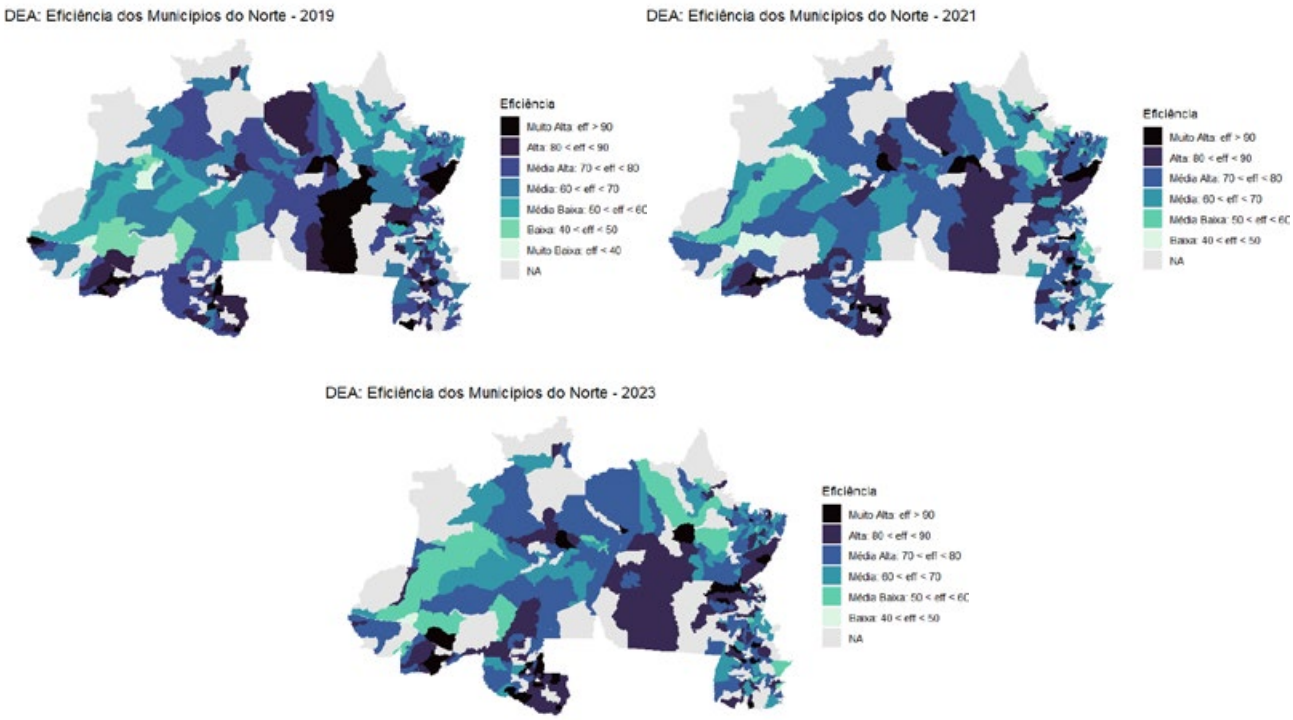
Em 2019, os destaques recaíram principalmente sobre municípios do estado do Acre, como Rio Branco (99,01), Brasiléia (92,65), Mâncio Lima (92,37), Epitaciolândia (88,24) e Sena Madureira (85,54), todos com escores muito elevados, embora apenas o primeiro estivesse na fronteira. Esses municípios se localizam em uma faixa territorial relativamente contínua ao longo da região sudoeste do Acre, sugerindo a presença de um cluster regional de boas práticas educacionais. Rondônia também apresentou destaque com Nova Brasilândia D'Oeste e Rondolândia, enquanto no Pará, Santarém e Ananindeua já figuravam entre os melhores desempenhos, embora fora da fronteira.

No ano de 2021, observa-se uma manutenção de bons resultados em estados como Acre e Pará. Municípios como Ananindeua (PA), Santarém (PA) e Santa Luzia D'Oeste (RO) aparecem novamente com alta eficiência, acompanhados por Palmas (TO) — que se destaca como a capital mais eficiente da região nos três anos analisados, ainda que com ligeira oscilação de desempenho. Ressalta-se a performance consistente de municípios do Pará, como Capanema, Abaetetuba e Marabá, com escores entre 85 e 95, localizados ao norte e nordeste do estado, formando outro possível agrupamento territorial de eficiência elevada.

Em 2023, o Pará se consolidou como principal polo de eficiência educacional na região, com a presença de Benevides (100), Ananindeua (100), Canaã dos Carajás (99,5) e Altamira (98,7) entre os mais bem avaliados. Esses municípios se concentram no eixo metropolitano de Belém e na região sudeste do estado, sugerindo não apenas um cluster urbano, mas

também o reflexo de políticas estaduais de fortalecimento da gestão educacional. Rondônia manteve municípios como Colorado do Oeste e Santa Luzia D'Oeste em posições de destaque. Já o Acre mostrou sinais de ligeira regressão nos escores de eficiência, embora municípios como Plácido de Castro e Cruzeiro do Sul ainda tenham mantido resultados superiores a 85.

Figura 9 – Mapas das eficiências dos municípios do Norte: 2019-2023.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INEP (2019, 2021, 2023) e SICONFI (2019, 2021, 2023).

Os boxplots por estado indicam uma evolução positiva em termos de distribuição da eficiência, com reduções de dispersão especialmente no Acre e no Tocantins, além de elevações nas medianas dos estados do Pará e Rondônia ao longo dos anos. O Amapá e o Amazonas, por outro lado, mantiveram mediana abaixo de 70 em todos os períodos, refletindo dificuldades estruturais e menor presença de municípios com escores elevados.

Nos mapas, nota-se que o padrão territorial da eficiência educacional na região Norte é altamente fragmentado, com poucas áreas de concentração densa. No entanto, a região metropolitana de Belém (PA), o centro-oeste do Acre e o norte de Rondônia mostram constância de desempenho elevado, podendo ser interpretados como polos potenciais para difusão de boas práticas. A dispersão dos demais municípios indica a necessidade de políticas de regionalização das estratégias exitosas.

Em resumo, a região Norte apresenta bolsões de alta eficiência educacional que contrastam com zonas de desempenho médio ou baixo. A recorrência de alguns municípios e o surgimento de agrupamentos geográficos estáveis ao longo dos anos destacam experiências bem-sucedidas que devem ser aprofundadas em estudos futuros e promovidas em políticas públicas de cooperação federativa.

4.3.4. DEA REGIÃO SUDESTE

A região Sudeste apresenta o segundo maior número de municípios do Brasil e concentra parte significativa do PIB nacional, o que se reflete também em padrões educacionais variados. Ao longo do período analisado (2019–2023), observou-se uma distribuição relativamente homogênea das eficiências técnicas entre os estados da região, embora com nuances importantes entre eles.

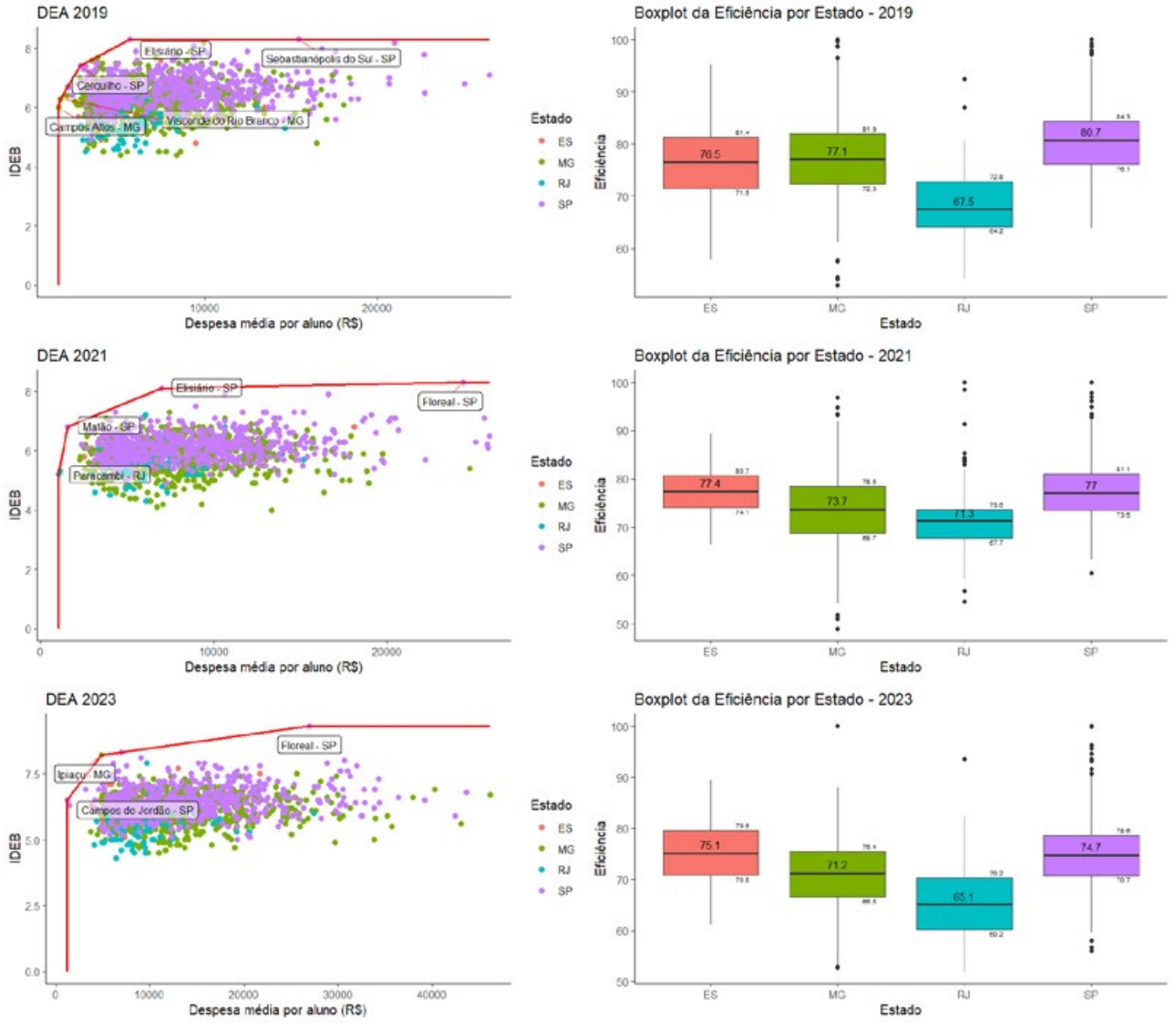
Os resultados revelam um desempenho consistente em termos de eficiência na aplicação dos recursos destinados ao ensino fundamental – anos iniciais – ao longo dos três anos analisados. A fronteira de eficiência

do ano de 2019 mostra uma concentração significativa de municípios com alta eficiência, especialmente em São Paulo, como é o caso de Sebastião do Sul, Elisiário e Cerquilho, todos com escores de eficiência máximo. Municípios mineiros como Visconde do Rio Branco e Campos Altos também aparecem próximos à fronteira, indicando que, embora não tenham atingido eficiência plena, obtiveram bom desempenho relativo.

O boxplot por estado reforça essa percepção. Em 2019, São Paulo registrou a maior mediana de eficiência entre os quatro estados da região (80,7), seguido por Minas Gerais (77,1), Espírito Santo (76,5) e, por fim, o Rio de Janeiro, com mediana mais baixa (67,5), indicando maior heterogeneidade e menor desempenho relativo entre seus municípios. A distribuição dos escores no estado fluminense se mostra mais dispersa, com presença de *outliers* positivos e negativos, o que sugere a coexistência de polos de excelência com casos de baixa eficiência educacional.

Em 2021, observa-se uma leve queda da mediana de Minas Gerais e São Paulo, acompanhada de um leve aumento nos escores medianos do Espírito Santo (77,4) e do Rio de Janeiro (71,3). Municípios paulistas como Elisiário e Floreal continuam na fronteira de eficiência, enquanto o município de Matão (SP) se destaca por estar muito próximo da fronteira, com eficiência de 97,1, mesmo não sendo plenamente eficiente. Já no Rio de Janeiro, Paracambi se sobressai, atingindo um índice superior a 90, sendo um dos poucos fluminenses com eficiência alta naquele ano.

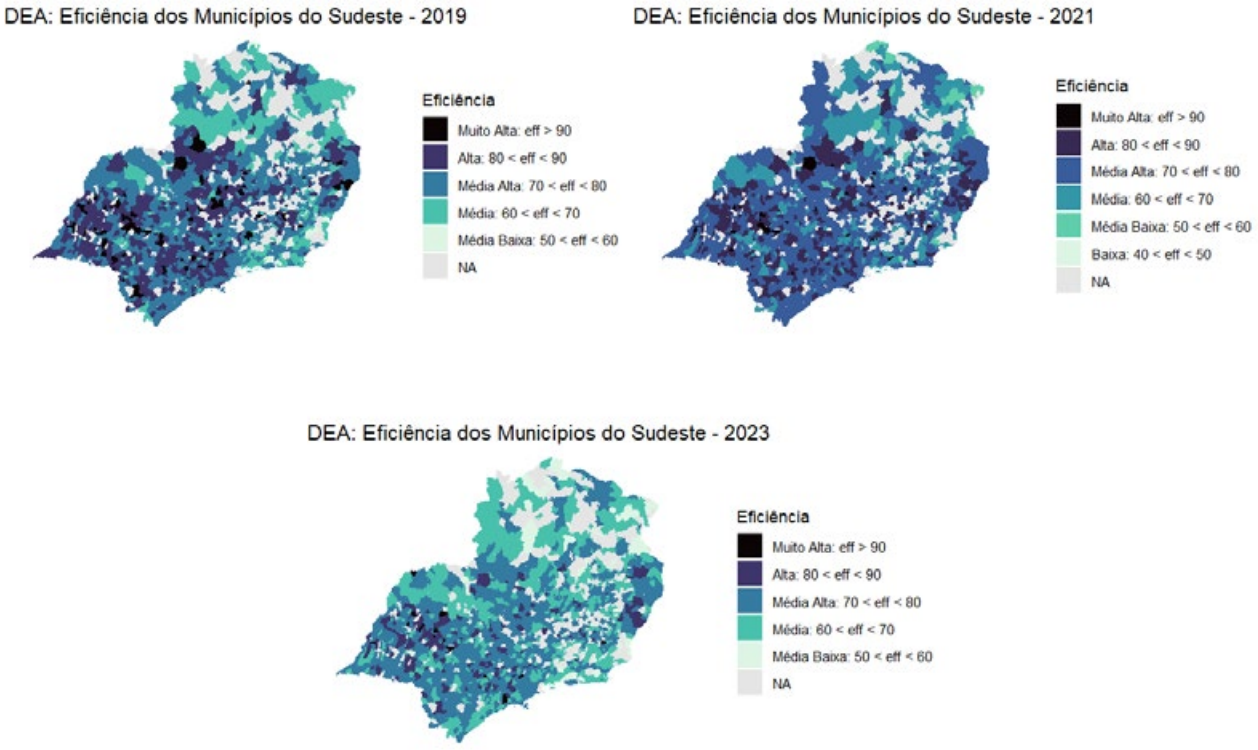
Figura 10 – Eficiência relativa do ensino fundamental (anos iniciais) no Sudeste (2019-2023).



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INEP (2019, 2021, 2023) e SICONFI (2019, 2021, 2023).

O ano de 2023 consolida o padrão observado nos anos anteriores: São Paulo permanece com a maior mediana regional (74,7), mesmo com ligeira queda. Floreal (SP) continua na fronteira, e municípios como Campos do Jordão (SP) e Ipiaçu (MG) se destacam com escores acima de 95, evidenciando gestões educacionais mais eficientes mesmo com níveis distintos de despesa por aluno. Em contrapartida, o Rio de Janeiro segue como o estado com menor mediana (65,1), reforçando a necessidade de aprofundar a análise sobre a alocação e aplicação dos recursos educacionais fluminenses.

Figura 11 – Mapas das eficiências dos municípios do Sudeste: 2019-2023.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INEP (2019, 2021, 2023) e SICONFI (2019, 2021, 2023).

Nos mapas territoriais, é possível identificar um cluster de alta eficiência no interior paulista, especialmente nas regiões administrativas de São José do Rio Preto, Ribeirão Preto e parte do noroeste do estado. Esses municípios apresentam, de forma consistente, escores elevados nos três anos, compondo um cinturão de desempenho educacional notável. Em Minas Gerais, destaca-se a região do Triângulo Mineiro, onde municípios como Ipiaçu, Iturama e Frutal mantêm padrões elevados de eficiência. Já no Espírito Santo e no Rio de Janeiro, os municípios mais eficientes aparecem de forma mais esparsa, sem formação clara de clusters territoriais.

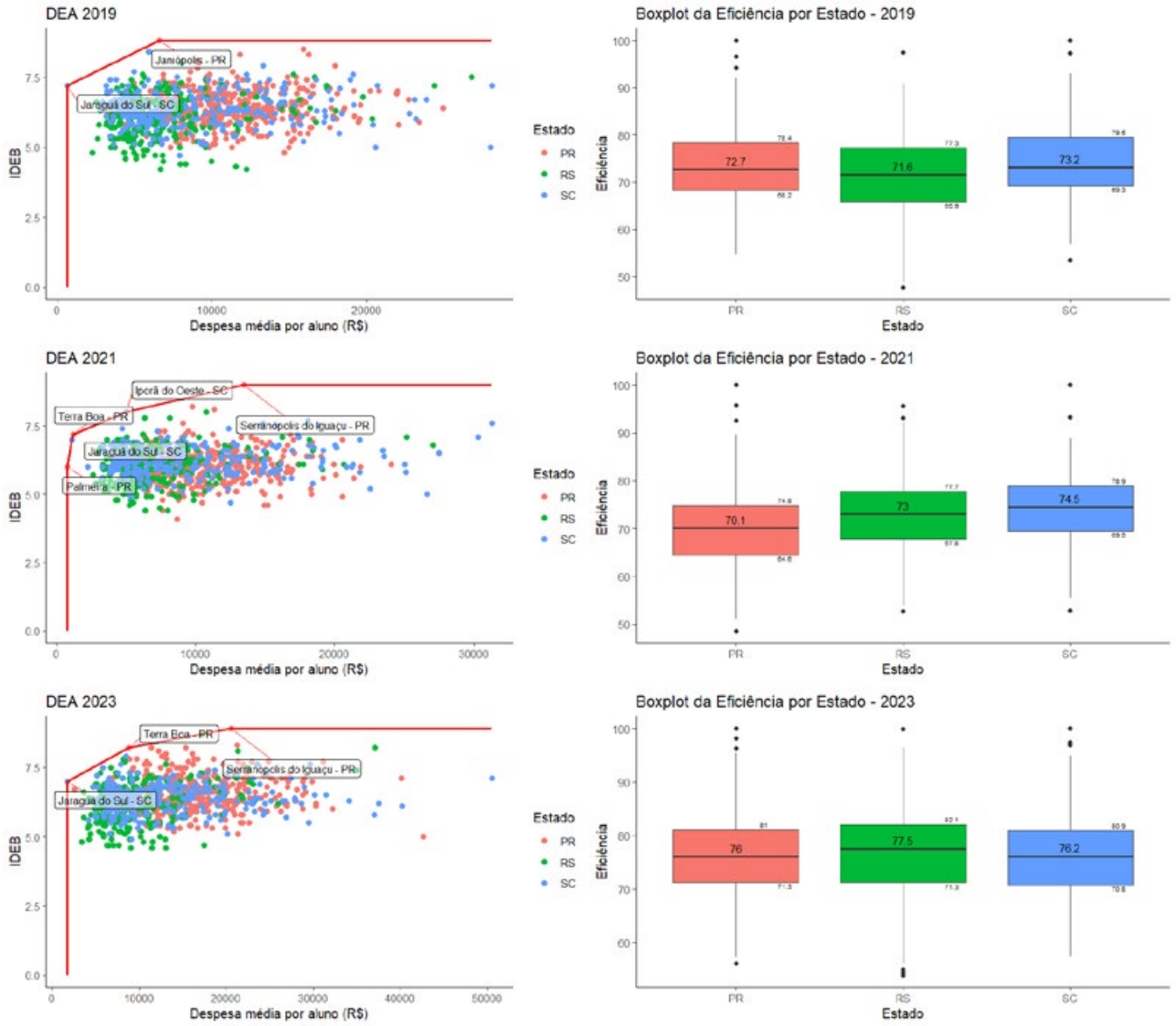
Esses resultados indicam que, mesmo dentro de uma região com maiores recursos médios aplicados à educação, como o Sudeste, há forte heterogeneidade nos níveis de eficiência. Isso reforça a importância de considerar não apenas o volume de investimentos, mas também a forma como são aplicados os recursos e as estratégias de gestão educacional adotadas localmente.

4.3.5. DEA REGIÃO SUL

Entre os anos de 2019 e 2023, os municípios da região Sul apresentaram desempenho relativamente homogêneo em termos de eficiência técnica na gestão dos recursos educacionais voltados ao ensino fundamental – anos iniciais. As medianas de eficiência dos três estados (Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) permaneceram estáveis ao longo do período, sempre acima de 70 pontos. Apesar dessa proximidade nos valores centrais, o boxplot revela uma maior dispersão dos dados no Paraná, com amplitude interquartil mais larga e presença de *outliers* negativos nos três anos observados. Em contrapartida,

Santa Catarina apresentou menor variação e escores mais concentrados na faixa superior, o que corrobora a presença de um conjunto estável de municípios com alto desempenho relativo.

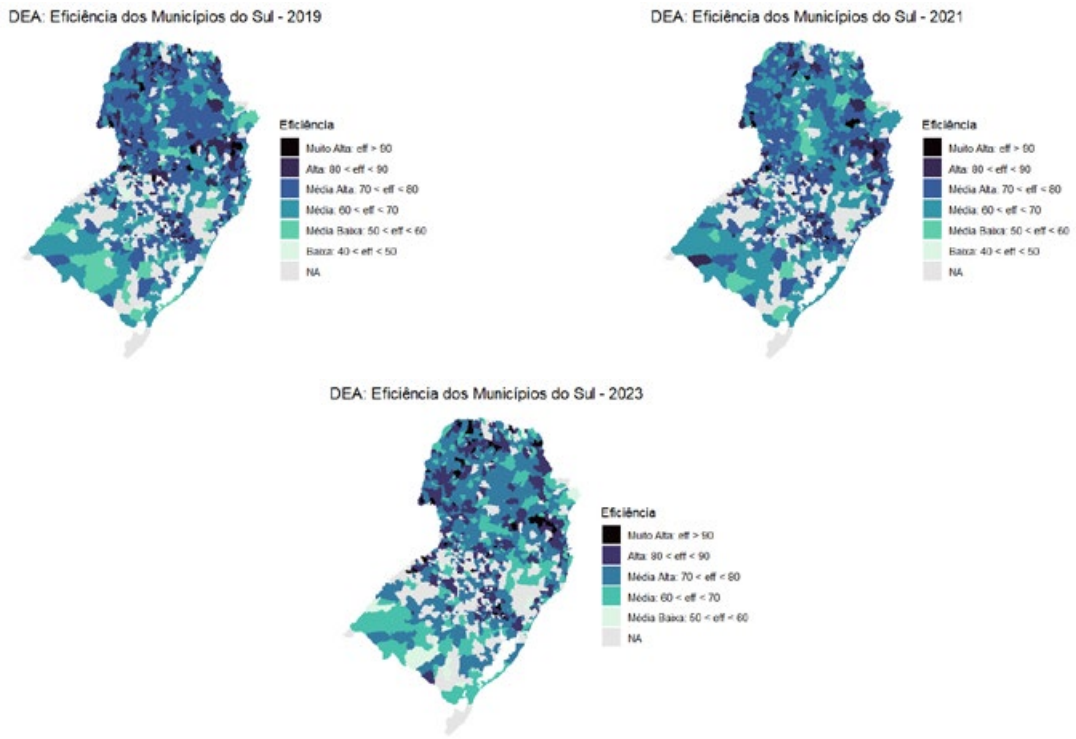
Figura 1 – – Eficiência relativa do ensino fundamental (anos iniciais) no Sul (2019-2023).



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INEP (2019, 2021, 2023) e SICONFI (2019, 2021, 2023).

O município de Jaraguá do Sul (SC) constitui um caso emblemático de permanência na fronteira de eficiência nos três anos avaliados, combinando níveis elevados de IDEB e despesas por aluno próximas à média da região. Outro destaque catarinense é o município de Iporã do Oeste, que figura na fronteira em 2021. Os mapas temáticos confirmam a existência de um cluster geográfico na região oeste de Santa Catarina, com elevado número de municípios classificados nas categorias "alta" e "muito alta" eficiência. Ainda no mesmo estado, municípios como Mondaí, Guaraciaba, Palmitos e São Carlos apresentaram, de forma recorrente, escores superiores a 90 nos três anos, apesar de não figurarem nas fronteiras do DEA.

Figura 1 – – Mapas das eficiências dos municípios do Sul: 2019-2023.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do INEP (2019, 2021, 2023) e SICONFI (2019, 2021, 2023).

No Paraná, observou-se a recorrente presença de Serranópolis do Iguaçu e Terra Boa nas fronteiras de eficiência, além de bons resultados em municípios como Jesuítas, Santa Cecília do Pavão, Kaloré e Moreira Sales, cujos escores superaram 90 pontos em mais de um ano. Esses municípios se concentram majoritariamente na porção noroeste e centro-oeste do estado, revelando também uma configuração territorial significativa.

O Rio Grande do Sul, embora tenha registrado poucas ocorrências de municípios na fronteira de eficiência, manteve um desempenho médio elevado. Em 2023, 36% dos municípios gaúchos apresentaram escores iguais ou superiores a 80, e aproximadamente 10% superaram 90 pontos. Municípios como Picada Café, Santa Tereza, Fagundes Varela e Nova Pádua, localizados nas regiões serrana e nordeste do estado, integram consistentemente o grupo de maior eficiência. A análise dos mapas corrobora esse padrão espacial, com concentração dos melhores desempenhos nas microrregiões de Caxias do Sul e Bento Gonçalves.

Em síntese, a região Sul se destaca por apresentar municípios com alto desempenho educacional em diferentes escalas de gasto, indicando a existência de boas práticas de gestão capazes de alavancar resultados. A constância dos clusters regionais de eficiência ao longo dos anos evidencia a importância de análises territoriais complementares e reforça o potencial da abordagem DEA para subsidiar o compartilhamento de experiências entre municípios com contextos semelhantes.

4.3.6. REGRESSÃO DO ESCORE DE EFICIÊNCIA DO DEA PELO PIB PER CAPITA DOS MUNICÍPIOS

Por fim, com o objetivo de investigar se fatores econômicos ajudam a determinar a eficiência técnica com relação a educação, nos moldes estudados anteriormente, dos municípios brasileiros, foram estimados modelos de regressão utilizando os escores obtidos por meio da Análise Envoltória de Dados (DEA) como variável dependente e o Produto Interno Bruto (PIB) per capita municipal como variável explicativa. A análise foi realizada para os anos de 2019 e 2021, já que em 2023 ainda não temos os valores dos PIBs municipais, contemplando todos os municípios do país com dados disponíveis. Considerando que os escores de eficiência estão limitados ao intervalo entre 0 e 100, foram empregados dois tipos de modelos: regressão linear através de mínimos quadrados ordinários

(MQO), para uma análise inicial, e o modelo Tobit, mais adequado para lidar com variáveis censuradas. A comparação entre os dois métodos permitiu verificar a robustez dos resultados e avaliar a influência da renda municipal na eficiência na alocação de recursos públicos.

Tabela 2 – Regressão MQO e Tobit entre escore de eficiência e PIB *per capita*

Var. dependente: Eficiência	2019	2019	2021	2021
Modelo	OLS	Tobit	OLS	Tobit
Coef. PIB per capita	0.1636	0.1636	0.0957	0.0957
P-valor	< 0.001	< 0.001	< 0.001	< 0.001
R^2 ajustado (OLS)	0.0568	—	0.0368	—

Fonte: elaborado pelos autores.

Os resultados evidenciam uma associação positiva e estatisticamente significativa entre o PIB per capita municipal e os escores de eficiência técnica obtidos por meio da Análise Envoltória de Dados (DEA) nos anos de 2019 e 2021. Em ambos os anos, os coeficientes estimados indicam que municípios com maior PIB per capita tendem a apresentar maior eficiência na utilização dos recursos considerados pelo modelo DEA, como pode ser visto na Tabela 2. Contudo, observa-se uma redução na magnitude do coeficiente entre os dois períodos: de 0,1636 em 2019 para 0,0957 em 2021, tanto nos modelos Tobit quanto MQO. Esse resultado sugere que, embora a renda continue sendo um fator relevante para explicar a eficiência, sua influência diminuiu no período analisado, possivelmente refletindo mudanças estruturais, choques externos ou dinâmicas redistributivas no contexto pós-pandemia.

Apesar da significância estatística dos coeficientes, os modelos de regressão linear (MQO) apresentam baixos valores de R^2 ajustado (5,7% em 2019 e 3,7% em 2021), o que indica que o PIB per capita, isoladamente, explica apenas uma pequena parcela da variação observada nos escores de eficiência entre os municípios. Esse achado reforça a natureza multidimensional da eficiência técnica, que é influenciada por diversos fatores econômicos, institucionais e demográficos não capturados por uma única variável econômica. Já os modelos Tobit, mais apropriados para lidar com a censura dos escores entre 0 e 100, corroboram a robustez dos resultados, ao indicar padrões semelhantes de associação. Assim, embora o PIB per capita seja um determinante relevante, torna-se necessário ampliar o conjunto de variáveis explicativas para uma compreensão mais abrangente dos determinantes da eficiência municipal, o que não faz parte do escopo desse trabalho.

5. CONCLUSÃO

Este estudo buscou mensurar a eficiência relativa dos municípios brasileiros na aplicação de recursos públicos voltados ao ensino fundamental – anos iniciais, utilizando a metodologia de Análise Envoltória de Dados (DEA). Ao empregar o IDEB como proxy de resultado educacional e a despesa média por aluno como insumo, a análise permitiu avaliar o desempenho técnico dos municípios em transformar recursos financeiros em desempenho educacional, com foco na heterogeneidade regional e na evolução temporal entre 2019 e 2023.

Os resultados evidenciaram uma expressiva variação regional e intrarregional na eficiência educacional dos municípios brasileiros. Regiões como Sul e Sudeste apresentaram maiores medianas e menor dispersão, enquanto Norte e Nordeste concentraram escores mais baixos e maior variabilidade. Ainda assim, mesmo em contextos de desempenho médio reduzido, destacaram-se municípios com alta eficiência, o que reforça a necessidade de análises desagregadas que superem generalizações por estado ou macrorregião.

Além disso, a identificação de clusters territoriais de alta eficiência – como no oeste de Santa Catarina, norte capixaba, interior goiano e sul cearense – indica a influência de dinâmicas locais, redes colaborativas e práticas de gestão compartilhadas sobre os resultados educacionais. A estabilidade dos municípios na fronteira DEA ao longo do período sugere a existência

de boas práticas institucionalizadas, cujo aprofundamento poderá ser explorado por meio de estudos qualitativos. As análises regionais também se revelaram indispensáveis para captar fatores territoriais e administrativos que a abordagem nacional isoladamente não consegue evidenciar.

Dessa forma, este trabalho reforça a utilidade da abordagem DEA como ferramenta diagnóstica para avaliação da gestão educacional nos municípios brasileiros, oferecendo subsídios para gestores e formuladores de políticas públicas em sua missão de promover a equidade, a eficiência e a melhoria contínua da educação básica no país. Como desdobramento futuro, recomenda-se aprofundar as análises com modelos que incorporem variáveis contextuais, como capital humano docente, infraestrutura escolar e indicadores socioeconômicos locais, além de explorar trajetórias individuais de municípios eficientes e ineficientes ao longo do tempo.

6. Referências

1. ARAUJO, J. A.; MONTEIRO, V. B.; MORAIS, G. A. S. Gastos públicos e crescimento econômico: evidências da economia do estado do Ceará. Revista Ciências Administrativas, v. 20, n. 1, p. 11-40, 2014.
2. BARBOSA, F. C.; FUCHIGAMI, H. Y. Análise Envoltória de Dados: Teoria e Aplicações práticas. 1. ed. Itumbiara/GO: ULBRA, 2018.
3. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10/04/2025.
4. _____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira/INEP. Censo Escolar – Microdados do Censo Escolar da Educação Básica. Brasília, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar. Acesso em: 10/04/2025.
5. _____. Tesouro Nacional. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Brasília, 2025. Disponível em: https:// siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf. Acesso em: 10/04/2025.
6. BANKER, R. D.; CHARNES A.; COOPER, W. W. Alguns modelos para estimar ineficiências técnicas e de escala na Análise de Envoltória de Dados. Ciência da Administração, v. 30, n. 9, p. 1078-1092, 1984.
7. BEGNINI, S.; TOSTA, H. T. A Eficiência dos Gastos Públicos com a Educação Fundamental no Brasil: uma aplicação da Análise Envoltória de Dados (DEA). Revista Economia & Gestão, v. 17, n. 46, p. 43-59, 2017.
8. BENÍCIO, J.; MELLO, J. C. S. Análise de produtividade e retornos variáveis de escala: interpretação da fronteira de eficiência DEA. Procedia Ciência da Computação, v. 55, p. 341-349, 2015.
9. CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. European Journal of Operational Research, v. 2, n. 2, p. 429-444, 1978.
10. GEISSLER, B.; MEW, M. C; WEBER, O.; STEINER, G. Desempenho de eficiência das principais corporações mundiais em mineração de rocha fosfática. Recursos, Conservação e Reciclagem, v. 105, p. 246-258, 2015.
11. GOMES, J.A.V. (2016). Eficiência do Gasto Público em Educação Superior: Um Estudo Sobre as Universidades Federais do Estado de Minas Gerais. *Dissertação* (mestrado), Universidade Federal de Viçosa.
12. IOSCHPE, G. A ignorância custa um mundo: o valor da educação no desenvolvimento do Brasil. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2016.
13. MACIEL, P. J. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. Revista de Administração Pública – RAP, v. 5, n. 47, p. 1213-1242, 2013.

14. MALENA, D. C. D. C. Q.; BATISTA FILHO, J. A.; OLIVEIRA, J. H.; CASTRO, D. T. Análise situacional da eficiência do gasto público com despesas administrativas no governo do Estado do Tocantins. *Anais do Congresso CONSAD de Gestão Pública*. Painel: Orçamento e qualidade do gasto público: experiências estaduais. 2013.

15. MARIANO, E. B.; ALMEIDA, M. R.; REBELATTO, D. A. N. Peculiaridades da Análise por Envoltória de Dados. In: XII SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (SIMPEP), 12, 2006, Bauru. Anais eletrônicos... Bauru: Unesp, 2006.

16. MUNIZ, R. F.; ANDRIOLA, W. B.; MUNIZ, S. M.; THOMAZ, A. C. F. Emprego do *Data Envelopment Analysis* (DEA) para estimar a eficiência escolar. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 30, n. 114, p. 116-140, 2022.

17. PEÑA, C. R. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método Análise Envoltória de Dados (DEA). Revista de Administração Contemporânea, v. 12, n. 1, p. 83-106, 2008.

18. SANTOS, É. A educação como direito social e a escola como espaço protetivo de direitos: uma análise à luz da legislação educacional brasileira. Educação e Pesquisa, v. 45, e184961, 2019.

19. SCHULTZ, T. W. Human Capital: Policy Issues And Research Opportunities. In: Economic Research: Retrospect and Prospect. Vol. 6: Human Resources. 1972.

20. SCHUSTER, H. A.; ZONATTO, V. Evidências da eficiência de gastos públicos em educação: análise da alocação dos recursos destinados ao ensino fundamental nos estados brasileiros. Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão, v. 15, n. 2, p. 8-33, 2017.

21. SOUZA, F. J. V.; ANDRADE, A. P. F.; SILVA, M. C. Eficiência na alocação de recursos públicos destinados ao Ensino Fundamental: Um Estudo da sua relação com a condição financeira de Municípios brasileiros. ConTexto – Contabilidade em Texto, v. 15, n. 31, p. 81-99, 2015.

22. SOUZA, J. C. F.; LEITE, L. S.; SOUSA, W. N.; SIMÕES, J. C. F.; JÚNIOR, J. L. S. P. Proposta de Modelo de Avaliação de Eficiência do Serviço de Internet Móvel no Brasil: Um estudo baseado na Análise Envoltória de Dados – DEA. Brazilian Journal of Development, v. 6, n. 12, p. 99493–99521, 2020.

23. ZUBYK, A. R.; RIBEIRO, F.; CLEMENTE, A.; GERIGK, W. Eficiência na gestão dos gastos municipais em educação e de saúde: um estudo baseado na análise envoltória de dados no Estado do Paraná. Enfoque: Reflexão Contábil, v. 38, n. 1, p. 123-139, 2019.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Metodologia de Análise de Eficiência de Gasto

- **Cayo Luca Gomes Santana**
  Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: cayo.santana@seplag.al.gov.br
- **Adélia Cristina Silva de Lima**
  Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: adelia.lima@seplag.al.gov.br
- **Lucas Matheus Falcão da Silva**
  Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: lucas.silva@seplag.al.gov.br
- **Priscila Luciane Leite do Nascimento**
  Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: priscila.nascimento@seplag.al.gov.br

Resumo

Este estudo compara duas metodologias de planejamento orçamentário: o Orçamento Incremental e o Orçamento Base Zero (OBZ), com foco na eficiência do gasto público. O Orçamento Incremental, baseia-se nos gastos do exercício anterior, ajustados por um índice de preços. Embora ágil e de fácil implementação, essa metodologia tende a perpetuar ineficiências, pois não questiona a necessidade ou a prioridade das despesas existentes, levando a um aumento contínuo dos gastos sem garantia de melhorias na alocação de recursos.

Em contraste, o OBZ propõe uma revisão detalhada de todas as despesas, partindo de uma base zero. As despesas são classificadas em limiares (essenciais) e incrementais (não essenciais) e priorizadas em três níveis: alta prioridade, moderada e baixa prioridade. Essa abordagem permite identificar oportunidades de redução de custos, realocação de recursos para áreas estratégicas e maior transparência no processo decisório. A implementação do OBZ em uma secretaria estadual, inspirada em experiências bem-sucedidas em outros estados, demonstrou ganhos significativos em eficiência.

Foram observados como indicadores de avaliação de execução orçamentária o percentual de empenho da dotação atualizada, crédito disponível, pagamento dos valores empenhados, liquidação do empenho e dotação atualizada paga. Em 2024, a média dos indicadores foi de 85%, considerada “aceitável”, e com potencial de melhoria até o final do exercício. Apesar de desafios como a falta de capacitação dos servidores, a metodologia foi aplicada com sucesso, contribuindo para a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025.

Conclui-se que, embora o OBZ exija maior esforço inicial e capacitação dos servidores, seus benefícios em termos de eficiência e priorização dos gastos superam os do Orçamento Incremental. A metodologia

promove a sustentabilidade fiscal, a otimização dos recursos e a melhoria dos serviços públicos, sendo uma ferramenta essencial para a modernização da gestão orçamentária.

Para estudos futuros, é proposta a metodologia de Análise Envoltória de Dados (DEA) com intuito de vislumbrar a relação entre a alocação dos recursos e os retornos que a referida alocação permite, possibilitando o exercício de análise da relevância da permanência das despesas realizadas por meio dessa alocação.

Palavras-chave: Eficiência de Gasto; Exercício; Indicadores; Metodologia; Orçamento.

1. INTRODUÇÃO

É notório que para trazer o bem-estar social para dentro da sociedade é imprescindível um planejamento adequado às reais necessidades que ocorrem no tempo presente e apresentam mutabilidade, dessa maneira, a ação governamental deve ser direcionada a estar mais próxima dos entes federativos, a fim de garantir que o atendimento da demanda populacional seja o mais adequado.

Assim, para desempenhar as funções das quais o compete e fornecer os serviços básicos à população, o governo desempenha três funções: a alocativa, a distributiva e a estabilizadora. A primeira funcionalidade diz respeito ao fornecimento dos bens e serviços conforme as necessidades dos cidadãos, enquanto a segunda refere-se à redistribuição de renda, com foco em reduzir as desigualdades existentes e, por fim, a terceira com cerne no equilíbrio da tomada de decisão para que haja pleno emprego dos fatores do setor produtivo, estabilização dos preços e o crescimento econômico.

Assim como destacam Davis e Souza (2021), a função alocativa se sobressai em relação às demais funções, dada a causa pela qual a sua existência é motivada, que no caso é a insuficiência do mercado de conceder a todos os bens e serviços necessários à demanda social, enfatizando a importância do papel do governo para minimizar tais gargalos existentes.

De modo geral, para cumprir com as funções explicitadas anteriormente, é necessário o equilíbrio das contas públicas, a fim de ter direcionamentos assertivos, os chamados inputs, que gerem os resultados esperados pela demanda do consumidor, seja o bem ou o serviço, os denominados outputs. Em tempo, estes direcionamentos necessitam estar seguindo os princípios da administração pública estabelecidos no Artigo 37 da Constituição Federal (1988), que versa sobre os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Logo, partindo do princípio da eficiência, um dos estímulos principais para monitorar a eficiência dos gastos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), atrelado aos dados disponíveis no portal da transparência do Governo Federal do Brasil que demonstram os valores de receita previsto e o de despesa previsto e atualizado, dentro do período que corresponde de 2014 a 2025, é visualizado ao longo do referido horizonte temporal o aumento dos gastos públicos para além do que se previu na LOA, em consequência a geração de desequilíbrios orçamentários (déficit), demonstrando baixa eficiência, cenário esse que se estende aos entes federativos em suas respectivas execuções orçamentárias.

Como se sabe, o planejamento orçamentário é um pilar fundamental para a gestão eficiente de recursos, é um momento de organização governamental, onde as verbas públicas serão alocadas, distribuídas para as diversas áreas de maneira eficiente e otimizada. Para exercer esse planejamento orçamentário que consiste em, sobretudo, fixar as despesas e prever as receitas, existem diversas metodologias que buscam, de maneiras diferentes, alocar esses recursos da melhor maneira possível. Dentre elas, temos a metodologia do Orçamento Incremental, Orçamento Programa e a metodologia de Revisão de Despesas, também conhecida como Orçamento Base Zero (OBZ).

A metodologia aplicada no planejamento orçamentário em Alagoas é o Orçamento Incremental atrelado ao Orçamento Programa. O primeiro proporciona uma maior velocidade na elaboração da fixação da despesa para o exercício seguinte, se baseando da seguinte forma: os gastos fixos do próximo exercício terão como base os gastos do exercício passado, corrigidos com um aumento percentual que toma como base o nível geral de preços. Dessa forma, o ponto forte desta metodologia é a sua elaboração rápida e simples. Entretanto, esta tende a provocar um crescimento contínuo dos gastos públicos, o que

não significa necessariamente uma melhor alocação dos recursos, pois destina o foco recorrentemente para os itens de despesas do exercício anterior, que diante das transformações sociais, podem não mais serem competidas. Dessa maneira, deveria haver o direcionamento das metas e ações do Governo às atuais necessidades da população. Cabe ressaltar, que o uso desta metodologia esta relacionada às despesas recorrentes referentes à manutenção das atividades administrativas dos órgãos.

A segunda metodologia, que se refere ao Orçamento Programa, tem como principal base, metas e objetivos do Governo visualizados em seus Programas, de acordo com o estabelecido no Plano Plurianual (PPA). Além disso, outro ponto que a metodologia foca é o planejamento, com vistas em detalhar todas as ações e programas a serem realizados, de tal modo que haja a discriminação dos projetos e atividades como também a fonte de recursos que serão retirados os valores para as suas respectivas execuções. Para mais, a metodologia Orçamento-Programa foi incluída dentro do Decreto-Lei nº 200/1967, sendo explicitada no Artigo 16, que estabelece que a cada ano deverá ser estabelecido um orçamento com base nesta metodologia, com vistas em realizar as etapas previstas no PPA de maneira minuciosa. Cabe ressaltar que esta é a metodologia base de planejamento e estruturação do orçamento do Estado de Alagoas.

Por sua vez, a metodologia orçamentária de Revisão de Despesas (OBZ) propõe que os gastos das despesas públicas sejam mais eficientes, sem fixar as despesas realizadas no exercício anterior, mas sim passando por um processo de detalhamento de cada despesa, com o intuito de otimizar recursos e direcioná-los para os objetivos dos programas do Governo, de maneira a tornar as despesas do exercício seguinte nominalmente menor e com uma eficácia maior.

Em virtude disso, prezando por trazer entregas das quais a prestação de serviços tenham o melhor atendimento para a população, a Superintendência de Orçamento Público (SOP) dentro da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas (SEPLAG/AL), buscou novas formas de elaborar a LOA. Então, a partir de estudos, encontrou-se a metodologia de Revisão de Despesas (OBZ), como citado anteriormente. O seu cerne encontra-se em estruturar o orçamento verificando quais ações são pretendidas para se realizar no exercício posterior, sem levar em consideração orçamentos anteriores. Ademais, foi verificado que apenas o Estado de Minas Gerais implementou essa metodologia, e, visando obter mais informações, foi realizado contato com os responsáveis pela implementação no referido Estado.

Para mais, a adoção do OBZ como metodologia pode auxiliar no enquadramento das despesas ao que é estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) instituída nos anos 2000 por meio da Lei Complementar de nº 101, dado direcionamento realizado pelo OBZ em revisitar os gastos. A LRF, por sua vez, tem em vista regulamentar a parte da Tributação e do Orçamento constantes na Constituição Federal 1988, de maneira a estabelecer restrições quanto aos gastos do governo em relação a sua arrecadação. Cabe destacar que, dentre as restrições fiscais estabelecidas na LRF, consta o limite máximo de 60% das despesas destinadas ao pagamento com pessoal e 200% das despesas com endividamento, ambas com relação a Receita Líquida Corrente. Esta última corresponde à soma das receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras, subtraindo as transferências constitucionais, a contribuição de servidores para o custeio de sistema de previdência e assistência e as compensações feitas pela União aos Estados e Municípios pelas contribuições feitas pelos servidores ao INSS, previstas na Lei nº 9.796/99 (Lei Hauly).

Além disso, os mínimos constitucionais presentes no artigo 212 da CF/88 e ao §3º do art. 198, regulamento pela Lei Complementar – LC nº 141/2012 são de suma importância para dar maior atenção e priorização às áreas da educação e saúde no planejamento orçamentário, sendo importante ressaltar que o mínimo obrigatório estabelecido que deve ser aplicado a Educação e Saúde é de 25 e 12 pontos percentuais das receitas resultantes de impostos dos entes federativos, respectivamente. Assim, a união da metodologia OBZ com o aparato dentro da LRF e do estabelecido no art. 212 e 198 da CF/88, leva a distribuição e aplicação eficientes dos bens e serviços ofertados para a sociedade.

Atrelado a isso, houve o desenvolvimento de um painel interativo denominado "Eficiência do Gasto", elaborado por parte da equipe do Setor Orçamentário da SEPLAG/AL, do qual apresenta quatro seções, dentre estas, a de suma importância para este trabalho é a que consta os indicadores de execução

orçamentária, que verifica se o direcionamento das decisões públicas estão sendo executados com desempenho aceitável e eficiente. Para mais, o desenvolvimento deste painel, teve como inspiração os paineis sobre a responsabilidade da Controladoria Geral da União – CGU.

O presente artigo possui quatro seções. A primeira corresponde a introdução abordando a contextualização do tema. Em seguida, a segunda seção conta os objetivos motivadores da realização do estudo. A terceira seção trata das metodologias desenvolvidas acerca da temática de eficiência com a comparação entre duas metodologias de formação do orçamento. A quarta seção aborda então os resultados e discussões que foram encontrados com as análises. A quinta seção conta com as conclusões e indicações de estudos futuros. Por fim, a sexta seção contém as referências que embasam o presente artigo.

2. OBJETIVOS

O objetivo principal do presente trabalho é verificar a eficiência dos gastos públicos no Estado de Alagoas, sendo apresentado um conjunto de indicadores, os quais utilizam da relação entre a dotação atualizada, crédito disponível e os valores empenhados, liquidados e pagos, de modo a vislumbrar se as decisões de planejamento orçamentário alagoano está sendo suficiente para suprir com as demandas populacionais. As referidas informações, serão obtidas por intermédio dos dados de despesas disponibilizadas pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado – SIAFE/AL.

Além de ter em vista o objetivo secundário de realizar o comparativo entre as metodologias de elaboração do Orçamento Incremental, Programa e Base Zero (OBZ) aplicados a Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio – SEPLAG/AL, que virá a ser tratado primeiro no artigo.

3. METODOLOGIA

3.1 TIPO METODOLÓGICO

Este estudo se apresenta como uma pesquisa descritiva de metodologia mista, integrando técnicas qualitativas e quantitativas, com o objetivo de verificar a eficiência dos gastos públicos em Alagoas, de maneira a expor uma visualização detalhada do Orçamento Base Zero e sua aplicação na SEPLAG/AL. Além de aprofundar a compreensão dos resultados quantitativos obtidos por meio dos indicadores de execução orçamentária e a qualificação dos resultados destes indicadores. A realização se deu por meio da coleta e análise dos dados obtidos integralmente do Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil do Estado (SIAFE-SEFAZ/AL), permitindo então, uma interpretação classificadora do caso observado e tendo por finalidade a visualização do panorama de eficiência de gastos em Alagoas.

3.2 A METODOLOGIA DE REVISÃO DE DESPESAS (OBZ)

A revisão de despesas é uma prática adotada por diversos países, com diferentes frequências, critérios e rotinas, mas sempre com um objetivo central em comum: atingir o ponto ótimo na priorização dos gastos públicos. Esse processo busca identificar possibilidades tanto para a ampliação quanto para a redução de recursos financeiros destinados a serviços existentes, com um enfoque especial na identificação de opções para gerar economias. As economias geradas por meio dessas revisões são, geralmente, realocadas para áreas mais prioritárias, otimizando o uso do orçamento público. Contudo, é importante destacar que esses benefícios financeiros nem sempre apresentam um retorno imediato, exigindo paciência e planejamento estratégico.

Na prática, a revisão de despesas no setor público não tem sido utilizada exclusivamente como um instrumento de redução de gastos. A sua principal motivação é a necessidade de consolidação fiscal – uma questão urgente para muitos governos -, inclusive para o Governo de Alagoas, que teve a iniciativa de, em parceria com a Organização das Nações Unidas (ONU), realizar o Programa de Gestão Fiscal Responsável, visando a coleta e a sistematização de dados e informações, além do intuito de fornecer à população políticas públicas e suas respectivas despesas direcionadas às necessidades sociais em tempo que utiliza-se destas informações para formulação de mecanismos de monitoramento e análise situacional para melhorias e ajustes necessários.

Além disso, esse processo pode ser empregado como uma ferramenta para criação de espaço fiscal, viabilizando a execução de novas despesas previamente contempladas no planejamento orçamentário, sendo um processo de grande importância para a sustentabilidade do orçamento público. Ao revisar a

alocação de despesas, muitos países conseguem resultados significativos, incluindo a potencial redução da dívida pública e a promoção de maior eficiência no uso dos recursos financeiros (Boueri, Rocha e Rodopoulos, 2015).

Dessa maneira, a ferramenta de revisão de despesas possui uma estrutura de análise baseada em: análise de médio prazo da sustentabilidade fiscal e da renda (evolução de receitas agregadas, despesa e equilíbrios fiscais); combinação público-privada de fornecimento de bens e serviços (analise da justificativa da intervenção pública); alocação estratégica de recursos (avaliação de prioridades do gasto público); eficiência e eficácia da despesa (análise dos resultados das despesas públicas e seus alcances); incidência e equidade (impacto dos programas da despesa sobre o público alvo e a equidade dessa despesa); e instituições (o grau em que as instituições e processos orçamentários propiciam a disciplina fiscal, eficiência técnica e das alocações e equidade na composição da despesa).

A revisão de despesas é uma ferramenta usada para reduzir os gastos agregados, e possui a capacidade de aumentar o espaço disponível para priorizar novas despesas consistentes com a manutenção de uma política fiscal agregada sólida. Assim, a revisão de despesas busca não somente identificar ganhos de eficiência (reduzindo o desperdício), mas também aumentar a priorização e eficácia dos gastos públicos.

Ademais, é importante frisar os ganhos de eficiência e a economia do produto, o primeiro refere-se à capacidade de manter a mesma quantidade e qualidade de serviços ou produtos, mas com um menor custo, enquanto o segundo envolve a redução ou eliminação de serviços ou pagamentos que são ineficazes ou de baixa prioridade. No caso da economia dos produtos, o governo tem clareza sobre quais serviços serão reduzidos e como a diminuição dos gastos básicos será alcançada. Por outro lado, nos ganhos de eficiência, o governo sabe exatamente quais mudanças nos processos de negócios serão feitas para reduzir custos e melhorar a utilização dos recursos.

O orçamento base zero utiliza desta ferramenta para basear sua estruturação, de maneira a realizar a análise minuciosa das despesas que são programadas a ocorrer no exercício seguinte para os diferentes setores envolvidos, sem ter como base os dispêndios realizados no exercício anterior. Para mais, apresenta duas classificações que servem como filtro entre as despesas. A primeira refere-se a separação dos gastos entre limiar – dispêndios mínimos necessários para o funcionamento da administração pública, e gastos incrementais – demais despesas que não sejam limiares. A segunda classificação refere-se ao grau de prioridade da despesa, sendo dividida em três níveis: 1- Alta prioridade, 2- Prioridade Moderada e 3 – Baixa prioridade.

O intuito de tantos níveis de classificação é facilitar a tomada de decisão, além da visualização da separação das despesas que podem ser alocadas para um segundo plano de execução ou até mesmo descartadas, das que necessitam ser cumpridas em caráter de urgência ou que podem substituir outra despesas, com a finalidade de melhorar a eficiência e fornecimento de serviço público.

3.3 APLICAÇÃO METODOLÓGICA DE INDICADORES

Para além da aplicação da metodologia de Revisão de Despesas (OBZ) realizada no orçamento de 2024 da Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG/AL), foi realizado um painel interativo, com intuito de verificar a eficiência orçamentária do Estado de Alagoas. Este painel, por sua vez, foi desenvolvido pela equipe da Superintendência de Orçamento Público (SOP) SEPLAG/AL inspirado nos paineis desenvolvidos pela Controladoria Geral da União (CGU) e denominado "Eficiência do Gasto".

Dentro do referido painel foi desenvolvida uma seção da qual traz o dispêndio de Alagoas em suas diferentes etapas, objetivando a criação de indicadores de execução orçamentária, de maneira a obter informações pertinentes à avaliação e revisão das despesas do Estado alagoano como um todo. As informações contidas na seção foram fundamentadas a partir do Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil do Estado (SIAFE-SEFAZ/AL), utilizando parâmetros orçamentários presentes no sistema e realizando uma análise dos dispêndios do Governo de Alagoas no período de 2018 a 2023. A escolha deste recorte temporal se deve pela alteração da metodologia de estruturação dos dados presentes no sistema a partir dos anos de 2018.

A análise foi estruturada com base nos seguintes parâmetros orçamentários: Dotação Atualizada: representa o valor da dotação orçamentária inicial somado aos créditos adicionais subtraindo os saldos utilizados para cobertura de outras unidades orçamentárias em

remanejamentos; Crédito Indisponível: refere-se ao crédito aprovado que ainda não foi aberto; Crédito Disponível: representa o valor de crédito real disponível em relação à dotação atualizada; Valor Empenhado: valor da despesa comprometida; Valor Liquidado: valor da despesa realizada, ou seja, após a entrega do bem ou serviço; e Valor Pago: valor da despesa efetivamente quitada.

Esses parâmetros da execução orçamentária foram essenciais para observar a eficiência e efetividade dos gastos públicos, visto que foi por meio da relação entre os parâmetros que desenvolveu os indicadores. A partir disso, foram elaborados e analisados cinco indicadores que possibilitam a conceituação de revisão de despesas na execução orçamentária durante o período observado, sendo estes listados abaixo:

1) Empenho da dotação atualizada: corresponde ao percentual de recursos empenhados em relação ao total da dotação atualizada, visando avaliar o grau de execução orçamentária em relação ao orçamento disponível ao longo do exercício financeiro;
2) Crédito disponível: representa o percentual de crédito real disponível em relação à dotação atualizada, propondo avaliar a margem orçamentária remanescente para novos empenhos ao longo do exercício financeiro. Além disso, indica a parcela do orçamento ainda disponível para utilização até o encerramento do exercício. Em suma, é o quociente do total empenhado pela diferença entre dotação atualizada e crédito indisponível;
3) Pagamento dos valores empenhados: mede a relação percentual entre os valores pagos e os valores empenhados, buscando avaliar a eficiência na execução financeira dos recursos públicos. Revela a proporção do que foi efetivamente desembolsado em relação ao total previamente comprometido por meio dos empenhos, sendo fundamental para o acompanhamento da execução orçamentária;
4) Liquidação do empenho: demonstra em valores percentuais o quanto dos valores empenhados foram liquidados, sendo uma importante métrica pois reflete o estágio em que as despesas estão dentro do processo orçamentário e financeiro do Estado;
5) Dotação atualizada paga: representa o percentual da dotação orçamentária atualizada que foi efetivamente paga ao longo do exercício, demonstrando como os recursos alocados estão sendo efetivamente utilizados.

Para cada indicador, considera-se como "não aceitável" caso apresente um valor abaixo de 70%, "aceitável" se apresentar valor entre 70% e 90% e "ideal" para valores acima de 90%.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DE REVISÃO DE DESPESAS (OBZ) NA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E PATRIMÔNIO DE ALAGOAS

Através de estudos para melhorar o desempenho do orçamento público do estado de Alagoas, a Superintendência de Orçamento Público (SOP) SEPLAG/AL, decidiu por aplicar a metodologia do Orçamento Base Zero (OBZ), tomando como base a implementação desta metodologia no estado de Minas Gerais. A partir disso, buscou-se a intermediação de um contato entre as Secretarias de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio dos dois Estados para que fosse explicitado como se deu a aplicação da metodologia em Minas Gerais. Então, o encontro de ambas as secretarias se consolidou, inicialmente de maneira remota e após ocorreu o deslocamento de parte da equipe da SOP/SEPLAG/AL ao Estado de Minas Gerais, Estado pioneiro e o único estado do Brasil na implementação do Orçamento Base Zero. Neste encontro, foi feita a observação e explicação das etapas de implementação da metodologia em Minas, que se deu inicialmente apenas na SEPLAG/MG, e com o êxito na aplicação do OBZ dentro da secretaria, que se manifestou através do aumento de eficiência e desempenho, foi realizada a expansão para a Secretaria de Segurança Pública – SSP/MG e posteriormente aos demais órgãos públicos do estado mineiro.

A partir disso, com o retorno da equipe da SOP/SEPLAG/AL, foi realizada uma reunião com a gestão, a fim de apresentar a metodologia e como seria a aplicação no estado alagoano. Dessa maneira, a ideia inicial era de implementar tanto na SEPLAG/AL quanto na SSP/AL e órgãos relacionados a segurança do estado alagoano, por terem um orçamento mais organizado dentre as demais secretarias e órgãos públicos.

Entretanto, por questões técnicas de aplicação, dentre estas, um dos principais empecilhos, a falta

de capacitação necessária dos servidores que viriam a liderar a implementação da metodologia tanto na SSP quanto nos demais órgãos relacionados à segurança, sendo assim, a SEPLAG/AL foi a única a iniciar o processo de implementação, configurada a capacidade técnica da equipe SOP/SEPLAG/AL, adquirido através do contato realizado com o Estado de Minas Gerais.

Dessa maneira, a implementação foi estruturada iniciando com uma análise individual de despesas envolvendo as ações para projetos e programas que estavam previstas para o exercício de 2025 por cada setor que compõe a SEPLAG/AL, estas informações foram alocadas dentro de uma planilha excel, denominada "Projeto Piloto". Ademais, dentro da referida planilha as despesas foram classificadas entre despesas limiares e despesas incrementais. A primeira classificação corresponde às despesas que são indispensáveis para o funcionamento da secretaria, são as básicas como por exemplo energia, internet e água. A segunda classificação, por sua vez, refere-se a todas as demais que não sejam limiares, como fornecimento de café e materiais de organização (porta-lápis, porta-documentos etc).

Além disso, a planilha "Projeto Piloto" incluiu outra classificação, esta se relaciona com a prioridade da ação a ser desenvolvida, sendo atribuído um número a cada nível prioritário. Desse modo, foram estabelecidos três níveis, tais quais: 1 – Alta prioridade, 2 – Prioridade moderada e 3 – Baixa prioridade. Esta classificação deveria ser preenchida através da ótica individualizada dos Superintendentes de cada setor, dos Subsecretários e da Secretária da SEPLAG/AL, esta maneira de preenchimento visava prezar pelas análises divergentes de cada um quanto às despesas e suas prioridades, além de ser usada como uma ferramenta facilitadora na tomada de decisão em situações como quando necessário cortar e eliminar gastos de maneira célere.

Após considerável número de discussões, encontros e esclarecimento de dúvidas, houve o preenchimento da planilha. Em sequência, a referida planilha foi apresentada à alta gestão da secretaria (a secretária e os subsecretários), obtendo aprovação e sendo usada como precursora da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), com relação ao orçamento da SEPLAG/AL para o exercício de 2025.

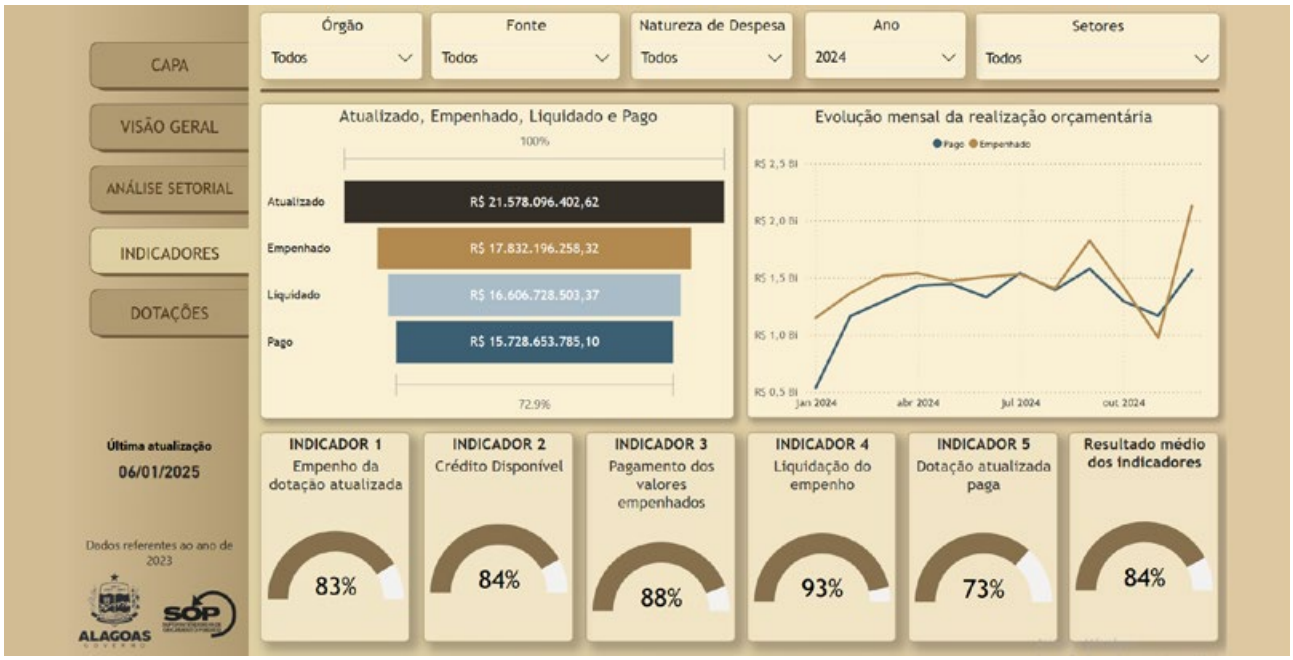
Entretanto, cabe destacar, que a aplicação da metodologia de Revisão de Despesas além de ter sido aplicada apenas na SEPLAG/AL, também teve outra limitação, que caracteriza a principal diferença da aplicação em Minas Gerais, que foi ainda levar em consideração as despesas do exercício imediatamente anterior, dada a característica de continuidade das ações que a secretaria iria desenvolver no ano seguinte. Todavia, reforça-se a facilitação do processo de elaboração do orçamento SEPLAG/AL na PLOA, dada a aplicação da planilha "Projeto Piloto" como ferramenta célere durante o procedimento decisório de quais despesas iriam compor o orçamento da secretaria no ano de 2025, o qual foi denominado 'Orçamento Piloto'.

Dessa maneira, é importante frisar que aguarda-se a finalização do exercício de 2025 para realizar o comparativo quantitativo dos resultados do OBZ com relação a atual metodologia aplicada (Incremental e Programa), que prevê andamento no exercício de 2026, dado que o fechamento do exercício de 2025 ocorre após a elaboração da PLOA de 2026, ocasionando as decisões de aderência para todo Estado fique para a PLOA de 2027.

4.2 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA ORÇAMENTÁRIA

A eficiência orçamentária do Estado de Alagoas no ano de 2024, foi considerada "aceitável" por intermédio do resultado da média dos cinco indicadores de execução orçamentária, como pode ser visto nos dados da figura abaixo.

Figura 1 – Painel de Eficiência dos Gastos – Indicadores orçamentários para 2024



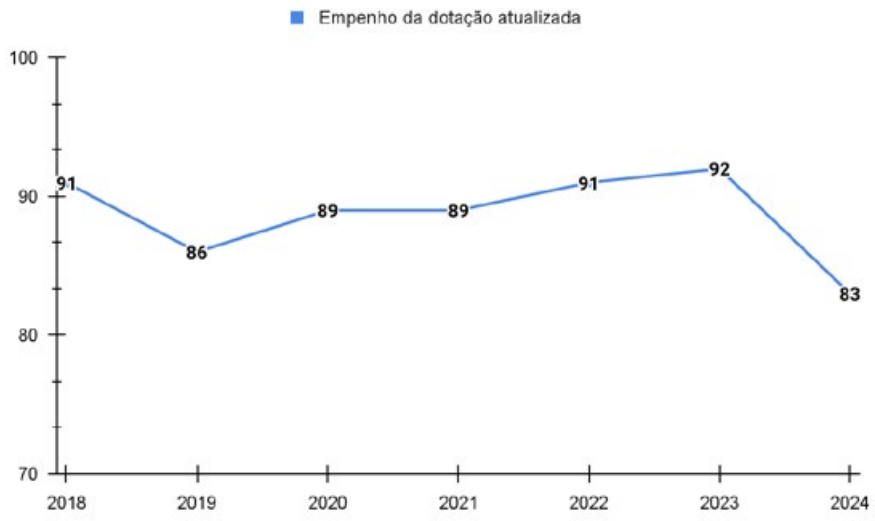
Fonte: SIAFE-SEFAZ (2024) e elaboração própria.

Ressalta-se que os indicadores consideram a execução da dotação atualizada (valor orçamentário disponível para utilização no período vigente), sendo essencial entender que os indicadores tendem a melhorar à medida em que executa-se o orçamento anual. No cenário acima os indicadores já estão com os resultados do fechamento do exercício de 2024, obtendo a média 'aceitável' de 84 pontos percentuais. Ademais, é importante salientar que para o ano em questão (2024) foi utilizado a mesclagem entre Orçamento Incremental e Orçamento-Programa, posto que o Orçamento Base Zero foi implementado apenas na SEPLAG/AL para o exercício seguinte (2025).

INDICADOR 1 – EMPENHO DA DOTAÇÃO ATUALIZADA

O gráfico 1 apresenta uma série histórica do indicador 1, abrangendo o período de análise (2018 a 2024), permitindo uma análise da evolução do percentual de empenho em relação à dotação atualizada.

Gráfico 1 – Evolução do empenho da dotação atualizada (%) para Alagoas de 2018 a 2024



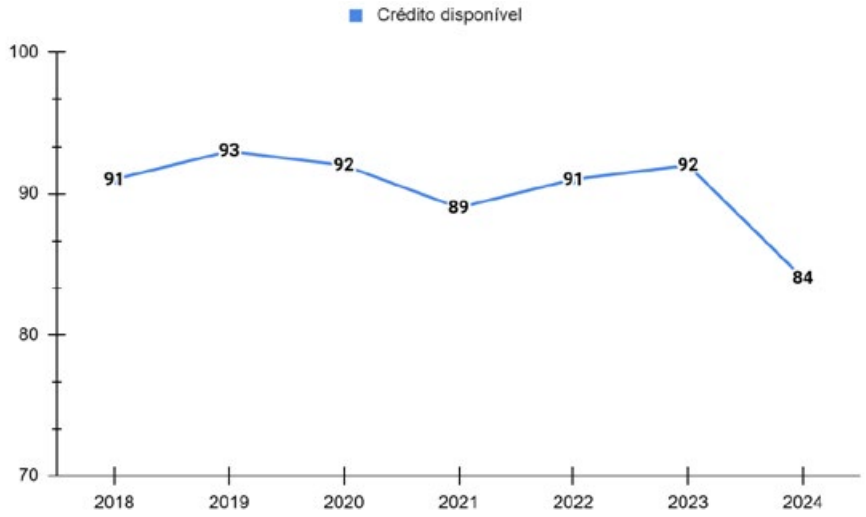
Fonte: SIAFE-SEFAZ (2024) e elaboração própria.

Acima o gráfico evidencia que, no exercício de 2024, o indicador atingiu o menor patamar da série histórica, destacando-se como a mínima registrada em relação aos anos anteriores e em comparação direta com o exercício anterior, observa-se uma redução de 9 pontos percentuais ante as movimentações orçamentárias de fim de exercício. É possível visualizar também que o ano de 2023 foi o que apresentou maior porcentagem da dotação atualizada que foi feito o empenho dentro do horizonte temporal de análise.

INDICADOR 2 – CRÉDITO DISPONÍVEL

O gráfico abaixo por sua vez revela a evolução do crédito disponível para utilização do Estado de Alagoas durante 2018 a 2024.

Gráfico 2 – Evolução do Crédito Disponível (%) para Alagoas de 2018 a 2024



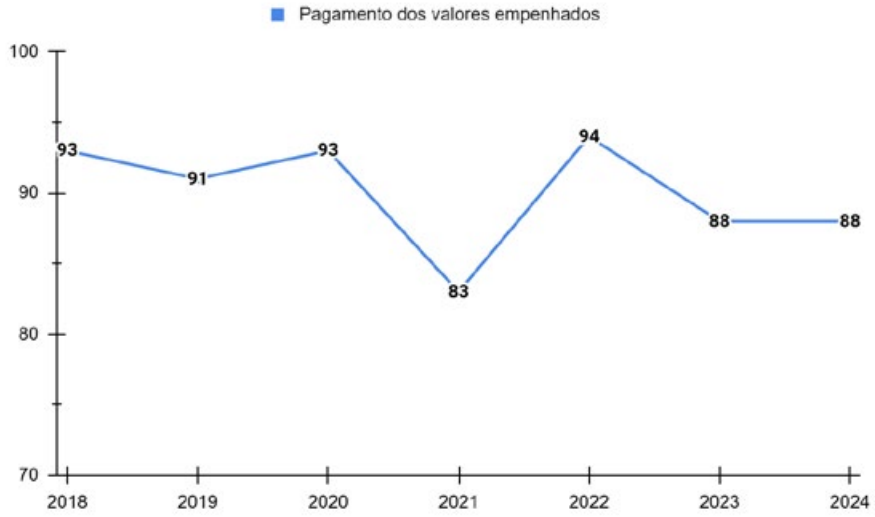
Fonte: SIAFE-SEFAZ (2024) e elaboração própria.

Ainda no gráfico 2, em que é apresentada a série histórica deste indicador, evidencia-se que a média dos últimos cinco anos foi de 91%. Em comparação com o exercício de 2024, observa-se uma diferença de 7 pontos percentuais abaixo da média histórica. Já em relação ao exercício anterior, a diferença é de 8 pontos percentuais. De modo, a demonstrar que o crédito para uso dos gastos do governo em 2024 atingiu o menor percentual de disponibilização em relação aos anos anteriores. Em contraste, o ano de 2019 foi o que obteve o maior percentual de crédito disponibilizado para uso com 93 pontos percentuais.

INDICADOR 3 – PAGAMENTO DOS VALORES EMPENHADOS

A série histórica apresentada no Gráfico 3 ilustra a evolução deste indicador ao longo dos anos analisados, com média de 91 pontos percentuais de empenhos pagos ao longo dos 6 (seis) anos.

Gráfico 3 – Evolução do Pagamento dos Valores Empenhados (%) para Alagoas de 2018 a 2024



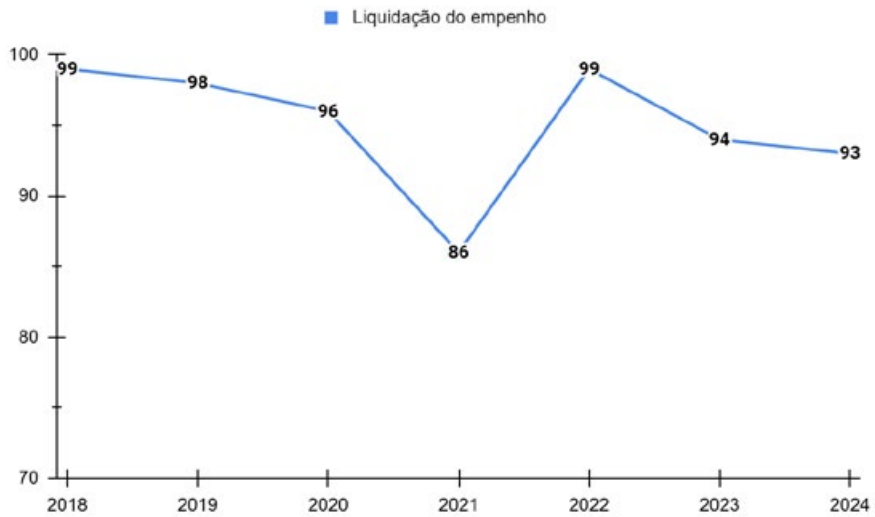
Fonte: SIAFE-SEFAZ (2024) e elaboração própria.

Por intermédio do gráfico acima, observa-se uma queda acentuada em 2021, atribuída aos impactos da pandemia de Covid-19, que geraram alterações significativas na dinâmica de execução financeira. Essa oscilação cria um "ruído" na série, dificultando a consideração de uma métrica média representativa. No entanto, no ano seguinte, nota-se uma melhora considerável no desempenho, com o percentual de pagamento dos valores empenhados registrando um aumento de 11 pontos percentuais. Todavia, os dois últimos anos registram a marca constante de 88% de pagamento dos valores que haviam sido empenhados, com redução de 6% em relação a 2022. Estes dados, trazem o aspecto de insuficiência organizacional para o pagamento destes valores, que podem gerar atrasos quanto ao cumprimento dos deveres impostos, e ainda ocasionará Restos a Pagar Processados (RPP).

INDICADOR 4 – LIQUIDAÇÃO DO EMPENHO

A série histórica apresentada no gráfico 4 revela que durante o período analisado a média dos valores foi em torno de 96 pontos percentuais, dos quais cabe destacar os valores encontrados no ano de 2018 e 2022 visto o alcance de 99% de liquidação.

Gráfico 4 – Evolução da Liquidação do Empenho (%) para Alagoas de 2018 a 2024



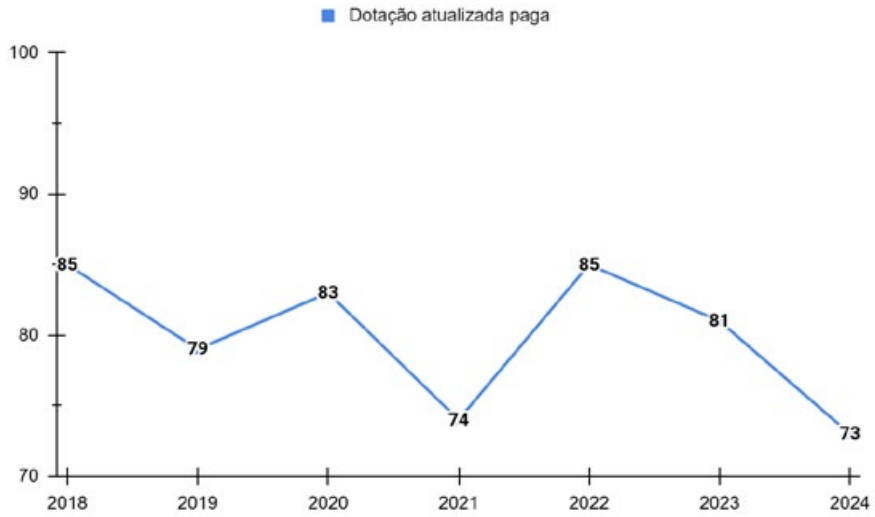
Fonte: SIAFE-SEFAZ (2024) e elaboração própria.

Ainda a partir do gráfico 4, é perceptível ao longo dos anos que a liquidação dos empenhos tem apresentado a tendência de redução, com exceção de 2022 houve um aumento de 13 pontos percentuais com relação ao período anterior. Entretanto, a tendência decrescente retornou no ano seguinte, em que ocorreu a diminuição de 5%, seguida da redução em 1 ponto percentual para o ano de 2024 em relação a 2022 e 2023, respectivamente, ou seja, a uma tendência de redução na liquidação dos empenhos. Todavia, estas reduções na liquidação do empenho podem gerar uma complicação quanto à elaboração dos orçamentos dos anos seguintes, visto a transformação iminente destas despesas em Restos a Pagar Não Processados (RPNP), caso não sejam concretizadas até o fim do exercício.

INDICADOR 5 – DOTAÇÃO ATUALIZADA PAGA

Ao voltar a análise para o pagamento da dotação atualizada, tem-se para o período analisado um comportamento cíclico, com média de 81 pontos percentuais.

Gráfico 5 – Evolução da Dotação Atualizada Paga (%) para Alagoas de 2018 a 2024



Fonte: SIAFE-SEFAZ (2024) e elaboração própria.

Assim, por meio da série histórica acima é possível observar o movimento de decréscimo do indicador em meados de 2022, movimento este que permanece até 2024, que obteve a menor marca de pagamento da dotação atualizada com apenas 73% efetivamente utilizada e paga, semelhante ao ano de 2019 e 2021 que apresentaram o percentual em torno de 70, sendo 79% e 74%, respectivamente. Em outras palavras, do valor estipulado e atualizado para gastos de 2024, apenas 73% foi realmente pago, sendo os 27% pendentes de pagamento.

A tendência demonstrada nos indicadores 3 a 4, traz preocupação quanto ao fato de gerar despesas a serem quitadas no orçamento do ano seguinte, de forma a se transformar em prejuízos e engessamento de decisões, tendo em vista que o valor da despesa constará nas contas públicas e necessitará ser paga. Ademais, as despesas constantes nos indicadores 3 e 4, serão identificadas no exercício posterior como restos a pagar, dos quais podem ser processados, quando os valores são empenhados e liquidadas, porém não são pagas, tal qual para o caso do indicador 3, e não processados, quando os gastos foram empenhados, mas não foram pagos, como no caso do indicador 4.

5. CONCLUSÃO

A partir das análises realizadas sob os indicadores de execução orçamentária, é perceptível o comportamento oscilador que permanece em um nível considerado 'aceitável', ficando entre 70% e 90%. Entretanto, estes resultados podem trazer complicações quanto à execução orçamentária do exercício posterior ao que foi realizado, dada a consequente criação de Restos a Pagar, que por sua vez delimitam uma parte do orçamento para ser destinado a sua quitação.

Para mais, é possível visualizar o movimento do estado de Alagoas em obter maneiras divergentes das utilizadas para elaborar o planejamento orçamentário, tendo em vista a busca pela eficiência e alocação dos recursos. Devido este modus operandi a metodologia do Orçamento Base Zero, foi aplicado dentro da Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio – SEPLAG/AL pela equipe do setor do Orçamento Público do estado de Alagoas, sendo esta metodologia denominada como Orçamento Piloto.

Dessa maneira, cabe retomar o processo de implementação realizado pela equipe, que desde o princípio esteve com o escopo de aplicação limitado devido a ausência de servidores aptos a administrar as ferramentas da metodologia dentro das secretarias e dos órgãos públicos. Em conseguinte, a SEPLAG/AL conseguiu absorver o OBZ. Este último teve a necessidade de revisitar as despesas do exercício anterior para a realização das estimativas para o ano seguinte, que atrelado a falta de capacitação bem como as diversas reuniões de alinhamento ocasionou repetidas alterações no cronograma que por sua vez influenciaram a não aplicabilidade da metodologia a outros órgãos.

Apesar disso, a implementação da metodologia para elaboração do orçamento da SEPLAG/AL constante dentro do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) obteve êxito, conseguindo ser implementado a tempo da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA para o exercício de 2025, de modo a proporcionar celeridade, melhor visualização para prever os respectivos gastos da SEPLAG/AL e consequentemente ganhos de eficiência e a economia do produto.

A partir disso, a metodologia OBZ está vigorando no orçamento da SEPLAG/AL para o exercício de 2025 e espera-se o fechamento do referido exercício para a realização do comparativo com a metodologia aplicada anteriormente na secretaria, para então avaliar o resultado quantitativo de eficiência da metodologia. Logo, decidir se será estabelecida nos demais orçamentos dos órgãos e secretarias de Alagoas. Cabe ressaltar que o horizonte temporal para determinada avaliação será dentro da execução do exercício de 2026, dado o calendário divergente de fechamento do exercício e de elaboração da PLOA, que impede que a avaliação ocorra ainda no exercício de 2025, posto que elaboração da referida ocorre em meados de setembro e o encerramento da execução orçamentária em dezembro.

Em tempo, para estudo futuro pode ser realizado o exercício de análise por intermédio da metodologia exposta por Boueri, Rocha e Rodopoulos (2015), que tem como mecanismo a avaliação da eficiência e a produtividade dos gastos, sendo esta a metodologia de Análise Envoltória de Dados (DEA), a qual permite analisar a relação de insumo (input) com seus produtos (outputs) ou resultados (outcomes). Em outras palavras, a metodologia possibilita, através da relação entre a alocação de recursos e os retornos provenientes desta alocação, visualizar a eficiência relativa da entrega de produtos ou resultados. Nesta, é essencial delimitar o escopo do estudo com base no produto a ser analisado, perpassando tanto pelas nuances da entrega deste produto ou resultado, quanto pelos parâmetros de aplicação de utilização orçamentária do objeto de estudo.

6. Referências

1. BOUERI, Rogério; ROCHA, Fabiana Fontes; RODOPOULOS, Fabiana Magalhães Almeida. ***Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência***. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. Acesso em: 10 abr. 2025.
2. DAVIS, Paula Guelman; DE SOUZA, Antônio Artur. Análise comparativa da eficiência alocativa das despesas públicas municipais utilizando mineração de dados. ***Administração Pública e Gestão Social***, Viçosa, v. 13, n. 4, 2021. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/11238/6896. Acesso em: 31 mar. 2025.
3. DE SOUSA, Kleber Morais et al. Financiamento, composição dos gastos e eficiência na saúde dos municípios pernambucanos. ***Administração Pública e Gestão Social***, Viçosa, v. 12, n. 3, 2020. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5735/5761. Acesso em: 1 mar. 2025.

4. BRASIL. Portal da Transparência. ***Orçamento 2021.*** Disponível em: https://portaldatransparencia.gov.br/orcamento?ano=2021. Acesso em: 2 abr. 2025.
5. ALAGOAS. Governo do Estado de Alagoas. ***Gestão fiscal responsável.*** Disponível em: https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/543e438f-1ddb-4b73-b48f-3ae14c61eaa7/resource/146aed5d-653a-4178-b2d5-ec245ece52a1/download/gestao-fiscal-responsavel.pdf. Acesso em: 2 abr. 2025.
6. BRASIL. Tesouro Nacional. ***Publicação sobre orçamento.*** Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:27789. Acesso em: 3 abr. 2025.
7. BRASIL. JusBrasil. ***Artigo 212 da Constituição Federal de 1988.*** Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10649122/artigo-212-da-constituicao-federal-de-1988. Acesso em: 4 abr. 2025.
8. BRASIL. Presidência da República. ***Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.*** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 4 abr. 2025.
9. BRASIL. Controladoria-Geral da União. ***Centrais de conteúdo e painéis.*** Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis. Acesso em: 7 abr. 2025.
10. BRASIL. Congresso Nacional. ***Glossário orçamentário.*** Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/restos_a_pagar. Acesso em: 9 abr. 2025.
11. BRASIL. Presidência da República. ***Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967***. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 10 abr. 2025

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Migração venezuelana e impactos orçamentários em Roraima: análise da realocação de recursos no período pós-2015

- **Yuri Cesar de Lima e Silva**
  Secretaria de Planejamento e Orçamento de Roraima – SEPLAN/RR, Brasil
  E-mail: yuri.silva@planejamento.rr.gov.br
  Universidade Federal de Roraima – UFRR, Brasil
  E-mail: yuricesar.silva@ufrr.br
- **Fábio Rodrigues Martinez**
  Secretaria de Planejamento e Orçamento de Roraima – SEPLAN/RR, Brasil
  E-mail: fabio.martinez@planejamento.rr.gov.br
- **Jádila Andressa Gomes da Silva**
  Secretaria de Planejamento e Orçamento de Roraima – SEPLAN/RR, Brasil
  E-mail: jadila.silva@planejamento.rr.gov.br
- **Luiz André de Andrade Júnior**
  Secretaria de Planejamento e Orçamento de Roraima – SEPLAN/RR, Brasil
  E-mail: luiz.junior@planejamento.rr.gov.br

Resumo

Este artigo analisa o impacto da crise migratória venezuelana na estrutura orçamentária do estado de Roraima, decorrente do aprofundamento do bolivarianismo e da deterioração socioeconômica na Venezuela sob o governo de Nicolás Maduro. Roraima, principal porta de entrada do Brasil para os migrantes, experimentou um aumento populacional expressivo, o que gerou desafios para a manutenção e ampliação dos serviços públicos essenciais, sobretudo nas áreas de educação, saúde, segurança pública e sistema prisional. O objetivo deste estudo é avaliar como a pressão migratória influenciou a realocação de recursos e a reestruturação das despesas públicas, tomando o ano de 2015 como referência para comparação com os períodos posteriores. Para tanto, realizou-se uma análise descritiva dos dados oficiais provenientes do SisMigra e do FIPLAN/RR, complementada por interpolação linear em períodos com informações incipientes para identificar relações entre o incremento do contingente migrante e os ajustes orçamentários. A revisão da literatura evidencia que, embora diversos estudos tenham abordado os efeitos dos fluxos migratórios em diversos países no mundo (IOM, 2020; UNHCR, 2022), poucos se aprofundaram na análise do caso da migração venezuelana em Roraima (Figueiredo, 2022; Cattaneo e Telles, 2025) e ainda menos se debruçaram sobre finanças públicas em situação fronteiriça (Shamsuddin et al., 2021),

apontando uma lacuna que este artigo busca preencher. Os resultados preliminares indicam um aumento expressivo das despesas com pessoal e investimentos nos setores afetados, com realocações orçamentárias que, em alguns momentos, atingiram até 70% dos recursos próprios do estado, demonstrando o esforço de Roraima em ajustar suas políticas públicas frente à crise. Assim, a contribuição deste estudo reside na geração de informações para subsidiar a formulação de políticas públicas e aprimorar a qualidade dos serviços, enriquecendo a compreensão dos desafios enfrentados por estados que acolhem fluxos migratórios intensos.

Palavras-chave: Migração; Finanças públicas; Roraima; Despesas públicas; Crise humanitária.

1. INTRODUÇÃO

A crise migratória venezuelana representa um dos maiores desafios humanitários da América Latina nas últimas décadas, com desdobramentos políticos, econômicos e sociais profundos. O colapso da economia da Venezuela, impulsionado pela hiperinflação, pela queda da produção petrolífera e por uma severa crise institucional, gerou um êxodo massivo de sua população. Estima-se que mais de 7,3 milhões de venezuelanos tenham deixado o país desde 2013, tornando a crise migratória venezuelana a maior do mundo em termos absolutos fora de zonas de guerra (R4F, 2023). Desse contingente, mais de 6,1 milhões estabeleceram-se em países da América Latina e do Caribe, exercendo forte pressão sobre as estruturas socioeconômicas das nações receptoras.

O Brasil, por suas características geográficas e políticas públicas de acolhimento humanitário, tornou-se um dos principais destinos desse fluxo migratório, tendo recebido mais de 449 mil venezuelanos entre 2015 e 2023. No entanto, a peculiaridade brasileira reside no fato de que a principal porta de entrada terrestre para essa migração está no estado de Roraima, a unidade federativa com menor Produto Interno Bruto (PIB) do país, representando apenas 0,2% da produção econômica nacional (IBGE, Contas Regionais, 2020). Diferente de países como Colômbia e Peru, que possuem economias mais robustas para absorver os impactos migratórios, Roraima se viu em uma posição extremamente vulnerável, enfrentando um crescimento populacional abrupto que exerceu forte pressão sobre suas finanças públicas e sua capacidade de prover serviços essenciais.

O crescimento demográfico acelerado em Roraima como consequência da migração venezuelana foi expressivo. A taxa média de crescimento populacional do estado foi de 2,9% ao ano no período intercensitário de 2010 a 2022, muito acima da média nacional de 0,5% ao ano. No total, a população do estado cresceu 41,25% no período, enquanto a média brasileira foi de apenas 8,92% (IBGE, Censo, 2022). Esse crescimento decorreu não apenas da fixação de migrantes, mas também da circulação temporária de milhares de venezuelanos que transitaram pelo estado em busca de melhores condições de vida em outras regiões do Brasil.

A literatura sobre fluxos migratórios e seus impactos orçamentários apresenta uma lacuna considerável no que diz respeito ao caso de Roraima. Estudos internacionais sobre migração forçada e seus efeitos econômicos destacam a necessidade de adaptações estruturais nos países receptores (IOM, 2020; UNHCR, 2022). Trabalhos sobre a crise migratória síria na Turquia e no Líbano, por exemplo, apontam que a chegada massiva de refugiados sobrecarrega os sistemas de saúde e educação, além de gerar desafios fiscais e políticos para os governos locais. Da mesma forma, pesquisas sobre a migração venezuelana na Colômbia e no Peru indicam que a integração de migrantes exige investimentos consideráveis e planejamento adequado para evitar impactos negativos sobre os serviços públicos e o mercado de trabalho (Shamsuddin et al., 2021).

No contexto brasileiro, há poucos estudos que examinam em profundidade o impacto da migração venezuelana sobre a estrutura orçamentária de Roraima. Embora alguns autores tenham explorado os aspectos sociais e econômicos dessa migração (Figueiredo, 2022; Cattaneo e Telles, 2025), ainda há uma escassez de pesquisas que abordem especificamente a relação entre migração e finanças públicas em um estado de fronteira com características tão singulares (Shamsuddin et al., 2021). Essa lacuna torna este estudo particularmente relevante, pois fornece uma análise empírica detalhada sobre como o orçamento de Roraima foi ajustado para lidar com a chegada massiva de migrantes e quais foram as consequências

desse processo para o funcionamento da administração pública estadual.

A contribuição deste trabalho reside na sua abordagem que combina economia pública, políticas migratórias e planejamento orçamentário para compreender os desafios enfrentados por Roraima. Ao investigar a dinâmica das despesas públicas em resposta à crise migratória, este estudo não apenas preenche uma lacuna na literatura nacional e internacional, mas também oferece subsídios para gestores públicos e formuladores de políticas. A experiência roraimense pode servir de base para a formulação de estratégias mais eficazes de financiamento e governança migratória em estados e países que enfrentam desafios similares.

Este artigo está estruturado da seguinte maneira: a próxima seção apresenta os objetivos do trabalho. Em seguida, a seção de metodologia detalha as fontes de dados e as técnicas analíticas utilizadas para investigar as mudanças na estrutura orçamentária do estado. Na seção de resultados, são apresentados os achados empíricos sobre a evolução das despesas públicas e a redistribuição de recursos nos setores mais afetados pela crise migratória. Finalmente, a seção de conclusão discute as implicações desses resultados para a formulação de políticas públicas e propõe recomendações para mitigar os impactos da migração sobre as finanças estaduais.

2. OBJETIVOS

Diante desse cenário, este estudo tem como objetivo analisar o impacto da crise migratória venezuelana sobre a estrutura orçamentária do estado de Roraima, buscando compreender como o aumento populacional inesperado e intenso influenciou a alocação de recursos e a evolução das despesas públicas estaduais. O foco recai sobre quatro setores essenciais: educação, saúde, segurança pública e sistema prisional, uma vez que esses serviços foram diretamente impactados pelo aumento da população migrante e pelas demandas adicionais geradas pela crise humanitária.

A principal hipótese deste estudo é que a crise migratória venezuelana impôs uma reestruturação significativa no orçamento público estadual, levando a um aumento expressivo dos gastos com pessoal e custeio, além de pressionar os investimentos necessários para ampliar a infraestrutura e garantir a continuidade da oferta de serviços essenciais. Em alguns momentos, a necessidade de realocação de recursos atingiu quase 70% do orçamento próprio do estado de Roraima, comprometendo a execução de políticas públicas em outras áreas e evidenciando a ausência de um suporte financeiro adequado do governo federal para mitigar os impactos desse fenômeno.

Para atingir esse objetivo, a metodologia empregada combina uma análise descritiva e quantitativa dos dados orçamentários do estado de Roraima, com base nas informações extraídas do Sistema de Migração (SisMigra) da Polícia Federal e do Sistema Integrado de Planejamento e Finanças do Estado de Roraima (FIPLAN/RR). Considerando que os registros de migração anteriores a 2018 são limitados, foi adotada a interpolação linear para estimar a população migrante no período de 2016-2017, tomando 2015 como ano-base, por ser o último ano antes do aumento expressivo do fluxo migratório. Além disso, a análise das despesas líquidas permite compreender como os ajustes orçamentários ocorreram ao longo dos anos, especialmente durante os períodos de crise fiscal enfrentados pelo estado.

Diante da magnitude da crise migratória venezuelana e de seus efeitos sobre um estado com recursos limitados, este estudo se torna essencial para compreender as implicações fiscais da migração forçada e para propor estratégias que garantam um equilíbrio entre acolhimento humanitário e sustentabilidade financeira. Ao evidenciar as dificuldades enfrentadas por Roraima e as soluções adotadas pelo estado, este trabalho contribui para um debate mais amplo sobre a necessidade de cooperação federativa no enfrentamento de crises migratórias e sobre o papel do planejamento orçamentário em contextos de alta incerteza e pressão social.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa tem o objetivo de investigar os impactos da migração venezuelana na estrutura orçamentária do estado de Roraima, especificamente na realocação dos recursos estaduais no período compreendido entre 2015 e 2022. O enfoque adotado permite uma análise detalhada dos dados orçamentários e populacionais disponíveis, que é complementado por uma abordagem descritiva capaz de contextualizar os impactos orçamentários dentro das dinâmicas migratórias observadas.

3.1. ESTRUTURA DOS DADOS E DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS

O estudo tem como base os dados oficiais provenientes do Sistema Integrado de Planejamento e Finanças do Estado de Roraima (FIPLAN/RR), responsável pela execução e monitoramento orçamentário-financeiro estadual, e do Sistema de Migração (SisMigra) da Polícia Federal, que registra os fluxos de migrantes venezuelanos para o estado. Para a análise orçamentária, foram considerados exclusivamente os recursos próprios estaduais, excluindo-se quaisquer despesas realizadas com recursos federais ou provenientes de organismos internacionais.

A análise considera quatro setores-chave diretamente afetados pela crise migratória: educação, saúde, segurança pública e sistema prisional. Esses setores foram selecionados devido à sua importância estratégica no acolhimento inicial e contínuo dos migrantes, refletindo a necessidade imediata de ampliação e melhoria dos serviços ofertados diante da crescente demanda.

Os dados orçamentários utilizados foram extraídos do FIPLAN/RR e as variáveis analisadas são despesas liquidadas, distribuídas nos grupos principais: despesas com pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos, abrangendo o período entre 2015 e 2022. Essas variáveis permitem compreender claramente quais elementos do orçamento estadual foram mais impactados pelo fenômeno migratório.

Para a estimativa da população migrante no estado, foram utilizados os dados registrados pelo SisMigra, com destaque para os anos entre 2018 e 2022. Em razão da escassez de informações anteriores a 2018, adotou-se o método da interpolação linear para estimar o crescimento do contingente migratório nos anos de 2016 e 2017. A base inicial assumida foi zero em 2015, por razões de precaução e prudência estatística, sendo o ano de 2018 utilizado como primeiro ponto com dados confiáveis.

3.2. ANÁLISE DOS DADOS

Para analisar o impacto da migração na estrutura orçamentária estadual, foi realizada uma comparação temporal das despesas em relação ao ano-base de 2015. Este ano foi selecionado por anteceder diretamente o período em que o fluxo migratório venezuelano se intensificou significativamente, permitindo estabelecer uma espécie de "contrafactual" para a análise das mudanças subsequentes. As taxas de crescimento percentual das despesas foram calculadas anualmente, buscando identificar claramente momentos de expansão ou retração dos gastos públicos nos setores afetados.

Adicionalmente, os dados orçamentários foram segmentados por elementos de despesa específicos dentro de cada setor, permitindo uma análise detalhada das mudanças estruturais no orçamento estadual. Dessa forma, foi possível entender não apenas os efeitos agregados sobre o orçamento, mas também as mudanças qualitativas dentro de cada categoria de despesa, revelando como os recursos foram realocados internamente para atender às demandas geradas pela crise migratória.

3.3. DADOS E TRATAMENTO ESTATÍSTICO DA POPULAÇÃO MIGRANTE

Os dados populacionais utilizados neste estudo provêm do Sistema de Migração da Polícia Federal (SisMigra), que fornece informações sobre a entrada e o registro dos migrantes venezuelanos no Brasil, com detalhamento específico para o estado de Roraima a partir de 2018. Entretanto, devido à escassez de informações sistemáticas anteriores a esse período, procedeu-se à interpolação linear para estimar a população migrante nos anos imediatamente anteriores (2016-2017). A interpolação adotou o pressuposto de linearidade do crescimento populacional migrante nesse curto período, uma abordagem frequentemente utilizada na literatura econômica e orçamentária quando dados mais precisos não estão disponíveis.

Em relação às informações orçamentárias, utilizou-se exclusivamente a despesa liquidada registrada no FIPLAN/RR, uma vez que representa efetivamente os recursos aplicados nos setores analisados. Esta escolha garante maior precisão da análise orçamentária, ao considerar apenas gastos efetivamente realizados. As despesas foram analisadas agrupadas em três grandes categorias: pessoal e encargos sociais (remuneração fixa, temporários e encargos previdenciários), outras despesas correntes (materiais, serviços terceirizados, manutenção e consumo) e investimentos (equipamentos, obras e instalações).

3.4. DELIMITAÇÃO TEMPORAL E SUBDIVISÃO DOS PERÍODOS ANALISADOS

Para realizar a análise é importante lembrar que, em conjunto com a pressão migratória, Roraima

passou por uma crise político-financeira em 2018 que culminou no primeiro caso de intervenção federal integral de um estado no período pós Constituição de 1988. Nesse período, o governo não conseguiu honrar os salários dos servidores, dos terceirizados, os pagamentos dos fornecedores, os duodécimos dos poderes, etc. sendo necessário que parte das dívidas com pessoal fosse paga com recursos federais. Entretanto, um processo de crise tão crônico como esse, no meio de uma avalanche migratória tão intensa, não teve impacto apenas no ano de 2018. Durante os dois anos seguintes, o Governo teve que realizar um grande programa de austeridade para conseguir equilibrar seu orçamento. Isso fez com que grande parte dos investimentos e gastos de custeio tivesse sido deixados para o futuro.

Com isso, fica claro que o custo da migração venezuelana para o estado de Roraima não pode ser visto de um ponto de vista estático e que os anos de 2016 e 2019 são apenas o início do processo de ajuste das políticas públicas do estado. Assim, neste artigo serão considerados os gastos do período até 2022, necessários para entender o tamanho da mudança na estrutura orçamentária do estado proveniente da adequação das políticas do estado de Roraima a nova realidade pós crise migratória da Venezuela.

A base para a análise foi o ano de 2015, que é o período exatamente anterior à crise migratória e por onde se pode comparar a estrutura das despesas públicas do estado de Roraima com sua nova realidade. Portanto, o período analisado foi dividido em três subperíodos distintos, cada um correspondendo a diferentes fases da crise migratória e financeira enfrentadas pelo estado de Roraima. O primeiro período (2016-2017) reflete o início do fluxo migratório venezuelano, quando Roraima teve que modificar sua estrutura orçamentária para adequar suas políticas públicas a nova realidade e as primeiras respostas orçamentárias começaram a ser formuladas. O segundo período (2018-2020) coincide com o auge da crise migratória e com a crise fiscal estadual, incluindo o episódio de intervenção federal integral ocorrido em 2018, que afetou significativamente a execução orçamentária e obrigou o estado a adotar um programa de austeridade fiscal, com corte de gastos consideráveis, principalmente nos investimentos, para reequilibrar seu orçamento. O terceiro período (2021-2022) reflete a fase posterior ao ajuste fiscal mais agudo, em que o estado conseguiu retomar parcialmente seu equilíbrio orçamentário e promover investimentos anteriormente represados, essenciais para acomodar a população migrante residente, que continuava em crescimento apesar da redução no fluxo migratório.

Além disso, apesar da escolha por uma abordagem mais quantitativa, algumas limitações precisam ser reconhecidas. Primeiro, a interpolação linear para o período de 2016 a 2017, embora necessária, pode subestimar ou superestimar ligeiramente o número real de migrantes no estado nesses anos específicos. Segundo, o estudo não contempla o impacto das despesas municipais, que também absorveram parte dos custos diretos e indiretos associados ao acolhimento dos migrantes. Por último, é importante salientar a dificuldade de separar completamente os efeitos da crise migratória dos impactos gerados pela crise financeira e pela pandemia de COVID-19, eventos que ocorreram simultaneamente e certamente influenciaram os padrões de despesa pública.

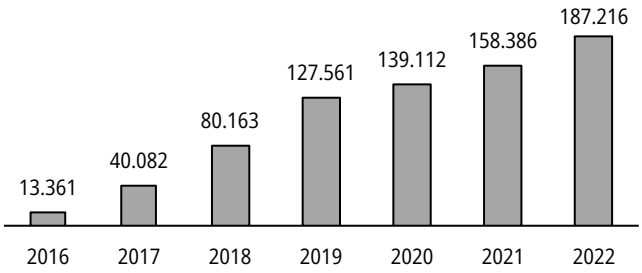
Neste sentido, a metodologia adotada neste estudo se torna adequada para atingir o objetivo de analisar os impactos orçamentários da migração venezuelana em Roraima. A utilização de dados oficiais, tratamento estatístico simplificado, mas rigoroso, e análise descritiva detalhada dos setores afetados oferece um panorama claro e sólido sobre as transformações estruturais no orçamento estadual diante da crise migratória. Espera-se que os resultados dessa análise forneçam subsídios concretos para gestores públicos, auxiliando na formulação de políticas públicas mais eficazes e na busca por soluções estruturais sustentáveis para os desafios impostos por grandes fluxos migratórios.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos impactos da migração venezuelana sobre a estrutura orçamentária do estado de Roraima revelou uma série de mudanças significativas na composição e no volume dos gastos públicos em setores estratégicos como educação, saúde, segurança pública e sistema prisional. Esses setores foram diretamente afetados pelo aumento populacional causado pelo fluxo migratório e apresentaram padrões distintos de realocação orçamentária e comportamento das despesas.

Inicialmente, para se ter uma ideia do contingente populacional que o estado de Roraima teve que atender (permanentemente ou temporariamente) foi realizada uma estimativa do estoque de migrantes venezuelanos em Roraima. Os dados mostram que houve um crescimento substancial e acelerado da população venezuelana residente em Roraima. Os dados do SisMigra indicam que, considerando a interpolação linear para os anos 2016 e 2017, o contingente migratório cresceu continuamente, alcançando o pico relativo em 2022, quando aproximadamente 29,4% da população total do estado era composta por venezuelanos. Essa evolução gerou pressão direta sobre os serviços públicos estaduais, exigindo respostas rápidas e mudanças estruturais significativas nas políticas orçamentárias do estado.

Gráfico 1 – Estoque de migrantes venezuelanos no estado de Roraima

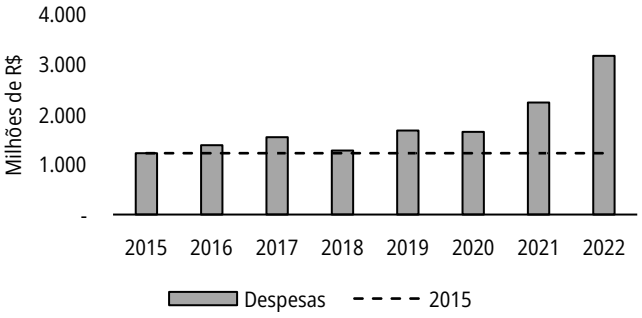


Fonte: SisMigra.

Além disso, para se ter uma visão do impacto da migração no orçamento público do estado de Roraima, são disponibilizados no Gráfico 2 as despesas para as 4 áreas analisadas no neste estudo, considerando as despesas do ano de 2015 coo base de análise.

Os dados mostram que, mesmo no período de ajuste da crise financeira, o estado de Roraima teve que continuar aumentando suas despesas para conseguir ofertar os serviços públicos para sua população residente. Entretanto, com o aumento do contingente populacional, o gasto por habitante diminuiu drasticamente nesse período (já que os gastos totais não aumentaram na mesma proporção), o que pode ter gerado um efeito negativo na qualidade dos serviços prestados para a população (não migrante inclusive), já que o aumento das despesas necessárias para o custear as políticas de acolhimento dos novos residentes migrantes claramente ocorreu em uma magnitude inferior ao que deveria ter ocorrido. Basta lembrar que os anos a partir de 2017 são os anos que o contingente populacional de venezuelanos aumentou radicalmente no estado e que grande parte deles se tornaram residentes permanentes no estado de Roraima, como demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 2 – Despesas nas áreas de saúde, educação, segurança pública e prisional



Fonte: Fiplan/RR

Portanto, praticamente com a mesma estrutura orçamentária, já que foi necessário restringir investimentos, o estado de Roraima teve que arcar com mais atendimentos, mais vagas nas escolas, mais casos envolvendo segurança pública, maior número de detentos e assim por diante. Será apresentado mais

adiante que isso se refletiu no aumento do custo com servidores temporários no início e que, como o estoque de migrantes não diminuiu, as despesas com pessoal temporário tiveram que se converter na contratação de servidores efetivos no período 2021-2022.

4.1. IMPACTOS NAS ÁREAS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE, SEGURANÇA PÚBLICA E SISTEMA PRISIONAL

4.1.1. EDUCAÇÃO

Na área de educação, quando se utiliza o ano de 2015 como parâmetro de comparação, constata-se que nos anos de 2016 e 2017 existe um crescimento nas despesas com pessoal proporcional ao aumento dos migrantes no estado, que foi acompanhado pelas demais despesas correntes. Nesse período, que é anterior à crise financeira, as despesas com investimentos aumentaram intensamente, mostrando que o estado iniciou a adequação dos seus equipamentos públicos para se ajustar a nova realidade, como pode ser visto na Tabela 1.

A pressão populacional na educação foi tão intensa pós-2017 que o estado continuou ano a ano tendo que aumentar as despesas com pessoal em relação ao ano base, mesmo tendo que se esforçar para controlar o orçamento para sair da crise que teve seu estopim em 2018. Em comparação ao ano base, os anos de 2018 a 2020 são marcados por reduções nas despesas correntes e 2018 e 2019 por quedas drásticas nas despesas com investimento.

Tabela 1 – Taxa de crescimento dos grupos de despesas com educação em relação a 2015 (em %)

DESPESAS	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1 – Pessoal e encargos sociais	9,80	28,79	12,78	42,37	42,21	59,14	107,10
3 – Outras despesas correntes	19,40	30,20	-53,86	-15,08	-30,33	5,85	240,60
4 – Investimentos	83,53	35,46	-70,63	-77,27	270,65	1.521,43	2.493,84
Total Geral	**12,35**	**29,15**	**-3,65**	**28,06**	**25,29**	**50,65**	**146,76**

Fonte: Fiplan/RR.

Porém, após o ajuste orçamentário, os investimentos embarreirados, mas necessários para a melhora na oferta de serviços públicos, tiveram que ser realizados no período 2021-2022, o que explica as taxas de crescimento comparadas a 2015 de mais de 1.521,43% e 2.493,84% nesses anos, respectivamente. Além disso, nesse período foi necessário readequar o quadro de funcionários efetivos, uma vez que o estoque de migrantes no estado continuou aumentando, apesar de se ter uma redução no fluxo, mostrando que o estado de Roraima continua sendo o principal destino habitacional dos migrantes venezuelanos no Brasil.

Esse prognóstico é corroborado pela análise dos elementos de despesa, que podem ser visualizados na Tabela 2, onde se percebe que com relação ao gasto com pessoal, existe uma relativa estabilização dos gastos com efetivos até 2020 e que esses gastos sobem no período 2021-2022. Por outro lado, a despesa com contratação de temporários tem um peso relativamente alto em todo o período analisado, demonstrando a sobrecarga que existe na educação, vinculado à pressão populacional.

Tabela 2 – Despesas com educação por grupo e elemento de despesa entre 2015 e 2022 (milhões de R$)

DESPESAS COM EDUCAÇÃO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1 – Pessoal e encargos sociais	**377,77**	**414,79**	**486,51**	**426,07**	**537,83**	**537,21**	**601,19**	**782,35**
04 – Contratação por Tempo Determinado	59,87	75,31	72,05	83,59	63,02	100,79	86,86	114,53
11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	272,05	289,63	365,89	323,81	378,48	367,49	420,27	553,00
13 – Obrigações Patronais	41,46	46,31	48,41	18,58	60,20	68,24	66,79	88,49
16 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil	0,04	0,13	0,11	0,04	0,01	0,05	0,13	0,14
92 – Despesas de Exercícios Anteriores	4,34	3,42	0,00	0,00	36,02	0,52	27,15	26,20
96 – Ressarcimento de Desp. de Pessoal Requisitado	0,00	0,00	0,06	0,04	0,10	0,12	0,00	0,00

DESPESAS COM EDUCAÇÃO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
3 – Outras despesas correntes	**121,60**	**145,18**	**158,31**	**56,10**	**103,26**	**84,71**	**128,70**	**414,16**
08 – Outros Benefícios Assist. do servidor e do militar	0,12	0,09	0,07	0,05	0,09	0,07	0,16	0,07
14 – Diárias – Civil	0,23	0,35	0,67	0,41	0,19	0,19	0,43	0,76
30 – Material de Consumo	1,44	3,71	6,16	3,67	8,76	3,89	4,52	56,72
31 – Premiações Cult., Artíst., Cient., Desp. e Outras	0,00	0,03	0,00	0,00	0,06	0,00	0,00	0,05
32 – Material, Bem ou Serviço para Distrib. Gratuita	0,00	0,00	5,16	1,67	0,00	0,00	0,00	2,92
33 – Passagens e Despesas com Locomoção	0,96	0,82	1,35	0,77	0,04	0,01	0,14	0,43
36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	1,43	6,39	9,35	11,51	0,19	0,15	0,16	0,34
39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	111,41	131,09	130,47	37,98	93,90	77,45	82,40	267,87
40 – Serviços de Tec. da Inform. e Comunicação – PJ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	1,03	1,70	1,97
41 – Contribuições	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,32	9,17
47 – Obrigações Tributárias e Contributivas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,05	0,00
92 – Despesas de Exercícios Anteriores	5,64	0,88	4,51	0,03	0,00	1,91	37,83	73,86
93 – Indenizações e Restituições	0,37	1,82	0,57	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
4 – Investimentos	**1,52**	**2,79**	**2,06**	**0,45**	**0,35**	**5,64**	**24,69**	**39,49**
52 – Equipamentos e Material Permanente	0,38	2,44	2,06	0,45	0,00	5,35	24,67	39,49
92 – Despesas de Exercícios Anteriores	1,14	0,36	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
93 – Indenizações e Restituições	0,00	0,00	0,00	0,00	0,35	0,30	0,02	0,00
Total Geral	**500,89**	**562,77**	**646,89**	**482,61**	**641,44**	**627,57**	**754,58**	**1.236,00**

Fonte: Fiplan/RR.

Pelo lado das outras despesas correntes, observa-se que os gastos estão concentrados em serviços de terceiros e material de consumo, existindo uma certa oscilação dessas despesas no período.

Por fim, pode-se constatar a tese da restrição dos investimentos necessários à oferta de serviços públicos ao se observar que o montante de investimentos está concentrado em equipamentos e material permanente e que nos anos 2018-2020 essas despesas foram ínfimas e que nos dois anos subsequentes elas aumentara explosivamente, em comparação aos anos anteriores.

4.1.2. Saúde

Com relação à saúde, percebe-se, pelo exposto na Tabela 3, que a estratégia para enfrentar a crise migratória, no período da crise financeira de 2018, foi de reduzir investimentos e diminuir a taxa de crescimento das outras despesas correntes para poder custear as despesas com pessoal decorrentes da pressão populacional. No caso específico da saúde, a necessidade de oferta de serviços é tão grande que existe uma tendência de aumento nos gastos com pessoal mesmo no auge da crise financeira.

Tabela 3 – Taxa de crescimento dos grupos de despesas com saúde em relação a 2015 (em %)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1 – Pessoal e encargos sociais	5,04	7,26	32,67	49,08	54,38	168,05	278,93
3 – Outras despesas correntes	34,34	50,49	39,45	45,58	5,60	53,75	78,91
4 – Investimentos	120,13	358,68	-49,37	-44,96	70,36	1502,92	1072,74
Total Geral	19,13	27,06	34,97	45,92	33,79	125,36	199,58

Fonte: Fiplan/RR.

Quando são considerados os elementos de despesa, percebe-se que, diferentemente da educação, na saúde existe uma concentração das despesas com pessoal com servidores efetivos e que até 2021 existe uma tendência de crescimento constante, com exceção de 2018 que foi o ano da intervenção federal, refletindo a pressão populacional no setor. Isso fica ainda mais claro quando se observa que, a partir de 2020, existe uma forte tendência de aumento das despesas com funcionários temporários para poder dar conta do estoque crescente de migrantes no estado.

Tabela 4 – Despesas com saúde por grupo e elemento de despesa entre 2015 e 2022 (milhões de R$)

DESPESA COM SAÚDE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1 – Pessoal e encargos sociais	**238,74**	**250,77**	**256,08**	**316,74**	**355,91**	**368,56**	**639,94**	**904,64**
04 – Contratação por Tempo Determinado	0,00	0,00	0,07	0,20	0,13	14,71	125,47	294,71
11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	231,18	236,26	243,45	290,52	313,51	315,39	349,80	479,47
13 – Obrigações Patronais	7,37	12,63	6,81	24,07	33,63	36,84	66,83	105,14
16 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil	0,17	0,78	1,22	0,61	0,05	0,23	0,55	0,50
92 – Despesas de Exercícios Anteriores	0,01	0,96	4,50	1,25	8,60	1,40	97,29	24,83
96 – Ressarcimento de Desp. de Pessoal Requisitado	0,00	0,15	0,03	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00
3 – Outras despesas correntes	**157,71**	**211,86**	**237,34**	**219,92**	**229,58**	**166,53**	**242,47**	**282,16**
08 – Outros Benefícios Assist. do servidor e do militar	0,14	0,11	0,09	0,08	0,08	0,08	0,11	0,05
14 – Diárias – Civil	0,33	0,40	0,55	0,10	0,18	0,12	0,29	0,46
30 – Material de Consumo	10,69	9,42	15,79	16,64	22,23	8,94	30,33	30,68
32 – Material, Bem ou Serv. para Distribuição Gratuita	0,00	0,48	0,30	0,52	0,20	0,82	0,49	0,44
33 – Passagens e Despesas com Locomoção	0,39	0,27	0,02	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
34 – Desp. de Pessoal de Contratos de Terceirização	85,92	96,98	116,89	109,16	95,88	74,60	20,99	0,00
36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	0,01	0,00	0,11	0,00	0,01	0,00	0,00	3,56
37 – Locação de Mão-de-Obra	4,89	2,14	3,10	0,52	1,11	0,00	0,00	0,00
39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	37,62	61,92	57,74	65,47	65,82	61,64	90,89	139,34
40 – Serviços de Tec. da Inform. e Comunic. – PJ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,75	0,29	6,14	9,40
41 – Contribuições	2,67	1,44	2,54	0,26	3,17	5,11	24,22	16,17
47 – Obrigações Tributárias e Contributivas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,07	0,00	0,00	0,00
48 – Outros Auxílios Financeiros a PF	2,47	3,02	3,00	3,94	10,47	7,51	14,23	18,20
91 – Sentenças Judiciais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	15,15
92 – Despesas de Exercícios Anteriores	7,63	30,73	37,13	23,24	29,31	7,36	24,95	48,59
93 – Indenizações e Restituições	4,95	4,95	0,08	0,00	0,32	0,04	29,82	0,02
99 – A Classificar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08
4 – Investimentos	**1,44**	**3,17**	**6,60**	**0,73**	**0,79**	**2,45**	**23,07**	**16,88**
41 – Contribuições	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,25	7,06
51 – Obras e Instalações	1,33	1,38	4,80	0,32	0,04	0,29	12,96	1,17
52 – Equipamentos e Material Permanente	0,07	1,61	1,52	0,41	0,49	0,08	5,11	2,65
92 – Despesas de Exercícios Anteriores	0,04	0,18	0,28	0,00	0,25	2,08	0,56	6,01
93 – Indenizações e Restituições	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,20	0,00
6 – Amortização da Dívida	**3,91**	**12,84**	**10,48**	**4,89**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
71 – Principal da Dívida Contratual Resgatado	3,91	12,84	10,48	4,89	0,00	0,00	0,00	0,00

DESPESA COM SAÚDE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total Geral	**401,79**	**478,64**	**510,50**	**542,28**	**586,29**	**537,54**	**905,49**	**1.203,68**

Fonte: Fiplan/RR.

Com relação às outras despesas correntes, percebe-se uma maior dispersão dos gastos, em comparação à educação, existem despesas consideráveis em serviços de terceiros, materiais de consumo, contratação de terceirizados, contribuições, auxílios financeiros, despesas do exercício anterior e indenizações e restituições.

Com relação aos investimentos, percebe-se que os elementos "obras e instalações" e "equipamentos e material permanente" concentram grande parte das despesas. Com relação as obras e instalações percebe-se um retorno ao padrão levantado anteriormente, existindo uma tendência de aumento em 2016 e 2017, que se restringe entre os anos de 2018 e 2020 e volta a crescer em 2021.

4.1.3. SEGURANÇA PÚBLICA

Na área de segurança pública o padrão não é tão diferente, quando se compara as taxas de crescimento em relação ao ano base, percebe-se que no período 2016-2017 existe uma progressão em todos os grupos de despesa, para compensar os novos casos que são vinculados a pressão populacional dos migrantes. No período 2018-2020, com a crise financeira e o período de austeridade necessário para o reequilíbrio das contas públicas, existe uma clara restrição nos investimentos e na taxa de crescimento das outras despesas correntes.

Tabela 5 – Taxa de crescimento dos grupos de despesas com segurança pública em relação a 2015 (em %)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1 – Pessoal e encargos sociais	9,44	21,58	-19,30	54,33	62,41	88,99	135,59
3 – Outras despesas correntes	18,64	25,61	-26,99	6,30	3,91	26,21	78,62
4 – Investimentos	39,32	29,16	-98,41	-97,84	-73,82	-44,67	-80,02
Total Geral	10,83	22,15	-20,91	47,11	54,03	80,11	126,74

Fonte: Fiplan/RR.

Entretanto, como acontece nos outros setores discutidos até aqui, as despesas com pessoal continuam a ter taxas de crescimento comparadas ao ano base que se elevam ano a ano, com exceção para o ano de 2018, mas mesmo essa queda em 2018 é relativa, uma vez que parte das despesas com pessoal nesse ano foram pagas com recursos federais proveniente da intervenção federal. Esses dados mostram que o estado de Roraima teve uma forte necessidade de adequação de pessoal para sustentar a forte pressão populacional migrante.

Aprofundando mais a lente da análise e observando os elementos de despesa, observa-se que as despesas com pessoal no setor de segurança pública estão concentradas em pagamento dos vencimentos dos servidores efetivos, sejam eles civis ou militares.

Por outro lado, com relação às outras despesas correntes, existe uma concentração dos gastos em elementos que crescem em função direta do aumento do contingente de servidores, são eles: auxílio-fardamento, material de consumo, serviços de terceiros e auxílio-alimentação.

Por fim, quando se considera os investimentos, observa-se que as restrições, ligas ao período 2018-2020, foram bastantes drásticos nessa área, mas que a maior parte das despesas está vinculada aos equipamentos e material permanente. Além disso, no período pós 2020, existe uma retomada de gastos com obras e instalações, que estavam represadas no período de austeridade.

4.1.4. SISTEMA PRISIONAL

O sistema prisional também foi fortemente afetado pela crise migratória, e mais uma vez o padrão relatado anteriormente se demonstra verdadeiro. Os dados da Tabela 7 mostram que em 2018 existiu uma queda nas

despesas com pessoal, mas que passam a ter taxas de crescimento sempre crescentes quando comparado ao ano base. Além disso, percebe-se uma redução nas outras despesas correntes e nos investimentos, no período 2018-2019. Entretanto, diferentemente dos demais casos analisados, aqui existe uma retomada dos investimentos, já em 2020, e que explode em 2021. Essa retomada antecipada dos investimentos do setor prisional é um forte indício de que a população carcerária aumentou devido à pressão populacional e que o estado de Roraima teve que arcar com gasto sem a contrapartida devida do Governo Federal.

Tabela 6 – Despesas com seg. pública por grupo e elemento de despesa entre 2015 e 2022 (milhões de R$)

DESPESA COM SEGURANÇA PÚBLICA	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1 – Pessoal e encargos sociais	**244,60**	**267,68**	**297,39**	**197,39**	**377,48**	**397,25**	**462,27**	**576,23**
01 – Aposentadorias, Reserva Remunerada e Reformas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,31	0,01	0,00	0,00
03 – Pensões	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,00	0,00
04 – Contratação por Tempo Determinado	0,00	0,33	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,15
11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	86,12	93,04	113,17	65,18	116,00	128,93	142,42	168,07
12 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Militar	130,33	160,63	173,91	130,41	214,57	226,17	251,85	347,04
13 – Obrigações Patronais	26,38	11,73	7,33	0,81	37,28	40,40	45,29	56,23
16 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil	0,49	0,64	0,39	0,02	0,02	0,37	0,61	0,57
17 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Militar	1,01	1,03	1,84	0,89	0,39	0,39	1,07	1,09
91 – Sentenças Judiciais	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
92 – Despesas de Exercícios Anteriores	0,24	0,07	0,56	0,09	8,79	0,99	20,97	2,08
93 – Indenizações e Restituições	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
94 – Indenizações e Restituições Trabalhistas	0,03	0,10	0,06	0,00	0,06	0,00	0,02	0,00
96 – Ressarci. de Despesas de Pessoal Requisitado	0,01	0,11	0,13	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00
3 – Outras despesas correntes	**34,90**	**41,41**	**43,84**	**25,48**	**37,10**	**36,26**	**44,05**	**62,34**
04 – Contratação por Tempo Determinado	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08 – Outros Benefícios Assist. do servidor e do militar	0,17	0,17	0,18	0,12	0,16	0,18	0,21	0,20
10 – Seguro Desemprego e Abono Salarial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
14 – Diárias – Civil	0,14	0,13	0,14	0,01	0,01	0,05	0,06	0,07
15 – Diárias – Militar	0,39	1,00	1,29	0,34	0,30	0,81	0,33	0,39
19 – Auxílio-Fardamento	5,21	5,96	6,40	6,67	6,76	6,87	8,05	10,64
30 – Material de Consumo	5,61	6,42	6,57	2,76	3,80	3,65	5,97	11,81
31 – Premiações Cult., Artíst., Cient., Desport. e Outras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02
32 – Material, Bem ou Serv. para Distribuição Gratuita	0,00	0,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
33 – Passagens e Despesas com Locomoção	0,11	0,12	0,13	0,03	0,06	0,04	0,06	0,18
35 – Serviços de Consultoria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	0,03	0,05	0,17	0,01	0,01	0,00	0,85	1,50
37 – Locação de Mão-de-Obra	0,22	0,09	0,35	0,00	0,00	0,36	0,55	0,68
39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	6,07	10,23	11,11	1,01	7,28	5,24	6,86	14,68
40 – Serviços de Tec. da Inform. e Com. – PJ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,16	0,33	0,33	0,67
46 – Auxílio-Alimentação	16,22	15,95	16,54	14,41	16,73	16,60	18,06	20,00
47 – Obrigações Tributárias e Contributivas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
48 – Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
49 – Auxílio-Transporte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

DESPESA COM SEGURANÇA PÚBLICA	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
92 – Despesas de Exercícios Anteriores	0,73	0,51	0,63	0,05	1,73	1,01	1,84	0,58
93 – Indenizações e Restituições	0,01	0,56	0,32	0,07	0,09	0,54	0,22	0,08
96 – Ressarci. de Despesas de Pessoal Requisitado	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,57	0,65	0,82
4 – Investimentos	2,35	3,27	3,03	0,04	0,05	0,61	1,30	0,47
51 – Obras e Instalações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,39	1,06	0,39
52 – Equipamentos e Material Permanente	0,62	3,09	2,68	0,04	0,05	0,07	0,17	0,08
92 – Despesas de Exercícios Anteriores	0,29	0,02	0,00	0,00	0,00	0,15	0,06	0,00
93 – Indenizações e Restituições	1,44	0,16	0,35	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
Total Geral	**281,84**	**312,35**	**344,26**	**222,91**	**414,63**	**434,13**	**507,61**	**639,04**

Fonte: Fiplan/RR.

Tabela 7 – Taxa de crescimento dos grupos de despesas com o sistema prisional em relação a 2015 (em %)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1 – Pessoal e encargos sociais	-1,50	8,89	-20,84	54,63	64,47	77,86	244,16
3 – Outras despesas correntes	7,56	4,18	-60,44	-11,18	9,93	9,71	62,86
4 – Investimentos	-61,78	-	-49,66	-	239,15	1686,29	104,82
Total Geral	2,79	5,29	-42,42	17,72	36,85	56,94	145,30

Fonte: Fiplan/RR.

Com relação aos elementos de despesa, demostrados na Tabela 8, pode-se observar que existe uma concentração muito forte nas despesas com pessoal em servidores efetivos, pela obvia característica do setor.

Com relação às outras despesas correntes, também existe uma forte concentração nos serviços de terceiros. Além disso, existem gastos consideráveis em material de consumo e auxílio-transporte, que estão ligados ao aumento do contingente de servidores.

Tabela 8 – Despesas com sistema prisional por grupo e elemento de despesa entre 2015 e 2022

(milhões de R$)

DESPESA COM SISTEMA PRISIONAL	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1 – Pessoal e encargos sociais	**18,84**	**18,56**	**20,52**	**14,91**	**29,13**	**30,99**	**33,51**	**64,85**
04 – Contratação por Tempo Determinado	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil	17,76	17,48	19,61	14,47	25,82	26,36	28,30	56,77
13 – Obrigações Patronais	0,97	0,81	0,71	0,37	3,16	3,26	3,61	7,81
16 – Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil	0,12	0,18	0,12	0,04	0,02	0,08	0,09	0,13
92 – Despesas de Exercícios Anteriores	0,00	0,06	0,08	0,03	0,03	1,27	1,51	0,03
94 – Indenizações e Restituições Trabalhistas	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
96 – Ressarcl. de Despesas de Pessoal Requisitado	0,00	0,00	0,00	0,00	0,11	0,02	0,00	0,10
3 – Outras despesas correntes	**22,40**	**24,09**	**23,33**	**8,86**	**19,89**	**24,62**	**24,57**	**36,48**
08 – Outros Benefícios Assist. do servidor e do militar	0,02	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01
14 – Diárias – Civil	0,16	0,20	0,22	0,04	0,00	0,01	0,00	0,03
30 – Material de Consumo	0,42	1,25	0,99	0,15	0,11	0,16	0,63	1,46
33 – Passagens e Despesas com Locomoção	0,03	0,05	0,12	0,05	0,03	0,05	0,07	0,05

DESPESA COM SISTEMA PRISIONAL	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	1,19	0,29	0,83	0,88	0,56	0,42	2,66	3,88
39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	20,58	20,73	19,64	6,64	16,39	19,95	18,81	26,01
40 – Serviços de Tec. da Inform. e Comunic. – PJ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,77	1,40
41 – Contribuições	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
46 – Auxílio-Alimentação	0,00	0,79	1,33	1,09	1,29	1,26	1,40	3,20
47 – Obrigações Tributárias e Contributivas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
49 – Auxílio-Transporte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
92 – Despesas de Exercícios Anteriores	0,00	0,76	0,00	0,01	1,49	2,77	0,15	0,43
93 – Indenizações e Restituições	0,00	0,00	0,20	0,00	0,01	0,00	0,07	0,00
4 – Investimentos	**0,41**	**0,16**	**0,00**	**0,21**	**0,00**	**1,38**	**7,28**	**0,83**
51 – Obras e Instalações	0,00	0,00	0,00	0,21	0,00	1,34	2,73	0,74
52 – Equipamentos e Material Permanente	0,41	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,06	0,10
92 – Despesas de Exercícios Anteriores	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
93 – Indenizações e Restituições	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	4,48	0,00
Total Geral	**41,65**	**42,81**	**43,85**	**23,98**	**49,03**	**56,99**	**65,36**	**102,16**

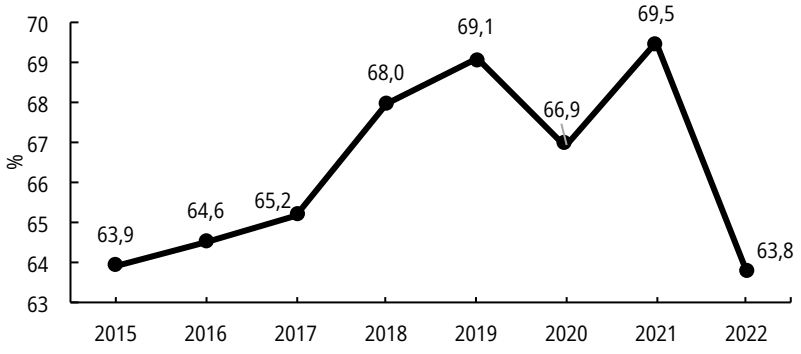
Fonte: Fiplan/RR.

Por fim, quando se considera os investimentos, o incremento, no período 2020-2022, se deu basicamente em obras e instalações o que corrobora com o explicado anteriormente que a pressão populacional gerou um aumento no número de encarcerados e fez com que o estado tivesse que adequar o equipamento público para dar resposta a essa nova realidade.

4.2. MUDANÇA NA ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA

Além dos claros impactos demonstrados até aqui, também é importante chamar a atenção para a mudança estrutural que o estado de Roraima teve que realizar no orçamento para se adequar as pressões que ocorreram nos setores de educação, saúde, segurança pública e sistema prisional. No Gráfico 3, pode-se observar qual o peso (percentual) que os quatro setores analisados representam na despesa total do estado, ainda considerando apenas as fontes de receita próprias do estado (excluindo as fontes federais).

Gráfico 3 – Percentual de despesas nas áreas de saúde, educação, segurança pública e prisional em relação à despesa total do estado de Roraima entre 2015 e 2022



Fonte: Fiplan/RR

Os dados mostram que, já no período 2016-2017, existiu uma clara preocupação do estado de alocar mais recursos nas despesas dos quatro setores analisados, isso mostra que mesmo nos anos iniciais da crise migratória venezuelana, o estado de Roraima já precisou modificar parte do seu orçamento para dar resposta ao

acolhimento dos migrantes provenientes do país vizinho, gerando as primeiras restrições em outros setores importantes para o povo Roraimense.

Entretanto, é após 2018, com a conjunção da crise fiscal e do aumento do fluxo de entrada de migrantes no estado, que existiu uma modificação estrutural clara no orçamento público do estado. Nesse período, o estado foi obrigado a realocar ainda mais recursos de outras áreas para conseguir dar resposta ao crescente contingente de migrantes que adentravam no estado dia após dia. Foram nos anos de 2019 e 2021 que foram observados os maiores percentuais de despesa com educação, saúde, segurança pública e setor prisional em relação as despesas totais do estado, chegando a atingir quase 70% da despesa pública do estado nesses anos.

Apenas no ano de 2022, quando o fluxo migratório se reduz e quando o estado consegue ultrapassar a fase crônica de readequação da crise financeira, que observamos um retorno do percentual analisado aos patamares de 2015, que seria o normal para o estado se a crise migratória não tivesse ocorrido.

Esses dados mostram que o estado de Roraima abriu mão de ofertar bens e serviços públicos em todos os demais setores que compõem o orçamento público do estado para conseguir dar uma resposta aos setores mais afetados pela crise migratória, tudo isso sem a devida contrapartida federal. Além disso, temos que reforçar o fato de que essa restrição de oferta, principalmente nos investimentos públicos, como foi demonstrado anteriormente, precisa ser encarada nos dias de hoje para que as demandadas não realizadas da população roraimense possam, enfim, serem sanadas.

5. CONCLUSÃO

Este estudo investigou os impactos da migração venezuelana na estrutura orçamentária do estado de Roraima entre 2015 e 2022, destacando as transformações ocorridas nas despesas públicas nas áreas de educação, saúde, segurança pública e sistema prisional. Os resultados encontrados evidenciam claramente que o fenômeno migratório gerou pressões intensas sobre o orçamento estadual, resultando em mudanças significativas tanto no volume quanto na alocação interna dos recursos públicos.

Em termos gerais, foi possível constatar que o estado precisou realizar um grande esforço fiscal, especialmente diante do aumento populacional provocado pela migração venezuelana. Setores essenciais, como saúde e educação, exigiram aumentos contínuos nos gastos com pessoal e investimentos em infraestrutura para atender à demanda crescente. Por outro lado, os resultados revelaram que durante o auge da crise financeira estadual, no período de 2018 a 2020, o governo precisou implementar medidas de austeridade severas, reduzindo temporariamente investimentos e despesas de custeio em vários setores. Essas restrições tiveram consequências claras, reduzindo a qualidade dos serviços oferecidos tanto para a população migrante quanto para a população residente local.

A recuperação observada a partir de 2021, com retomada expressiva dos investimentos públicos e aumento das contratações efetivas nos setores analisados, indica que o estado buscou superar o período de ajuste fiscal mais crítico. Contudo, os resultados apontam que essas ações não foram suficientes para suprir completamente as demandas acumuladas durante os anos anteriores, sugerindo a necessidade de continuidade e reforço dos investimentos nos próximos anos.

Outro ponto relevante identificado na análise diz respeito à ausência de suporte financeiro específico e suficiente por parte do governo federal, especialmente nos momentos mais críticos. Embora iniciativas como a Operação Acolhida tenham reduzido parte do impacto direto da migração sobre as finanças estaduais, os custos continuaram expressivos, exigindo que o estado sacrificasse recursos de outros setores igualmente essenciais.

Desse modo, os resultados aqui apresentados reforçam a importância do fortalecimento da cooperação federativa, com mecanismos mais eficazes e tempestivos de transferência financeira para estados e municípios em situações semelhantes. Recomenda-se ainda a construção de políticas públicas estruturadas, não apenas de caráter emergencial, para garantir o acolhimento humanitário e sustentável dos migrantes, sem comprometer a capacidade fiscal e administrativa das regiões receptoras.

Finalmente, este estudo contribui significativamente para a literatura econômica e para o debate sobre políticas públicas migratórias e orçamentárias ao fornecer evidências empíricas e detalhadas sobre os desafios enfrentados por Roraima. As lições extraídas deste caso podem auxiliar na preparação e resposta a futuras crises migratórias, tanto no contexto brasileiro quanto em outras regiões do mundo que enfrentam ou poderão enfrentar desafios semelhantes.

6. Referências

1. ACNUR-FVG. A economia de Roraima e o fluxo venezuelano: Evidências e subsídios para políticas públicas. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2020.
2. BANCO MUNDIAL. Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo. Colombia: Banco Mundial, 2018.
3. CAPISTRANO, É. R. S.; BENEDETTI, M. S. G.; OLIVEIRA, A. F. A.; ROCHA, K. C. S.; ALVES, M. G. S.; LAMOUNIER, E. U. F. Imigração e Tuberculose em Estado Brasileiro de fronteira: caracterização epidemiológica dos casos entre imigrantes venezuelanos no estado de Roraima. São José dos Pinhais: Seven Publicações LTDA, 2023.
4. CATTANEO, C.; TELLES, V. S. (Orgs.). Migração Venezuelana – Roraima como epicentro dos deslocamentos. [S. l.]: ioles.com.br/boca, 2025.
5. ESPINDULA, J. M. O. Federalismo e imigração: estudo de caso da imigração venezuelana a Roraima. Análise de como o federalismo brasileiro tem trabalhado para dar suporte ao estado para alocação dos imigrantes. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2019. (Monografia).
6. FIGUEIREDO, E. A. de. Reflexões iniciais sobre os efeitos econômicos da entrada massiva de imigrantes venezuelanos no estado de Roraima. Brasília: Ipea, 2022.
7. IOM. World Migration Report 2020. [S. l.]: IOM, 2020. Disponível em: www.iom.int/wmr-2020. Acesso em: 18 jun. 2019.
8. IPEA. Imigração Venezuela-Roraima: evolução, impactos e perspectivas. Brasília: Ipea, 2021. DOI: https://dx.doi.org/10.38116.\ridirur.imigracaovenezuela-roraima
9. MENDES, M.; GASPARINI, C. E. Federalismo fiscal e imigração humanitária: uma proposta de mecanismo de equalização para o caso de Roraima. [S. l.], 2023.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

O Termo de Execução Descentralizada como Instrumento de Descentralização de Créditos

- **Fillipe Fernando Gomes de Oliveira**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: fillipefernandoo@gmail.com
- **Isadora Mendes Costa**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: isaadoramcosta@gmail.com
- **Felliphy Rammon Queiroz Ferreira**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: felliphyqueiroz@gmail.com
- **Simone Costa da Silva**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: simonecostasop@gmail.com

Resumo

O Termo de Execução Descentralizada (TED) é um dos principais instrumentos para a descentralização de créditos orçamentários entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Regulamentado na União pelo Decreto nº 10.426/2020, o TED permite que a unidade descentralizadora transfira recursos para a unidade executora sem a necessidade de convênios ou contratos, simplificando a gestão dos créditos públicos e garantindo maior eficiência na alocação dos recursos.

A descentralização de créditos orçamentários é essencial para conferir flexibilidade e agilidade à execução do orçamento, permitindo que órgãos e entidades realizem despesas sem a necessidade de constantes readequações formais. No entanto, sua implementação enfrenta desafios, como dificuldades operacionais, resistência administrativa e complexidade normativa, que podem gerar atrasos e comprometer a eficiência do gasto público.

A falta de padronização nos procedimentos entre os órgãos, somada à integração limitada dos sistemas, dificulta a tramitação dos créditos descentralizados. Além disso, o monitoramento rigoroso para garantir conformidade com normas fiscais e legais exige capacitação contínua dos gestores e aprimoramento dos mecanismos de controle.

Apesar dos desafios, os resultados positivos da descentralização são evidentes. O uso do TED permite maior celeridade na execução das despesas, aprimorando o atendimento das demandas institucionais, especialmente em áreas estratégicas como educação e segurança pública. Além disso, reduz gargalos burocráticos, fortalece a governança e amplia a eficiência da gestão orçamentária.

Este estudo busca analisar o impacto do TED na descentralização de créditos orçamentários em Alagoas, apresentando seus benefícios, enfatizando os desafios enfrentados na sua implantação e possíveis melhorias que podem ser feitas. Avaliando a efetividade do TED na execução do orçamento estadual, propondo diretrizes que possam aprimorar seu uso como ferramenta estratégica na administração pública.

Palavras-chave: Termo de Execução Descentralizada; Descentralização de créditos orçamentários; Execução orçamentária; Gestão pública; Transferência de recursos.

1. INTRODUÇÃO

A gestão orçamentária eficaz é fundamental para a administração pública, influenciando diretamente a qualidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos. A descentralização de créditos orçamentários surge como uma estratégia para aprimorar a execução das despesas, promovendo maior agilidade e flexibilidade na gestão financeira.

De acordo com Giacomoni (2017), o orçamento público é uma ferramenta que reflete as escolhas políticas e econômicas de um governo, estabelecendo prioridades e direcionando a alocação de recursos para atender às necessidades da sociedade. Nesse sentido, a boa condução do processo orçamentário representa um fator determinante para o alcance dos objetivos governamentais e para a consolidação da responsabilidade fiscal.

O Termo de Execução Descentralizada (TED), regulamentado pelo Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020, é um instrumento jurídico que formaliza a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Conforme definido na legislação, o TED permite a execução de programas, projetos e atividades de interesse comum, conforme estabelecido em plano de trabalho, sem a necessidade de celebração de convênios. Mendes (2016) ressalta que o TED representa um avanço na legislação orçamentária ao simplificar a transferência de recursos públicos entre entes federativos e possibilitar maior eficiência administrativa.

No Estado de Alagoas, o Termo de Execução Descentralizada (TED) já é previsto na legislação orçamentária estadual desde 2021, tendo sido incorporado de forma contínua nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e regulamentado por decretos executivos anuais. A versão mais recente, a Lei nº 9.342, de 23 de julho de 2024 (LDO/2025), reafirma o TED como o instrumento formal para ajustes de descentralização de créditos entre órgãos, entidades e poderes integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado, desde que haja finalidade específica e interesse comum entre as partes. O Decreto Estadual nº 100.553, de 7 de janeiro de 2025, disciplina a execução orçamentária do exercício corrente, detalhando os mecanismos de descentralização interna e externa, os critérios contábeis e os requisitos de controle, como a obrigatoriedade de prestação de contas. Esses normativos não apenas asseguram a legalidade do TED no plano estadual, como também demonstram o compromisso do Estado com uma gestão mais integrada, transparente e eficiente dos recursos públicos.

A implementação do TED, tanto na esfera federal quanto estadual, busca não apenas otimizar os processos administrativos, mas também assegurar que a execução dos recursos ocorra em conformidade com as diretrizes orçamentárias e os princípios da administração pública. Ao facilitar a cooperação entre diferentes órgãos e entidades, o TED contribui para a melhoria da gestão pública e para a entrega mais eficaz de serviços à sociedade.

2. OBJETIVOS

Este estudo busca analisar o impacto do TED na descentralização de créditos orçamentários em Alagoas, apresentando seus benefícios, enfatizando os desafios enfrentados na sua implantação e possíveis melhorias que podem ser feitas. Avaliando a efetividade do TED na execução do orçamento estadual, propondo diretrizes que possam aprimorar seu uso como ferramenta estratégica na administração pública.

3. METODOLOGIA

Este artigo foi desenvolvido a partir de uma abordagem qualitativa e exploratória, com o objetivo de analisar a aplicação do Termo de Execução Descentralizada (TED) como instrumento de descentralização de créditos orçamentários no setor público, com ênfase na experiência do Estado de Alagoas. A pesquisa fundamentou-se em revisão documental e bibliográfica,

envolvendo o exame de legislações (Decretos Federais e Estaduais, Leis de Diretrizes Orçamentárias), manuais técnicos, publicações institucionais, artigos acadêmicos e pareceres disponíveis em plataformas oficiais, como o site do Governo Federal, o repositório da Controladoria-Geral da União (CGU) e a Revista da Escola Superior da Advocacia-Geral da União (AGU).

Complementarmente, foram analisados dados extraídos diretamente do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Alagoas (SIAFE/AL), permitindo observar variações orçamentárias relacionadas à implementação do TED em casos práticos, como os contratos de combustíveis e de serviços de internet. O uso de relatórios gerenciais e documentos administrativos forneceu suporte empírico à análise dos efeitos e desafios enfrentados na adoção do instrumento no âmbito estadual. A metodologia adotada permitiu a identificação de avanços, limitações e oportunidades de melhoria, contribuindo para uma avaliação crítica e propositiva da política de descentralização orçamentária.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Evolução do Termo de Execução Descentralizada como Instrumento de Descentralização de Créditos:

A descentralização de créditos orçamentários têm se mostrado uma estratégia essencial para a modernização da gestão pública brasileira, permitindo que diferentes órgãos e entidades da administração pública colaborem na execução de políticas e programas de interesse comum. Nesse contexto, o Termo de Execução Descentralizada (TED) consolidou-se como o principal instrumento jurídico-administrativo para formalizar esse tipo de cooperação no âmbito federal, com repercussões significativas também nas esferas estaduais e municipais.

Origem e Transformação Legislativa:

A origem do TED remonta ao Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que tratava da celebração de convênios e outros ajustes entre entes públicos e entidades privadas sem fins lucrativos. Naquele momento, utilizava-se a nomenclatura "Termo de Cooperação", que já previa a descentralização de créditos entre órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. A necessidade de criar um modelo mais ágil e próprio para essa finalidade levou à reformulação do instrumento.

Essa mudança de perspectiva culminou no Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013, que formalizou a transição de nomenclatura, substituindo o termo "Termo de Cooperação" por "Termo de Execução Descentralizada" (TED). A mudança foi mais do que simbólica: buscava destacar o caráter operacional do instrumento e diferenciá-lo dos convênios, com os quais até então era frequentemente confundido. O TED passou, então, a ser reconhecido como um mecanismo específico de gestão orçamentária entre entes da própria administração pública federal, com escopo e regras próprias.

A regulamentação atual encontra-se no Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020, que consolidou e detalhou as normas aplicáveis ao TED. Esse decreto trouxe avanços importantes ao estabelecer exigências formais como a obrigatoriedade de plano de trabalho, a definição clara das competências das unidades descentralizadora e executora, e a obrigatoriedade de prestação de contas, reforçando os princípios da legalidade, eficiência, economicidade e transparência. Além disso, o Decreto incluiu inovações como a previsão de controle interno desde a celebração até a execução do ajuste, e a vedação à subcontratação ou terceirização do objeto, salvo exceções expressamente previstas em lei.

Reflexões Doutrinárias e Abordagens Institucionais:

O TED também passou a ser objeto de reflexão e análise no meio acadêmico e técnico. Mendes (2016), em artigo publicado pela *Revista da Escola Superior da AGU*, destaca que a principal contribuição do TED foi romper com a dependência de instrumentos tradicionalmente utilizados com entes privados, permitindo que a execução orçamentária entre unidades da administração pública ocorresse com maior agilidade e segurança jurídica.

Na mesma linha, Azevedo (2018), em publicação da *Controladoria-Geral da União*, observa que o TED representa um avanço normativo importante ao estabelecer diretrizes claras para a transferência de créditos, ao mesmo tempo em que reforça a responsabilidade técnica e o controle sobre a execução descentralizada. A autora aponta que o instrumento fortalece a coordenação entre órgãos públicos, amplia a eficiência administrativa e contribui para a melhoria na gestão de políticas públicas descentralizadas.

Além disso, o TED passou a ser um instrumento frequentemente utilizado para a execução descentralizada de ações em políticas públicas estratégicas, como educação, segurança alimentar, ciência e tecnologia e proteção ambiental. O próprio Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), por meio da Plataforma +Brasil, mantém um módulo dedicado à gestão e à consulta pública dos TEDs celebrados, com funcionalidades voltadas à transparência e à fiscalização da execução.

Expansão do Modelo em Âmbito Subnacional:

Embora regulamentado inicialmente no âmbito federal, o modelo do TED influenciou diretamente a estruturação de instrumentos semelhantes em estados e municípios. Essa expansão para outros entes da federação reforça o TED como um modelo de gestão cooperativa do orçamento público, adaptável às diferentes realidades administrativas e capaz de induzir boas práticas em planejamento, controle e execução das despesas.

Análise Comparativa com Outros Instrumentos de Descentralização:

Antes da adoção sistemática do Termo de Execução Descentralizada (TED), a administração pública utilizava uma variedade de instrumentos para realizar a descentralização de recursos entre órgãos e entidades. Dentre eles, destacam-se os convênios interinstitucionais, as Portarias Conjuntas e os créditos suplementares. Apesar de úteis em determinados contextos, esses instrumentos apresentavam limitações relevantes quando comparados ao TED.

Os convênios, por exemplo, exigem procedimentos mais burocráticos, incluindo análise jurídica prévia, cláusulas obrigatórias, registros em sistemas de controle federal (como o SICONV, na esfera da União) e etapas de pactuação que tornam o processo mais lento. São mais adequados a parcerias entre entes com natureza jurídica distinta ou quando há transferência de recursos entre entes federativos, o que não é o caso em descentralizações intragovernamentais entre unidades da mesma esfera de poder.

As Portarias Conjuntas, por sua vez, eram bastante utilizadas no Estado de Alagoas antes da regulamentação do TED. Embora permitissem o registro da cooperação entre órgãos, não garantiam padronização processual. Além disso, dificultavam o acompanhamento das transferências no sistema financeiro e não dispunham de critérios claros para prestação de contas, o que comprometia o controle e a transparência da execução.

Já a suplementação de dotação orçamentária por meio de créditos suplementares, embora tecnicamente válida, não formaliza a corresponsabilidade entre as partes nem assegura o vínculo do gasto a um plano de trabalho pactuado. Nesse formato, o órgão que recebe os recursos adicionais não está necessariamente comprometido com metas definidas em conjunto com a unidade descentralizadora, o que pode comprometer o alinhamento institucional e dificultar o controle de resultados. Diferentemente do TED, esse mecanismo não pressupõe planejamento compartilhado, pactuação prévia de objetivos ou prestação de contas estruturada entre as partes.

Diferentemente desses instrumentos, o TED oferece um modelo padronizado, com respaldo normativo, plano de trabalho obrigatório, critérios de acompanhamento e prestação de contas, reforçando a lógica de governança e de execução colaborativa. Ao estruturar a descentralização com base em diretrizes claras e fluxos bem definidos, o TED promove não apenas a eficiência administrativa, mas também a responsabilização dos gestores por resultados compartilhados.

O TED como Ferramenta de Governança Fiscal e Eficiência na Gestão:

Além de seu papel operacional na descentralização de créditos, o Termo de Execução Descentralizada (TED) representa um importante instrumento de governança fiscal, ao alinhar-se aos fundamentos da gestão responsável e transparente dos recursos públicos. A exigência de planejamento prévio, por meio de plano de trabalho com metas e cronograma, aproxima o TED do conceito de ação governamental orientada a resultados, reforçando a função estratégica do orçamento público.

Sua aplicação está diretamente conectada ao princípio da transparência da gestão fiscal, previsto no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao garantir que a transferência de recursos entre unidades esteja formalizada, registrada em sistemas oficiais e passível de acompanhamento. Isso permite maior previsibilidade e facilita o controle por parte das instâncias internas e externas.

Além disso, a exigência de prestação de contas formalizada e a possibilidade de devolução de recursos não utilizados evidenciam o compromisso com o uso racional e eficiente dos recursos. Tais mecanismos contribuem para evitar a fragmentação orçamentária, fortalecem a cultura de corresponsabilidade e evitam distorções nos indicadores fiscais.

Nesse sentido, o TED deve ser compreendido não apenas como um instrumento administrativo, mas como um mecanismo de integração entre planejamento, execução e controle, contribuindo para que a gestão orçamentária ocorra de forma mais alinhada com os objetivos institucionais e os limites fiscais do Estado.

Conceito de Termo de Execução Descentralizada (TED):

A gestão pública moderna busca constantemente aprimorar a eficiência e a cooperação entre seus diversos órgãos e entidades. Nesse contexto, o Termo de Execução Descentralizada (TED) se destaca como um instrumento jurídico-administrativo que formaliza a descentralização de créditos orçamentários entre órgãos e entidades da administração pública, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Definição e Características do TED:

O TED é utilizado para a execução de ações de interesse recíproco, permitindo que órgãos e entidades públicas colaborem na implementação de programas, projetos e atividades sem a necessidade de celebrar convênios. Suas principais características incluem:

- **Formalização da Descentralização**: O TED oficializa a transferência de recursos entre órgãos e entidades públicas, estabelecendo claramente as responsabilidades de cada parte envolvida.
- **Plano de Trabalho Detalhado**: A elaboração de um plano de trabalho é obrigatória, contendo a descrição do objeto, justificativa, metas, cronograma físico-financeiro e plano de aplicação dos recursos.
- **Execução de Ações de Interesse Comum**: O TED viabiliza a implementação de programas, projetos e atividades que sejam de interesse mútuo entre as partes, promovendo a cooperação técnica e financeira.
- **Dispensa de Convênios**: Diferentemente dos convênios tradicionais, o TED simplifica o processo de transferência de recursos, dispensando a celebração de convênios e permitindo maior agilidade na execução das ações.

Importância da Descentralização na Gestão Pública:

A descentralização é fundamental para a modernização e eficiência da gestão pública. Ao permitir que decisões e execuções sejam realizadas mais próximas da realidade local, a descentralização contribui para:

- **Agilidade na Execução de Políticas Públicas**: Órgãos locais podem responder de forma mais rápida e adequada às demandas específicas de suas regiões.
- **Otimização dos Recursos Públicos**: A descentralização possibilita uma alocação mais eficiente dos recursos, reduzindo desperdícios e direcionando investimentos conforme as necessidades locais.
- **Fortalecimento da Cooperação Interinstitucional**: Instrumentos como o TED promovem a colaboração entre diferentes esferas e entidades governamentais, potencializando resultados e compartilhando responsabilidades.

Exemplos de Aplicação do TED:

A utilização do Termo de Execução Descentralizada (TED) em diferentes unidades da federação tem demonstrado sua relevância como instrumento de modernização da gestão pública, promovendo a cooperação interinstitucional e a execução célere de políticas públicas. O TED permite que entidades com competências complementares somem esforços para o alcance de objetivos comuns, potencializando o uso de recursos e evitando a sobreposição de estruturas administrativas.

No Distrito Federal, por exemplo, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República celebrou TEDs com o Comando da Aeronáutica para garantir o transporte aéreo presidencial. A parceria é executada pelo Grupo de Transporte Especial (GTE), demonstrando a capacidade do TED de viabilizar ações estratégicas de Estado com elevado nível de coordenação operacional e segurança institucional (FAB, 2023).

Já no Rio Grande do Sul, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) firmou parceria com o Ministério das Comunicações para a criação de

um Centro de Recondicionamento de Computadores (CRC) no Parque Tecnológico Zenit. O projeto integra ações da política nacional de inclusão digital, ao mesmo tempo em que promove sustentabilidade, qualificação profissional e reaproveitamento de equipamentos eletrônicos (MCOM, 2023).

No Mato Grosso do Sul, o Instituto Federal (IFMS) também atuou em colaboração com o Ministério das Comunicações para estabelecer um CRC, ampliando o acesso à tecnologia por populações em situação de vulnerabilidade e fomentando ações de cidadania digital e capacitação técnica de jovens (MCOM, 2023).

Além dessas experiências, outras instituições têm utilizado o TED para fins igualmente relevantes. O Ministério da Agricultura e Pecuária, por exemplo, firmou TEDs com universidades federais — como a UFAL — para execução de projetos voltados ao desenvolvimento territorial sustentável, por meio de ações de extensão rural, pesquisa aplicada e inovação tecnológica voltadas à agropecuária de base familiar e agroecológica (MAPA, 2023).

Esses exemplos reforçam o potencial do TED como mecanismo de descentralização ágil, eficiente e tecnicamente qualificado, permitindo que diferentes entes públicos compartilhem responsabilidades e expertises em prol da efetividade das políticas públicas, sem abrir mão do controle, da legalidade e da transparência.

A Experiência do TED em Alagoas:

No Estado de Alagoas, embora o Termo de Execução Descentralizada (TED) já estivesse previsto nas legislações orçamentárias desde 2021, sua adoção prática e padronizada pelo Poder Executivo só se consolidou a partir de 2023. Até então, as descentralizações de créditos entre órgãos e entidades eram realizadas por diferentes instrumentos e formatos, o que dificultava o acompanhamento, a transparência e a padronização do registro das transferências no Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Alagoas (SIAFE/AL).

Com a publicação de manuais operacionais e a disponibilização de uma minuta padronizada do TED no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), foi instituído um novo fluxo processual para a formalização das descentralizações. Esse novo modelo foi amplamente disseminado por meio de oficinas e capacitações coordenadas pela Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG), promovendo maior uniformidade, controle e eficiência na execução orçamentária descentralizada.

Outro marco importante para a consolidação do TED em Alagoas foi a elaboração e divulgação do *Manual de Orientações para Descentralização Orçamentária*, publicado pela SEPLAG em sua edição de 2025. O documento sistematiza os principais conceitos, dispositivos legais, procedimentos e fluxos operacionais necessários à correta formalização e execução do TED, servindo como referência normativa para os órgãos e entidades da administração estadual. Além de esclarecer as diferenças entre descentralizações internas e externas, o manual orienta detalhadamente quanto ao uso do SEI e do SIAFE/AL, à estrutura obrigatória do termo, à prestação de contas, à tramitação dos processos e às responsabilidades de cada unidade envolvida. Sua publicação contribuiu decisivamente para a padronização das práticas, a segurança jurídica dos atos e o fortalecimento da cultura de planejamento e execução descentralizada.

Complementando o conteúdo do manual, a LDO 2025 (Lei nº 9.342/2024) e o Decreto nº 100.553/2025, que trata da execução orçamentária do exercício corrente, reforçam aspectos operacionais do TED. Entre eles, destaca-se a adoção de um fluxograma padronizado, que orienta todas as etapas do processo — da solicitação à prestação de contas — proporcionando maior previsibilidade e controle. Os normativos também preveem a possibilidade de celebração de termos aditivos, nos casos de readequação de valores, metas ou prazos, assegurando flexibilidade sem prejuízo da conformidade. Além disso, estabelecem diretrizes claras para a devolução dos saldos não utilizados, por meio de estorno no SIAFE/AL, promovendo o equilíbrio da execução orçamentária e o cumprimento das metas fiscais.

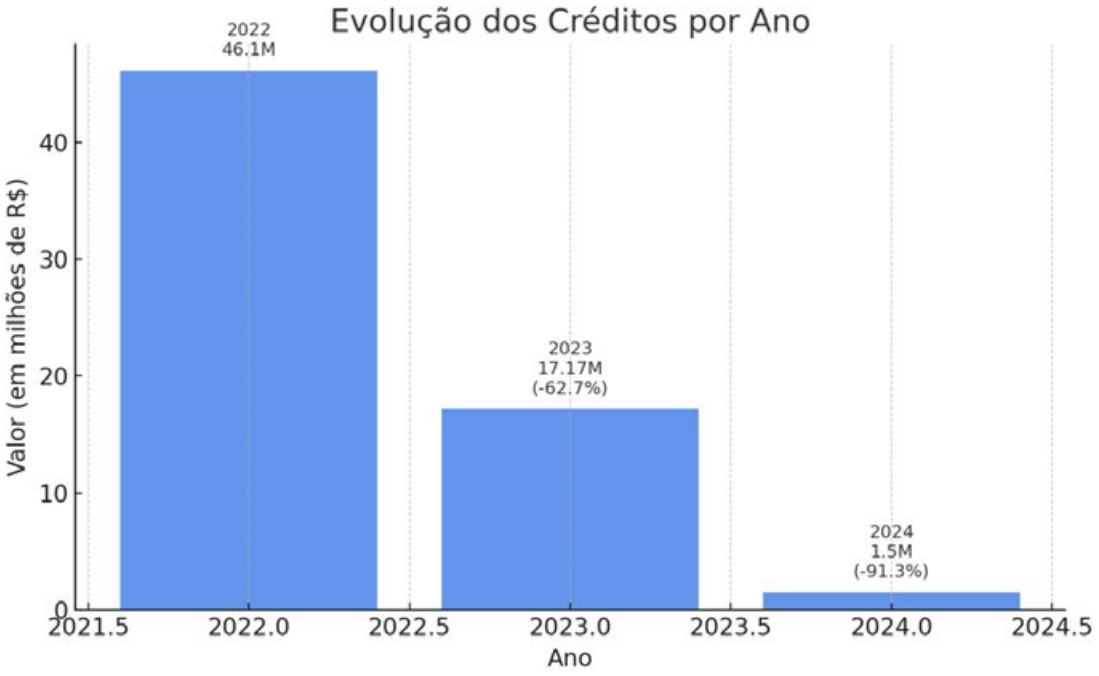
Um dos principais efeitos positivos observados com a implementação do TED foi a redistribuição mais equitativa das despesas comuns a vários órgãos, que até então eram centralizadas em apenas uma unidade. Um exemplo emblemático é a gestão dos contratos de fornecimento de combustíveis, coordenados pela Agência de Modernização da Gestão de Processos (AMGESP). Antes da padronização do TED, a AMGESP arcava com praticamente todas as despesas do contrato. Com a descentralização efetiva via TED, os órgãos usuários passaram a assumir a execução orçamentária proporcional à sua demanda.

Para ilustrar essa mudança, em 2022 a AMGESP recebeu aproximadamente R$ 46 milhões em créditos suplementares para custear as despesas com combustíveis. Já em 2023, após a adoção sistemática do TED, esse valor caiu para pouco mais de R$ 17 milhões. Essa diferença expressiva evidencia o impacto direto da descentralização na redistribuição das responsabilidades orçamentárias e na promoção de maior equilíbrio entre as unidades beneficiárias do mesmo contrato..

No ano seguinte, a experiência bem-sucedida com a descentralização das despesas de combustíveis foi expandida para outras contratações compartilhadas. A partir de 2024, o Termo de Execução Descentralizada passou a ser adotado também para as despesas com serviços de internet, cujo contrato é gerenciado pelo Instituto de Tecnologia em Informática e Informação do Estado de Alagoas (ITEC). Assim como ocorre com os combustíveis, esse contrato atende a diversos órgãos do Poder Executivo Estadual.

Com a formalização de um TED coletivo, as unidades usuárias passaram a assumir, de forma proporcional, o custeio mensal do serviço, descentralizando recursos diretamente para o ITEC. Essa nova dinâmica reduziu significativamente a centralização das despesas em um único órgão e, por consequência, diminuiu a necessidade de sucessivos pedidos de créditos suplementares pela unidade gestora do contrato. A adoção do Termo de Execução Descentralizada como prática padronizada no Estado de Alagoas, especialmente em contratos compartilhados, tem refletido diretamente na racionalização do gasto público e na corresponsabilidade entre os órgãos beneficiários. Essa mudança é evidenciada no gráfico a seguir, que demonstra a redução acumulada de aproximadamente 91,3% no valor de créditos suplementares entre os exercícios de 2022 a 2024, relacionados às despesas com combustíveis.

Figura 1 – Evolução dos Créditos Suplementares (Combustíveis) entre 2022 e 2024.



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do SIAFE/AL.

A análise dos valores demonstra uma queda progressiva nos créditos suplementares destinados ao combustível e serviços de internet:

- Em 2022, o valor foi significativamente elevado, alcançando R$ 46.100.000,00.
- Em 2023, houve uma redução expressiva de aproximadamente 62,74%, totalizando R$ 17.176.676,00; e

- Em 2024, observou-se uma redução ainda mais acentuada de cerca de 91,27% em relação ao ano anterior, com créditos somando apenas R$ 1,5 milhão.

A partir dos dados do gráfico, observa-se uma curva de queda nos valores de créditos suplementares destinados às despesas de combustível. Essa redução evidencia não apenas uma mudança pontual, mas também uma nova lógica de execução orçamentária, mais equilibrada e racional. A queda acumulada de 96,75% entre os exercícios de 2022 a 2024 demonstra a efetividade da descentralização promovida pelo TED, tanto no aspecto orçamentário como na redistribuição de responsabilidades entre os órgãos.

Esse comportamento revela que com a adoção sistemática do Termo de Execução Descentralizada, houve um fortalecimento da cultura de planejamento orçamentário por parte das unidades descentralizadas que passaram a se organizar antecipadamente para custear proporcionalmente os serviços dos quais utilizam. Isso permitiu à unidade gestora AMGESP, uma atuação mais estratégica, voltada para a coordenação do contrato, e não mais sobrecarregada com a totalidade de execução orçamentária. A expressiva redução de necessidade de créditos suplementares minimiza o impacto sobre o orçamento do Estado, contribuindo para maior previsibilidade na alocação dos recursos.

Esse avanço resultou também na redução da burocracia envolvida em sucessivas solicitações de reforço de dotação, promovendo maior agilidade na execução orçamentária e evitando atrasos no pagamento. A formalização do TED, com plano de trabalho e critérios objetivos de rateio, permitiu um controle mais efetivo das despesas, tendo em vista que a racionalização dos créditos aumentou a eficiência da manutenção.

Por fim, os resultados alcançados com os contratos de combustíveis serviram como modelo replicável para os outros contratos compartilhados, como os de serviços de internet. O TED, portanto, deixa de ser apenas um instrumento administrativo e passa a ser compreendido como vetor de transformação estrutural na forma como o Estado executa e compartilha suas responsabilidades orçamentárias/financeiras, ampliando os horizontes para uma Gestão Pública mais colaborativa e transparente.

Além dos casos destacados, atualmente o Termo de Execução Descentralizada é amplamente utilizado no Estado de Alagoas por todos os órgãos, entidades ou unidades administrativas integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Por meio do TED, uma unidade pode delegar a outra a responsabilidade pela execução de uma ação prevista em sua Programação Anual de Trabalho. Essa prática tem se consolidado como instrumento eficaz para o aprimoramento da ação governamental e a otimização dos recursos públicos.

Desafios na Implementação do TED em Alagoas:

A institucionalização do Termo de Execução Descentralizada no Estado de Alagoas representou um importante avanço na modernização da gestão orçamentária, mas sua implementação não ocorreu sem desafios. Inicialmente, as descentralizações de créditos entre órgãos eram realizadas por instrumentos diversos, como Portarias Conjuntas, cujos formatos e exigências variavam de acordo com cada caso. Essa prática gerava insegurança jurídica, dificuldades no acompanhamento das execuções e fragilidade nos mecanismos de controle. A substituição desses instrumentos por um modelo padronizado — com base em minutas únicas e fluxos específicos — exigiu um esforço considerável de adaptação por parte dos órgãos, especialmente em relação à mudança de rotinas e à internalização da nova metodologia.

Além da transição instrumental, também foi preciso enfrentar resistências culturais. Muitos órgãos estavam habituados à lógica da execução centralizada, na qual uma única unidade arcava com a totalidade da despesa de contratos compartilhados. A proposta do TED, ao exigir o rateio proporcional dos custos e o compartilhamento de responsabilidades, representou uma mudança de paradigma. Essa nova lógica gerou dúvidas, incertezas e, em alguns casos, resistência por parte das unidades envolvidas, sendo necessária uma atuação pedagógica por parte da SEPLAG para demonstrar os benefícios do modelo e sensibilizar as lideranças.

Outro desafio significativo foi a assimetria de conhecimento técnico entre as unidades gestoras. Nem todos os servidores estavam familiarizados com os fundamentos legais, os fluxos de tramitação ou as responsabilidades envolvidas na descentralização. Isso levou à necessidade de ações estruturadas de

capacitação, como a produção de manuais operacionais, oficinas práticas e atendimentos técnicos individualizados, promovidos com frequência pela equipe responsável pelo orçamento estadual.

Em síntese, a consolidação do TED como prática corrente em Alagoas exigiu tempo, diálogo e um processo de maturação institucional. Os avanços observados só foram possíveis graças ao comprometimento das equipes técnicas, à coordenação central exercida pela SEPLAG e à disposição das unidades em ajustar suas práticas para promover uma gestão mais eficiente, colaborativa e transparente.

Avanços Potenciais na Aplicação do TED no Estado de Alagoas:

Apesar dos avanços observados nos últimos anos, a utilização do Termo de Execução Descentralizada (TED) no Estado de Alagoas ainda apresenta oportunidades significativas de aprimoramento. O aperfeiçoamento contínuo desse instrumento passa, primeiramente, pela ampliação da capacitação técnica das unidades gestoras, com treinamentos periódicos, materiais didáticos atualizados e canais permanentes de suporte. Essa medida é essencial para garantir o domínio completo sobre os fluxos processuais, os marcos legais, a correta instrução dos processos e a responsabilização de cada ente envolvido.

Outro ponto estratégico é a evolução dos sistemas informatizados, com destaque para a necessidade de aprimoramento do módulo específico do SIAFE/AL voltado à gestão dos TEDs. Dentre as melhorias necessárias, destaca-se a possibilidade de inserção de informações relativas à vigência durante a liberação das regras de descentralização, o que permitiria um controle mais efetivo sobre os prazos de execução e validade dos termos. Essa funcionalidade contribuiria para uma supervisão mais rigorosa da execução orçamentária, possibilitando maior rastreabilidade, redução de erros manuais e maior aderência às regras fiscais e operacionais que regem a descentralização de créditos no Estado.

Além disso, a criação de indicadores de desempenho e relatórios periódicos sobre a execução dos TEDs, o que permitiria avaliar com mais precisão os resultados alcançados, identificar gargalos e embasar decisões sobre a expansão ou ajuste das estratégias. A gestão baseada em evidências pode fortalecer a governança orçamentária e aprimorar o planejamento fiscal.

Outro avanço potencial está na institucionalização de critérios objetivos de rateio, sobretudo em contratos com múltiplos usuários. A definição prévia e transparente de parâmetros técnicos, como consumo médio, número de unidades atendidas ou capacidade orçamentária, pode evitar conflitos, reforçar a previsibilidade e garantir equidade entre os partícipes.

Por fim, a expansão do uso do TED para outras contratações compartilhadas — a exemplo de serviços de vigilância, locação de veículos, telefonia e aquisição de materiais de consumo — representa um caminho promissor. Essa ampliação não apenas potencializa os ganhos de escala, como também estimula a integração entre órgãos com estruturas administrativas semelhantes, promovendo uma administração pública mais colaborativa, menos fragmentada e com maior foco em resultados.

Consolidar o TED como uma ferramenta estratégica de execução orçamentária requer, portanto, uma combinação entre inovação tecnológica, fortalecimento institucional e aprimoramento normativo. Com essas frentes de ação, o Estado de Alagoas poderá consolidar um modelo de descentralização cada vez mais eficiente, transparente e orientado à entrega de valor público.

5. CONCLUSÃO

A análise do Termo de Execução Descentralizada (TED) como instrumento de descentralização orçamentária evidencia seu papel estratégico na modernização da gestão pública, destacando sua capacidade de promover maior agilidade, clareza e corresponsabilidade na execução dos recursos públicos. Mais do que um mero mecanismo administrativo, o TED representa um avanço na governança fiscal ao articular planejamento, execução e controle por meio de instrumentos padronizados, registros sistematizados e prestação de contas obrigatória.

A experiência do Estado de Alagoas demonstra como a institucionalização do TED, aliada à publicação de manuais, fluxos processuais claros e regulamentação normativa por meio de leis e decretos, contribuiu para a padronização das descentralizações e fortaleceu a cultura de gestão orientada a resultados. A substituição de instrumentos anteriores, como as Portarias Conjuntas e suplementações diretas, por termos pactuados com planos de trabalho e metas trouxe mais previsibilidade e controle à execução orçamentária.

Apesar dos desafios enfrentados — como a adaptação de rotinas, a necessidade de capacitação técnica e a resistência inicial de algumas unidades —, os efeitos positivos foram significativos, especialmente na redistribuição de contratos compartilhados, como os de combustíveis e internet. O uso do TED permitiu não apenas reduzir a centralização das despesas, mas também diminuir a necessidade de créditos suplementares, demonstrando ganhos concretos de eficiência e racionalidade fiscal.

A articulação do TED com os princípios da transparência, conforme previsto no artigo 48 da LRF, evidencia seu potencial como ferramenta de controle e governança. Sua expansão para outras áreas da administração pode consolidar uma cultura de cooperação e corresponsabilidade na execução orçamentária, fortalecendo o compromisso com a boa gestão pública.

O aprofundamento contínuo sobre a aplicação do TED contribui para consolidar práticas mais eficientes, transparentes e colaborativas no uso dos recursos públicos em nível estadual. A sustentabilidade da política de Descentralização depende, portanto, da institucionalização de boas práticas, da manutenção de marcos normativos claros e da capacitação contínua dos agentes públicos envolvidos. Com isso, o TED deixa de ser apenas um mecanismo técnico e se consolida como pilar estruturante de uma Administração Pública voltada para o desempenho, a transparência e o uso eficiente dos recursos públicos. A experiência do Estado de Alagoas mostra que, quando bem planejado e operacionalizado, o TED transcende a função burocrática e assume um papel estratégico.

6. Referências

1. ALAGOAS. *Decreto nº 100.553, de 7 de janeiro de 2025*. Dispõe sobre a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Estado de Alagoas para o exercício financeiro de 2025. *Diário Oficial do Estado de Alagoas*, Maceió, 8 jan. 2025.
2. ALAGOAS. *Lei nº 9.342, de 23 de julho de 2024*. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025. *Diário Oficial do Estado de Alagoas*, Maceió, 24 jul. 2024.
3. ALAGOAS. *Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio*. Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Alagoas – SIAFE/AL. Dados extraídos diretamente do sistema em abril de 2025. Maceió: SEPLAG/AL, 2025.
4. AZEVEDO, Eleniza Meireles. Reflexões sobre o Termo de Execução Descentralizada – TED. *Controladoria-Geral da União*, 2018. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/76796. Acesso em: 9 abr. 2025.
5. BRASIL. *Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007*. Dispõe sobre as transferências de recursos da União mediante convênios e outros instrumentos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jul. 2007.
6. BRASIL. *Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013*. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 31 dez. 2013.
7. BRASIL. *Decreto nº 10.426, de 16 de julho de 2020*. Dispõe sobre o Termo de Execução Descentralizada – TED. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 2020. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.426-de-16-de-julho-de-2020-267716528. Acesso em: 9 abr. 2025.
8. BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 9 abr. 2025.
9. FORÇA AÉREA BRASILEIRA. *TED nº 01/2023 – Transporte Aéreo Presidencial*. Gabinete do Comandante da Aeronáutica, 2023. Disponível em: https://www2.fab.mil.br/ted/index.php/gabaer/1627-ted-n-01-2023. Acesso em: 9 abr. 2025.

10. GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

11. MENDES, Michelle Diniz. Termo de Execução Descentralizada – evolução legislativa e aplicabilidade do instrumento. *Revista da Escola Superior da AGU*, v. 8, n. 2, p. 159-178, 2016. Disponível em: https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1110. Acesso em: 9 abr. 2025.

12. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. *Termos de Execução Descentralizada celebrados com universidades federais*. Projeto de desenvolvimento territorial sustentável. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/acesso-a-informacao/convenios-e-ted/termos-de-execucao-descentralizada. Acesso em: 9 abr. 2025.

13. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. *Termos de Execução Descentralizada*. UFRGS – Centro de Recondicionamento de Computadores. Disponível em: https://www.gov.br/mcom/pt-br/acesso-a-informacao/receitas-e-despesas/ted. Acesso em: 9 abr. 2025.

14. MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. *TED com o IFMS para implantação de CRC*. Disponível em: https://www.gov.br/mcom/pt-br. Acesso em: 9 abr. 2025.

15. PLATAFORMA +BRASIL. *Módulo TED*. Ministério da Gestão e da Inovação. Disponível em: https://www.gov.br/plataformamaisbrasil. Acesso em: 9 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Planejamento orçamentário: racionalização das despesas públicas

• **Juliana d'Escoffier di Stasio**
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: juliana.stasio@planejamento.rj.gov.br

• **Michelle Bittencourt Guimarães**
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: michelle.guimaraes@planejamento.rj.gov.br

Resumo

No orçamento público, a busca pelo equilíbrio econômico-financeiro passa pela qualidade da despesa através de um planejamento eficiente e um monitoramento contínuo da execução orçamentária. Ordinariamente ocorrerá um conflito entre a racionalização dos gastos e as demandas crescentes de políticas pela sociedade. Por isso, a preocupação não deve ser apenas em realizar uma redução de custos simplesmente, mas que esta medida não prejudique o andamento das atividades e se destinem corretamente ao enfrentamento dos problemas. Ao longo de um exercício, apesar da despesa fixada, é possível promover uma flexibilização dos recursos previstos para suprir eventuais mudanças nas estratégias governamentais. Dentre as possibilidades de implementar esta adequação encontra-se o remanejamento da dotação orçamentária. Contudo, um quantitativo expressivo de realocações de recursos pode refletir uma necessidade de revisão na programação devido a um descompasso no planejamento. O presente trabalho visa apresentar a metodologia aplicada pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro com o objetivo de promover medidas que tornem o planejamento orçamentário mais eficiente, reduzindo o quantitativo de remanejamentos das dotações orçamentárias e impulsionando a racionalização do gasto público. Inicialmente, foi realizado um levantamento de dados até formar um diagnóstico individual e detalhado para cada órgão e entidade do Estado. Na sequência, diversas oficinas de capacitação foram agendadas, estreitando a comunicação com os atores envolvidos no processo orçamentário, assimilando suas demandas e permitindo elencar critérios de priorização na alocação de recursos. Observou-se indício de aprimoramento no planejamento orçamentário decorrente da revisão das iniciativas programáticas e do redesenho de fluxos e rotinas institucionais.

Palavras-chave: Dotação; Planejamento; Racionalização; Recursos.

1. INTRODUÇÃO

A administração pública gerencial e de governança estabeleceu novas diretrizes de gestão ao expor temáticas como accountability[1] e otimização de recursos. Este modelo surgiu da necessidade de superar o modelo burocrático, dinamizando, aperfeiçoando procedimentos e adotando medidas para maior eficiência do gasto público.

Um dos preceitos dessa administração gerencial pode ser observado através do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, o qual explicita os instrumentos de planejamento e orçamento: Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. É a integração desses mecanismos que permite aos gestores públicos obterem uma visão holística sobre as reais necessidades da sociedade e aquelas internas à própria administração.

Nota-se que a Carta Magna indicou um ordenamento a ser seguido entre PPA, LDO e LOA. O ciclo orçamentário aponta que essas peças devem acompanhar uma sequência lógica, apesar de sua periodicidade distinta. Todavia, a LOA vem tomando um protagonismo, promovendo um papel secundário aos demais instrumentos. A Lei Orçamentária, decorrente do PPA e LDO, acaba se destacando como a peça de maior relevância, não sendo o resultado natural desse processo (SOUSA, 2008).

Dos Santos (2024) menciona que há uma problemática quanto à ausência de compatibilidade no fluxo de decisão entre o PPA e a LOA. Na mesma direção, Horta e Shimamura (2023) indicam que essa lacuna de conformidade entre planejamento e orçamento fez com que o PPA perdesse a relevância política e a LOA não tenha um posicionamento estratégico.

Com a peça orçamentária em destaque, os gestores direcionam seu foco para adequar as necessidades da sociedade e da administração dentro de uma lógica que gere um maior benefício sem elevar o gasto, com a melhor qualidade possível. Contudo, inicialmente, deve ser observada a diferença entre o plano e a execução para depois avaliar a despesa sob a perspectiva da eficiência, eficácia e efetividade (MOTTA; MACIEL; PIRES, 2014). Esses obstáculos contribuíram para que a qualificação da despesa e racionalização do gasto público emergissem como temáticas relevantes na agenda governamental.

Muitos pesquisadores defendem a utilização do orçamento base zero[2] para uma revisão completa da alocação de recursos (o que contribuiria para essa racionalização). Em caminho inverso, Furtado (2018) menciona que o processo incremental[3] seria mais simples e com menos custos, direcionando o foco para políticas novas ou mudanças relevantes. Contudo, independente do modelo de orçamento adotado, é possível observar um esforço das instituições governamentais nacionais e internacionais na proposta de monitoramento e racionalização da despesa.

Alguns exemplos podem ser mencionados como *spending review* (Revisão Periódica de Gastos), uma ferramenta que analisa as despesas para aprimorar o orçamento público e a distribuição de recursos (VIEIRA e FORQUESATO, 2023). No caso do Brasil, podemos mencionar o Programa de Racionalização de Gastos Públicos – PRGP instituído em 2006. Abreu e Guimaraes (2014) indicam que este programa visava o compartilhamento de boas práticas entre órgãos e entidades para o uso eficiente dos recursos e o desenvolvimento de estudos voltados à temática de racionalização da despesa. Já Brasil (2021) destaca a importância do Teto de Gastos[4] que trata o racionamento dos gastos públicos quando impõe a descrição de despesas discricionárias e seu enquadramento dentro do orçamento disponibilizado, além da necessidade de reformas legislativas para rever despesas obrigatórias. Concordam Motta, Maciel e Pires (2014) que programas governamentais com muitas despesas de custeio também devem ser considerados.

Esses modelos auxiliam e provocam os gestores a repensar a forma de condução das despesas, aplicando suas diretrizes em cenários adversos. No caso do Governo do Estado do Rio de Janeiro – GOVRJ, desde 2017 encontra-se em vigor o Regime de Recuperação Fiscal. Este fator foi mais um motivador para que os responsáveis pelo orçamentp debruçassem seus esforços buscando promover uma distribuição

1 Forma de controle social associada à responsabilização, transparência e prestação de contas.

2 Método onde o orçamento de um exercício tem as despesas revistas do zero, sem considerar orçamento anterior.

3 Entende-se por incremental o orçamento que tem por base o anterior considerando um ajuste.

4 Medida que impõe um limite de gastos ao Governo.

de recursos de forma mais rigorosa sem deixar de atender os pontos em destaque da agenda política. Para isso, é necessária a colaboração e coordenação dos atores envolvidos no processo de planejamento e execução orçamentária.

Neste sentido, o presente trabalho visa apresentar uma metodologia aplicada pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento- SUBPLO, integrante da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro – SEPLAG, visando a elaboração de um planejamento orçamentário mais eficiente para estimular a racionalização dos gastos e a redução no quantitativo de remanejamento das dotações orçamentárias ao longo do exercício. A SUBPLO atua como instituição central do orçamento, estabelecendo diretrizes aos órgãos e entidades estaduais (setoriais). Dentre suas atribuições encontram-se: propor a política orçamentária, bem como monitorar e avaliar sua execução.

O GOVRJ conta com 33 (trinta e três) órgãos da administração direta e 45 (quarenta e cinco) da indireta[5]. Com a diversidade de áreas de atuação, a conciliação do orçamento estadual realizada pela SUBPLO envolve uma quantidade expressiva de variáveis, sempre visando atender ao bem- estar da população e as demandas da administração. Por isso, nota-se a importância da peça orçamentária estar mais adaptada possível à realidade, resultando em um baixo número de requerimentos para o remanejamento das dotações iniciais, fundamentando o conjunto de despesas apresentadas para determinado exercício.

2. OBJETIVOS

A LOA deve observar princípios orçamentários que visam contribuir com o melhor gerenciamento dos recursos públicos. Essas diretrizes são responsáveis por regras que promovem transparência, eficiência e racionalidade aos processos (ABREU e GUIMARÃES, 2014). A observância a esses dogmas promove uma organização e estabelece mecanismos para evitar desperdícios, priorizar gastos essenciais, assegurar a eficiência dos investimentos e garantir o controle social, ou seja, os principais pilares da racionalização da despesa pública. O cumprimento desses princípios garante o comando das ações dos gestores, especialmente quanto aos gastos orçamentários (FLORES *et al*, 2014).

Nesse ínterim, o presente trabalho visa explicitar a metodologia desenvolvida pela SUBPLO que tem, por objetivo geral, melhorar dioturnamente o planejamento orçamentário atingindo, dentre outros, os seguintes macro-objetivos específicos:

1) Reduzir reprogramações de despesa dispensáveis;
2) Estreitar o relacionamento do órgão central com os setoriais;
3) Aprimorar o plano orçamentário detalhado, prévia do Projeto de Lei Orçamentária Anual-PLOA;
4) Produzir uma LOA mais ajustada às necessidades dos órgãos setoriais;
5) Estimular a racionalização da despesa.

3. METODOLOGIA

O modelo de administração gerencial surge na década de 80, especificamente em 1979 no Reino Unido e é difundido rapidamente pelo mundo, chegando no Brasil em 1995 com o marco do plano diretor de reforma do Estado e modernização da administração pública. A gestão pública passa a seguir os preceitos de transparência visando, não apenas estreitar seus laços com a sociedade, mas com a busca de apresentação de resultados. Neste sentido, a peça orçamentária passou a ser analisada com um viés mais apurado.

Alves (2015) reforça que o orçamento possui uma dimensão administrativa (um instrumento de planejamento) e outra política (alvo de disputas pelos recursos públicos). Neste horizonte, Rocha, Marcelino e Santana (2013) destacam que, durante a elaboração do orçamento, há conflitos dos diversos atores que estão procurando satisfazer suas necessidades. Estes motivos explicitam a existência de um lapso entre as fases de elaboração, execução e ajustes, o que resultaria em situações imprevistas inicialmente, mas realizadas durante o exercício. É possível ter uma diferença entre o que foi previsto e realizado, visto que o orçamento é um instrumento de planejamento (ALVES, 2015).

Uma análise apurada da qualidade da despesa e sua simplificação promoveriam uma redução na diferença entre o que é esperado e a real execução. Para que isto ocorra, diversos procedimentos e variáveis devem ser considerados. Abreu e Guimaraes (2014)

5 Dados de fevereiro/2025.

indicam uma metodologia para analisar as despesas que passam pelas seguintes fases: coleta de dados; análises de consumo, preço e de situação; definição das metas e elaboração dos planos de ação.

Nesta linha, o trabalho em questão utilizou o método dedutivo quantitativo para estruturar um procedimento técnico apresentado pela SUBPLO, composto pelas etapas a seguir:

a) Levantamento de dados;
b) Diagnóstico das despesas;
c) Oficinas de capacitação;
d) Comunicação;
e) Monitoramento das despesas;
f) Redução do remanejamento das dotações e
g) Debate técnico institucional

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para Flores *et al.* (2014), há três propósitos na busca por uma gestão de qualidade: redução de gastos, aprimoramento de resultados e melhoria na eficiência dos processos. A aposta em aplicar a metodologia apresentada visando um planejamento orçamentário mais eficiente objetiva atingir uma redução no quantitativo de remanejamento das dotações. Afinal, um orçamento mais aderente às necessidades reais dos órgãos reflete na alocação de recursos, contribuindo, assim, para a racionalização da despesa em médio prazo, sem comprometer a qualidade ou a quantidade dos serviços oferecidos pela administração pública.

Esse movimento seria um reflexo de critérios de priorização, tendo em vista a necessidade de afinar os objetivos das políticas públicas com os o orçamento disponível em momento de austeridade. As etapas da metodologia apresentada e seus resultados serão apresentados a seguir.

a) Levantamento de dados

Funcionando praticamente como uma premissa, a pesquisa de dados se destina a embasar as informações iniciais sobre um problema. Knaflic (2019) destaca a diferença entre análise exploratória e explanatória. Para a autora, o entendimento dos dados e identificação de pontos relevantes faz parte do viés exploratório. Adicionalmente, Furtado (2018) indica que quando há um sistema de informações apropriado é possível integrar a execução com metas do planejamento e isso contribuiria com a realização de um monitoramento e controle. Assim, informação e estratégia devem estar alinhadas para que consigam contribuir com a tomada de decisões de uma organização (FURTADO, 2018).

No GOVRJ, o Sistema de Planejamento e Gestão – SIPLAG é a ferramenta utilizada para registro, requerimentos e pedidos orçamentários entre o órgão central e os setoriais. A partir de extrações de dados realizou-se uma análise quantitativa das solicitações de movimentação orçamentária registradas no referido sistema entre os anos de 2021 e 2023[6].

A mineração dos dados constantes nos requerimentos registrados no SIPLAG vai além de uma simples contagem — ela permite compreender padrões e comportamentos na execução orçamentária. É nesse contexto que se faz pertinente o debate conceitual sobre os tipos de análise, como os apresentados por Knaflic (2019) e Furtado (2018). Desta forma, avaliar o histórico dessas solicitações permite produzir um diagnóstico que ressalte pontos para melhoria na correlação entre grupo de gasto, ação e fonte de recurso.

Em síntese, foi possível aprender alguns pontos. A primeira questão observada demonstrou que as ações orçamentárias relacionadas às atividades finalísticas necessitam de acompanhamento especial durante os exercícios. Foram identificados casos com disparidades entre planejamento e execução destacando que esse seria um ponto a ser debatido durante a etapa de oficinas de capacitação para melhor compreensão. Constatou-se que medidas de boas práticas destinadas a esse grupo de gasto específico impactariam de forma significativa a redução efetiva do número de remanejamentos, principalmente, quanto aos créditos suplementares.

Outro destaque observado inicialmente se referiu à ausência de padronização de algumas despesas relacionadas ao grupo de gasto de manutenção (L2) e concessionarias (L6). Observou-se que gastos considerados comuns entre as unidades orçamentárias estavam sendo classificados de forma diversa. Esse caso também deveria ser explorado no momento de debate individual para compreender a causa dessa divergência e balizar a orientação técnica. A classificação da despesa no grupo de gasto correto auxilia

6 Dados anteriores não foram considerados pelo impacto da pandemia e estrutura organizacional distinta.

no momento de uma projeção orçamentária, além de permitir a comparação adequada entre a série histórica das despesas de custeio.

Uma análise mais profunda das ações orçamentárias também permitiu identificar a correlação de programas e projetos com a atividade fim de cada unidade, auxiliando o órgão central a conhecer suas demandas e elencar critérios de priorização no momento da alocação de recursos.

b) Diagnóstico das despesas

A partir do levantamento de dados foi possível elaborar um conjunto de perguntas padrão, comuns a todos os órgãos, visando explorar como cada área técnica faz o tratamento das mesmas informações. Para a equipe do órgão central, isso permitiria identificar hiatos na execução que deveriam ser sanados.

Montantes orçamentários relativos a empenho, liquidação, grupo de gasto e fonte de recursos foram analisados. Contudo, o debate de problemas e soluções não poderia se limitar apenas ao comportamento da série histórica desses valores, uma vez que *outliers*[7] e particularidades influenciam a avaliação. Qualquer projeção baseada em uma série histórica que esteja enviesada, perpetuaria incorreções, por isso a importância em conhecer os fatores sazonais apontados pelos órgãos executores.

Em um cenário no qual a revisão de gastos exige critérios técnicos e limites legais bem definidos, torna-se essencial observar como os gestores operam dentro dessas restrições. Para embasar a discussão, os relatórios individuais produzidos contaram com os seguintes tópicos:

I) Cruzamento das informações disponibilizadas nas metas do PPA, visando a compatibilidade dos instrumentos de planejamento e orçamento. Neste caso, foram expostas a meta financeira do PPA para o exercício e a comparação com o orçamento indicado na LOA;
II) Classificação das despesas por grupos. Essa análise foi produzida a partir dos elementos de despesa, os quais foram enquadrados em blocos de gasto similar para uma melhor avaliação no comportamento do gasto;
III) Indicador de políticas públicas relevantes em que o órgão/entidade atua e sua relação com a atividade fim;
IV) Montante empenhado e liquidado por grupo de gasto, ação e fonte de recursos nos últimos 3 (três) anos.

Foram mapeadas ações orçamentárias sem execução ou concorrentes entre órgãos. Houve um trabalho conjunto entre as equipes de planejamento e orçamento do órgão central, conseguindo, durante o período de revisão do PPA 2024-2027, reduzir 35 (trinta e cinco) ações orçamentárias e criar 25 (vinte e cinco) novas, mais adequadas à realidade de cada órgão. Por consequência, as dotações iniciais que essas ações possuíam na LOA puderam ser remanejadas para outras que de fato teriam execução. Isso não apenas reduz a redistribuição das dotações como revisa a série histórica que muitas vezes se encontra influenciada por planos de execução não realizados.

Outro produto decorrente desta metodologia foi a revisão na classificação das funções atreladas às ações orçamentarias. Houve um estudo para melhor adequação entre a classificação funcional, as ações orçamentárias e a finalidade do órgão executor. Essa medida reforça a importância do PPA e LOA como peças indissociáveis para as metas estratégicas do Estado. Tratado como um projeto a parte, o estudo foi desenvolvido por um grupo de trabalho específico, com metodologia própria. Como resultado foram avaliadas 87 (oitenta e sete) ações orçamentárias referentes aos exercícios dos anos 2024 e 2025 com proposta de modificação em 88,5%.

c) Oficinas de Capacitação

O passo seguinte foi o agendamento de diversas oficinas em formato presencial/online para discussão dos pontos levantados. Essa aproximação com a equipe executora permitiu uma visão singular dos problemas enfrentados com a alocação de recursos, escassez e rotatividade de mão de obra especializada, além do mapeamento das áreas em que as equipes de planejamento e orçamento atuam de forma isolada.

Foram realizadas 77 (setenta e sete) oficinas de planejamento orçamentário em um semestre. As apresentações individuais e o tratamento de dados com as

7 Valores anormais que influenciam nos resultados.

pautas mencionadas nos tópicos anteriores, permitiram o conhecimento mais aprofundado das questões internas como contratos em andamentos, projetos futuros e demandas de pessoal. Sabendo das restrições impostas pelo Plano de Recuperação Fiscal, mapear essas questões de forma detalhada são importantes para compor critérios de priorização no momento de distribuição de recursos para a PLOA.

Uma questão relevante apontada refere-se à ausência de integração entre as equipes de planejamento e orçamento em diversos órgãos e entidade. Em inúmeros locais os técnicos responsáveis pela elaboração desses instrumentos em nível setorial não possuem comunicação muito estreita (aspecto menos evidente em órgãos com estrutura pequena). Corrobora Sousa (2008) que a integração entre os processos de planejamento e orçamento promovem uma maior substância. Essa divisão afeta diretamente a capacidade de planejamento implicando em maior descompasso do empenho frente à dotação inicial estimada. Nestes casos em que o órgão executor possui equipes desagregadas, o papel da comunicação do órgão central deveria ser mais eficiente para que a mensagem chegue de forma mais clara e célere aos servidores.

Durante as oficinas, o debate aprofundou-se nos itens elencados no diagnóstico e foi direcionado para conseguir priorizar demandas no momento da produção do PLOA. Desta forma, o mapeamento das necessidades de cada órgão permitiria elencar fatores plausíveis que levassem à distribuição de recursos de uma política em detrimento de outra.

d) Comunicação

As oficinas já demonstravam um estreitamento da comunicação entre o órgão central e os setoriais. Contudo, não foi uma iniciativa inédita. A Rede de Orçamento do Estado do Rio de Janeiro – REDOR está consolidada e bem atuante como disseminador de experiências. Ela é composta pelos profissionais que atuam com a área orçamentária dentro do GOVRJ. A troca de informações é realizada através de sitio eletrônico próprio, e-mail exclusivo e rede social. Dentro da metodologia em questão, a busca seria por um relacionamento mais estreito entre os formuladores do planejamento orçamentário. Uma comunicação mais efetiva permitiria identificar como esses técnicos pensam a distribuição de recursos e como se dá a cultura do orçamento em cada unidade.

> Uma forma de facilitar a compreensão das despesas, bem como sua avaliação e monitoramento, seria a criação de redes de relacionamento entre os órgãos para troca de informações sobre práticas de gestão pública. O compartilhamento de experiências, sejam estas positivas ou negativas, beneficia e propicia o aprimoramento da administração dos recursos públicos, pois permite a implementação de ações com bom êxito sem a necessidade de refazer os estudos aprofundados, bastando uma avaliação da pertinência da replicação da ação, em relação às especificidades de cada órgão. (Maia et al, 2007, pagina 6)

Destaca Maia *et al* (2007) que as redes de relacionamento podem contribuir com a troca de informações, mas elas não são muito efetivas. Conforme mencionado, a REDOR já exercia o papel de relacionar os agentes de orçamento espalhados pelo Estado. Todavia, a aplicação desse novo método exigia uma aproximação diferenciada com o público executor, para conseguir identificar de forma pormenorizada seus anseios e demandas.

De forma interna, a equipe técnica do órgão central foi dividida, onde cada integrante seria responsável por um número limitado de órgãos. Esse viés de comunicação mais personalizada fortaleceu a compreensão dos pedidos de remanejamento, garantindo maior celeridade em seu atendimento e no atendimento de dúvidas.

Neste ponto, também é importante destacar a rotatividade dos técnicos na área indicando que as capacitações devem ser realizadas com maior periodicidade e abordando os assuntos mais comentados na REDOR. Para essa questão, o órgão central incluiu em seu calendário um maior número de eventos com assuntos específicos para um debate mais aprofundado sobre as temáticas.

e) Monitoramento da despesa

Dos Santos (2024) menciona três particularidades que uma revisão de gastos se direciona: verifica as despesas existentes; as prioridades e eficiência e busca uma economia de recursos. Examinar os dispêndios necessita de premissas como bons processos de planejamento e formulação, além de uma

verificação precedente das decisões para um gasto (DOS SANTOS, 2024).

No âmbito da administração pública, a margem para racionalização das despesas se direciona para as discricionárias que são uma parte pequena do orçamento quando comparada às obrigatórias (como pessoal e limites constitucionais de saúde e educação). Por isso, o

monitoramento eficiente é tão importante para promover algum impacto relevante. O acompanhamento da despesa não poderia se limitar à diferença entre planejado e executado, mas deve considerar o contexto, o que seria ideal e o proposto (MOTTA; MACIEL; PIRES, 2014). O montante do gasto, o número de unidade orçamentárias e o volume de solicitações de remanejamento fornecem arcabouço de dados expressivo para compor inúmeras análises. A produção de *dashboards* e planilhas construídas seriam ferramentas estratégicas para o órgão central, permitindo não apenas o acompanhamento dos requerimentos realizados pelos setoriais, mas também a análise crítica de sua real necessidade.

Os elementos de despesa foram enquadrados em -macrocategoria e subcategorias de gasto. Esse trabalho, ainda em andamento, melhoraria a visão analítica dos dados, direcionando o olhar dos gestores às despesas com comportamento diferenciado. Ao oferecer uma base objetiva de dados e indicadores, esses instrumentos fortaleceriam a capacidade de questionamento e validação das demandas, promovendo maior racionalidade na alocação de recursos orçamentários. O monitoramento do gasto permite avaliar se as realocações orçamentárias indicam um planejamento impreciso.

f) Redução do remanejamento das dotações

Conforme mencionado anteriormente, o planejamento orçamentário não está livre de incertezas e mudanças no cenário político e estratégico. Diante das adversidades, torna-se necessário contar com mecanismos legais que proporcionem flexibilidade à gestão orçamentária. Para lidar com eventuais lapsos entre planejamento inicial e a execução, a Lei nº 4.320, de 1964, prevê a possibilidade de abertura de créditos adicionais. Esses instrumentos permitem ajustes formais no orçamento público, viabilizando remanejamentos que respondam a distorções oriundas de falhas no planejamento, alterações estratégicas ou situações imprevistas, como calamidades.

Nesse contexto, os créditos adicionais — em especial os créditos suplementares — constituem mecanismos fundamentais para suprir dotações insuficientes para despesas já previstas ou atender demandas emergentes que não constavam originalmente na peça orçamentária. Os créditos adicionais são utilizados para encobrir falhas de planejamento que emergem no momento da execução do orçamento (ROCHA; MARCELINO; SANTANA, 2013). Eles contribuem para conferir maior flexibilidade e adaptabilidade à gestão fiscal, sem comprometer os princípios legais que regem o orçamento público.

Uma das formas de realizar o acompanhamento desses dados ocorre pelo quantitativo de solicitações de remanejamento solicitadas pelos órgãos setoriais dentro do SIPLAG. No trabalho em questão foram analisados os seguintes tipos de remanejamento: crédito suplementar, alteração de modalidade, alteração de indicador de uso, troca de contingenciamento e modificação orçamentaria.

No GOVRJ, o artigo 6 da Lei nº 10.665 de 2025 autoriza o Poder Executivo Estadual a abrir créditos adicionais provenientes de cancelamento de dotações em percentual de até 20% (vinte por cento), salvo exceções indicadas na própria legislação. A aferição desse percentual ao longo do exercício segue a seguinte equação:

$$\% = (\alpha-\beta)/\gamma$$

Onde:

α = *Total de créditos suplementares com origem em cancelamento de dotação apurados no exercício;*

β = *Suplementações não computadas para o limite;]*

γ = *Dotação inicial da Lei Orçamentária Anual*

Um outro projeto a parte, destacado como estratégico para a Secretaria, foi desenvolvido para acompanhar esses resultados, aferindo a redução dessa alíquota. A extrapolação desse limite ou uma margem muito próxima a ele indicaria uma disfunção do planejamento inicial. Uma vez que as metas fossem alcançadas seria um indício do avanço na qualidade da despesa estadual.

Ainda, durante a troca de informações das oficinas reforçou-se o olhar mais aprofundado que os técnicos deveriam realizar sobre o orçamento, antes

de emitir um requerimento para remanejamento de dotação. Isso envolve avaliar o orçamento disponível para cada ação, contingenciamento e cotas de limite de empenho até que se esgotem todas as possibilidades antes de pedir o crédito suplementar.

Outro apontamento relevante diz respeito ao Limite de Disponibilização de Empenho (LDE). No contexto da execução orçamentária e financeira da Administração Pública, a movimentação orçamentária e a disponibilização do limite de empenho são instrumentos distintos, porém, inter-relacionados. A movimentação orçamentária refere-se à possibilidade de alterar a alocação dos créditos entre unidades gestoras, por meio de remanejamentos, transferências ou transposições, desde que observadas as restrições legais e os limites da legislação orçamentária anual.

Já o LDE está vinculado à projeção e arrecadação das receitas ao longo do exercício e representa a autorização para que os órgãos realizem empenhos. Assim, mesmo que uma unidade possua dotação orçamentária, ela só poderá empenhar até o limite liberado, como forma de assegurar o equilíbrio entre a execução orçamentária e a capacidade financeira do Estado.

Considerando um orçamento deficitário, frequentemente, as unidades setoriais enfrentam diversas dificuldades práticas e operacionais decorrentes da articulação entre os dois instrumentos, tais como: divergência entre orçamento autorizado e limite de empenho disponibilizado. Mesmo com créditos orçamentários disponíveis — inclusive após movimentações internas ou externas — a unidade pode não receber limite de empenho suficiente para executar suas ações, o que acarreta frustração de metas físicas, descumprimento de compromissos pactuados e dificuldades no planejamento e gestão de contratos administrativos. Diante desse cenário, torna-se necessário o aprimoramento dos mecanismos de coordenação entre programação orçamentária e financeira.

Implementar um sistema integrado de gestão orçamentária e financeira promoveria a compatibilização entre o orçamento autorizado e os limites de empenho, com base em critérios técnicos transparentes e previsíveis, priorizando a alocação de recursos conforme metas físicas e compromissos previamente pactuados.

g) Debate técnico institucional

No contexto da administração pública contemporânea, marcada por restrições fiscais, exigência por maior transparência e foco em resultados, o fortalecimento das capacidades institucionais torna-se imprescindível. Nesse sentido, a qualificação contínua dos servidores representa um instrumento estratégico para a melhoria da gestão pública. Durante a aplicação da metodologia proposta, os gestores observaram que o corpo técnico do órgão central necessitava de uma roda de debate recorrente sobre assuntos específicos para balizar o conhecimento e, consequentemente, disseminar as informações aos órgãos setoriais.

Promover a capacitação dos técnicos em orçamento, o alinhamento e a efetividade na execução das políticas institucionais contribuem com um ambiente de aprendizado estruturado, aprimorando suas competências técnicas no que se refere aos princípios, instrumentos e etapas do ciclo orçamentário. Neste sentido, foi institucionalizado no âmbito da Subsecretaria, um período semanal exclusivamente destinado a essa iniciativa.

A compreensão aprofundada do orçamento público permitiu que os servidores realizassem análises mais criteriosas e tomassem decisões fundamentadas, alinhadas às diretrizes estratégicas da instituição e às reais necessidades da sociedade. Houve um estímulo à articulação entre diferentes setores e unidades administrativas, promovendo a troca de experiências e o alinhamento institucional em torno de objetivos comuns, sobretudo no que se refere ao planejamento e à execução orçamentária.

Esta ação contribuiu para minimizar a ocorrência de erros técnicos e operacionais na elaboração, execução e prestação de contas do orçamento, o que resultou em maior eficiência dos processos internos e redução do desperdício de recursos públicos. Por fim, destaca-se que as rodas de debate reforçaram a importância do planejamento como ferramenta essencial de gestão e estimularam a adoção de práticas sistemáticas de monitoramento e avaliação, fundamentais para a melhoria contínua dos serviços prestados à sociedade.

Considerando a constante atualização das normativas legais e diretrizes orçamentárias, esses encontros funcionam como um espaço de atualização e alinhamento, garantindo que os servidores estejam preparados para lidar com as novas exigências legais e institucionais.

Ao investir na formação técnica dos servidores, o Estado não apenas qualifica sua força de trabalho

como fortalece os fundamentos do planejamento governamental e assegura maior eficiência, responsabilidade e transparência na utilização dos recursos públicos. Recomenda-se, portanto, a institucionalização e a continuidade dessas ações formativas como parte integrante das políticas de desenvolvimento.

5. CONCLUSÃO

Todo o planejamento orçamentário realizado a partir da metodologia proposta destina-se a garantir o bem-estar da sociedade e o desenvolvimento econômico. Isso contribui no atendimento das funções alocativa, distributiva e estabilizadora, minimizando imprecisões e garantindo as atribuições do Estado. O registro de boas práticas permitiu consolidar um plano de atuação visando reduzir o quantitativo de remanejamentos requeridos e a formulação de um planejamento orçamentário mais adequado à realidade de cada órgão para os próximos exercícios.

Tais avanços apontam para a importância de institucionalizar essas práticas no ciclo orçamentário, para transformá-las em rotinas permanentes de gestão pública. A consolidação de um modelo orientado por dados, participação qualificada e integração entre áreas técnicas representaria um passo importante rumo à eficiência na alocação dos recursos públicos, especialmente em contextos de restrição fiscal e necessidade de priorização de políticas públicas com alto impacto social.

Conclui-se que todos os objetivos específicos ainda não foram atingidos, acarretando um desafio contínuo em institucionalizar essas práticas, garantindo sua aplicação sistemática nos ciclos orçamentários subsequentes e promovendo uma cultura de planejamento mais robusta e responsiva às demandas sociais. A metodologia adotada contribuiria para o fortalecimento da cultura de planejamento dentro dos órgãos, promoveria maior sinergia entre áreas técnicas e impulsionaria a construção de um orçamento mais estratégico e responsivo às necessidades da sociedade.

Referências

1. ABREU, W.; GUIMARAES, D. Gestão do Orçamento Público Brasília. [Brasília]: Escola Nacional de Administração Pública, 2014. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/2207. Acessado em: 14 abr. 2025.
2. ALVES, G. O orçamento federal entre a realidade e a ficção: as armadilhas à transparência da despesa pública no Brasil. Revista da Controladoria-Geral da União, v. 7, n. 11, p. 128-54, 2015.
3. BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. (Org.). Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015
4. BRASIL. Ministério da Economia. Racionalização dos gastos e reformas estruturais no novo arcabouço fiscal. [Brasília]: Ministério da Economia, 20 out. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/conjuntura- economica/estudos-economicos/2021/ni-racionalizacao--dos-gastos-e-reformas-estruturais-no- novo-arcabouco-fiscal.pdf. Acesso em: 13 abr. 2025.
5. BRASIL. Tesouro Nacional. Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência. [Brasília]: Tesouro Nacional, 01 jul. 2015. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/avaliacao-da-qualidade-do-gasto-publico- e-mensuracao-da-eficiencia/2015/30. Acesso em: 14 abr. 2025
6. DOS SANTOS, R. Revisão do gasto e avaliação da despesa pública na União: avanços recentes e desafios à instituição de práticas consistentes e coordenadas com o progresso orçamentário. [Brasília]: Senado Federal, 01. Ago. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em- discussao/2024-08-27-12-21-06-orcamento-em-discussao_texto-52-final-validado.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.
7. FLORES, L. *et al*. Qualidade nos Gastos Públicos: Um enfoque no Programa Agir, do Ministério Público – RS. Revista ADMpg: Gestão Estratégica. Ponta Grossa, v. 7, n. 2, p.111-118, 2014.

8. FURTADO, R. A busca da racionalidade nas escolhas orçamentárias organizacionais. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2018.
9. HORTA, G.; SHIMAMURA, A. A Melhoria na Qualidade do Gasto Público e o Spending Review. Cadernos, [S.l.], v. 1, n. 10, p. 42-62, fev. 2023. ISSN 2595-2412. Disponível em:
10. <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/220>. Acesso em: 13 abr. 2025
11. KNAFLIC, C. Storytelling com dados: um guia sobre visualização de dados para profissionais de negócios. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019. 256 p.
12. MAIA, A. *et al.* (2007). A importância da melhoria da qualidade do gasto público no Brasil: Propostas práticas para alcançar este objetivo. In II Congresso Consad de Gestão Pública– Painel (Vol. 32).
13. MENDONÇA, O. M. Metodologia de racionalização de gastos aplicada a órgãos públicos baseada na experiência da gestão de despesas do Governo do Estado do Ceará. 2008. 165 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Controladoria) – Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.
14. MOTTA, A.; MACIEL, P.; PIRES, V. Qualidade do gasto público: revisitando o conceito em busca de uma abordagem polissêmica articulada. [Brasília]: Escola de Administração Fazendária, 2014. (Texto para Discussão, n. 18). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3867/1/Qualidade%20do%20gasto%20p%C3%BAbli co%20revisitando%20o%20conceito%20em%20busca%20de%20uma%20abordagem.pdf.
15. Acessado em: 14 abr. 2025.
16. ROCHA, D.; MARCELINO, G.; SANTANA, C. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira Revista de Administração – RAUSP, vol. 48, núm. 4, outubro-dezembro, 2013, pp. 813-827 Universidade de São Paulo São Paulo, Brasil.
17. SOUSA, F. O Caráter Impositivo da Lei Orçamentária Anual e seus Efeitos no Sistema de Planejamento Orçamentário. Brasília, 2008. 59 f. Trabalho de Conclusão de Curso, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/f432346f-eb93-42d0-af9b- 56add80c22b6/content. Acesso em: 13 abr.2025.
18. VIEIRA, C.; ROCHA, F.; FORQUESATO, P. Revisão Periódica de Gastos: Uma Breve. Discussão. Temas de Economia Aplicada. Informações FIPE, 2023.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Plataforma integrada de Planejamento e Orçamento – aplicando ciência de dados na gestão das despesas públicas

- **André Leite Wanderley**
  SEPE – PE, UFPE, Brasil
  andre.leite@sepe.pe.gov.br, andre.wanderley@ufpe.br
- **Hugo Augusto Vasconcelos Medeiros**
  SEPLAG – PE, UFPE, Brasil
  hugo.vasconcelos@seplag.pe.gov.br, hugo.medeiros@ufpe.br
- **Diogo de Carvalho Bezerra**
  SEMOBI – PE, UFPE, Brasil
  diogo.bezerra@semobi.pe.gov.br
- **Hortensia Nunes Braz de Oliveira**
  SEMOBI – PE, Brasil
  hortensia.nunes@semobi.pe.gov.br

Resumo

Este trabalho apresenta a aplicação de ciência de dados na gestão de despesas públicas através de uma plataforma integrada que combina dados de contratos, de orçamento e de finanças, relatórios e painéis dinâmicos e interativos, permitindo melhorar a alocação de créditos e recursos. Com a plataforma, é possível ainda promover a maturidade analítica, com a disponibilização interativa de funcionalidades de descrição, diagnostico, predição e prescrição, de modo que o usuário consiga executar diferentes atividades no mesmo espaço. Foram utilizados dados do sistema fiscal estadual, nos recortes de orçamento, finanças e contratos. Desse modo, tem-se dados de alocação de créditos, de execução orçamentária e financeira, além de dados plurianuais, oriundos dos contratos. Para integração e análise dos dados foram utilizadas técnicas de ciência de dados, especialmente de ETL, Análise exploratória automática de dados, predição de séries temporais e prescrição de alocação orçamentária e financeira a partir de otimização não linear. O principal resultado obtido foi a criação da plataforma integrada, com a disponibilização de todos os contratos do Estado, com possibilidade de filtros orçamentários, como ação e fonte, promovendo a interação do anual (orçamento) para o plurianual (contratos), possibilitando ainda a análise dos microdados de empenho, liquidação (por caixa e por competência) e pagamento. Além disso, a predição das despesas usando séries temporais permite cruzar o planejamento de execução dos contratos com a sazonalidade e a tendência da despesa, obtendo uma análise mais precisa. Finalmente, a construção de um modelo de prescrição a partir de otimização não linear permitiu aplicar as diferentes regras de alocação de créditos de maneira dinâmica e tempestiva, transformando a busca por fontes de anulação para crédito adicional em uma atividade de segundos. Espera-se que este artigo possa contribuir com

a discussão sobre aplicação de ciência de dados para despesas públicas, a partir da disponibilização de uma plataforma integrada que permite execução de tarefas de dados em tempo real, com filtros dinâmicos escolhidos pelo usuário.

Palavras-chave: ciência de dados; contratos; despesas públicas; orçamento; finanças.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta a aplicação de ciência de dados na gestão de despesas públicas através de uma plataforma integrada que combina dados de contratos, de orçamento e de finanças relatórios e painéis dinâmicos e interativos, permitindo melhorar a alocação de créditos e recursos. Com a plataforma, é possível ainda promover a maturidade analítica, com a disponibilização interativa de funcionalidades de descrição, diagnóstico, predição e prescrição, de modo que o usuário consiga executar diferentes atividades no mesmo espaço.

A plataforma Hortênsias é um sistema de gestão da informação que centraliza dados essenciais em um painel de gestão (*dashboard*) e permite consultas via robôs de mensagem (*chatbots*) no WhatsApp para aprimorar a administração orçamentária e financeira do Estado de Pernambuco, utilizando software livre e código aberto, sem custos adicionais de licenciamento.

A plataforma caracteriza-se como uma nova solução tecnológica que integra diferentes bases orçamentárias, fiscais e de prestação de contas, das Secretarias Estaduais de Planejamento (SEPLAG), da Fazenda (SEFAZ), de Administração (SAD) e do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE).

Ao promover o aperfeiçoamento da informação, a plataforma colabora com a melhoria da qualidade do gasto público e o aperfeiçoamento da gestão fiscal, contribuindo significativamente para a modernização da administração pública.

2. OBJETIVOS

A efetividade da administração orçamentária e financeira está diretamente ligada à abrangência, disponibilidade, relevância e utilidade da informação (Cardoso, Aquino, Bitti, 2011; Barcelos, Calmon, 2013; Medeiros et al, 2014), e ao desenvolvimento de ferramentas analíticas e sua posterior integração aos dados, em regras de tomada de decisão (Shick, 2007).

O aprimoramento da administração orçamentária e financeira passa por técnicas mais eficazes de planejamento orçamentário e de programação financeira (Barcelos, Calmon, 2013), como o orçamento por desempenho e o orçamento por competência (Shick, 2007); as quais só podem ser implementadas com a integração de bases de dados, o fácil acesso a informações gerenciais (Barcelos, Calmon, 2013) e a ferramentas analíticas (Shick, 2007).

Podemos dizer que a indisponibilidade de informação e de ferramentas analíticas contribui para que na adminstração orçamentária e financeira brasileira predominem a ausência de regras de planejamento de médio prazo e a prevalência de tomadas de decisão focadas no curto prazo (Tollini, 2021).

Diante desse quadro, e entendendo a importância da utilização

2.1 GERAL:

Apresentar na gestão de despesas públicas através de uma plataforma integrada que combina dados de contratos, de orçamento e de finanças relatórios e painéis dinâmicos e interativos, permitindo melhorar a alocação de créditos e recursos.

2.2 ESPECÍFICOS:

- Discutir a importância da ciência de dados para o setor público;
- Expor os resultados práticos da implementação da ferramenta no processo de acompanhamento de contratos e da despesa pública;
- Incentivar a implementação de produtos que subsidiem o processo de tomada de decisão dos gestores públicos.

3. METODOLOGIA

Foram utilizados dados do sistema fiscal estadual, nos recortes de orçamento, finanças e contratos. Desse modo, tem-se dados de alocação de créditos, de execução orçamentária e financeira, além de dados plurianuais, oriundos dos contratos. Para integração e análise dos dados foram utilizadas técnicas de ciência de dados, especialmente de ETL, Análise exploratória automática de dados, predição de séries temporais e

prescrição de alocação orçamentária e financeira a partir de otimização não linear.

3.1) GERENCIAMENTO DO PROJETO

O produto de software em si foi desenvolvido com base em uma versão adaptada da metodologia ágil Scrum e no uso de softwares de gerenciamento de projetos. O Scrum estrutura-se em artefatos, papéis e cerimônias, com atividades realizadas em sprints, ciclos de trabalho de duração fixa (Schwaber; Sutherland, 2020; Guimarães et al., 2025).

Entre os artefatos, destacam-se o backlog do produto, o backlog da sprint e o incremento do produto. Os papéis compreendem o Product Owner (PO), o Time de Desenvolvimento e o Scrum Master, cada qual com responsabilidades específicas sobre o produto, as atividades e o processo. As cerimônias incluem a planejamento da sprint, reuniões diárias, revisões e retrospectivas, voltadas ao alinhamento e à melhoria contínua.

Autores como Vacari (2015), Rosa e Pereira (2021) e Guimarães et al. (2025) ressaltam que a adoção do Scrum na Administração Pública demanda adaptações às particularidades do setor, como a cultura organizacional rígida, a hierarquização, as restrições de recursos e a capacitação dos funcionários.

Assim, a gestão do projeto é realizada com uma variação do Scrum, em que o gerente de projeto atua como Scrum Master e os cientistas de dados assumem os papéis de Product Owner (PO) e equipe de desenvolvimento. Como POs, os cientistas de dados se responsabilizam pela interface com os demandantes e equipes de negócio, além da pesquisa acadêmica necessária para aprimorar as tarefas analíticas. O cientista de dados líder acumula funções administrativas e técnicas, sendo responsável por definir padrões de desenvolvimento, diretrizes para relatórios e métodos de pesquisa.

Quanto aos artefatos e cerimônias, são utilizados o backlog do produto, o backlog da sprint e o incremento do produto, adaptados para contemplar tanto produtos de software quanto de pesquisa, resultando, neste último caso, em backlogs mais curtos com tópicos de investigação. As sprints são semanais, com reuniões de planejamento e revisão no mesmo dia. Já as retrospectivas ocorrem mensalmente para software e pontualmente na pesquisa, ao final dos achados preliminares e da apresentação final.

3.2) DESENVOLVIMENTO DO SOFTWARE

Do ponto de vista tecnológico, a ferramenta foi desenvolvida em linguagem R com uso do framework Shiny, com servidores da Secretaria Executiva de Monitoramento Estratégico da Secretaria de Projetos Estratégicos (SEME/SEPE). O Shiny (Chang et al, 2024) permite criar aplicações web interativas com funcionalidades como filtros e seletores, visualizações dinâmicas e incorporação de modelos analíticos – como otimização e predição (Wickham; Cetinkaya-Rundel; Grolemund, 2016).

Como é comum em projetos de dados no setor público, o processo de gestão de dados exigiu uma construção customizada, dada a fragmentação dos dados em diferentes silos, com formatos e estruturas distintas (Scott; Gong, 2021).

Assim, foi necessário extrair, tratar e ler (ETL) os dados de diferentes fontes, estruturando-os em um fonte única, já organizada de acordo com as dimensões e métricas disponíveis nos dados (Kimball; Ross, 2013), utilizando uma instância corporativa do Greenplum, em virtude de sua arquitetura distribuída.

Após o ETL, os dados foram submetidos a técnicas de Ciência de Dados, com ênfase em análise exploratória automática (Tukey, 1980; Wickham; Cetinkaya-Rundel; Grolemund, 2016; Staniak; Biecek, 2019) e mineração de padrões textuais (Freitas, Vieira, 2010), permitindo o resgate rápido e dinâmico de diferentes dados e informações usando ou seletores padronizados pelo negócio ou linguagem natural, com os pacotes do R *stringr* (Wickham, 2024) e *stringi* (Gawronski, Münchmeier, 2024).

3.2) PREDIÇÃO – APRENDIZAGEM DE MÁQUINA PARA ANTECIPAÇÃO DE EVENTOS

A predição tinha como foco a identificação e aprendizagem de padrões, e suas consequente extrapolação para antecipar eventos, facilitando o planejamento orçamentário e a execução de intervenções em unidades gestoras.

Assim, o modelo de predição foi desenvolvido a partir da perspectiva de uma aprendizagem supervisionada, tendo em vista a utilização de dados já rotulados, com uma variável contínua (que poderia ser valor liquidado, liquidado por competência ou pago), e duas tarefas: mineração de padrões e predição (Mitchell, 1997).

O algoritmo utilizado foi o *prophet* (Taylor, Letham, 2018), a partir do pacote do R (Taylor, Letham, 2024). Essa escolha derivou do modelo ser de fácil implementação, boa performance (tanto computacional quanto da predição em si) e permitir diversas customizações, como aprender ou não a sazonalidade, considerar mais ou menos os pontos de quebra, dar pesos menores ou maiores para os pontos mais próximos, dentre outros.

Não obstante todas essas características, em virtude dos desafios da predição de valores tão diferentes, com padrão distintos entre grupos de despesa, modalidade, unidades gestoras, etc., foi necessário realizar testes supervisionados por operador humano para ajustar manualmente o modelo, além de oferecer para os usuários os controles sobre a predição – com filtros como variável predita (liquidado por padrão), meses a retirar da predição (1 por padrão), considerar despesas de anos anteriores?, considerar fluxo de caixa?, e ano inicial para ser considerado na modelagem.

Essa conjugação permite análises não somente preditivas, mas de tipo what-if, fazendo com que o usuário possa simular cenários, lidando melhor com incertezas e situações difíceis de prever com modelagens tradicionais (Eisenreich et al, 2011).

3.3) OTIMIZAÇÃO – PESQUISA OPERACIONAL PARA REPROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A otimização tinha como foco localizar rapidamente que células orçamentárias poderiam sofrer anulação de despesa para gerar créditos em outras células orçamentárias de interesse, de acordo com restrições e preferências do negócio.

Nesta etapa do trabalho, foi levantamento requisitos junto às áreas de negócio, conforme proposto por Sommerville (2019), com o objetivo de compreender os critérios operacionais que deveriam ser incorporados à modelagem matemática do problema. A partir dessa análise, foram definidos os seguintes critérios de decisão, fundamentais para a formulação do modelo de otimização:

- Valor demandado – valor a ser anulado em uma ou mais células e posteriormente creditado em outra subação de destino;
- Fixar modalidade – restrição de que os valores anulados devem manter a mesma modalidade de aplicação;
- Fixar grupo de despesa – exigência de que a movimentação ocorra dentro do mesmo grupo de natureza da despesa;
- Fixar ação – vinculação obrigatória a subações pertencentes à mesma ação orçamentária;
- Usar fonte 500 – prioridade ou obrigatoriedade de utilização de recursos da fonte 500;
- Limite para retirada – percentual máximo permitido para anulação em uma célula, podendo variar entre 25%, 50%, 75% ou 100%;
- Inversão de fonte – possibilidade (ou não) de que a anulação ocorra entre fontes distintas;
- Natureza do saldo – definição se o saldo considerado será o saldo orçamentário total ou o saldo da programação financeira.

Essas diretrizes foram usadas para a conversão das regras de negócio em restrições formais de um modelo de otimização. Ao representarem preferências operacionais e condicionantes legais do processo orçamentário, essas regras possibilitam, por exemplo, priorizar a retirada de recursos de subações pertencentes à mesma ação, sem alterar a fonte original dos recursos, sobretudo preservando a fonte 500, que possui maior flexibilidade de uso.

O problema foi formulado como um modelo de Programação Linear Inteira Mista (PLIM), com o objetivo de minimizar o número de células utilizadas como doadoras, ponderando o esforço relativo de cada operação de anulação. A resolução do modelo foi realizada por meio do solver Bonmin (Basic Open-source Nonlinear Mixed Integer Programming), ferramenta de código aberto reconhecida pela sua eficiência em problemas de otimização inteira mista (D'Ambrosio & Lodi, 2013).

A implementação foi feita no ambiente R, utilizando os pacotes `ompr`, `ompr.roi`, e `ROI.plugin.glpk`, que possibilitam a integração de modelos matemáticos com aplicações interativas. A escolha por essa abordagem fundamenta-se na capacidade de automação da modelagem e recalculabilidade em tempo real, integrando a lógica da pesquisa operacional aos fluxos de trabalho digitais (Schrijvers, 2023a, 2023b; Theuss & Schwendinger, 2023).

Assim, chegamos ao seguinte modelo de otimização

a) Variáveis de Decisão

- $x_i \in \mathbb{R}^+$: Quantidade de recurso a ser anulada (retirada) da célula i, para realocação.

- Tipo: contínua
- Domínio: $x_i \geq 0$

b) Variáveis Auxiliares

- $w_i \in \{0, 1\}$: Variável binária que indica se a célula i foi utilizada como fonte doadora.
- $w_i = 1$ se $x_i > 0$, caso contrário $w_i = 0$

c) Função Objetivo

- Minimizar o número de células doadoras utilizadas, ponderando inversamente pela sua capacidade de retirada:
- $\min \sum_i (\max(u) / u_i) \times w_i$
- Em que:
- u_i: capacidade de retirada da célula i (variável 'use')

d) Restrições

1. Atendimento Exato da Demanda:

$\sum_i x_i = D$

(A soma das retiradas deve ser igual à demanda informada)

2. Limite Máximo de Retirada por Célula:

$x_i \leq \alpha \times u_i \quad \forall i$

($\alpha \in [0,1]$ representa o limite de retirada, como 0.25, 0.5, etc.)

3. Coerência entre uso e retirada:

a) $D \times w_i \geq x_i \quad \forall i$

(Se $x_i > 0$, então $w_i = 1$)

b) $w_i \leq x_i \; \forall i$

(Se $w_i = 0$, então $x_i = 0$)

e) Outras Restrições com Base nas Regras de Negócio

- Fixação de Modalidade / Grupo / Ação / Fonte: Aplicadas como restrições adicionais ao conjunto viável de células.
- Natureza do saldo: Definido pela escolha de u_i como saldo orçamentário ou saldo da programação financeira.

A utilização de técnicas de Pesquisa Operacional, especialmente a Programação Linear, justifica-se pela necessidade de alocar de forma ótima recursos financeiros limitados, sob múltiplas restrições legais e operacionais. Essa abordagem garante soluções consistentes, transparentes e reproduzíveis, com alto potencial de apoio à tomada de decisão em ambientes governamentais.

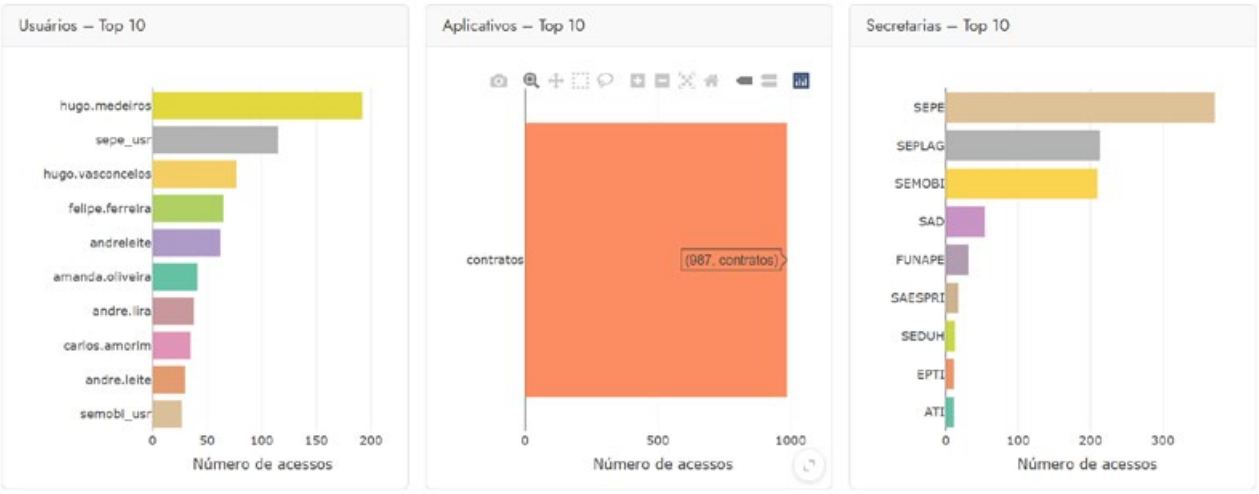
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O principal resultado obtido foi a criação da plataforma integrada, com a disponibilização de todos os contratos do Estado, com possibilidade de filtros orçamentários, como ação e fonte, promovendo a interação do anual (orçamento) para o plurianual (contratos), possibilitando ainda a análise dos microdados de empenho, liquidação (por caixa e por competência) e pagamento. Além disso, a predição das despesas usando séries temporais permite cruzar o planejamento de execução dos contratos com a sazonalidade e a tendência da despesa, obtendo uma análise mais precisa. Finalmente, a construção de um modelo de prescrição a partir de otimização não linear permitiu aplicar as diferentes regras de alocação de créditos de maneira dinâmica e tempestiva, transformando a busca por fontes de anulação para crédito adicional em uma atividade de segundos.

A plataforma Hortênsias caracteriza-se como um sistema de gestão da informação que centraliza informações essenciais de diferentes bases orçamentárias, fiscais e de prestação de contas, da SEPLAG, SEFAZ, de SAD e do TCE-PE, em um painel de gestão (*dashboard*), e permite consultas via robôs de mensagem (*chatbots*) no WhatsApp, para aprimorar a administração orçamentária e financeira do Estado de Pernambuco, utilizando software livre e código aberto, sem custos adicionais de licenciamento.

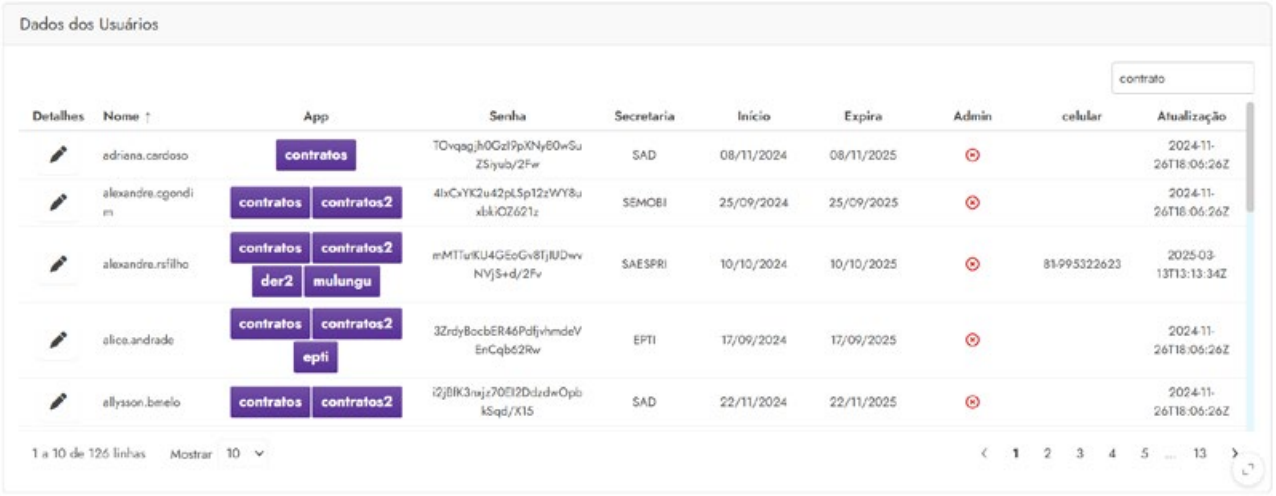
Atualmente, a solução está online, e conta com 126 usuários, oriundos de mais de 10 órgãos diferentes, que já realizaram cerca quase 1.000 acessos:

Figura 1 – Acessos (total, top usuários e top órgãos) no aplicativo Hortensias.



Fonte: Medeiros, Wanderley, Bezerra, Nóbrega, Ferreira, Amorim Filho (2024).

Figura 2 – Usuários cadastrados no aplicativo Hortensias.



Fonte: Medeiros et al (2024).

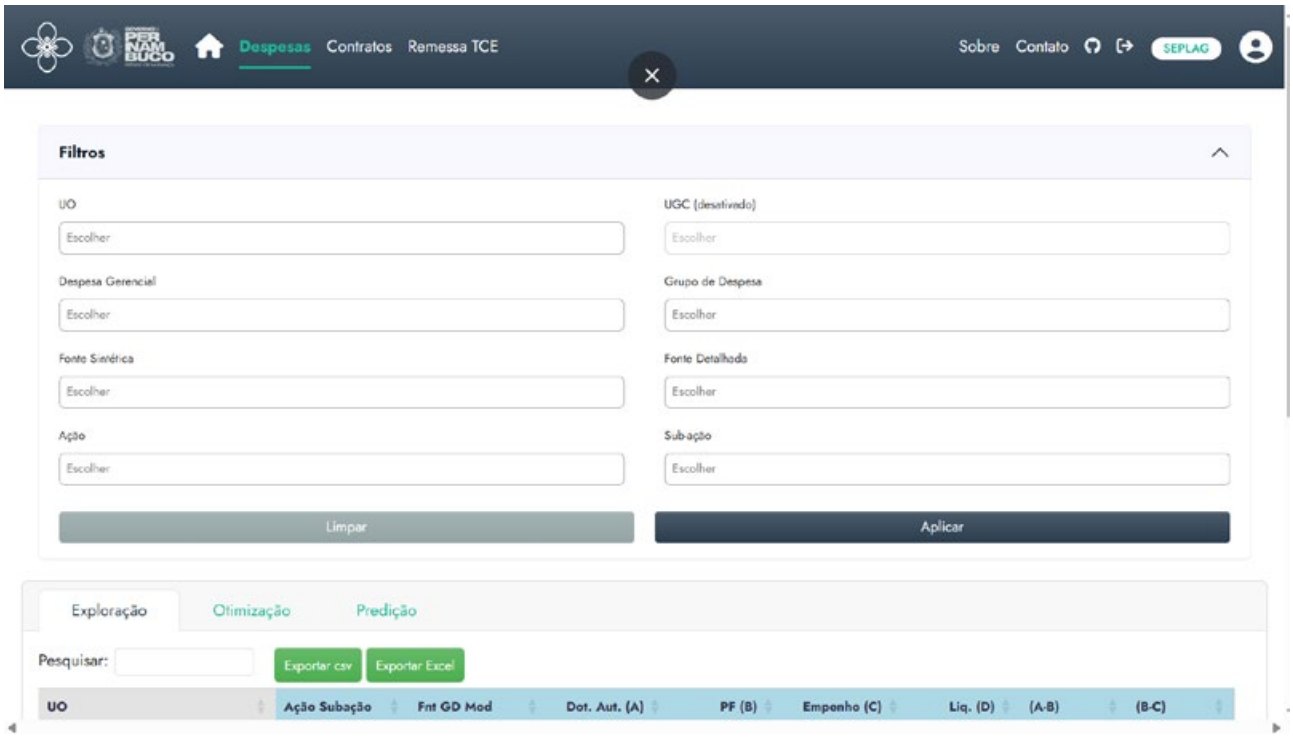
Além do robô de mensagens, chamado de Argus, o painel dispõe das seguintes bases de dados: Orçamento, Financeiro, Contratos, e Remessa TCE-PE (prestação de contas), conforme imagem abaixo

Figura 3 – Tela Inicial do aplicativo Hortensias.

Fonte: Wanderley, Medeiros, Oliveira, Bezerra, Nóbrega, Ferreira, Amorim Filho (2023).

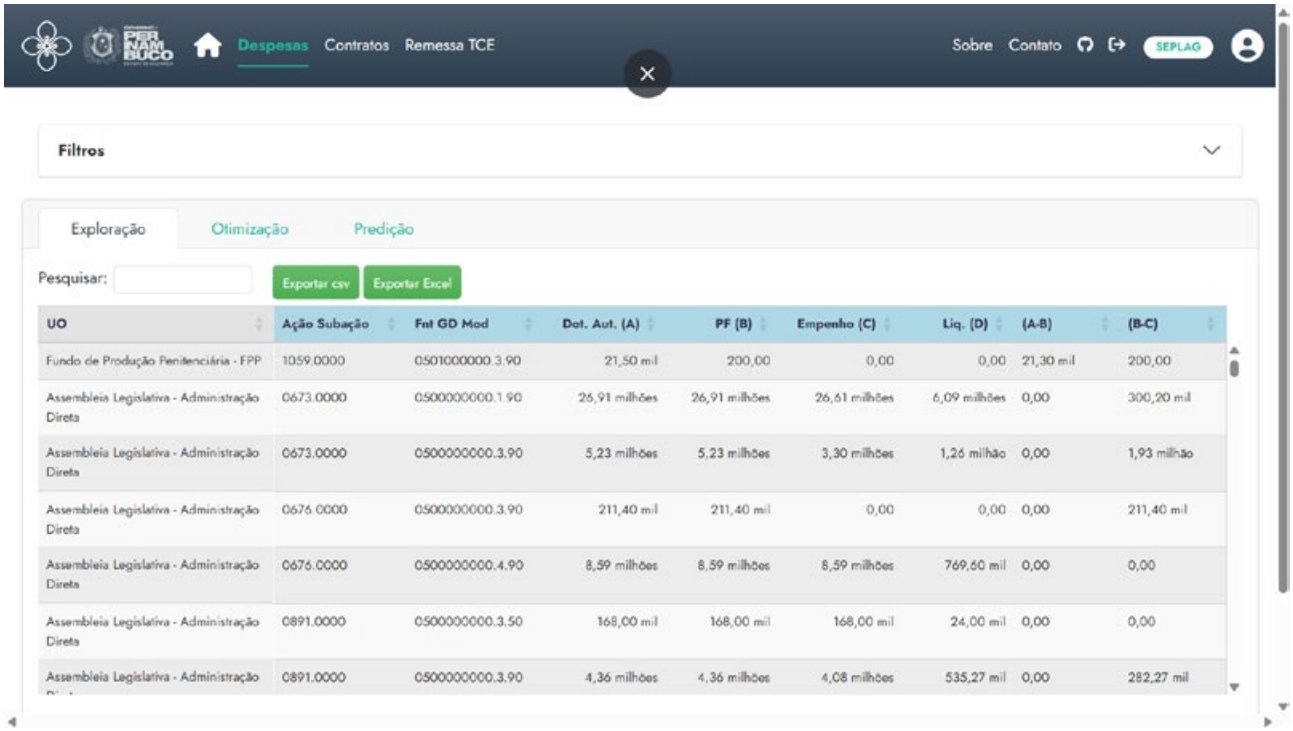
As duas primeiras camadas, Orçamento e Financeiro, unem-se para criar a aba de Despesas, que oferece um olhar mais gerencial, agregando dados de administração orçamentária e financeira, com indicadores como valor total liquidado, liquidado por competência e pago. Esses dados e indicadores podem ser controlados por diversos filtros, como fonte de recurso, natureza da despesa, subação orçamentária, ficha financeira etc.

Figura 4 – Filtros e seletores da aba Despesas do aplicativo Hortensias.



Fonte: Wanderley et al (2023).

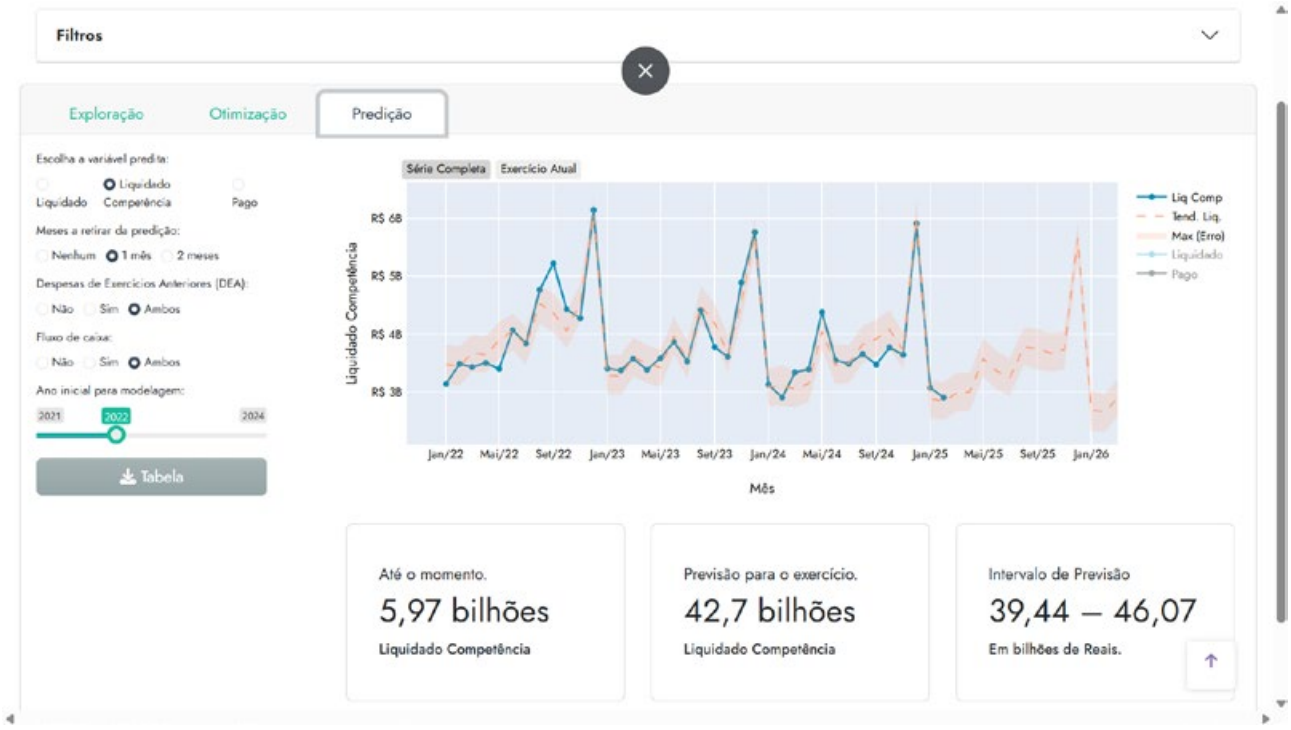
Figura 5 – Base de dados e indicadores da aba Despesa do aplicativo Hortensias.



Fonte: Wanderley et al (2023).

Também traz a predição da despesa para os próximos 15 meses, permitindo os mesmos filtros de segmentação e agregação da aba como um todo, além de seletores específicos que controlam apenas este módulo de forma que a pessoa usuária pode fazer o "e se" (what-if) que desejar, e extrair a tabela com as predições.

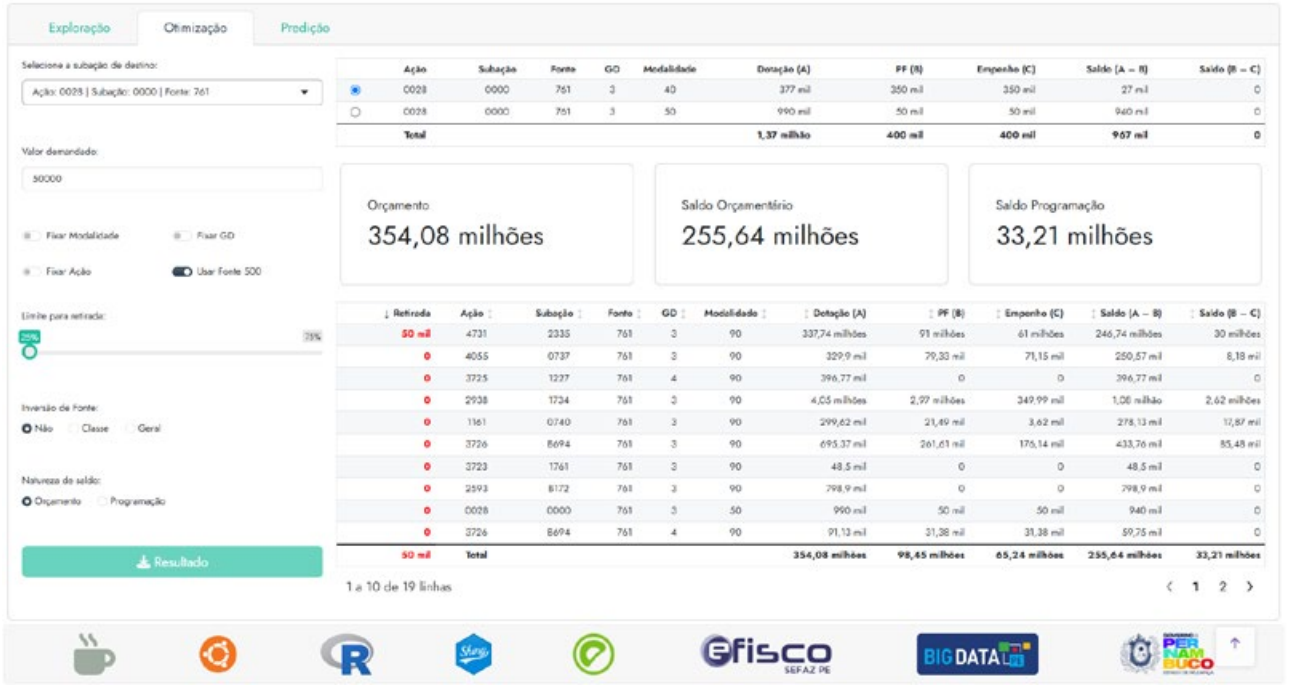
Figura 6 – Módulo de predição, com mineração de padrões, filtros dinâmicos e "what-if", do aplicativo Hortensias.



Fonte: Wanderley et al (2023).

Por fim, compõe esta aba o módulo de otimização, que busca rapidamente uma célula orçamentária para anulação de despesas, de acordo com as seleções nos filtros gerais da aba, e dos controles específicos desta seção, permitindo maior customização pelo usuário.

Figura 7 – Módulo de otimização, com seletores e critérios dinâmicos, do aplicativo Hortensias

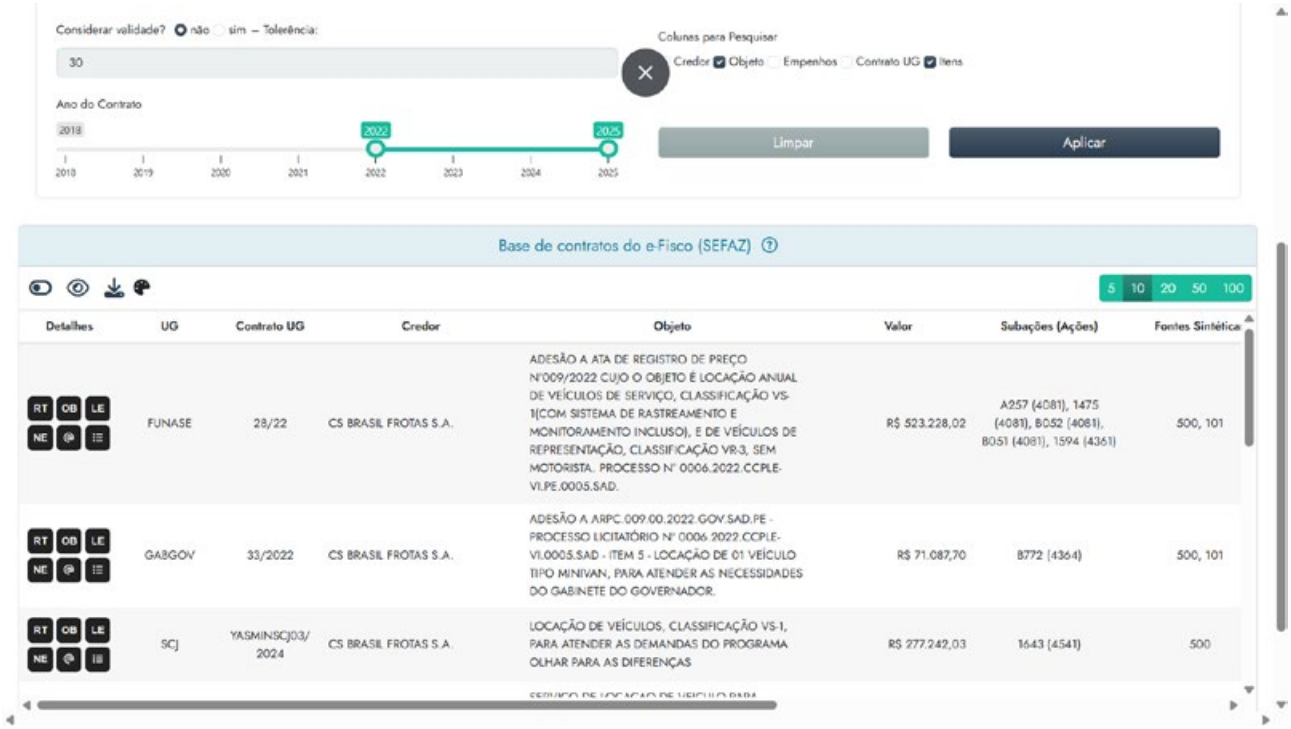


Fonte: Wanderley et al (2023).

Dessa forma, a aplicação fortalece a tomada de decisão baseada em evidências uma vez que os algoritmos, se bem treinados, podem promover a redução do viés humano acerca do comportamento da despesa, e aumentar a acuidade da estimativa (Castelluccia, Le Métayer, 2019), uma vez que a máquina aprende os padrões do dado, tornando mais fácil navegar pelas complexidades da gestão fiscal (Mueller, 2015).

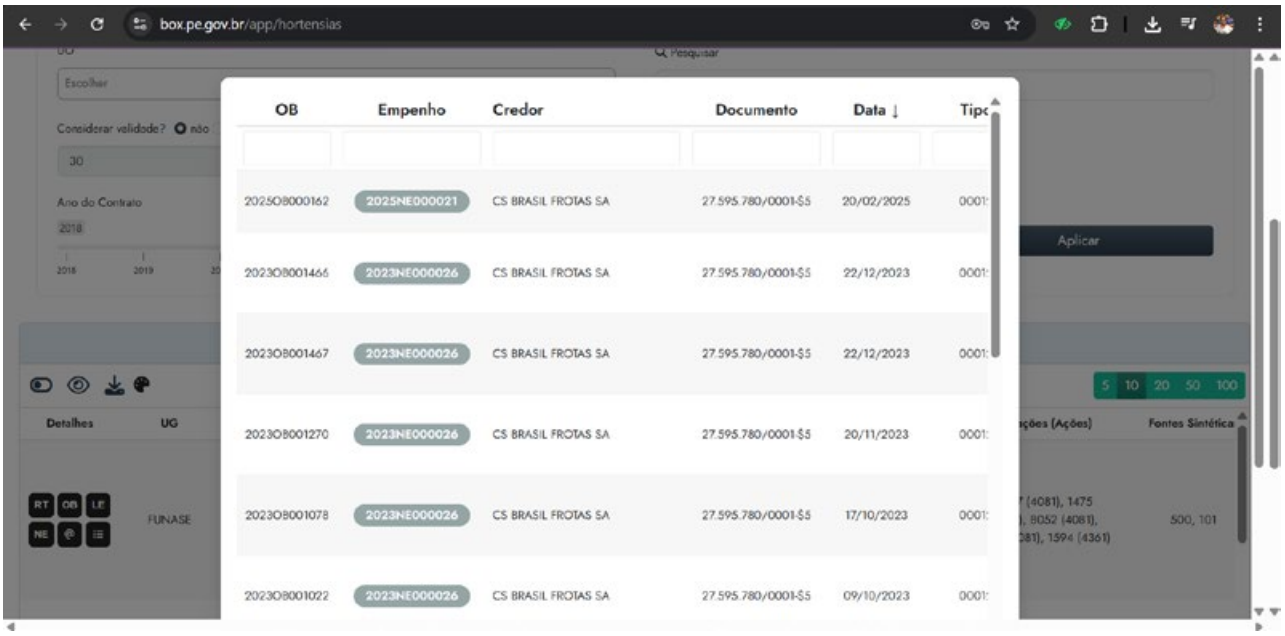
A segunda camada (Contrato) permite recuperar rapidamente informações do mundo dos contratos, com visualizações gerenciais amigáveis e customizáveis, alternando entre tabelas e cartões, de acordo com a seleção do usuário; além de buscas inteligentes de texto, que em segundos retornam as informações desejadas, e da exploração dos microdados em contexto de diferentes indicadores, como empenho, liquidação, pagamento e retenção.

Figura 8 – Busca inteligente por todos os contratos que possuem mini-van no objeto ou nos itens, na aba Contratos do aplicativo Hortensias.



Fonte: Wanderley et al (2023).

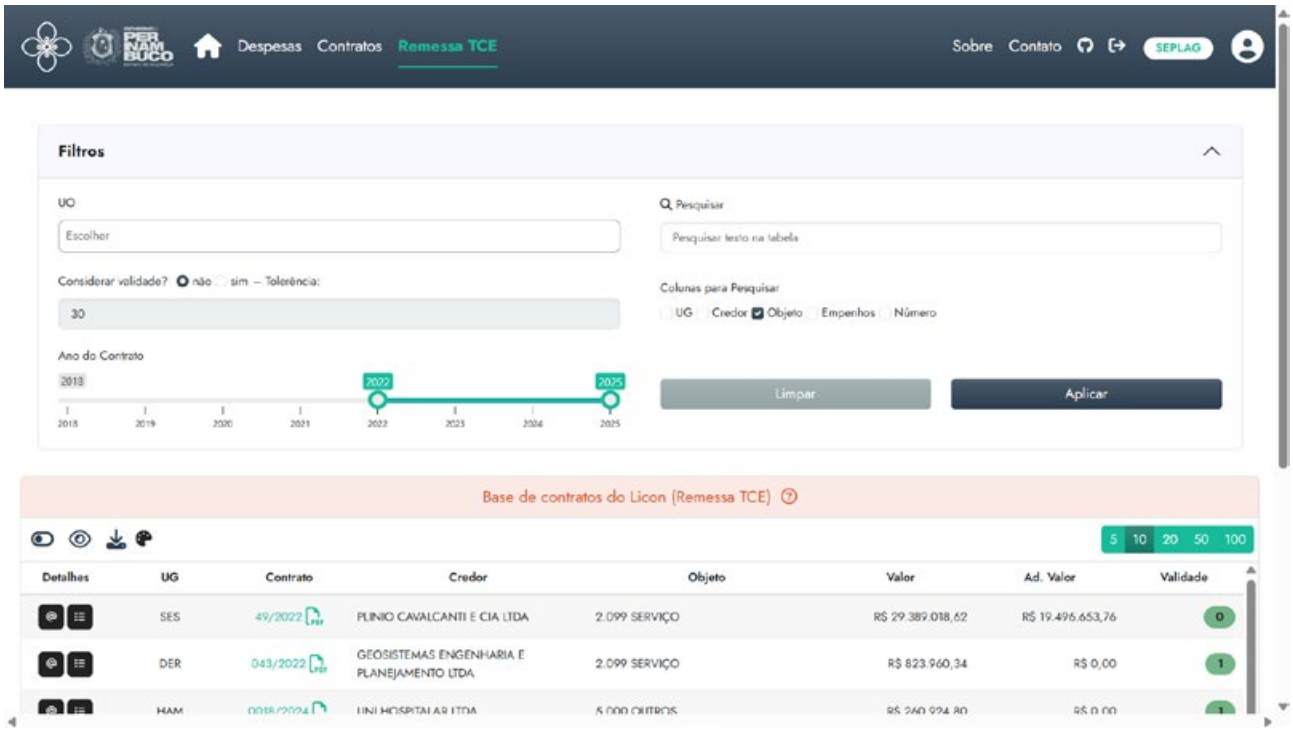
Figura 9 – Visualização detalhada das ordens bancárias (OBs) de um contrato de minivans.



Fonte: Wanderley et al (2023).

A última camada (Remessa TCE) também permite recuperar rapidamente informações do mundo jurídico e da conformidade, com visualizações gerenciais amigáveis e customizáveis, alternando entre tabelas e cartões, de acordo com a seleção do usuário; além de buscas inteligentes de texto, que em segundos retornam as informações desejadas. A diferença está na fonte de dados e nos indicadores disponíveis.

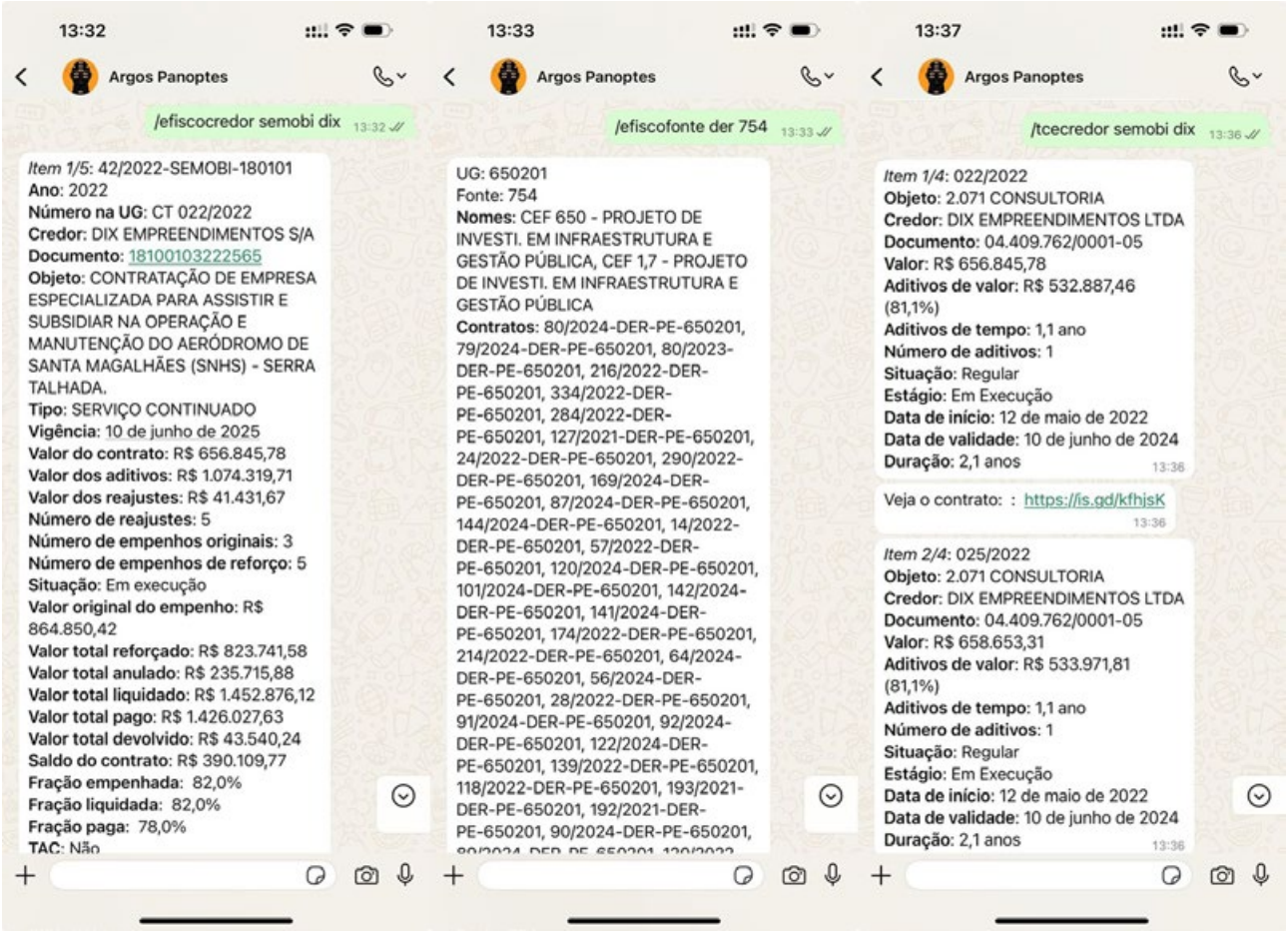
Figura 1 –. Detalhamento das prestações de contas, na aba Remessa TCE no aplicativo Hortensias.



Fonte: Wanderley et al (2023).

Além do painel, é possível realizar consultas aos dados de qualquer um dos 4 conjuntos de dados através do *whatsapp*. Ao digitar um dos comandos reconhecidos por Argus, o robô de mensagens retorna as informações de interesse, conforme exemplificado na figura a seguir.

Figura 1 –. Exemplos do robô argos.



Fonte: Wanderley, Medeiros, Nóbrega, Bezerra, Ferreira, Amorim Filho (2024).

5. CONCLUSÃO

Espera-se que os resultados apresentados contribuam com a discussão sobre aplicação de ciência de dados para despesas públicas, a partir da disponibilização de uma plataforma integrada que permite execução de tarefas de dados em tempo real, com filtros dinâmicos escolhidos pelo usuário.

Foi desenvolvida utilizando boas práticas de inteligência de negócios, combinando competências e times de desenvolvimento de software e de análise de negócios para automatizar a extração, o tratamento e a análise de dados e tornar mais visual e ágil o acesso às informações, reduzindo o tempo de geração de relatórios e a tomada de decisão (Ribeiro, Oliveira, Pedrosa, 2021).

Nesse sentido, alinha-se com, pelo menos 7 diferentes perspectivas de um governo inteligente: uso de dados e informações externas, a colaboração interdepartamental, o uso efetivo de tecnologias, a inovação, a agilidade, e a organização e unificação de bases de dados (Melati, Janissek-Muniz, 2022).

Após a descrição da ferramenta, elencamos abaixo os aspectos dos principais elementos da solução, divididos em 3 dimensões: 1) *Aspectos inovadores*, 2) *Resultados, impactos e benefício social*, e 3) *Viabilidade e sustentabilidade*.

a) Aspectos inovadores

- **Colaboração interinstitucional**: o projeto promove a cooperação entre diferentes secretarias e órgãos, como SEPLAG, SEFAZ e SAD, incentivando a

comunicação e o trabalho conjunto em prol da gestão orçamentária e financeira.

- **Integração de dados**: a unificação de diferentes bases de dados consolida informações orçamentárias, fiscais e administrativas, facilitando o monitoramento e a análise dos indicadores de desempenho.
- **Personalização e flexibilidade**: o painel pode ser configurado pela pessoa usuária em termos de controles de filtro e de forma de visualização, de modo a atender às necessidades específicas de diferentes pessoas ou departamentos, oferecendo uma ferramenta flexível e adaptável.
- **Aprendizagem de máquina**: a plataforma utiliza de aprendizagem de máquina tanto na geração das predições, quanto na mineração de dados e identificação de outliers, e mineração de padrões de texto para dar agilidade e facilidade nas buscas textuais, que são feitas em linguagem natural, sem necessidade de regex.
- **Robôs de mensagem de texto**: o robô de mensagem no WhatsApp foi construído utilizando linguagem livre, através do *R* e diferentes pacotes, com a criação de uma REST API através do pacote *plumber*.
- **Utilização de computação paralela e distribuída**: a combinação de *R* com o banco de dados Greenplum permite realizar consultas utilizando o melhor da computação paralela e distribuída, de modo que, mesmo manipulando 4 conjuntos massivos de dados, e realizando atividades de robótica e de aprendizagem de máquina, o tempo resposta para o usuário seja bastante reduzido.

b) Resultados, impactos e benefício social

- **Facilidade na prestação de contas e no controle administrativo**: ao centralizar as informações e disponibilizá-las de forma acessível, o projeto facilita a prestação de contas e promove a transparência das ações governamentais, fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições públicas.
- **Agilidade no acesso à informação e na tomada de decisão**: A integração dos dados em um dashboard e a possibilidade de consulta via bots no WhatsApp tornam as informações mais acessíveis, sem a necessidade de conhecimentos técnicos avançados, facilitando o acesso rápido a informações cruciais e a tomada de decisões mais informadas e em tempo hábil.
- **Redução de custos e otimização de recursos**: Ao evitar duplicidade de dados e esforços, a integração contribui para a otimização dos recursos públicos, potencializando os resultados com menor investimento.
- **Melhoria nos indicadores orçamentários e financeiros**: Com a gestão mais eficiente e integrada, espera-se uma melhoria nos indicadores fiscais do estado, contribuindo para a saúde financeira e o desenvolvimento socioeconômico, especialmente através de um planejamento e acompanhamento mais assertivos, reduzindo a necessidade de (re) negociações extra ciclo.

c) Viabilidade e sustentabilidade

- **Conformidade em relação às normas vigentes**: a plataforma Hortênsias apresenta conformidade com a legislação vigente sobre proteção de dados, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), ou Lei nº 13.709/2018; e sigilo fiscal, Código Tributário Nacional (CTN), ou Lei nº 5.172/1966, e Lei do Sigilo Bancário, Lei Complementar nº 105/2001.
- **Documentação da aplicação**: a aplicação está toda documentada em repositório institucional, seguindo padrões específicos de engenharia de software criados pelo próprio time com base nas melhores práticas de desenvolvimento de aplicações em *R stats*.
- **Interoperabilidade e resiliência**: por utilizar linguagem livre e conexões diretas com as APIs, *datamarts* ou extrações das bases utilizadas, é possível fazer a transferência da tecnologia da aplicação para diferentes conectores e bases de dados, mantendo suas funcionalidades gerais.
- **Escalabilidade e replicabilidade**: a aplicação foi toda desenvolvida em *R stats*, utilizando como ferramentas proprietárias apenas o *greenplum*, cuja licença já estava disponível em virtude de outras aquisições do Estado, e whapi.com, uma API de *whatsapp*. Além disso, o serviço é realizado numa máquina linux simples, com Ubuntu, 4 núcleos e 10gb, sem hardware gráfico específico.

d) Visão de futuro e impactos ao longo do tempo

A plataforma Hortênsias ainda está no início do seu ciclo de vida, e apesar de já gerar resultados

importantes, especialmente em termos de eficiência e de novas capacidades institucionais, já possuímos um audacioso *backlog* de evolução.

- **Dados abertos e transparência ativa**: disponibilização de dados e informações para a sociedade, com visualizações customizadas e extração. Isso tende a gerar impactos positivos na gestão orçamentária e financeira no médio e longo prazo, bem como contribuir para o fortalecimento da transparência ativa e a redução de pedidos de acesso à informação.
- **Ferramenta de *feedback*:** criação de ferramenta de *feedback* relativo à aplicação em si e a erros / inconsistências nas fontes de dados originárias (Remessa TCE e e-fisco), de modo a promover a melhoria dos processos.
- **Relatórios automáticos e certificação**: uma das demandas mais relatadas pelas pessoas usuárias na fase de prova de conceito pelos usuários beta foi a geração de relatórios automáticos, especialmente de prestação de contas para o TCE, os bancos de fomento (BB, BIRD, BNDES, CAIXA, etc.) e a Secretaria da Controladoria Geral do Estado (SCGE). Para que esses relatórios sejam viáveis do ponto de vista normativo, é importante desenvolver um módulo de assinatura digital e validação do documento, bem como uma legislação de uso.

6. Referências

1. Barcelos, Carlos Leonardo Klein; Calmon, Paulo Carlos Du Pin. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro, n. 48, v. 1, p. 159-81, jan./fev. 2014.
2. Castelluccia, Claude; Le Métayer, Daniel. Understanding algorithmic decision-making: Opportunities and challenges. Panel for the Future of Science and Technology, European Parliamentary Research Service, Bruxelas: União Europeia, 2019.
3. Cardoso, Ricardo Lopes; Aquino, André Carlos Busanelli de; Bitti, Eugenio José da Silva. Reflexões para um framework da informação de custos do setor público brasileiro. RAP, v. 45, n. 5, p. 1565-1586, 2011.
4. Chang, Winston; Cheng, Joe; Allaire, JJ; XIE, Yihui; Mccpherson, Jonathan. shiny: Web Application Framework for R. [S. l.]: The Comprehensive R Archive Network (CRAN), 2024. Disponível em: https://cran.r-project.org/web/packages/shiny/index.html. Acesso em: 18 abr. 2025.
5. D'Ambrosio, Claudia, & Lodi, Andrea. Mixed integer nonlinear programming tools: An updated practical overview. Annals of Operations Research, v. 204, n. 1, 2013, p. 301–320.
6. Eisenreich, Katja; Hackenbroich, Gregor; Markl, Volker; Rösch, Pascal; Schulze, Rainer. Handling of uncertainty and temporal indeterminacy for what-if analysis. In: Castellanos, Malu; Dayal, Umeshwar; Markl, Volker (ed.). Enabling Real-Time Business Intelligence. Berlin: Springer, 2011. p. 138–152. (Lecture Notes in Business Information Processing, v. 84). Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-642-22970-1_8. Acesso em: 18 abr. 2025.
7. Fourer, Robert; Gay, David M.; Kernighan, Brian W. A modeling language for mathematical programming. Management Science, v. 36, n. 5, 1990, p. 519–554.
8. Freitas, André; Vieira, Renata. Mineração de texto: Fundamentos e aplicações. Revista de Informática Teórica e Aplicada, v. 17, n. 2, 2010.
9. Gawronski, Marek; Münchmeier, Marek. stringi: Fast and Portable Character String Processing Facilities. [S. l.]: The Comprehensive R Archive Network (CRAN), 2024. Disponível em: https://cran.r-project.org/web/packages/stringi/index.html. Acesso em: 18 abr. 2025.
10. Guimarães, Luisa Silva; Toledo, Giovanna Lunardi; Rodrigues, Karen Christine Dias Gomes; SILVA, Patrícia Nascimento. Práticas ágeis no setor público: estrutura de governança do Acordo de Reparação de Brumadinho

à luz do framework Scrum. P2P & Inovação, v. 11, n. 2, p. 1–28, 2025. Disponível em: https://revista.ibict.br/p2p/article/view/6847. Acesso em: 20 abr. 2025.

11. Kimball, Ralph; Ross, Margy. The Data Warehouse Toolkit: The Definitive Guide to Dimensional Modeling. Indianapolis: Wiley, 2013.
12. Medeiros, Katia Rejane de; Albuquerque, Paulette Cavalcanti de; Diniz, George Tadeu Nunes; Alencar, Fabio Lima; Tavares, Ricardo Antônio Wanderley. Bases de dados orçamentários e qualidade da informação: uma avaliação do Finanças do Brasil (Finbra) e do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops). Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1113-1133, set./out. 2014.
13. Medeiros, Hugo Augusto Vasconcelos; Wanderley, André Leite; Nóbrega, Rafael Zimmerle da; Bezerra, Diogo de Carvalho; Ferreira, Felipe Gustavo de Moraes; Amorim Filho, Carlos Alberto Gomes de. Nassau: aplicativo Shiny para gestão de usuários e aplicativos do time da Secretaria Executiva de Monitoramento Estratégico. Recife, 2024. Software. Disponível em: https://box.pe.gov.br/app/nassau. Acesso em: 13 abr. 2025.
14. Melati, Claudia; Janissek-Muniz, Raquel. A inteligência na gestão pública: uma análise sob a perspectiva institucional. RAP, Rio de Janeiro, v. 56, n. 6, p. 721-744, nov. – dez., 2022.
15. Mitchell, Tom M. Machine Learning. McGraw-Hill Science, 1997.
16. Mueller, Bernardo. Sistemas complexos em políticas públicas no Brasil. in: Furtado, Bernardo Alves; Sakiwski, Patrícia Alessandra Morita; Tóvili, Marina Haddad. Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas. Brasília, Brasil, IPEA, p. 335-350, 2015.
17. Ribeiro, Rita; Oliveira, Andreia; Pedrosa, Isabel. Analysis of the impact of business intelligence in public administration. In: WICTA 9th ed. Special Interest Group on ICT for Auditing & Accounting, Chaves, Portugal, jun. 2021.
18. Rosa, Marcos Roque da; Pereira, Eliane Nascimento. Metodologias ágeis no contexto da administração pública: análise de estudos de caso de implementação ágil. Revista do Serviço Público, v. 72, n. 2, p. 479–497, abr./jun. 2021. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4310. Acesso em: 20 abr. 2025.
19. Schwaber, Ken; Sutherland, Jeff. The Scrum Guide: the definitive guide to Scrum – the rules of the game. [S.l.]: Scrum.org, 2020. Disponível em: https://scrumguides.org. Acesso em: 19 abr. 2025.
20. Schick. Allen. Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?. ***OECD Journal on Budgeting***, v. 7, n. 2, 2007, p. 109-138.
21. Schrijvers, Dirk. ompr: Model and solve mixed integer linear programs. [S. l.]: The Comprehensive R Archive Network (CRAN), 2023. Disponível em: https://cran.r-project.org/web/packages/ompr/index.html. Acesso em: 18 abr. 2025.
22. Schrijvers, Dirk. ompr.roi: Solve 'ompr' Models Using the R Optimization Infrastructure ('ROI'). [S. l.]: The Comprehensive R Archive Network (CRAN), 2023. Disponível em: https://cran.r-project.org/web/packages/ompr.roi/index.html. Acesso em: 18 abr. 2025.
23. Scott, Ian; Gong, Ting. Coordinating government silos: challenges and opportunities. Global Public Policy and Governance, Singapore, v. 1, n. 1, p. 20–38, 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/349430394_Coordinating_government_silos_challenges_and_opportunities. Acesso em: 7 abr. 2025.
24. Sommerville, Ian. Engenharia de software. 10. ed. São Paulo: Pearson, 2019.
25. Staniak, Mateusz; Biecek, Przemysław. The Landscape of R Packages for Automated Exploratory Data Analysis. The R Journal, v. 11, n. 2, 2019.

26. Taylor, Sean J.; Letham, Benjamin. prophet: Forecasting Time Series Data. [S. l.]: The Comprehensive R Archive Network (CRAN), 2024. Disponível em: https://cran.r-project.org/web/packages/prophet/index.html. Acesso em: 18 abr. 2025.

27. Taylor, Sean J.; Letham, Benjamin. Forecasting at scale. The American Statistician, v. 72, n. 1, p. 37–45, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1080/00031305.2017.1380080. Acesso em: 18 abr. 2025.

28. Theuss, Dirk Eddelbuettel; Schwendinger, Florian. ROI.plugin.glpk: GLPK Plugin for the R Optimization Infrastructure. [S. l.]: The Comprehensive R Archive Network (CRAN), 2023. Disponível em: https://cran.r--project.org/web/packages/ROI.plugin.glpk/index.html. Acesso em: 18 abr. 2025.

29. Tukey, John W. We need both exploratory and confirmatory. The American Statistician, v. 34, n. 1, p. 23–25, 1980.

30. Vacari, Isaque. Um estudo empírico sobre a adoção de métodos ágeis para desenvolvimento de software em organizações públicas. 2015. 206 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/6189/2/471291%20-%20Texto%20Completo.pdf. Acesso em: 20 abr. 2025.

31. Wanderley, André Leite; Medeiros, Hugo Augusto Vasconcelos; Oliveira, Hortensia Nunes Braz de; Nóbrega, Rafael Zimmerle da; Bezerra, Diogo de Carvalho; Ferreira, Felipe Gustavo de Moraes; Amorim Filho, Carlos Alberto Gomes de. Hortensias: aplicativo Shiny para visualização de dados de contratos e despesas públicas. Recife, 2023. Software. Disponível em: https://box.pe.gov.br/app/hortensias. Acesso em: 13 abr. 2025.

32. Wanderley, André Leite; Medeiros, Hugo Augusto Vasconcelos; Nóbrega, Rafael Zimmerle da; Bezerra, Diogo de Carvalho; Ferreira, Felipe Gustavo de Moraes; Amorim Filho, Carlos Alberto Gomes de. Argos Panoptes: robô de mensagens (*chat bot*) da Secretaria Executiva de Monitoramento Estrategico. Recife, 2024. Software. Disponível via WhatsApp pelo número institucional: (81) 9 9999-9999 – Requer autorização institucional para acesso.. Acesso em: 13 abr. 2025.

33. Wickham, Hadley; Grolemund, Garrett. R for Data Science: Import, Tidy, Transform, Visualize, and Model Data. Editora O'Reilly Media, 2016.

34. Wickham, Hadley. stringr: Simple, Consistent Wrappers for Common String Operations. [S. l.]: The Comprehensive R Archive Network (CRAN), 2024. Disponível em: https://cran.r-project.org/web/packages/stringr/index.html. Acesso em: 18 abr. 2025.

TEMA

08

Monitoramento e avaliação de programas, gestão da informação, transparência, participação e controle social em processos de planejamento e orçamento.

SUMÁRIO DOS TEMAS

SUMÁRIO DOS ARTIGOS

1243 A regulamentação do Programa de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (PM&APP) para o fortalecimento das ações do SiMAPP na gestão pública

- Michele Sampaio da Silva
- Kátia Cesconeto de Paula
- Amanda Lovatti Coelho Koffer
- Pablo Silva Lira

1252 Comitê do Sistema Prisional: práticas e resultados para o fortalecimento da segurança pública em Pernambuco

- Cíntia Viana da Rocha Notaro
- Felipe Monteiro Costa
- Lindoval Gomes de Souza Silva
- Vandré de Araújo Cechinel

1263 Da gestão da informação à governança de dados, o protagonismo do Acompanhamento das ações e programas de governo: relato de uma experiência subnacional

- Alexandre Vasconcelos Junqueira
- Fabiane Louise Bitencourt Pinto
- Maria Aparecida Fortes de Almeida Presidio
- Patrícia Oliveira Borges da Silva Almeida

1281 Desafios para a incorporação das ações de M&A nos ciclos de planejamento e orçamento: experiência do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP)

- Amanda Lovatti Coelho Koffer
- Kátia Cesconeto de Paula
- Juliani Nunes Campos Johanson
- Pablo Silva Lira

1293 Determinantes da adoção da linguagem simples no setor público

- Maria dos Santos Marques
- Keuler Hissa Teixeira
- Thaís Letícia Silva dos Santos
- Pedro Henrique de Souza

1306 Gênero & Orçamento: Uma Proposta de Controle Social do Orçamento Geral da União pela Sociedade Civil

- Wagner Ricardo dos Santos
- Enrico Moreira Martignoni

1318 IEPSGov: Índice de Eficácia dos Programas Sociais Governamentais em Santa Catarina, instrumento de monitoramento e avaliação, e de controle social

- Jéssica Gomes Lima
- Jean Samuel Rosier

1327 Indicadores de Sustentabilidade e Gestão Pública: a implementação do ISM como Ferramenta de Desenvolvimento Sustentável

- André Luís Borges Martins
- Cintia de Castro Garcia Martins
- André d'Arce Cerri
- Marcio Glayton Araújo Grangeiro

1329 IQTE: Uma Ferramenta para Avaliação da Qualidade Informacional e do Planejamento das Transferências Especiais

- Paulo Corrêa

1334 Monitoramento de Processos de Feminicídio

- Elisabeth Pontes dos Santos
- Fellipe Gustavo Silva Ferreira Lima
- Emille de Sousa Vasconcelos Soares

1343 Monitoramento integrado da Programação Anual de Saúde: A experiência da SES/SE como modelo de transparência na gestão pública.

- Eliane Aparecida do Nascimento
- Giselda Melo Fontes Silva
- Davi Rogério Fraga de Sousa
- Géssica Uruga Oliveira

1350 O Monitoramento de programas de governo como vetor para o aperfeiçoamento da gestão pública estadual: relatos de uma experiência em inovação metodológica

- Maria Aparecida Fortes de Almeida Presidio
- Jamille Santos dos Santos Lima
- Fabiane Louise Bitencourt Pinto
- Patrícia Oliveira Borges da Silva Almeida

1367 Orçamento mulher: da lei ao resultado

- Graciely Ribeiro Correa
- Angélica Auler Galvão de Barros
- Vinia Paula Rodrigues Stocco
- Ricardo Roberto de Almeida Capistrano

1381 Plano Estadual de Bioeconomia como instrumento estratégico orientado para promoção da transição econômica estadual

- Beatriz Teixeira Barbosa Lima
- Rafael Martins da Silva Cruz
- Marcel Assis Batista do Nascimento

1393 Promovendo a cultura da participação social no planejamento da cidade

- Aline Romeu Xavier
- Daniel Gleidson Mancebo de Araujo
- Egon Magno Azevedo da Silva Bemfica
- Thaís Rennó de Andrade

1402 Protegendo Dados e Respeitando Direitos: Os desafios da adequação à LGPD em sistemas de Atendimento ao Cidadão.

- Rafaella Louyse Sant'Ana dos Santos
- Davi Severiano Juvi de Almeida

1412 Revisão de literatura sobre a participação social na elaboração de Planos Plurianuais de Governos estaduais e Federal publicada nos últimos cinco anos

- Riane Ribeiro Carvalho

1421 Sistema Monitora: Modernização da gestão de políticas públicas no estado de Mato Grosso

- Maria Tereza Wichocki Monteiro
- Sandro Luís Brandão Campos
- Patrícia Soares Duarte
- Kesler Diego Frantz de Lima

1434 Transparência e controle social: desafios para a gestão das rendas petrolíferas no âmbito dos orçamentos públicos municipais

- Kamila Louzada Rangel
- Helio Janny Teixeira
- Paula Affonso de Araújo Silva
- Alexandre Rycheta Arten

1449 Uso de indicadores no Plano Plurianual: um passo na avaliação da efetividade das iniciativas governamentais

- Vatusi de Paula Silva
- Suellem Henriques Da Silva

1459 Uso de infraestrutura de dados espaciais como ferramenta para divulgação de informações sobre a gestão do território

- Maria do Socorro Ramos Barbosa
- Isabel Cristiane Rekowsky
- Tatiane Beatris Parizotto
- Dionisio Saccol Sangoi

1475 Uso do Relatório dos Estudantes com Tendência à Reprovação (RETRE) no desenho, monitoramento e avaliação de políticas educacionais

- José Roberto Gomes de Oliveira
- Hugo Medeiros
- Diego da Silva Rodrigues
- Carlos Eduardo Cavalcanti do Nascimento

1485 Variações educacionais nos estados com base nos dados dos eleitores brasileiros

- Guilherme de Souza Alencar Vieira
- Gabriel Hervilha Ligero
- Guilherme Hervilha Ligero
- Dayara Cardoso Moreira

1496 Avaliação de desempenho dos programas do Plano Plurianual (PPA): como a ciência de dados potencializa a identificação dos avanços e oportunidades de melhoria na implementação de políticas públicas

- Antonio Marcos Barreto Silva
- Lenaldo Azevedo dos Santos
- Guillermo Javier Pedreira Etkin

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

A regulamentação do Programa de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (PM&APP) para o fortalecimento das ações do SiMAPP na gestão pública

- **Michele Sampaio da Silva**
  Instituto Jones dos Santos Neves, Brasil
  E-mail: michele.silva@ijsn.es.gov.br
- **Kátia Cesconeto de Paula**
  Instituto Jones dos Santos Neves, Brasil
  E-mail: katia.cesconeto@ijsn.es.gov.br
- **Amanda Lovatti Coelho Koffer**
  Instituto Jones dos Santos Neves, Brasil
  E-mail: lovatti.amanda@gmail.com
- **Pablo Silva Lira**
  Instituto Jones dos Santos Neves, Brasil
  E-mail: pablo.lira@ijsn.es.gov.br

Resumo

Diante do desafio de estabelecer uma estrutura sólida para implementar políticas públicas eficazes e promover o uso eficiente dos recursos públicos, o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SIMAPP) se destaca por sua abordagem inovadora ao integrar o Monitoramento e Avaliação (M&A) das políticas públicas com o ciclo orçamentário e a gestão governamental. O SiMAPP foi criado com o objetivo de fundamentar as políticas públicas em evidências, para impulsionar o desenvolvimento sustentável do estado, com base na transparência e no diálogo ativo com a sociedade. Todos os anos, são emitidos decretos estaduais relacionados aos Planos de M&A, acompanhados de relatórios que ressaltam os principais resultados alcançados em cada ciclo. No entanto, é imprescindível adotar critérios técnicos para selecionar as políticas que serão avaliadas e/ou monitoradas em alinhamento ao planejamento estratégico do governo, visto que a geração de evidências demanda tempo, recursos e dedicação dos envolvidos para fornecer respostas fundamentadas cientificamente sobre as questões pertinentes à política analisada. Nesse sentido, este artigo tem como finalidade esclarecer a sistemática de funcionamento do M&A, apoiado pelo Programa de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (PM&APP). Desde a sua regulamentação e implementação, o Programa tem sido um suporte na escolha das políticas públicas para cada ciclo. Para tanto, realiza-se uma análise minuciosa de normativas relacionadas ao M&A a fim de ilustrar sua dinâmica operacional a partir dos processos envolvidos

na seleção das políticas, pactuação dos projetos de pesquisa, até a entrega dos resultados para os órgãos demandantes e a sociedade.

Palavras-chave: Sistema de Monitoramento e Avaliação; PM&APP; SiMAPP; Regulamentação; Estrutura operacional.

1. INTRODUÇÃO

Estabelecido pela Lei Estadual n° 10.744, de 05 de outubro de 2017 (ESPÍRITO SANTO, 2017) o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo (SiMAPP) foi criado como uma iniciativa inovadora reconhecendo que o governo estadual poderia progredir de maneira sistemática no acompanhamento das políticas públicas implementadas. Isso elevou o Monitoramento e a Avaliação (M&A) à condição de etapas fundamentais do planejamento e do orçamento.

Além de formalizar o M&A de maneira integrada ao ciclo orçamentário, a intenção desta Lei é aperfeiçoar as políticas públicas do Poder Executivo Estadual, visando uma utilização mais eficiente dos recursos públicos, enquanto busca soluções de baixo custo. Essa normativa tem sido também importante para fomentar a cultura de que a utilização de evidências científicas nas decisões políticas não deve ser uma prática esporádica, mas sim uma parte integrante do processo decisório, sustentada por uma metodologia padronizada (ESPÍRITO SANTO, 2017).

Para atingir esses objetivos, o Sistema tem a missão de acompanhar e analisar as políticas descritas no Plano Estadual de M&A, documento que estabelece as diretrizes públicas a serem avaliadas e monitoradas ao longo do ano dentro do SiMAPP (SEIDEL; BORGES, 2018). Esse documento é publicado anualmente no diário oficial do estado do Espírito Santo via Decreto, nos primeiros 90 dias de cada ano.

Além disso, é fundamental que o Sistema fomente a autonomia de outros órgãos do estado oferecendo suporte técnico para que possam realizar suas próprias avaliações e promova a capacitação dos servidores. Outra função importante é servir como um espaço para incentivar o diálogo com a sociedade, garantindo transparência e prestação de contas (*accountability*) sobre o uso do dinheiro público e os resultados alcançados para a população. Essas ações são essenciais para que os gestores disponham de ferramentas que possam contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e que, assim, definam quais devem ser priorizadas.

É muito importante para a população que as políticas adotadas sejam eficazes na resolução dos problemas que motivaram sua criação. O governo tem a responsabilidade de otimizar o valor público e os resultados obtidos com o dinheiro dos contribuintes e suas atividades (REINO UNIDO, 2020). Nesse contexto, a avaliação desempenha um papel fundamental. Monitorar e avaliar as políticas públicas é essencial para saber se elas realmente estão promovendo mudanças na vida das pessoas. Não se trata apenas de relatar as ações realizadas, mas também de mostrar os impactos que essas ações têm na vida dos cidadãos que se beneficiam delas.

2. OBJETIVOS E METODOLOGIA

Neste estudo, objetiva-se examinar a ferramenta criada para aprimorar a eficiência nas atividades de M&A em âmbito estratégico e tático, visando facilitar a implementação das políticas estratégicas estaduais. Desse modo, caracteriza-se a estrutura operativa do SiMAPP, indicando seus primeiros resultados e buscando, posteriormente, evidenciar as contribuições do Programa de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (PM&APP) para o desenvolvimento das pesquisas de M&A no âmbito do SiMAPP, desde sua regulamentação e implementação, conforme a Resolução n° 322, de 6 de março de 2023, publicada no sítio eletrônico da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES).

O Programa tem atuado como um apoio na seleção das políticas públicas que a Comissão de Análise Estratégica (CAE), organismo que compõe o nível estratégico da estrutura de governança do SiMAPP, irá optar para serem avaliadas e/ou monitoradas no próximo ciclo. As propostas de políticas são frequentemente apresentadas pelo Governador do Estado, levando em consideração a eficiência dos serviços disponibilizados à população, em conformidade com o Plano Plurianual (PPA) e demais instrumentos utilizados para o Planejamento Estratégico.

O caminho metodológico percorrido para a construção deste artigo baseia-se em leitura de literaturas e normativas acerca da temática de avaliação e monitoramento e do SiMAPP, bem como os textos dispostos como forma de orientar a população e os pesquisadores quanto às metodologias de pesquisa e organização estrutural do sistema, encontrados no sítio eletrônico do IJSN, em que dispõe de uma série de quatro volumes acerca da cultura, disseminação, conceitos e formas de avaliação de políticas públicas[1]. Outra fonte veio dos trabalhos que vêm sendo desenvolvidos pela FGV CLEAR, que desenvolve um sistema elaborado e estruturado para governos interessados em institucionalizar suas práticas de monitoramento e avaliação de políticas públicas, nessas práticas incluem desenho de governança, normas, diretrizes e atividades para guiar a tomada de decisão com base em evidência científica, além de capacitação de equipes por meio de cursos e workshops (FGV, 2025)[2].

3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO SIMAPP E SUA ESTRUTURA OPERACIONAL

A avaliação de políticas públicas tem sido desenvolvida no Brasil nas últimas décadas, porém, ainda vem enfrentando diversos desafios como a escassez de recursos, a falta da cultura avaliativa, a resistência política e a baixa disponibilidade e/ou qualidade dos dados (RAMOS e SCHABBACH, 2012).

Em contrapartida, o estado do Espírito Santo vem se destacando na área de M&A de políticas públicas desde o início da década de 2010, graças às parcerias entre o IJSN e várias instituições, tanto públicas quanto privadas. Embora as primeiras avaliações tenham sido relevantes, observou-se que os resultados nem sempre eram usados nas decisões de planejamento e orçamento do governo estadual. Esse cenário, junto com a crescente demanda por transparência, eficiência e economia na gestão pública, levou à criação e institucionalização do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP) (IJSN, 2018).

A partir de 2017, então, as práticas de M&A ganharam uma nova importância no Governo do Estado do Espírito Santo. O SiMAPP se destaca no Brasil como uma inovação, pois reúne boas práticas de M&A tanto nacionais quanto internacionais, ajudando na tomada de decisões da gestão pública e buscando soluções de custo menos elevado acerca da efetividade das políticas oferecidas à sociedade.

Os projetos realizados fazem parte do planejamento e do orçamento anual do governo estadual. E os resultados obtidos se tornam evidências que apoiam esse processo decisório, sendo essenciais para auxiliar na tomada de decisões mais assertivas e permitindo que os gestores tenham acesso a informações de qualidade que orientem suas escolhas em busca de melhores resultados e maior eficiência nos gastos públicos. Assim, mesmo diante das limitações orçamentárias é possível avaliar melhor as diferentes políticas e encontrar soluções mais adequadas para os problemas sociais identificados (ESPÍRITO SANTO, 2021).

Embora seja essencial, no âmbito do interesse público, promover o monitoramento e a avaliação de todas as políticas públicas desenvolvidas no Espírito Santo, torna-se imprescindível a definição de critérios técnicos rigorosos para a seleção daquelas que serão efetivamente avaliadas. Tal seleção possibilita a aplicação mais precisa dos instrumentos e procedimentos metodológicos previstos na sistemática de M&A, com vistas à geração de evidências qualificadas que contribuam para o aprimoramento das políticas públicas analisadas. Nesse contexto, são emitidos anualmente Decretos Governamentais que instituem o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, definindo tanto as políticas contempladas quanto os formatos metodológicos a serem utilizados. No âmbito do SiMAPP, essas ações podem compreender atividades de Monitoramento, Análise Executiva ou Avaliação, tanto de políticas em andamento quanto de iniciativas em fase de concepção, fortalecendo a tomada de decisão baseada em evidências.

Como mencionado, as práticas de M&A no Espírito Santo são desenvolvidas desde 2010, porém acontecem no âmbito do SiMAPP desde 2018, quando é publicado o primeiro Plano Estadual de M&A, após sua institucionalização, que ocorre ao final de 2017, com a Lei estadual n° 10.744/2017 (ESPÍRITO SANTO, 2017). A lei institui o sistema e determina seus objetivos, orientados pelo aprimoramento das políticas públicas do Poder Executivo Estadual, buscando melhorar o uso

1 Disponível em: < https://ijsn.es.gov.br/projetos-especiais/simapp/guia-para-avaliar-e-monitorar-politicas-publicas>.

2 Disponível em: <https://fgvclear.org/sistemas-de-ma/>.

dos recursos públicos, haja vista que, com o crescimento exponencial do acesso à informação, houve um relevante aumento da pressão popular pela melhoria no gasto público.

Vale destacar que as primeiras avaliações no Estado começaram por volta de 2010. Nesse contexto, é importante reconhecer o papel fundamental do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), uma autarquia vinculada à SEP (Secretaria de Economia e Planejamento) cuja missão é fornecer conhecimento social, econômico e territorial para o Espírito Santo, atuando como um centro de excelência na gestão de redes de informação e "apoiando as políticas públicas e o desenvolvimento sustentável do Estado" (IJSN, 2022)[3].

Para que sejam executadas as ações de M&A, o SiMAPP é organizado em uma estrutura que envolve três organismos chave: a Comissão de Análise Estratégica (CAE), o Núcleo de Monitoramento e Avaliação (NuMA) e o Centro de Monitoramento e Avaliação. A CAE atua na primeira etapa do funcionamento do sistema ao realizar a aprovação anual e definir o escopo das políticas a serem avaliadas pelo Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, a Comissão é composta pelos seguintes secretários: Secretário de Estado de Economia e Planejamento, Secretário de Estado de Governo, Secretário de Estado de Desenvolvimento, Secretário de Estado da Educação, Secretário de Estado da Saúde e Secretário de Estado de Gestão e Recursos Humanos.

O NuMA, é o responsável pela difusão da cultura de M&A e pela coordenação e execução dos monitoramentos e avaliações definidas pelos Planos (que têm suas diretrizes publicadas no diário oficial do estado do Espírito Santo), é coordenado pelo IJSN e constituído por outros quatro organismos: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos (SEGER), Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP) e Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES).

Conforme a nota técnica n° 56, disponível no site do IJSN, o Centro de M&A foi criado de acordo com o que estava previsto no Planejamento Estratégico do IJSN (IJSN, 2018). Também foram estabelecidas parcerias com a FAPES para financiar as pesquisas institucionais de governo e selecionar os consultores *ad hocs* que vão analisar as propostas de fomento das pesquisas apresentadas.

Outro ponto interessante é a formação dos grupos executivos de trabalho[4], que incluem órgãos parceiros. Nesses grupos, os pesquisadores compartilham o progresso das atividades desenvolvidas com o NuMA e os órgãos responsáveis pela gestão das políticas públicas. Após a divulgação dos resultados finais, os órgãos, em colaboração com a SEP, irão elaborar um plano de ação para melhorar as políticas, seguindo as recomendações feitas e respeitando os instrumentos de planejamento orçamentário – a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Os resultados do monitoramento e da avaliação serão publicados para que todos os cidadãos possam ter acesso a essas informações.

Os grupos executivos são compostos por servidores indicados pelo gestor máximo de seu respectivo órgão, e eles participam das reuniões de andamento das pesquisas que ocorrem em média a cada dois meses, o que se torna uma forma de levar o conhecimento acerca da temática para outros servidores e, dessa maneira, contribuir não somente para o enriquecimento da pesquisa, mas também difundir a cultura do M&A entre eles. Além de assegurar a constância dos encontros com servidores indicados dos órgãos finalísticos para o acompanhamento do M&A definidos pelo Plano.

O fato de as ações do sistema envolverem diversos atores, organismos e temas, torna necessário organizar sua estrutura operacional, contemplando os pormenores da definição das atividades, competências, da validação de metodologias e da prestação de contas. Entende-se que somente a legislação que institui o SiMAPP não é suficiente para descrever esses pormenores. Assim, após 5 anos de implementação do Sistema, realiza-se a instituição de um Programa orientador desses processos. Antes disso, nos primeiros 5 anos de implementação, foram avaliadas/monitoradas 13 políticas públicas. Os resultados alcançados foram essenciais para reconhecer a necessidade de aprimoramento do Sistema, a fim de alcançar e desenvolver novas pesquisas, seguindo uma melhor padronização e entrega de resultados.

3 Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/institucional/cadeia-de-valor>.

4 Criados através da Instrução de Serviço nº 38/2021. Disponível em: < https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/SIMMAP/atos-normativos/Instrucao-de-servico-n38-de-2021-criacao-dos-grupos.pdf>.

4. A CRIAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 322, DE 06 DE MARÇO DE 2023

O Programa de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (PM&APP) é implementado através de projetos específicos que atendem às necessidades das políticas públicas estaduais. O IJSN é responsável por garantir que os projetos sejam elaborados conforme as diretrizes da Resolução do Conselho Científico Administrativo (CCAF) da FAPES n°13, de 2009 (FAPES, 2009) e suas atualizações, assegurando que estejam alinhados ao Programa. A FAPES também pode apoiar e realizar acordos de cooperação técnica dentro do PM&APP, com o objetivo de promover as políticas estratégicas de desenvolvimento do estado do Espírito Santo.

Segundo as regras que regem o Programa, os projetos podem durar até 54 meses e, se necessário, podem ser prorrogados por mais 12 meses, mediante a aprovação do IJSN (FAPES, 2023). As orientações gerais para a submissão de projetos e o formulário estratégico, também conhecido como formulário de briefing, estão disponíveis no site da FAPES na aba de formulários[5]. Além disso, o formulário pode ser encontrado no anexo II da Resolução n° 322, de 6 de março de 2023, sendo de suma importância seguir o calendário e os prazos para a submissão dos projetos ao PM&APP, que serão divulgados pelo IJSN e pela FAPES em seus sítios eletrônicos.

A coordenação do projeto deve ser feita por um pesquisador que tenha a formação e a experiência adequadas para a área. Se esse coordenador tiver um vínculo de trabalho com o governo do Estado, ele poderá receber apenas 60% do valor total da bolsa a que tem direito. É importante destacar que as bolsas disponíveis são da modalidade Bolsa em Projetos Institucionais de Governo (BPIG) da FAPES, conforme estabelecido pela Resolução n° 323, de 7 de março de 2023 (FAPES, 2023).

Assim, a FAPES está autorizada a apoiar o projeto, promover ações de fomento e conceder bolsas às equipes dos projetos associados ao PM&APP. Segundo a Resolução n° 322/2023, os projetos submetidos ao PM&APP não precisam necessariamente estar incluídos no planejamento estratégico estadual, desde que atendam a demandas das áreas temáticas/ estratégicas do governo, para que estejam de acordo com os objetivos gerais do SiMAPP. A decisão sobre quais projetos serão aprovados é responsabilidade da FAPES e do IJSN, que cuidam da seleção. Essa escolha é feita por meio da apresentação da proposta pelo coordenador da pesquisa na reunião de briefing, na qual devem participar técnicos da FAPES e do IJSN.

O enquadramento do projeto no PM&APP, deverá ser feito pelo coordenador e a instituição proponente após a reunião de briefing entre a FAPES e o IJSN, devendo, dessa forma, preencher devidamente o formulário estratégico que se encontra no anexo II da Resolução n° 322, e conter todas as assinaturas das partes interessadas e participantes da reunião em questão. Depois que o IJSN e a instituição responsável decidirem sobre o enquadramento do projeto, caso aprovado, o SigFapes (Sistema de Informação e Gestão de Projetos de Pesquisa) ficará disponível para que o coordenador possa enviar a proposta de fomento. Vale ressaltar que existe um modelo de formulário que pode ser encontrado no site da FAPES, na seção de formulários. O coordenador deve utilizá-lo para fazer a submissão em seu próprio SigFapes, inserindo os seus dados pessoais e relacionados à pesquisa assim que tiver acesso liberado pelo Núcleo de Parcerias da FAPES (NUPAR).

Na proposta submetida, deverá conter um plano de trabalho elaborado para cada membro da equipe individualmente e, com suas respectivas funções no andamento da pesquisa, bem como a parte orçamentária devidamente preenchida especificando e justificando as demandas e materiais necessários para a realização da pesquisa.

É importante mencionar que todos os membros incluídos na equipe da proposta submetida e o gestor máximo da instituição executora, nesse caso o IJSN, devem prestar anuência no sistema SigFapes para que a submissão seja devidamente efetivada, caso contrário, a pesquisa ficará classificada como "pendente" no sistema até que todos os envolvidos se manifestem favoráveis. E o conteúdo e a integridade dos conteúdos da proposta inserida serão de responsabilidade direta do proponente.

Objetivando a análise e avaliação da referida proposta, deve-se apresentar no mesmo período da submissão da proposta: o formulário estratégico devidamente preenchido e assinado; um ofício da

5 Disponível em: <https://fapes.es.gov.br/formularios>.

instituição proponente parceira afirmando possuir a disponibilidade orçamentária para a realização da pesquisa e o Termo de Cooperação entre as instituições, firmando assim a pactuação, de acordo com o item 6.1.1 da normativa que regulamenta o Programa:

> Para demandas estratégicas de Governo que envolvam descentralização e/ou repasse de recursos orçamentário e/ou financeiro para o PM&APP, a contratação e implementação do projeto somente ocorrerá após a formalização da parceria com a Fapes e instituição proponente, mediante repasse dos recursos financeiros e orçamentários (FAPES, 2023).

É importante salientar que os projetos submetidos no PM&APP, são avaliados conforme sua relevância para o desenvolvimento estratégico do estado do Espírito Santo, e a participação no Programa não garante a inserção do mesmo no SiMAPP, mas é uma excelente forma de colocar a pesquisa em evidência, mostrando sua relevância para que finalmente a CAE possa definir quais políticas serão avaliadas e monitoradas via SiMAPP.

A partir da submissão no SigFapes, a proposta será avaliada por, no mínimo, dois consultores *ad hocs*, com titulação mínima de doutorado, preferencialmente de outro estado e anônimos aos participantes da execução da pesquisa. Há alguns critérios estabelecidos pela FAPES para a contração desses consultores, para que não haja nenhum tipo de benefício ou troca de interesses, inclusive o IJSN não possui em momento algum o conhecimento acerca da identidade dos avaliadores. Entretanto, mesmo após a aprovação dos consultores, a execução de cada projeto somente será realizada após a verificação da veracidade da disponibilidade financeira da proponente (órgão gestor da política pública) e a formalização da parceria mediante o Termo de Cooperação e o repasse dos recursos à FAPES, conforme instrui o item 4 da Resolução n° 322/2023.

Após a liberação dos recursos, podendo ou não serem parcelados, a depender do cronograma de execução da pesquisa, a Fapes prepara a assinatura do Termo de Outorga ao Coordenador da pesquisa e publica seu extrato no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo. Esses recursos serão repassados para uma conta corrente do Banco do Estado do Espírito Santo (BANESTES) ao outorgado anualmente e o mesmo é o responsável direto pela prestação de contas no período específico.

O pagamento das bolsas e demais despesas da pesquisa serão feitos com este recurso, sendo importante frisar que o recebimento da bolsa pelo beneficiário, "não representará vínculo empregatício com o estado do Espírito Santo, não implicará incorporação aos vencimentos dos profissionais para quaisquer efeitos legais e não será utilizado como base de cálculo para recebimento de outros benefícios, inclusive para fins previdenciários" (FAPES, 2023).

Os órgãos responsáveis pelas pesquisas ajustam as políticas públicas com base em resultados obtidos por evidências científicas, em colaboração com a SEP. Sendo que a FAPES viabiliza a parceria para financiamento de pesquisas, ou seja, a Fundação efetua o pagamento dos bolsistas especializados, através da pactuação com os órgãos demandantes, enquanto as pesquisas são executadas pelo Centro de M&A, sob coordenação do IJSN.

A participação ativa de diferentes pessoas e grupos no processo garante que o sistema não apenas monitore e avalie, mas também incentive uma cultura de avaliação contínua entre os órgãos do governo. É fundamental que as decisões e resultados sejam comunicados de forma clara. Por isso, a escolha das políticas é divulgada por meio de um Decreto Estadual, e as publicações oficiais que relatam os resultados a cada ano são obrigatórias. Ao promover a transparência, o sistema ajuda a prestar contas à sociedade sobre as atividades de monitoramento e avaliação, e também sobre a utilização dos recursos públicos nas políticas públicas.

Após a implementação da Resolução n° 322/2023, que regulamenta o PM&APP, até o presente momento foram iniciados três novos ciclos de M&A. O primeiro ciclo após a regulamentação do Programa ocorreu através do Decreto n°5356-R, de 30 de março de 2023, com a definição das seguintes políticas: Reflorestar, Programa Capixaba de Mudanças Climáticas, Análise Executiva do Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas - Rede Abraço e Centros de Referência das Juventudes (ESPÍRITO SANTO, 2023).

No ano seguinte, em 2024 o Decreto n° 5664-R, de 27 de março de 2024 trouxe em sua publicação a definição das políticas a serem avaliadas, sendo elas a Avaliação do Programa Escola em Tempo Integral, Impacto do Programa Estado Presente na Taxa de

Homicídios no Espírito Santo: Uma Avaliação Quantitativa e Qualitativa, Análise Executiva do Programa Qualificar ES e a continuação da avaliação do Programa Capixaba de Mudanças Climáticas e a Análise Executiva do Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas - Rede Abraço (ESPÍRITO SANTO, 2024.

Em 2025, foi publicado no diário oficial do estado do Espírito Santo o Decreto n° 5993-R, datado de 31 de março de 2025. Esse decreto estabelece que algumas iniciativas serão avaliadas no Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação. Entre elas, estão a continuidade da Avaliação em Tempo Integral, em colaboração com a Secretaria de Educação (SEDU); o impacto do Programa Estado Presente na taxa de homicídios no Espírito Santo, com apoio da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP); e a Análise Executiva de Mitigação do Programa Capixaba de Mudanças Climáticas, em parceria com a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA). Além disso, também será realizada a Análise Executiva do Programa Qualificar ES, em conjunto com a Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (SECTI). Novos estudos incluem uma colaboração com a Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP), focando na Análise dos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos no estado, além de uma nova parceria com a Secretaria de Esportes (SESPORT), executando o Monitoramento de Políticas Públicas Esportivas e Planejamento Estratégico no Contexto da Lei Geral do Esporte (ESPÍRITO SANTO, 2025).

O Artigo 4° do Decreto mencionado disserta sobre a necessidade de disponibilizar um resumo das avaliações feitas no ciclo anterior no site do IJSN, com um prazo máximo de 90 dias após a publicação do decreto. Isso está em conformidade com o que diz o parágrafo 1° do artigo 8° da Lei n° 10.744, de 5 de outubro de 2017, conhecida como Lei do SiMAPP.

Com a implementação do PM&APP, conforme a Resolução n° 322/2023, notou-se uma maior rapidez na tramitação da documentação técnica necessária para que as instituições envolvidas possam firmar acordos. É importante lembrar que o monitoramento e a avaliação das políticas públicas no Espírito Santo são de interesse de todos. Como não é viável realizar essas ações em todas as políticas, é essencial definir critérios para escolher quais delas serão priorizadas. Dessa forma, foi percebido que uma abordagem mais tática pode tornar as atividades mais eficientes, oferecendo mais segurança e agilidade nas tomadas de decisões.

5. CONCLUSÃO

No âmbito nacional, o estado do Espírito Santo se destacou ao implementar um sistema pioneiro de monitoramento e avaliação. Essa inovação foi estabelecida pela Lei estadual n° 10.744, de 5 de outubro de 2017, e representa um passo importante para o avanço das instituições públicas, promovendo a modernização e a racionalização das contas públicas, que são demandas da sociedade brasileira. Além disso, busca uma gestão focada em resultados com base em evidências científicas, ao invés de suposições.

Os resultados obtidos nos primeiros estudos foram fundamentais para identificar a necessidade de aprimorar o sistema, visando desenvolver novas pesquisas e garantir uma melhor padronização na entrega dos resultados. Com a percepção da necessidade de uma norma que facilitasse a otimização do fluxo da tramitação de documentos técnicos até a concretização das ações acordadas, surgiu o Programa de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (PM&APP), resultado de uma parceria entre a FAPES e o IJSN.

Com a criação do PM&APP, os gestores dos órgãos responsáveis e os profissionais que atuam no nível tático se sentiram mais seguros, tendo em vista agora têm uma norma que orienta os passos a serem seguidos desde o início da proposta de pesquisa sobre a política pública a ser avaliada até concretizar a pactuação entre os envolvidos e publicação do termo de outorga do coordenador designado para a realização do estudo.

É natural que tenham surgido muitas dúvidas durante a implementação dessa norma, que foi criada para facilitar o trâmite da documentação técnica no nível tático. Por isso, os técnicos do IJSN e da FAPES precisaram de um tempo para se adaptar, entender e se adequar à nova normativa, permitindo assim uma melhor integração. Ao longo do processo, foi necessário que as equipes se unissem para esclarecer as dúvidas e preencher as lacunas que apareceram durante a implementação da pesquisa.

Por fim, observa-se que o SiMAPP, atualmente em seu oitavo ciclo, tem avançado de forma consistente, resultado direto do engajamento dos diversos atores e instituições que integram sua estrutura. Esse envolvimento ativo tem permitido não apenas o aprimoramento dos processos, mas também a

identificação de falhas metodológicas e problemas no desenvolvimento das pesquisas, favorecendo correções oportunas e o aperfeiçoamento contínuo das práticas avaliativas. Os resultados já se refletem nas publicações disponibilizadas, pautadas pela transparência e pelo acesso democrático à informação, o que reforça a confiança social nas ações do Estado.

Uma das principais contribuições dessa sistemática reside no fortalecimento da governança institucional e na consolidação de um sistema de prestação de contas mais robusto, aprimorado significativamente a partir da implementação do Programa de Monitoramento e Avaliação. Esse programa, aliado aos demais instrumentos incorporados à estrutura operacional do SiMAPP, tem proporcionado maior coerência, efetividade e integração entre planejamento, execução e avaliação de políticas públicas, contribuindo assim para a elevação da qualidade do gasto público e para a promoção de melhores condições de vida à sociedade capixaba.

6. Referências

1. ESPÍRITO SANTO. Lei n. 10.774, de 05 de outubro de 2017. Institui o Sistema de Monitoramento e de Avalição de Políticas Públicas do Espírito Santo. Vitória, 2017. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/es/lei-ordinaria-n-10744-2017-espirito-santo-institui-o-sistema-de-monitoramento-e-de-avaliacao-de-politicas-publicas-do-espirito-santo>. Acesso em: 03 mar. 2025.
2. ESPÍRITO SANTO. Conselho científico-administrativo da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo - CCAF. Regulamentar o Programa de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – PM&APP. Resolução n. 322, de 06 de março de 2023. Vitória, 2023. Disponível em: <https://fapes.es.gov.br/Media/fapes/Resolu%C3%A7%C3%B5es/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20322.2023%20-%20%20PMAPP%20vers%C3%A3o%20final%2006.03.2023.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2025.
3. ESPÍRITO SANTO. Conselho científico-administrativo da fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo - CCAF. Aprova as disposições gerais das normas e condições para aplicação dos recursos geridos pela Fundação de Apoio à Ciência e Tecnologia do Espírito Santo - FAPES. Resolução n. 13, de 13 de abril de 2009. Vitória, 2009. Disponível em: <https://fapes.es.gov.br/Media/fapes/Importacao/Arquivos/Resolucoes/RESOLUCAO_013_2009_CCAF_alteracoes_ate_Resolucao_103_2013.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2025.
4. ESPÍRITO SANTO. Decreto n° 5356-R, de 30 de março de 2023. Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, previsto na Lei 10.744, de 05 de outubro de 2017. Diário Oficial dos Poderes do Estado. Edição n° 25956. Vitória, ES, p. 46. 31 jan. 2023. Disponível em: <https://ioes.dio.es.gov.br/buscanova/#/p=2&q=Plano%20estadual%20de%20monitoramento%20>. Acesso em: 07 abr. 2025.
5. ESPÍRITO SANTO. Decreto n° 5664-R, de 27 de março de 2024. Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, previsto na Lei 10.744, de 05 de outubro de 2017. Diário Oficial dos Poderes do Estado. Edição n° 26.200. Vitória, ES, p. 14. 28 mar.2024. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/SIMMAP/atos-normativos/diario_oficial_2024-03-28_pag_22.pdf.> Acesso em: 07 abr. 2025.
6. ESPÍRITO SANTO. Decreto n° 5993-R, de 31 de março de 2025. Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, previsto na Lei 10.744, de 05 de outubro de 2017. Diário Oficial dos Poderes do Estado. Edição n° 26.453. Vitória, ES, p. 1. 01 abr.2025. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/es/decreto-n-5664-2024-espirito-santo-dispoe-sobre-o-plano-estadual-de-monitoramento-e-avaliacao-de-politicas-publicas-previsto-na-lei-no-10-744-de-05-de-outubro-de-2017-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 07 abr. 2025.
7. IJSN - INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo (SiMAPP). Nota Técnica n. 56. Vitória, 2018. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/notatecnica/IJSN_NT_56.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2025.

8. IJSN - INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Guia para Avaliar Políticas Públicas. 4 volumes. IJSN: Vitória, 2021. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/projetos-especiais/simapp/guia-para-avaliar-e-monitorar-politicas-publicas>. Acesso em: 22 mar. 2025.
9. IJSN - INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Cadeia de valor. IJSN: Vitória, 2023. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/institucional/cadeia-de-valor>. Acesso em: 31 mar.2025.
10. IJSN - INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Guia para Avaliar Políticas Públicas. Volume 2. IJSN: Vitória, 2021. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/livros/IJSN_SiMAPP_Volume-02.pdf.> Acesso em 02 abr.2025.
11. IJSN - INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação - Ciclo 2018. Vitória, ES: Instituto Jones dos Santos Neves, 2019. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/relatorios/Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Monitoramento%20e%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20-%20Ciclo%202018.pdf>. Acesso em 05 abr. 2025.
12. IJSN - INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Relatório Anual de Monitoramento e Avaliação - Ciclo 2020. Vitória, ES: Instituto Jones dos Santos Neves, 2021. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/relatorios/Relat%C3%B3rio%20Anual%20de%20Monitoramento%20e%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20-%20Ciclo%202020>.pdf. Acesso em 06 abr. 2025.
13. RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. Revista de administração pública, v.46, p.1271-1294, 2012.
14. Reino Unido (2020). HM Treasury, The Magenta Book: Guidance for Evaluation. Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e96cab9d3bf7f412b2264b1/HMT_Magenta_Book.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Comitê do Sistema Prisional: práticas e resultados para o fortalecimento da segurança pública em Pernambuco

- **Cíntia Viana da Rocha Notaro**
  SEPLAG-PE, Brasil
  cintianotaro.seplag@gmail.com
- **Felipe Monteiro Costa**
  SDS-PE, Brasil
  felipemonteirocosta@hotmail.com
- **Lindoval Gomes de Souza Silva**
  SEAP-PE, Brasil
  lindoval.gomes@seres.pe.gov.br
- **Vandré de Araújo Cechinel**
  SEPLAG-PE, Brasil
  vandre.seplag@gmail.com

Resumo

Ao observar a importância de tratar de modo integral o fenômeno do crime e da violência, o estado de Pernambuco lançou o Plano Juntos pela Segurança. Política pública que integra ações de prevenção social e de segurança pública, a governança do Juntos pela Segurança é formada por comitês, que tratam desde questões estratégicas que são direcionadas a todo o estado, até temáticas, que precisam da atuação conjunta de atores específicos para garantir os avanços na política de enfrentamento à violência.

Aqui serão apresentados os avanços decorrentes da implantação do Comitê do Sistema Prisional. A estrutura de governança foi desenvolvida de modo integrado, com a presença da Secretaria de Administração Prisional e Ressocialização e da Secretaria de Defesa Social e de suas operativas, e liderado pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional.

Será possível compreender os elementos norteadores do comitê, a sua sistemática de funcionamento e a relevância das ações conjuntas para os avanços na política de segurança pública do estado de Pernambuco.

Palavras-chave: Sistema Prisional; Segurança Pública; Gestão para Resultados; Juntos pela Segurança.

1. INTRODUÇÃO

O crime e a violência são fenômenos presentes no cotidiano da população brasileira. São diversas as circunstâncias e os fatores que fazem deles tão presentes, bem como os efeitos que impactam não apenas particularmente as pessoas, mas a economia, a sociedade como um todo e é presente a sensação de que se vive em um ambiente de vulnerabilidade e risco.

Nos primeiros meses de 2007, governo estadual de Pernambuco iniciou um conjunto articulado de atividades de debate e pesquisa, com a participação da academia e de representantes da sociedade civil organizada, para composição do Plano Estadual de Segurança Pública (PESP). Finalizado em maio do mesmo ano, o documento apresentou o detalhamento de indicadores sociais, econômicos e demográficos; quantificação e análise das tendências; e o perfil sociodemográfico das vítimas de morte violenta. Fraqueza das instituições estatais nas regiões de maior vulnerabilidade social; elevado grau de desorganização social urbana; expansão da criminalidade como o mercado de drogas; padrões rurais de honra e valorização da masculinidade e da virilidade na resolução privada de conflitos; e alta disponibilidade de armas de fogo sem controle foram algumas das causas diagnosticadas que explicariam o alto patamar de criminalidade violenta de Pernambuco nas últimas décadas (PERNAMBUCO, 2007, p. 62).

Esse arcabouço teórico, coletivamente construído, dá origem ao programa Pacto pela Vida (PPV), que "busca interromper o crescimento da violência criminosa em Pernambuco e iniciar um processo de redução contínua e progressiva de tal violência, especialmente dos crimes contra a vida" (PERNAMBUCO, 2007, p. 15). Os dois principais indicadores do PPV foram: a) Crime Violento Letal Intencional (CVLI) por 100 mil habitantes por ano, composto por homicídio doloso (inclusive por auto de resistência, ou seja, enfrentamento com a polícia), feminicídio, lesão corporal seguida de morte e latrocínio (roubo seguido de morte); e b) Crime Violento contra o Patrimônio (CVP), composto por todas as modalidades de roubo (exceto latrocínio), o sequestro relâmpago e a extorsão mediante sequestro. Em relação aos crimes dolosos contra a vida, Pernambuco utiliza os mesmos parâmetros do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), apesar de este último nomear o indicador de Morte Violenta Intencional (MVI).

Após consecutivas quedas na taxa dos CVLIs desde a implantação do PPV, o estado atingiu o seu melhor momento em 2013, quando registrou 3.100 CVLIs, o equivalente à taxa de 33,9 por 100 mil habitantes, mais baixo patamar desde 1996. Em 2013, o estado ainda permaneceu com taxa superior à brasileira (27,8 por 100 mil habitantes), mas deixou de ser o 2º estado mais violento do País (em 2006), passando a ocupar a 12ª posição. Como a taxa do País se mantém relativamente estável, a comparação com a Região Nordeste oferece maior contraste: entre 2007 e 2013, o estado apresenta redução de 36,6% na taxa, enquanto a Região alcança um aumento de 33%.

Em particular, Silveira Neto et al. (2013) sugerem que a implantação do Pacto pela Vida permitiu que 3.213 vidas fossem poupadas no período entre 2008 e 2011 em Pernambuco. A diminuição das taxas de CVLI das Áreas Integradas de Segurança da Região Metropolitana do Recife foi preponderante para os resultados do estado. A título de exemplo, na AIS 1 (Santo Amaro), que reúne a maioria dos bairros do centro do Recife, o indicador passou de 199,7 em 2006 para 48,7 CVLI por 100 mil habitantes em 2013, ou seja, uma redução de 76%.

Vale dizer que o patamar mais baixo que Pernambuco alcançou é mais de cinco vezes superior à taxa mundial, pois, de acordo com o mais recente relatório produzido pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, em 2017, aproximadamente 464.000 pessoas foram assassinadas no mundo, representando uma taxa de 6,1 para cada 100 mil habitantes. Na América do Sul a taxa foi 24,2 mortes por 100 mil habitantes, ou seja, quatro vezes maior do que a tendência global. O Brasil, por sua vez, registrou a segunda pior taxa desse continente: 30,5 por 100 mil habitantes, atrás somente da Venezuela, que atravessa crise institucional e econômica sem precedentes. Segundo Nóbrega Júnior (2017 p. 558), "a Organização Mundial da Saúde (OMS) definiu o patamar de 10 mortes por agressão por cada grupo de cem mil habitantes como o limite tolerável". O Brasil, apesar de concentrar aproximadamente 2,6% da população global, respondeu por 12,38% dos homicídios em números absolutos (UNODC, 2019).

Mesmo assim, a melhoria dos números em Pernambuco "num quadro de piora quase generalizada na situação da região Nordeste do País, é digna de nota e merecedor de atenção (...)" (SILVEIRA NETO et al., 2013, p. 3). Dessa forma, o Pacto pela Vida foi transformado em cartão de visita pelo grupo político que administrava o estado, legitimando o modelo de gestão por resultados Todos por Pernambuco, que pretende modernizar as estruturas de ação e governança. O PPV atraiu a atenção de gestores públicos e de pesquisadores que queriam entender melhor as razões para os bons resultados do programa, mas

também a dinâmica de responsabilização e cobranças nas reuniões do Comitê Gestor, principalmente com a presença do governador do estado.

Os elogios às reduções contínuas dos números e aos valores e diretrizes preconizados pelo PPV se transformaram em prêmios: em 2013, de Melhor Serviço Público (Organização das Nações Unidas), e de Boas Práticas de Governo (Banco Interamericano de Desenvolvimento); em 2015, Gestão por Resultados para o Desenvolvimento (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

No entanto, depois de 2013, Pernambuco experimentou um novo ciclo de aumento dos crimes dolosos contra a vida, alcançando em 2017 o alarmante quantitativo de 5.428 CVLI (75% a mais que 2013), implicando numa taxa de 57 por 100 mil habitantes, a mais alta já registrada. O rápido recrudescimento dos números colocou em xeque a capacidade do programa em diminuir a violência de forma sustentada, recebendo críticas, inclusive de José Luiz Ratton, asseverando que "da forma como foi concebido, o Pacto pela Vida não existe mais. Ele morreu. É possível dizer isso com todas as letras. O processo de pactuação que resultou na construção de uma política que articula valores, métodos, governança, tudo isso foi desmontado".

O Atlas da Violência 2019 considera que a consolidação do crescimento da violência no estado durante o período de 2014 a 2017 demarca a "triste derrocada de um dos mais qualificados programas de segurança pública", e defende que a morte do então governador, que liderava pessoalmente o programa, indicaria uma prevalência maior do caráter voluntarista dos mecanismos de governança, em detrimento da arquitetura institucional (2019, p. 18-19).

O programa foi bastante criticado por entidades da sociedade civil e pesquisadores da academia com expertise em segurança pública, por não criar uma agenda de diálogo, enfraquecendo, assim, a linha de atuação denominada "Gestão democrática". Para Antunes, "a participação da sociedade civil só foi considerada pelo Executivo no momento da construção da política de segurança, ou seja, ocorreu em momentos de formulação e elaboração, em um plano mais consultivo, e não em momentos de monitoramento e avaliação, com características mais deliberativas" (ANTUNES, 2019, p. 223).

Outra crítica ainda mais relevante para o escopo deste trabalho decorre do forte incentivo à prisão como estratégia de repressão à violência. O Pacto Pela Vida foi elaborado empregando diversas técnicas de gestão para resultados, contemplando a criação de estrutura de bonificações financeiras não apenas para o alcance dos indicadores de resultado (diminuição do CVLI e do CVP), mas também da produtividade policial, por meio da realização da apreensão de armas, drogas, expedição de mandado de prisão e cumprimento de mandado de prisão.

Com o desenvolvimento da política, foi observado que nem sempre havia uma conexão estatística entre a produtividade policial dos indicadores de processo e a diminuição dos assassinatos, dando pistas da ineficiência do emprego de alguns incentivos financeiros. No caso de prisões, vale registar que, enquanto o estado realizou aproximadamente 11,7 mil prisões em 2007, esse número saltou para 79,9 mil em 2022, um aumento de 583%. Mesmo considerando quem nem todas as pessoas presas são recolhidas e que a partir de 2016 foi implantada a Audiência de Custódia em casos de prisões em flagrantes, são números que chamam a atenção.

A partir do segundo trimestre de 2007, as regras de concessão de bonificações financeiras sofreram modificações importantes, dentre as quais a criação de um dispositivo *antigaming*, que vinculava o recebimento pecuniário de alcance de metas de produtividade à redução dos indicadores de resultados. Mas não foi suficiente para frear a escalada do número de prisões.

Com o incentivo à política de prisão em massa, o déficit carcerário cresceu ano após ano, sem que os investimentos no sistema prisional ocorressem no mesmo ritmo. De 2007 a 2022, a lotação nunca foi inferior a 200%, alcançando o seu ápice em 2015, quando atingiu a impressionante marca de 303% (31.144 presos para 10.292 vagas).

A superlotação carcerária é causa e consequência de diversos desafios para a segurança pública. Uma unidade prisional que abriga quantitativo muito além daquele previsto provoca desrespeito sistemático às Regras de Mandela, conjunto de princípios e diretrizes para o tratamento de pessoas presas, elaboradas pela Organização das Nações Unidas, que visam promover a dignidade no sistema prisional, diminuindo a probabilidade de reintegração social e não reincidência criminal.

Este flagelo atinge a muitos estados brasileiros. Em Pernambuco, a unidade mais representativa desse

processo de precarização das políticas prisionais foi o Complexo Prisional do Curado, antigo Aníbal Bruno. Diversas denúncias de violação massiva de direitos humanos culminadas na intervenção da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que declarou Estado de Coisas Inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, em 2018.

Ademais, superlotação carcerária aliada a um baixo efetivo de profissionais da área penal diminui a capacidade de controle do presídio, abrindo espaço para descumprimento da legislação penal, para a comunicação ilegal extramuros, o recrutamento de presos em facções criminosas e ocorrência de eventuais motins, fugas e mortes dentro das unidades. A título ilustrativo, em 2016, ocorreram 46 assassinatos em unidades prisionais em Pernambuco.

A falta de controle e a exposição a condições extremas incentivam que presos sejam recrutados por facções criminosas que, ou nascem nas prisões ou nelas se ramificam, transformando-as em verdadeiros escritórios do crime. Líderes criminosos com poder de persuasão e com o poder obtido na vida delitiva encontram um campo ideal para fortalecer e ampliar seus poderes, mesmo com restrições à sua liberdade.

Após um ciclo de 16 anos, em 2023, a administração pública estadual é assumida por outro grupo político. O Plano Juntos pela Segurança, lançado em novembro daquele ano, é estruturado considerando a complexidade do fenômeno do crime e da violência e amplia de modo significativo a lógica de planos de segurança que focam em ações de polícias.

Para elaborar o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social foi utilizado como base o Método do Marco Lógico e o Planejamento Participativo. O método do Marco Lógico (MML) visa conceber a alternativa mais viável para a solução de um problema, a partir da análise visível de todos os elementos do processo e resultados esperados. Ele busca articular e legitimar o diagnóstico e a concepção sobre os problemas sociais, suas causas e consequências, e as escolhas das estratégias de intervenção para resolvê-los (GODINHO, 2022).

A construção do Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social contou com a participação presencial de diversos atores, por meio das oficinas temáticas do Juntos pela Segurança. Os encontros aconteceram entre 8 de agosto e 1º de setembro de 2023, na sede da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (Seplag). Cada oficina tratou de um eixo estratégico específico que compõe o Juntos pela Segurança (Prevenção à Violência; Cidades Seguras e Articulação com os Municípios; Polícia e Defesa Social; Articulação com o Sistema de Justiça; Administração dos Sistemas Prisional e Socioeducativo e Ressocialização). Cada oficina teve a duração de um dia, com dois turnos.

Ao longo do período ocorreram 14 (catorze) oficinas com a participação de 282 (duzentos e oitenta e dois) representantes de várias esferas e instituições. Membros do Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública, Assembleia Legislativa, Municípios (Prefeitos, Secretários de Segurança, Organizações Internacionais, Secretaria Nacional de Segurança Pública, Organizações Não-Governamentais e Entidades de Classe se juntaram a integrantes do Poder Executivo estadual. Cada oficina era iniciada com a apresentação do cenário da segurança pública em Pernambuco, de maneira que ficassem evidentes os resultados obtidos nos programas de segurança anteriores e seguido de um breve diagnóstico da situação atual.

Para os problemas apresentados, todas as contribuições dos participantes foram registradas. Embora houvesse a priorização pelos participantes não houve perda de propostas apresentadas. Foram elaboradas em conjunto 1.300 propostas e em cada uma das oficinas foi adotada a Matriz de Eisenhower, também conhecida como Matriz de Importância e Urgência, na qual os participantes observaram a importância da proposta e a urgência para que o problema fosse solucionado. Ao final, foram priorizadas 580 propostas.

Um dos grandes avanços do Juntos pela Segurança é a integração com atores e secretarias da prevenção social, construindo as bases para que as vulnerabilidades sejam minimizadas e que se atue de modo preventivo. Um exemplo do investimento em prevenção social é o Programa Juntos pela Cidadania. Vinculado ao Programa estratégico Juntos pela Cidadania traz o viés da promoção de direitos e aproximação da população ao serviço público. Para definição dos territórios de atuação, são selecionados aqueles que apresentam altos índices de vulnerabilidade social e violência. Há a articulação entre diversas secretarias e os municípios em que ocorrem as edições do programa. Nas ações nos territórios de vulnerabilidade são usados equipamentos públicos, escolas municipais

ou estaduais, e são disseminadas informações sobre garantia de direitos, são trazidas informações e orientações sobre violência doméstica, há espaço para oferta de oportunidades de qualificação e de orientação profissional, são emitidos documentos e há orientações sobre mediação de conflitos e acesso a direitos, dentre muitos outros serviços. O Programa é coordenado pela Secretaria de Justiça e Direitos Humanos e realizado em conjunto com diversas secretarias, a exemplo da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional, Secretaria de Defesa Social, Secretaria de Educação, Secretaria da Mulher, Secretaria de Criança e Juventude, Secretaria de Saúde, além de órgãos de outras esferas, secretarias municipais e parceiros privados.

Observando as ações de polícia, além das ações de prevenção e de repressão ao crime e às violências, com a participação da Secretaria de Defesa Social e de suas operativas (Polícia Militar e Polícia Civil) está presente a Secretaria de Administração Prisional e Ressocialização (SEAP). Cabe a esta uma função estratégica e complexa. Por um lado, tem a atribuição de garantir o cumprimento das penas em conformidade com o a Lei de Execução Penal, com preservação da integridade física e psicológica das pessoas presas. É também atribuição desta secretaria estruturar meios de ressocialização ao longo do cumprimento de pena para que, nesse processo, as pessoas presas ressignifiquem suas vidas e não retornem ao cárcere.

Merece destaque a criação da Secretaria de Administração Penitenciária e Ressocialização de Pernambuco (SEAP/PE), por meio da Lei nº 18.487, de 9 de janeiro de 2024. Anteriormente, figurava como uma secretaria executiva da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos. Importa dizer que, ao criar a SEAP com secretaria de estado, foi atribuída a ela também duas outras atribuições, o cumprimento das penas do regime aberto e do livramento condicional, no estado de Pernambuco com o Patronato Penitenciário. Além disso, passou a fazer parte da estrutura organizacional da SEAP a Gerência de Alternativas Penais e Integração Social (GEAPIS), responsável pela promoção e fiscalização dessa política.

Continuou a fazer parte da estrutura da SEAP o Centro de Monitoramento de Pessoas (CEMEP), responsável pelo cumprimento de penas, medidas cautelares e além das saídas temporárias. Desse modo, fica claro como a SEAP apresenta grandes desafios. São diversas frentes, todas elas exigindo muito esforço e muito investimento público.

Além da elevação da secretaria para o nível de secretaria de estado, com ampliação do escopo e com investimentos diversos, fica evidente que o caminho perseguido integra a lógica de atuação repressiva e preventiva, ações de ressocialização e de reintegração social de pessoas que já cometeram crime e que precisam retornar à sociedade com outras perspectivas e com novas formas de conviver em sociedade.

Vinculado aos investimentos, o Plano Juntos pela Seguranças apresentou como meta a criação de 7.950 novas vagas no sistema prisional, além de determinar que, pelo menos 11 mil presos passem a realizar atividades de ensino formal e 7 mil exerçam atividades laborais. Destaca-se também a contratação de 671 (seiscentos e setenta e um) novos Policiais Penais, realizada nos anos de 2023 (411) e 2024 (260), elevou o efetivo total para 2.059 (dois mil e cinquenta e nove) profissionais. Antes da atual gestão, em 2022, o quadro contava com apenas 1.388 (mil trezentos e oitenta e oito) Policiais Penais.

O presente artigo irá apresentar como a integração entre secretarias foi estruturada para que o monitoramento diferenciado de lideranças criminosas passasse a acontecer. Será possível também apresentar a sistemática de governança e de monitoramento, liderada pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional o que é considerado fator primordial para que as ações conjuntas ocorram. Pretende-se evidenciar o amadurecimento do próprio fórum e da política pública de segurança e de prevenção à violência do estado de Pernambuco.

2. OBJETIVOS

O objetivo principal deste artigo é discutir os avanços alcançados no enfrentamento ao crime organizado em Pernambuco por meio a implementação do Comitê do Sistema Prisional do Juntos pela Segurança.

Nesta esteira, serão trazidos os seus elementos norteadores, os atores envolvidos, a sistemática de governança e de monitoramento e os avanços recentes alcançados. Este relato de experiência também apresenta a atuação de gestores governamentais da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (SEPLAG/PE) como agente de articulação entre especialistas e tomadores

de decisão, contribuindo para replicação do modelo em outros entes subnacionais.

3. METODOLOGIA

Para a construção deste relato de experiência, seus autores participaram de todas as reuniões do Comitê do Sistema Prisional. Durante o processo, além do conhecimento obtido pela observação, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com seus participantes, com o objetivo de avaliar o formato da reunião, a efetividade das ações e aspectos que poderiam ser descartados ou incorporado ao roteiro dos encontros.

Este artigo tem um formato descritivo, baseado no empirismo e em questões práticas. Por meio desta publicação, espera-se registrar e demarcar todos os avanços que foram conquistados, revisar os procedimentos e, acima de tudo, servir como como um modelo que pode inspirar ou servir como ponto de partida caso seja replicada em outros estrados.

De toda forma, ficará bastante demarcada a impressibilidade da integração de diferentes secretarias que atuam no sistema de segurança pública, bem como, a importância do papel gerencial desempenhado pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional para a política pública de segurança em Pernambuco.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Diante do que foi exposto, com a presença de uma política pública de segurança que incentivou sobremaneira o encarceramento, reduzindo por muitos anos a violência, mas que passou a exigir novas estratégias. A inclusão de diversas secretarias na sistemática de governança do JPS, além da continuidade dos órgãos e esferas extremamente importantes para a política de segurança, demonstrou o empenho para trilhar novos caminhos para solucionar problemas complexos que atingem o estado.

Além dessa e de outras frentes, conforme dito anteriormente, o sistema prisional passou a lidar com cada vez mais déficit de vagas, com baixo número de profissionais e sem que os investimentos acompanhassem as necessidades do sistema.

Pensando nessa lacuna e nos diversos desafios do sistema prisional, em 23 de fevereiro de 2024, na Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional, ocorreu a primeira reunião do Comitê do Sistema Prisional. Estavam presentes secretários executivos do sistema prisional, de defesa social, de gestão para resultados, diretores das unidades prisionais e membros das agências de inteligência do estado.

Com o intuito identificar as lideranças criminais do estado em cumprimento de pena em unidades prisionais do estado e estruturar ações de isolamento e de monitoramento delas, o comitê deu início a sua rotina de acompanhamento. Antes de se iniciarem as atividades, foram realizadas diversas reuniões em separado para estruturar um modelo de governança, com definição de frequência, participantes e modelo de comunicação. Essas reuniões prévias, articuladas e realizadas sob organização da SEPLAG, foram fundamentais para que se iniciassem as atividades com toda a atenção e o cuidado que a temática exige.

Foram definidas conjuntamente com as agências de inteligência os presos que apresentam capacidade de liderança mesmo depois de recolhidos em unidades prisionais. Além disso, a SEAP definiu as unidades que possuíam infraestrutura e capacidade para garantir rotinas diferenciadas da gestão e da equipe da unidade no cumprimento da pena dos líderes identificados. Ficaram definidos os objetivos do Comitê e sua sistemática de governança, conforme detalhado abaixo:

- **Objetivo**: Monitoramento de lideranças criminosas por meio de procedimentos rigorosos de segurança; ações para impedir a comunicação criminosa; e reforço na comunicação tempestiva entre órgãos de inteligência, órgãos e secretarias envolvidas na política pública de segurança.
- **Frequência**: mensal.
- **Local**: Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional;
- **Participantes**: secretários executivos da SEAP, SDS e SEPLAG; agentes de inteligência da SDS, PCPE e SEAP; diretores de unidades prisionais envolvidas no isolamento das lideranças criminosas; convidados conforme pauta tratada.

O Comitê do Sistema Prisional está organizado para que o ciclo completo de planejamento, execução, monitoramento e avaliação ocorra. A seguir é possível observar esses elementos.

Figura 1 – Sistemática Comitê Sistema Prisional/PE - Ciclo PDCA.

Fonte: SEPLAG

As reuniões mensais do Comitê são iniciadas com o monitoramento de encaminhamentos das reuniões anteriores, seguida do monitoramento das lideranças criminosas e das deliberações a partir do que for discutido, são finalizadas com o registro dos novos encaminhamentos apresentados ao longo do encontro. Abaixo podem ser vistos dois dos instrumentais utilizados nas reuniões:

Figura 2 – Planilha de registro e monitoramento de encaminhamentos.

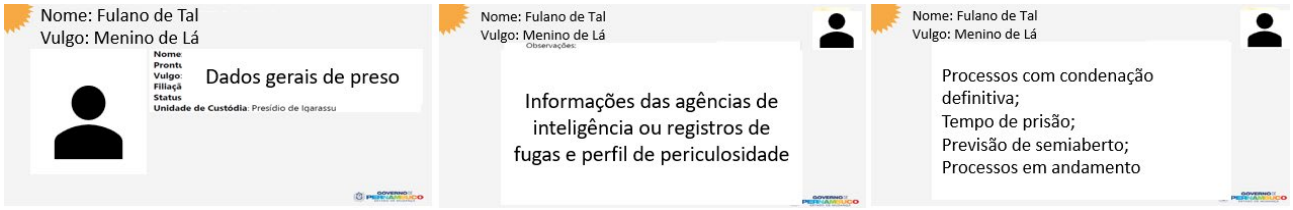
ATUALIZAÇÃO 26/03/2025

Monitoramento de encaminhamentos - Juntos pela Segurança

LOCAL	REUNIÃO	ITEM	ASSUNTO	ENCAMINHAMENTOS	RESPONSÁVEL	PRAZO ORIGINAL	POSIÇÃO ATUAL	NOVO PRAZO	OBSERVAÇÃO
SEPLAG	28/01/2025	8	Fluxo			03/02/2025	CONCLUÍDO		
SEPLAG	28/01/2025	9	Infopol			07/02/2025	CONCLUÍDO		
SEPLAG	28/01/2025	10	Fluxo			14/02/2025	EM ANDAMENTO		
SEPLAG	28/01/2025	11	Impacto Integrado			26/02/2025	EM ANDAMENTO		
SEPLAG	29/01/2025	1	Análise dos processos			14032025	EM ANDAMENTO		
SEPLAG	29/01/2025	2	RDD			26032025	CANCELADO		

Fonte: SEPLAG

Figura 3 – Exemplo ilustrativo de relatório de liderança criminosa monitorada.



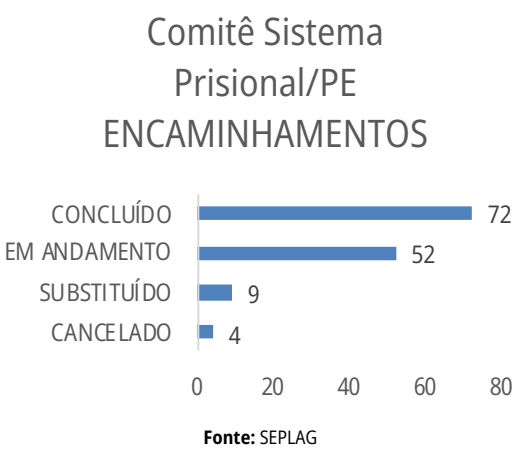
Fonte: SEPLAG

Na rotina de monitoramento, em cada reunião são selecionados apenados identificados pelas agências de inteligência como lideranças criminosas. Suas informações de rotina na unidade prisional, observando-se o comportamento, faltas disciplinares e as relações com outros presos. Isso é compartilhado, conforme seja possível, mesmo considerando que os participantes são exclusivamente selecionados por suas atribuições, restringindo quaisquer participações que possam interferir em investigações ou colocar em risco a publicização de informações tratadas. Além disso, são analisados os inquéritos com condenação transitada em julgado e a previsão de progressão para o regime semiaberto. São, ainda, analisados se há processos judiciais em andamento, identificando se é necessário alertar o Poder Judiciário quanto à iminência de progressão para o regime semiaberto, que pode impactar nos indicadores de violência nos territórios.

Todas as deliberações são registradas em ata e os encaminhamentos são enviados aos seus respectivos responsáveis, sempre restringindo as informações pessoais para garantir o sigilo. Desde o seu início, foram realizadas treze reuniões do Comitê do Sistema Prisional. Atualmente, estão sendo monitorados 328 presos considerados lideranças criminais e ao longo do ano, foram realizadas mais de 2.000 transferências judiciais e administrativas, além da transferência de 26 presos para o sistema prisional federal.

Conforme dito, na rotina das reuniões são registrados os encaminhamentos deliberados pelos presentes. Ao consolidar, foram registrados 137 encaminhamentos e abaixo é possível ver o status desses encaminhamentos:

Figura 4 – Total de encaminhamentos por status atual.



Fonte: SEPLAG

Observando a consolidação do Comitê do Sistema Prisional e a oportunidade de absorção de outros desafios atuais de segurança pública, em 2025 a pauta da reunião passou a contemplar o debate sobre estratégias conjuntas para garantir a segurança das pessoas monitoradas eletronicamente. Inicialmente, em 28 de janeiro de 2025, foi realizada uma reunião extraordinária para que o cenário fosse apresentado e para que o formato de abordagem da situação fosse pactuado. Uma das informações apresentadas a vitimização de pessoas monitoradas eletronicamente.

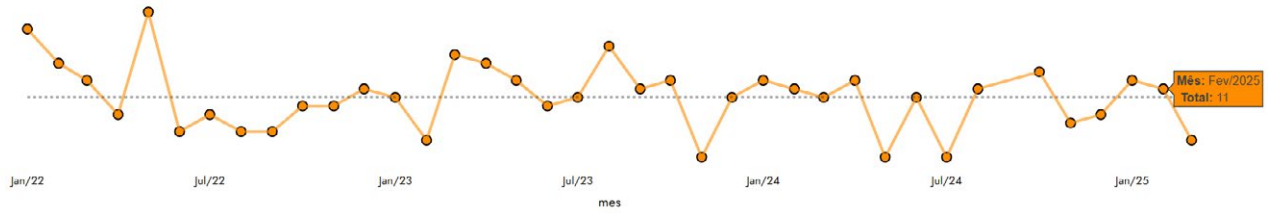
Além dessas informações, foram apresentados os desafios quanto aqueles que violam as determinações judiciais de cumprimento de pena, com baixa ou nenhuma restrição adicional em virtude dessas violações. Além disso, foram tratados o número de pessoas monitoradas que são conduzidas a audiências de custódia, em virtude de outro crime cometido, e que são liberadas sem que se determinem restrições imediatas para essas pessoas.

Importa esclarecer que, a instalação de uma tornozeleira eletrônica é oriunda de uma determinação judicial e é *ultima ratio* para evitar o recolhimento de alguém preso em flagrante. Pode ser também empregada na execução penal, para prisão domiciliar ou regime semiaberto harmonizado, quando o preso comprova que estuda ou trabalha fora da unidade prisional. Outra utilização é em casos de medida protetiva de urgência, limitando a liberdade de um homem agressor.

Trata-se de um público exposto à violência, conforme dados acompanhados desde 2022 pela SEPLAG. O que se observa é que essas pessoas monitoradas

eletronicamente são vítimas constantes de MVI. No período entre 2022 e 2024, as mortes violentas intencionais destas pessoas representaram 3,2% de todo o estado. Percentualmente, parece um número pequeno, mas se torna expressivo quando observamos que, em média, temos menos de 7 mil pessoas monitoradas eletronicamente por mês, redundando numa taxa de MVI extremamente alta. Portanto, são números que impactam nos números dos estados e que merecem atenção. Mais do que isso, são pessoas sob custódia do estado, que precisam ter sua integridade preservada, apesar das dificuldades do perfil de cumprimento da pena. A figura a seguir mostra a evolução de MVIs mês a mês:

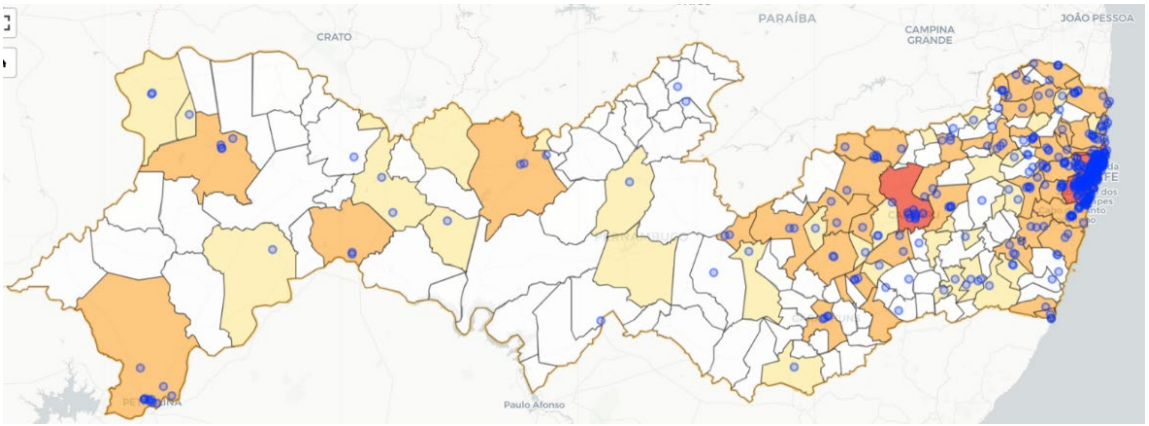
Figura 5 – Pessoas monitoradas eletronicamente vítimas de MVI em Pernambuco.



Fonte: SDS e SEAP

Quando se observa a distribuição territorial das vitimizações de pessoas monitoradas eletronicamente, reforça-se a necessidade de concentrar os esforços na região metropolitana da capital pernambucana, conforme pode ser visto no gráfico abaixo:

Figura 6 – Distribuição territorial dos MVIs de pessoas monitoradas eletronicamente.



Fonte: SDS e SEAP

Além das mortes das pessoas que utilizam tornozeleiras eletrônicas, outra preocupação são os crimes provocados por elas provocados. A Secretaria Executiva de Gestão para Resultados da SEPLAG está consolidando estes dados para que sejam devidamente apresentados e discutidos. Reuniões pontuais já estavam sendo realizadas sobre o assunto, incentivando uma maior integração entre a SDS e a SEAP. Como resultado prático, foi criada a Operação Impacto Integrado, que realiza prisões em flagrante de pessoas monitoradas que estão praticando crimes. As reuniões do Comitê do Sistema Prisional também estão sendo utilizadas para apresentar os resultados dessas operações e planejar as próximas.

Considerando a sensibilidade das temáticas tratadas, as reuniões passaram a ocorrer em duas sessões: a primeira, para o monitoramento das lideranças criminosas em cumprimento de pena em unidades prisionais, e a segunda, para o acompanhamento de pessoas com monitoração eletrônica. Como são assuntos diferentes, existe a preocupação em deixar bastante demarcada a delimitação das duas sessões

da reunião, tendo em vista a necessidade de preservar as informações sensíveis de cada uma delas. Observa-se que a definição do escopo, dos participantes, da metodologia de monitoramento são fundamentais para que os resultados sejam buscados e os avanços sejam alcançados.

Vale dizer também que o Comitê do Sistema Prisional tem funcionamento interligado com outros fóruns que compõem a Governança do Juntos pela Segurança. É muito comum que pautas discutidas na Câmara de Defesa Social servirem como *input*, bem como, questões que não podem ser sanados sem a interação com o Poder Judiciário são levadas à Câmara de Articulação com o TPJE, MPPE e DPPE, fortalecendo a interseccionalidade e transversalidade da sua estrutura.

Conforme relato de uma autoridade do CIIDS, principal instância de inteligência policial do estado, "após o empreendimento da dinâmica de monitoramento de lideranças criminosas, não foi identificado nenhum contado ilegal com o ambiente externo", asseverando a efetividade da atuação do Comitê do Sistema Prisional.

5. CONCLUSÃO

Conforme foi apresentado, o Plano Estadual de Segurança Pública e Defesa Social Juntos pela Segurança representa uma modernização da política de segurança de Pernambuco em vários aspectos. Merece destaque atenção os indicadores do sistema prisional e ressocialização, a garantir de investimentos na contratação de servidores, criação de cargos e inauguração de vagas com padrões mínimos de segurança e dignidade.

Apesar de um grande passivo deixado decorrente de uma política de encarceramento em massa sem a observância de direitos fundamentais da pessoa humana, pela primeira vez observa-se o enfretamento real a tais desafios, a perspectiva de o estado abandonar o estiga de ter um dos piores sistemas prisionais do país.

O novo programa também inova em sua governança, criar o Comitê do Sistema Prisional, dedicado a discutir e deliberar ações para fortalecimento da segurança das unidades em todos os aspectos, com foco em lideranças com alto poder de articulação. Ao incorporar recentemente diversas pautas decorrentes do monitoramento eletrônico de pessoas, este fórum dá sinais de que o formato não é estanque e é capaz de dar repostas a desafios atuais.

Assim, o Comitê do Sistema Prisional pode servir como um exemplo da integração entre a política de segurança pública, tanto com a presença das secretarias de Defesa Social e de Administração Prisional e Ressocialização e de suas agências de inteligência, e a sistemática de gerenciamento estruturada e monitorada pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional. Ressalta-se que a integração se deu desde a concepção da sistemática, está presente mensalmente nos encontros e retroalimenta a política com a integração de novas frentes, tudo para perseguir a redução do crime e da violência no estado de Pernambuco. É relevante celebrar os avanços, continuar com os esforços conjuntos para melhoria contínua do processo.

Vale destacar o papel de gestores governamentais na proposta de criação deste fórum, nas fases de planejamento, articulação, registro, acompanhamento e geração de dados. Apesar de todos os atores estarem sempre imbuídos na repressão à criminalidade e à promoção da segurança pública, profissionais de segurança da Defesa Social e do Sistema Prisional apresentam discordância em algumas abordagem ou estratégias. Dilemas e impassem são esperados em espaços de deliberação. O papel da SEPLAG e de gestores governamentais, vistos como entes técnicos e imparciais, tem função muito relevante na construção de consensos.

Acredita-se que a presença de servidores públicos, tanto das esferas de segurança são fundamentais para a continuidade a melhoria contínua das políticas públicas permanentes. Ressalta-se que a presença de gestores governamentais, mesmo que em temáticas sensíveis, demonstra que ferramentas gerenciais e as ações direcionadas aos resultados são sempre necessárias.

Esperamos com esse relato incentive que outros profissionais da área de planejamento e gestão contribuam da articulação de ações intersetoriais no campo da segurança pública, alcançando bons resultados decorrentes de uma análise multifatorial e sistêmica do fenômeno da violência e da criminalidade.

6. Referências

1. ANTUNES, Gilson Macedo. Sobre limites e possibilidades da participação da sociedade civil na política de segurança pública – Pacto pela Vida. Revista Brasileira de Segurança Púbica: São Paulo v. 13, n. 1, 215 - 233, fev/mar 2019.
2. GODINHO, Letícia. Guia para a elaboração de planos locais de prevenção com a comunidade. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/ seguranca/2022/ok-guia-para-a-elaboracao-de-planos-locais-versao-digital.pdf
3. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Atlas da violência 2019. Brasília: Rio de Janeiro: São Paulo: Ipea, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/downloads/6537-atlas2019.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020
4. NÓBREGA JÚNIOR, José Maria Pereira da. Violência homicida no Nordeste brasileiro: Dinâmica dos números e possibilidades causais. DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, v. 10, nº 3, p. 553-572, set. 2017.
5. PERNAMBUCO. Secretaria de Defesa Social. Fórum Estadual de Segurança Pública. Pacto pela Vida – Plano Estadual de Segurança Pública. Recife: SDS, maio de 2007.
6. SILVEIRA NETO, R. M.; RATTON, J. L.; MENEZES, T. A.; MONTEIRO, C. Avaliação de Política Pública para Redução da Violência: o caso do Programa Pacto pela Vida do Estado de Pernambuco. In: 41º Encontro Nacional de Economia, 2013, Foz do Iguaçu. Anais do 41º Encontro Nacional de Economia, 2013. Disponível em: https://econpapers.repec.org/paper/anpen2013 Acesso em: 15 jun. 2020.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Da gestão da informação à governança de dados, o protagonismo do Acompanhamento das ações e programas de governo: relato de uma experiência subnacional

- **Alexandre Vasconcelos Junqueira**
  Secretaria do Planejamento do estado da Bahia, Brasil
  alexandre.junqueira@seplan.ba.gov.br
- **Fabiane Louise Bitencourt Pinto**
  Secretaria do Planejamento do estado da Bahia, Brasil
  fabiane.pinto@seplan.ba.gov.br
- **Maria Aparecida Fortes de Almeida Presidio**
  Secretaria do Planejamento do estado da Bahia, Brasil
  maria.presidio@seplan.ba.gov.br
- **Patrícia Oliveira Borges da Silva Almeida**
  Secretaria do Planejamento do estado da Bahia, Brasil
  patricia.almeida@seplan.ba.gov.br

Resumo

O planejamento governamental, conforme Matus (1993), constitui um cálculo situacional que articula presente e futuro, integrando conhecimento e ação. Como instrumento técnico-político, viabiliza a formulação estratégica em contextos de incerteza. Nesse sentido, o acompanhamento da execução das Ações Orçamentárias previstas nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) revela-se essencial para avaliar o cumprimento parcial das metas do Plano Plurianual (PPA), corrigir desvios e retroalimentar suas Iniciativas, fortalecendo a gestão por resultados. A gestão de fluxos informacionais para Monitoramento e Avaliação (M&A) permanece um desafio para os entes federativos, caracterizando um paradoxo entre escassez e abundância de dados (Jannuzzi, 2011). O aprimoramento desses processos exige integração na coleta, validação e armazenamento das informações. No setor público, a complexidade institucional demanda reflexão contínua sobre práticas e desafios do M&A, considerando as inter-relações entre institucionalidade, processos e resultados (Lima; Papi, 2020) e as lacunas na administração subnacional (Cardoso Jr., 2011a). Este estudo analisa os desafios metodológicos e operacionais da governança de dados no acompanhamento de ações e programas governamentais, com base na experiência da equipe técnica responsável pela execução e monitoramento das ações orçamentárias. O estudo contribuirá para o

aprofundamento do debate sobre acompanhamento no setor público, alinhando-se às discussões iniciadas por Pinto *et al.* (2015a, 2015b) e Presídio *et al.* (2014a, 2014b, 2015, 2016), posteriormente desenvolvidas por Junqueira *et al.* (2022) e Pinto *et al.* (2022), quanto à relevância e centralidade do acompanhamento nos processos de M&A.

Palavras-chave: Gestão da informação; Governança de dados; Acompanhamento & Monitoramento; Sistematização da informação.

1. INTRODUÇÃO

Ao analisar a experiência de acompanhamento no âmbito do Plano Plurianual (PPA) federal, Jannuzzi (2011) evidencia uma limitação recorrente entre os entes subnacionais: os dados gerados representam apenas uma fração das informações necessárias a um processo robusto de Monitoramento e Avaliação (M&A) no setor público. Trata-se do "*paradoxo da escassez na abundância*", pois, apesar do grande volume de dados gerados pelas unidades prestadoras de serviços públicos, o problema central reside na insuficiência da gestão dos fluxos informacionais. Superar esse desafio demanda o aprimoramento dos processos de gestão da informação nos órgãos responsáveis pelo planejamento e coordenação de políticas e programas.

Como enfatiza Jannuzzi (2011, p. 48), é necessário estruturar de forma integrada os fluxos informacionais e os processos de tratamento, validação, classificação e armazenamento de dados, com uso de ferramentas e aplicativos que favoreçam a integração. Apesar de a iniciativa privada dispor de expertise em automação desses processos, sua aplicação no setor público é limitada pela falta de conhecimento das consultorias quanto à complexidade da gestão de programas públicos.

Diante das especificidades do setor, é imprescindível contextualizar e problematizar continuamente as práticas e desafios da gestão de processos vinculados ao M&A, especialmente frente à instabilidade orçamentária e às possibilidades de des(uso) dos PPAs, conforme apontado por Barbosa e Couto (2021) e Paulo (2021). Essa crise teria decorrido do cenário dicotômico entre controle e flexibilidade no suporte às decisões da alta gestão; dos questionamentos sobre a funcionalidade efetiva dos PPAs e de sua interação com o orçamento, com os modelos de gestão, os paradigmas de desenvolvimento que o plano reflete e seus desdobramentos operacionais e impactos sobre a capacidade estatal.

Ampliar o debate sobre as fragilidades e as possibilidades de contribuição dos PPAs para a ação governamental é relevante, sobretudo ante propostas como a PEC nº 188/2019, que prevê a extinção do PPA (Barbosa e Couto, 2021, p. 5).

Este relato de experiência propõe refletir sobre a relação entre institucionalidades, processos e resultados (Lima e Papi, 2020), não no polo da extinção, mas no fortalecimento do plano quadrienal (Paulo, 2021), a partir de sua implementação na realidade baiana, visando à ressignificação do debate e de seus elementos (Cardoso Jr., 2011a, 2011b).

E ainda, a literatura usualmente confere maior centralidade ao Monitoramento e à Avaliação, em detrimento do Acompanhamento. Buscando ressignificar essa premissa, apresenta-se a experiência do acompanhamento das ações governamentais no Estado da Bahia, sistematizando aspectos de sua gestão, metodologia, atores envolvidos e governança de dados. Por fim, privilegia-se a experiência prática da equipe técnica responsável, ampliando o debate iniciado por Pinto *et al*. (2015a, 2015b), Presidio *et al*. (2014a, 2014b, 2015, 2016), quando o acompanhamento e suas especificidades foram abordados de forma incipiente, posteriormente amadurecidas em Junqueira *et al*. (2022) e Pinto *et al.* (2022).

2. OBJETIVOS

O presente trabalho tem como objetivo principal analisar e descrever a experiência do acompanhamento das ações orçamentárias no Estado da Bahia, destacando seu papel na gestão da informação e na governança de dados. Para isso, busca-se compreender os desafios inerentes à sistematização e utilização de informações no âmbito do planejamento público, especialmente no que concerne à execução e monitoramento das ações previstas no Plano Plurianual (PPA).

Especificamente, pretende: 1) examinar os processos de coleta, organização e análise dos dados utilizados no acompanhamento das políticas públicas,

identificando lacunas e oportunidades de aprimoramento; 2) Investigar a relação entre acompanhamento, monitoramento e avaliação na gestão pública, destacando a importância do acompanhamento como pilar estruturante dos sistemas de M&A; 3) Discutir a relevância da governança de dados na estruturação de processos decisórios e na promoção da transparência administrativa; 4) Analisar os impactos da implementação de ferramentas tecnológicas e metodologias inovadoras na qualificação do acompanhamento das ações governamentais; 5) Contribuir para o debate acadêmico e técnico sobre o fortalecimento das práticas de acompanhamento na administração pública subnacional, a partir da experiência do Estado da Bahia.

Dessa forma, este artigo visa fornecer subsídios para a formulação de estratégias mais eficazes na gestão do planejamento governamental, reforçando a centralidade do acompanhamento como instrumento de aprimoramento da administração pública.

3. A TRADIÇÃO DO PLANEJAMENTO NA BAHIA – DAS PASTAS ROSA AO SEPEGE

A Bahia se destaca como o estado brasileiro de mais longa tradição na função de planejamento governamental. Em 1955, com a criação da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), foi instituída a primeira iniciativa formalmente reconhecida de planejamento estatal no país. Conforme aponta Baptista (1979, n. p.), "é interessante notar que a institucionalização de um sistema de planejamento na Bahia precede a própria formalização do seu congênere a nível federal".

Dentre as contribuições emblemáticas dessa fase inicial, destacam-se os documentos elaborados sob a coordenação do economista Rômulo Almeida, primeiro dirigente da CPE. As *Contribuições Preliminares para o Planejamento*, popularmente conhecidas como *Pastas Cor de Rosa*, constituem um conjunto de estudos interdisciplinares desenvolvidos entre 1954 e 1955, que visavam diagnosticar a economia baiana em diversas áreas. Esses documentos representaram uma inovação no campo das políticas públicas, pois apresentavam análises inéditas e propositivas para o desenvolvimento do estado.

O próprio Rômulo Almeida reconhecia o caráter preliminar das *Pastas Cor de Rosa*, concebidas como um levantamento do estado da arte sobre os desafios do desenvolvimento baiano. Além disso, defendia que o planejamento governamental não deveria se configurar como um instrumento centralizador nem restrito às elites técnicas e políticas, mas, ao contrário, deveria ser elaborado de forma participativa, envolvendo diferentes níveis da administração pública, entidades, setores e classes sociais (Saavedra Castro, 2010).

Apesar do êxito de diversas iniciativas associadas à implementação de projetos de grande relevância, como a criação do Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial (Fundagro) e do Banco de Fomento do Estado da Bahia (Banfeb), o planejamento conduzido pela CPE, em sua fase inicial, não possuía caráter impositivo, o que dificultou sua consolidação como método administrativo (Baptista, 1979). Esse cenário levou à Reforma Administrativa de 1966, um marco fundamental para a estruturação do planejamento estadual, que introduziu um sistema de programação e orçamento baseado no modelo de orçamento-programa.

Na década seguinte, a CPE deu origem ao Sistema Estadual de Planejamento (SEP), que passou a operar sob uma lógica sistêmica, contando com uma instância central de coordenação e agregando os órgãos e entidades da administração estadual. Entre 2008 e 2018, o SEP passou por um processo de aperfeiçoamento e passou a ser reconhecido como Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica (Sepege), incorporando valores e princípios originalmente defendidos desde as *Pastas Cor de Rosa*, tais como a participação social, a articulação entre os diferentes níveis de planejamento e a inclusão da dimensão da gestão estratégica.

Desde o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, Silva (2012) destaca que a importância do monitoramento, da avaliação e da gestão foi enfatizada como um fator imprescindível para a efetividade dos programas governamentais e de seus resultados. Esse PPA já previa a necessidade de estabelecer canais permanentes de intercâmbio de informações entre os diversos setores do governo, de modo a estruturar uma rede de suporte às atividades de acompanhamento. No entanto, a cultura de M&A no estado da Bahia consolidou-se de forma mais estruturada apenas a partir da execução do PPA 2012-2015. Desde então, nos ciclos subsequentes — 2016-2019, 2020-2023 e 2024-2027 —, os processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação têm seguido uma trajetória contínua de aprimoramento, reforçando a institucionalização dessas práticas na administração pública estadual.

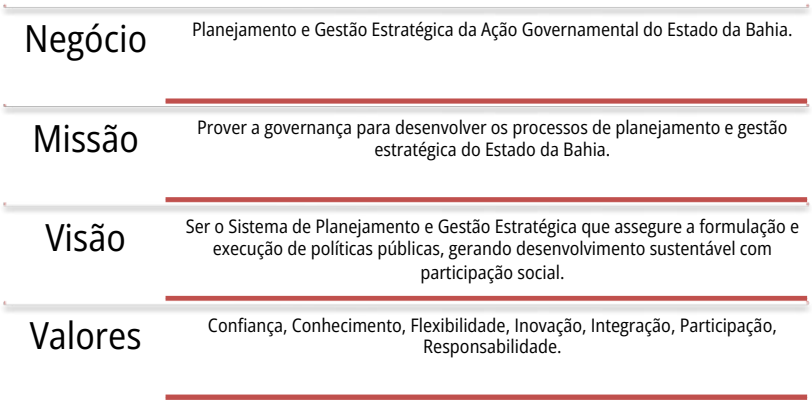
4. O SEPEGE E A CENTRALIDADE DO PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO

Assim como no âmbito federal, a formulação do primeiro Plano Plurianual (PPA) do Estado da Bahia, correspondente ao período de 1992-1995, ocorreu no contexto de redemocratização do Estado, estruturando-se em torno das dimensões social, econômica e regional. Referente à regionalização, adotou-se a metodologia de organização espacial preconizada pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), o que resultou na configuração do plano em sete áreas-programa.

Dando continuidade à perspectiva do planejamento como eixo estruturante da ação governamental, Silva (2012) destaca que, diferentemente do PPA elaborado pelo Governo Federal, o primeiro PPA da Bahia não se restringiu ao cumprimento de exigências constitucionais. Pelo contrário, sua concepção fundamentou-se em estudos e diagnósticos que possibilitaram sua caracterização como um instrumento de planejamento efetivo de médio prazo, com a definição de metas, diretrizes e estimativas de custos para a implementação de programas e subprogramas. Ademais, *"é interessante observar que o Estado da Bahia, desde o seu primeiro PPA, utilizou-se do programa, como elemento estruturador dos Planos"* (Silva, 2012, p. 97).

Nesse contexto, a gestão e o monitoramento dos serviços e das políticas públicas, organizadas por meio dos programas delineados nos Planos Plurianuais, configuram-se como processos essenciais no escopo do Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica (Sepege). Esse sistema representa uma evolução e ampliação do Sistema Estadual de Planejamento (SEP), adotando um desenho organizacional baseado em uma concepção sistêmica, cuja premissa central é a integração de todos os processos organizacionais relacionados ao planejamento e à gestão governamental. Ademais, sua modelagem envolve distintos atores da Administração Pública e da sociedade civil, operando em um ciclo dinâmico e contínuo (Bahia, 2021).

Figura 1 – Concepção Estratégica do Sepege



Fonte: BAHIA, 2021.

O Sepege, portanto, como observamos na Figura 1, se organiza em torno de

> um conjunto articulado de normas, Órgãos e espaços de governança, funções, processos, conceitos, metodologias, tecnologias e instrumentos aplicados, numa arquitetura que privilegia uma atuação em rede, tendo por finalidade prover a governança para o planejamento e a gestão estratégica de políticas públicas, no âmbito estadual (Bahia, 2021, p. 1).

No cumprimento de sua missão institucional e na consecução de seus objetivos estratégicos, o Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica (Sepege) demanda informações estruturadas e consolidadas, provenientes do processo *Acompanhamento das Ações Governamentais*. Esse processo desempenha um papel fundamental ao fornecer subsídios para o funcionamento adequado e coerente dos demais componentes do Sepege. Implantado em 2013, o referido processo tem como órgão central a Secretaria do Planejamento (Seplan), sendo fortalecido pela institucionalização das Assessorias de Planejamento

e Gestão (APG) nas secretarias estaduais da Bahia (Bahia, 2014). Tal configuração institucional amplia e qualifica a conexão entre a Seplan e os órgãos setoriais, promovendo maior articulação na gestão e no acompanhamento das ações governamentais.

Nesse contexto, a metodologia adotada pelo Estado para o monitoramento da gestão das políticas públicas está estruturada na vinculação sistemática entre o registro, a análise e a execução dos Planos Plurianuais (PPA). Esse acompanhamento se dá por meio da implementação das Leis Orçamentárias Anuais (LOA), conforme os direcionamentos estabelecidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Dessa forma, a totalidade das Ações Orçamentárias é incorporada a um modelo de governança que viabiliza a avaliação contínua da coerência e da convergência entre os instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA). Tal abordagem fortalece a articulação entre o planejamento plurianual e sua execução, tanto em bases anuais quanto no horizonte quadrienal.

Na prática, o processo *Acompanhamento das Ações Governamentais*, sem prejuízo de suas especificidades, opera de maneira interdependente, sendo simultaneamente alimentado pelas análises do monitoramento e constituindo uma fonte fundamental de insumos para a retroalimentação do ciclo de gestão. As seções subsequentes aprofundam essa dinâmica, evidenciando seu papel estratégico na qualificação da tomada de decisão governamental.

5. INTERAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE ATORES NO PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO: UM PROCESSO COLABORATIVO

O processo *Acompanhamento das Ações Governamentais* encontra-se estruturado, documentado e plenamente informatizado por meio do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (Fiplan)[1]. Esse processo envolve a participação ativa de diversos atores institucionais, vinculados tanto às Unidades Setoriais de Planejamento (USP)[2] quanto às Assessorias de Planejamento e Gestão (APG)[3] de cada órgão governamental. Esses agentes são responsáveis pelo cadastramento e validação das informações relacionadas à execução física das ações orçamentárias no sistema, desempenhando tais funções sob a supervisão, coordenação e gestão da Superintendência de Monitoramento Estratégico (SGE) da Secretaria do Planejamento (Bahia, 2024a). Trata-se, portanto, de um modelo híbrido e integrado de governança, que articula diferentes instâncias para assegurar o acompanhamento sistemático da execução física e financeira das ações orçamentárias.

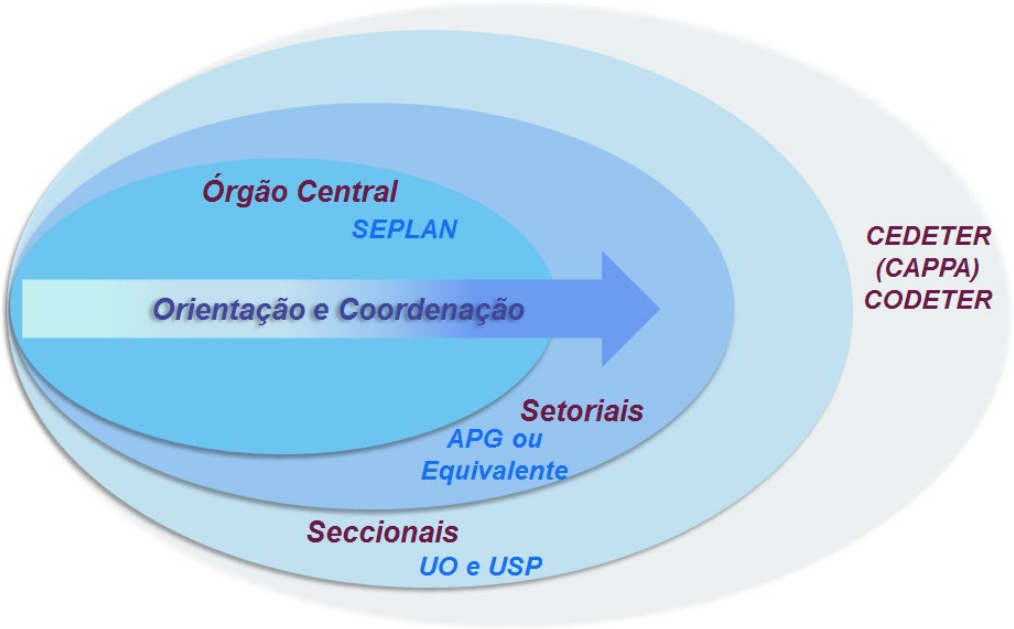
Além desses agentes institucionais, o sistema de planejamento estadual conta com a participação de instâncias colegiadas que atuam como espaços de governança territorial no âmbito do Sepege, contribuindo para o acompanhamento das políticas públicas e para a efetivação do controle social sobre a execução governamental. Nesse contexto, destacam-se dois colegiados fundamentais, conforme Figura 2: o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (Cedeter), que, diretamente ou por meio de seu Comitê de Acompanhamento do Plano Plurianual (Cappa), participa das discussões sobre a Política de Desenvolvimento Territorial estadual, bem como da formulação do PPA, da LDO e da LOA; e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeter), que desempenham um papel estratégico na mobilização e articulação entre representantes da sociedade civil organizada e órgãos governamentais. Esses colegiados têm como objetivo central fortalecer a participação dos territórios nos espaços institucionais de planejamento, ampliando a democratização e a capilaridade das decisões governamentais (Bahia, 2021; 2024a).

1 Operando via web pela Rede Governo, o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (Fiplan) foi institucionalizado na Bahia em 2012 por meio de decreto Nº. 14.125 de 06 de Setembro de 2012, com objetivo de aperfeiçoar os processos de planejamento, orçamento, finanças e contabilidade pública. Originário do Governo do Mato Grosso, o Fiplan substituiu o Sistema Informatizado de Planejamento (Siplan) e o Sistema de Informações Contábeis e Financeiras (Sicof), ambos do final dos anos de 1990 (Bahia, 2023a).

2 Superintendências ou equivalentes, responsáveis legais pela execução de Ações Orçamentárias da LOA, bem como Iniciativas e Indicadores de Compromisso do PPA.

3 As Assessorias de Planejamento e Gestão (APG) foram criadas em 2014 com foco na gestão organizacional, no planejamento estratégico, no orçamento e em tecnologias da informação e comunicação. Estruturalmente a APG vincula-se ao principal dirigente da secretaria e estrategicamente atua junto às funções de ouvidoria, corregedoria e coordenação de controle interno (CONSAD, 2015).

Figura 2 – Arranjo institucional de Governança do Sepege



Fonte: Bahia, 2021.

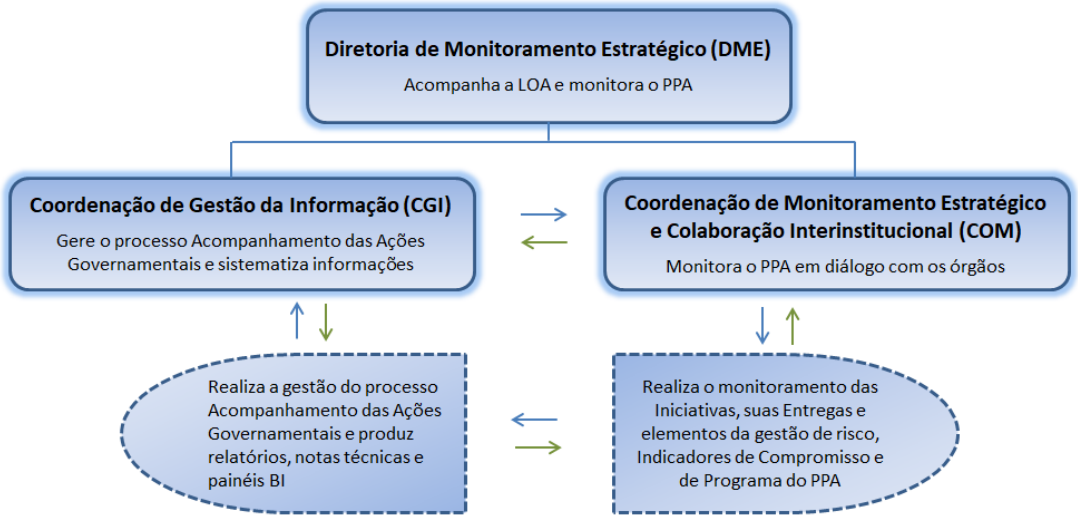
Nessa perspectiva, a atuação integrada dos diferentes atores que compõem o Sepege, associada ao registro sistemático e estruturado de informações no Fiplan, viabiliza a geração automatizada de relatórios e a elaboração de painéis analíticos do tipo *Business Intelligence (BI)*. Esses instrumentos desempenham um papel estratégico ao fornecer subsídios para diversas instâncias de governança e controle.

Além disso, os dados gerados a partir desse processo fortalecem a tomada de decisão por gestores públicos, fornecem insumos para a academia na realização de estudos, pesquisas e diagnósticos, e permitem à sociedade acompanhar a execução das políticas públicas de forma mais transparente. Ademais, os órgãos de controle, tanto internos – como a Coordenação de Controle Interno dos Órgãos (CCI) e a Auditoria Geral do Estado (AGE) – quanto externos – a exemplo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE) –, também se beneficiam desse arcabouço informacional, aprimorando os mecanismos de fiscalização e avaliação da gestão pública.

6. METODOLOGIA DO ACOMPANHAMENTO NA BAHIA: EVOLUÇÃO E APRIMORAMENTO CONTÍNUO

Com a deflagração do processo de elaboração de um novo Plano Plurianual (PPA) pela Superintendência de Planejamento Estratégico (SPE/Seplan), a Superintendência de Gestão Estratégica (SGE/Seplan), por meio de sua Diretoria de Monitoramento Estratégico (DME), dá início a um ciclo de reuniões voltadas à identificação e definição de aprimoramentos no processo de Acompanhamento da Ação Governamental. Tais melhorias são fundamentadas nas experiências acumuladas ao longo de ciclos anteriores e nas diretrizes estabelecidas para o PPA subsequente. Nesse contexto, a sistematização e a metodologia relativas ao acompanhamento vêm sendo desenvolvidas de forma contínua e colaborativa, resultando de um processo coletivo e dinâmico. Destaca-se, nesse processo, o diálogo articulado entre as duas coordenações que compõem a Diretoria de Monitoramento Estratégico: a Coordenação de Gestão da Informação (CGI) e a Coordenação de Monitoramento Estratégico e Colaboração Interinstitucional (COM).

Figura 3 – Organização da Diretoria de Monitoramento Estratégico (DME)



Fonte: Elaboração própria, 2025.

As duas Coordenações que compõem a DME operam de forma articulada, integrada e complementar. Ambas colaboram na fase inicial para a definição dos processos *Acompanhamento das Ações Governamentais* e Monitoramento dos Programas de PPA. No entanto, enquanto a CGI assume, posteriormente, um papel central na gestão do processo *Acompanhamento das Ações Governamentais* — por meio da definição de parâmetros para cada Ação de Custo Específico ou Inespecífico[4], em diálogo com a Superintendência de Orçamento Público (SPO) e com as unidades executoras, bem como da verificação sistemática da execução física dessas ações e da elaboração de relatórios em diversos formatos —, a COM analisa esses registros, assegurando a coerência entre os dados reportados e as informações relativas às Iniciativas e Indicadores de Compromisso do PPA. Além disso, a COM acompanha o andamento da execução dos Indicadores de Programa e de Compromisso, bem como das Iniciativas do escopo do Monitoramento da Dimensão Sistêmica (MDSI)[5] e suas entregas, das respectivas atividades críticas e dos elementos da gestão de risco (Fatores Críticos de Contexto, Ações Preventivas e Corretivas), orientando, em conjunto com a Diretoria de Avaliação de Políticas Públicas (DAPP/SGE/Seplan) a elaboração de Planos de Melhoria, quando os Indicadores de Programa e de Compromisso apresentam baixo desempenho.

Nesse contexto, à semelhança do que propõe Jannuzzi (2014), observa-se em nossas práticas cotidianas que o

> monitoramento constitui um processo sistemático e contínuo de acompanhamento de uma política, programa ou projeto, baseado em um conjunto restrito – mas significativo e periódico – de informações, que permite uma rápida avaliação situacional e uma identificação de fragilidades na execução, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para o atingimento de seus resultados e impactos (JANNUZZI, 2014, p. 32).

Embora componham um fluxo contínuo de forma sistematicamente complementar — monitoramento e acompanhamento —, todavia, enquanto processos, operam de maneiras distintas. Nesse sentido, é

4 Ação de Custo Específico: Ação cujos insumos para a consecução do seu Produto são providos orçamentariamente por Atividades ou Projetos, com custos claramente individualizados.
Ação de Custo Inespecífico: Ação, tipo Projeto ou Atividade Finalística, para a qual o Orçamento não consigna dotação específica para a consecução do Produto, tendo em vista que este resulta apenas de insumos providos por Ações Comuns ou Finalísticas de Manutenção (custeio e pessoal) (Bahia, 2023b).

5 A metodologia do processo de monitoramento do PPA 2024-2027 prevê a definição de um escopo para a SGE/Seplan monitorar diretamente, sendo esse recorte chamado de Monitoramento de Dimensão Sistêmica (MDSI): das 1.181 iniciativas do PPA 2024-2027, o quantitativo de 245 iniciativas compõem a dimensão sistêmica. Enquanto que as 936 iniciativas restantes são monitoradas no âmbito do Monitoramento de Dimensão Setorial (MDSE), ou seja, pelos próprios órgãos executores, com o suporte da Seplan.

pertinente recorrer à contribuição de Rua (2010), que distingue o acompanhamento enquanto conjunto de atividades pertinentes ao registro e documentação da implementação do PPA, da LDO e LOA, permitindo sua supervisão, fiscalização e controle.

Do mesmo modo, o acompanhamento, conforme mencionado pela autora, não possuiria uma natureza interativa ou proativa. As informações tendem a ser formais e superficiais, geralmente limitando-se ao registro e comunicação, sem que haja necessariamente uma análise aprofundada. Ademais, os resultados, raramente compartilhados, são pouco utilizados como ferramenta de gestão (Rua, 2010). Entretanto, a experiência aqui relatada demonstra justamente o oposto.

Conforme o verbete *Monitoramento*, elaborado por Dias (2012), é essencial adotar uma abordagem criteriosa em todas as etapas desse processo, desde a definição dos modelos de registro até a periodicidade das coletas, garantindo ainda a transparência na divulgação das informações. Assim, o monitoramento exige a utilização de instrumentos e medições adequados ao contexto do objeto analisado, tornando indispensável o uso de sensores para captar variações monitoráveis e de coletores de dados que registrem aspectos relevantes do fenômeno ou evento, evidenciando essas mudanças.

Assim, observa-se uma interdependência significativa entre os processos de monitoramento e acompanhamento, conferindo a este último um papel de crescente protagonismo, centralidade e relevância na gestão pública.

Diante desse contexto, a metodologia do processo *Acompanhamento das Ações Governamentais* foi desenvolvida considerando as especificidades do Plano Plurianual (PPA) do Estado da Bahia para o quadriênio 2024-2027 (Bahia, 2023c). Além de possuir um escopo amplo, interativo e integrador de diversos atores governamentais, essa metodologia fundamenta-se no registro sistemático e na análise de um conjunto abrangente de parâmetros vinculados às ações orçamentárias. Ademais, a CGI tem desempenhado um papel fundamental no aprimoramento e na ampliação da gestão desse processo de acompanhamento, fortalecendo sua efetividade e contribuindo para a melhoria da governança pública.

6.1. ACOMPANHANDO AS AÇÕES GOVERNAMENTAIS

No início de cada exercício, visando cumprir as metas contidas no PPA, são inseridas informações no sistema Fiplan, referente às ações orçamentárias conforme LOA vigente, procedimento denominado 'carga total'. E ainda, ao longo do ano são acrescentadas as ações que forem sendo incluídas através do Processo de Modificação Orçamentária (PMO), sendo este procedimento, portanto, denominado 'carga incremental'. A cada inserção de ação orçamentária realizada, a equipe técnica do acompanhamento e monitoramento avalia e define no Fiplan, sempre em diálogo com a SPO, com as secretarias e suas unidades responsáveis, a alimentação dos diversos parâmetros que compõe atualmente a metodologia do acompanhamento. Os componentes principais, objetos do Acompanhamento, estão postos no Quadro 1 e focam: o que foi entregue, quanto foi entregue, onde foi entregue e quem se beneficia da entrega.

Quadro 1 – Componentes do processo Acompanhamento das Ações Governamentais e sua composição

Componentes	A que se refere
Produto	Bens ou Serviços entregues
Subproduto	Quando o produto for considerado complexo, há o necessário detalhamento quanto à especificação dos bens ou serviços entregues
Quantitativo	Valores absolutos ou percentuais informados em relação ao que se encontra não iniciado, iniciado, descontinuado, em execução, paralisado e concluído
Localização[6]	Indicação geográfica da entrega do bem ou serviço, preferencialmente por município e, apenas quando não for possível, registrar por Território de Identidade ou em nível estadual

6 Apenas no PPA 2008-2011 o planejamento assumiu a regionalização atual, estando desde então organizado espacialmente por Territórios de Identidade, um "conceito que surgiu a partir dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar e à reforma agrária, sendo posteriormente adotado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) para a formulação do seu planejamento" (Silva, 2012, p. 111).

Componentes	A que se refere
Público	Indicação a quem se destina um dado produto ou serviço, podendo haver mais de um público por ação orçamentária
Beneficiário	Quantitativo do público beneficiado para cada produto ou subproduto entregue, localizado em município/território/estado na Ação Orçamentária. Estes são classificados como Indeterminado (quando o quantitativo de beneficiários, por Público, não pode ser mensurado), Determinado por Ação (quando uma Ação tem mais de uma entrega e todas as entregas beneficiam o mesmo quantitativo de beneficiários), e Determinado no Menor Nível (quando possível quantificar os beneficiários)
Nota Explicativa	Recurso disponível em diversas telas do módulo de Acompanhamento no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (Fiplan) com o objetivo de descrever, esclarecer e justificar especificidades na evolução da entrega
Entrave[7]	Recurso disponível obrigatório nos casos em que haja quantitativo descontinuado, paralisado ou sem evolução

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Assim, o processo *Acompanhamento das Ações Governamentais* tem apresentado, de forma progressiva, avanços em seu aperfeiçoamento metodológico, superando lacunas previamente identificadas. Nesse sentido, o estudo de Pomponet (2012) destaca desafios enfrentados em períodos anteriores, especialmente no que se refere à baixa territorialização dos recursos programados em quadriênios anteriores. O autor também aponta a ausência de um padrão único para os registros e a falta de critérios orientadores uniformes, fatores que resultavam em diferentes interpretações e distorções significativas na alocação de recursos pelas secretarias. Essa falta de uniformidade comprometia tanto o trabalho das equipes técnicas de planejamento quanto o papel dos conselhos territoriais no controle social.

Deste modo, desenvolvida à luz das especificidades relativas ao Plano Plurianual (PPA) do estado da Bahia para o quadriênio 2024-2027 (Bahia, 2023c), a metodologia do processo vem se ampliando de forma interativa e integradora de diversos atores governamentais, se estruturando, a partir do efetivo registro, a análise de um grande número de parâmetros (disponíveis no quadro 2), os quais estão vinculados às ações orçamentárias e promovem a necessária gestão de informações pertinentes ao acompanhamento físico e financeiro das ações planejadas do governo estadual.

Quadro 2 – Parâmetros adotados pelo processo Acompanhamento das Ações Governamentais e sua composição

Parâmetros adotados	A que se refere
Nome Estendido[8]	Renomeamento do Produto, quando necessário, para melhor especificar a entrega.
IL - Indicador de Localização	Define se a execução financeira (empenho / liquidação / pagamento) será feita no Estado, na Região ou no Município.
IDF – Indicativo de Detalhamento Físico	Define se a entrega será registrada no Estado, na Região ou no Município.
Classificação do Produto da Ação	Define se o Produto é Simples ou Complexo[9]
Tipo de Beneficiário	Define como registrar a quantidade de beneficiários da Ação de Governo.

Fonte: Elaboração própria, 2022.

7 A rigor, trata-se de nota explicativa tipificada previamente através da seleção de palavra-chave, a exemplo de entrave jurídico, contratual, ambiental, etc.

8 Nome estendido, no sentido aqui adotado, corresponde à qualificação do produto, com denominação a ser utilizada nos relatórios.

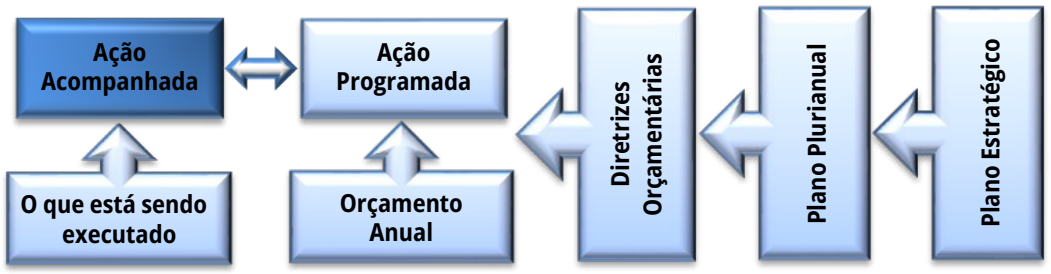
9 Produto complexo é aquele que não identifica exatamente a entrega feita, comportando subprodutos para que as entregas de bens ou serviços sejam melhor compreendidas e especificadas. Deste modo, o produto "equipamento esportivo" comporta os subprodutos "piscina semi-olímpica", "quadra de basquete" e campo de futebol", por exemplo.

Como vimos no quadro 2, os parâmetros adotados prezam, em detalhe, pelo registro das especificidades das realizações e dispõem de organicidade interna, englobando, por exemplo, a classificação do produto em simples ou complexo; se há necessidade de um nome estendido para o produto; o local em que a entrega será informada (município, território ou estado); o tipo de beneficiário, quer seja ele indeterminado, determinado por ação ou mesmo determinado no menor nível de detalhamento.

Após a definição desses parâmetros no sistema, o módulo de Acompanhamento fica disponível para inserção de registros por parte das secretarias e unidades responsáveis. Estes são efetuados pelas Unidades Setoriais de Planejamento — que correspondem às superintendências ou setores equivalentes que executam as ações — e estas informações são analisadas e validadas no sistema pelas Assessorias de Planejamento e Gestão das respectivas setoriais ou seccionais.

Nesse sentido, embora o acompanhamento da gestão dos serviços e políticas públicas na Bahia tenha como foco as ações orçamentárias constantes no orçamento vigente — o que a princípio poderia denotar uma validade pontual se tomado como referência de partida o prisma da LOA — o ângulo de alcance do acompanhamento visa justamente o cumprimento das metas dos Indicadores contidos no PPA. E portanto, compreendendo o PPA um planejamento de médio prazo e que de modo agregado auxilia na concretização do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI)[10], salientamos que o acompanhamento representa o fio condutor que relaciona o nível orçamentário[11] em menor escala com o planejamento estratégico de longo prazo, conforme esboçado na figura 4.

Figura 4 – O Ciclo do Planejamento sob a ótica do Acompanhamento da Ação



Fonte: Bahia, 2020.

Durante todo o exercício fiscal, as unidades responsáveis procedem à atualização contínua da execução física das ações, com o devido registro de todas as inserções no sistema, de modo a preservar o histórico evolutivo da execução. No entanto, com o propósito de assegurar coerência entre os dados contidos nos módulos de Acompanhamento da Ação Orçamentária e Monitoramento do Plano Plurianual (PPA), esses registros tornam-se obrigatórios em três momentos específicos ao longo do ano, conforme datas de corte previamente estabelecidas e divulgadas.

Na realidade analisada, o processo de acompanhamento está estruturado sob uma lógica integrada e dialógica, adotando um modelo baseado em protocolos de acesso que visam fortalecer a segurança dos registros, garantir a fidedignidade das informações e reforçar a responsabilização dos agentes envolvidos. Nesse contexto, o Cadastro de Pessoa Física (CPF) do usuário encontra-se vinculado a todas as intervenções realizadas no sistema pelos servidores.

No que tange à identificação de usuários, o aprimoramento dos processos de acompanhamento e monitoramento possibilitou a rastreabilidade dos responsáveis pelos indicadores dos programas, indicadores dos compromissos e iniciativas no âmbito plurianual, bem como dos responsáveis pela execução física e financeira das ações no nível orçamentário. Tal característica tem se configurado como um diferencial

10 Plano de Desenvolvimento Integrado - Bahia 2035

11 Ao apresentar uma proposição metodológica para o monitoramento físico e financeiro de programas e ações governamentais nos Planos Plurianuais do Estado de Santa Catarina, Santos e Raupp (2015) abordam justamente a dificuldade no monitoramento e avaliação de programas delineados no PPA, pois enquanto o monitoramento é dinâmico e específico; a linguagem apresentada pelas ações orçamentárias, impossibilitam em muitos dos casos, o seu monitoramento (Santos; Raupp, 2015).

relevante, proporcionando maior precisão nos registros relacionados à execução das ações e iniciativas, o que, por sua vez, contribui para uma apuração mais assertiva dos elementos analisados.

6.2. SISTEMATIZAÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE DADOS E INFORMAÇÕES

Ao abordar um processo contínuo de expansão e aperfeiçoamento metodológico do acompanhamento de ações governamentais, torna-se essencial destacar a importância da normatização da própria metodologia. Essa normatização pressupõe a sistematização das informações e a disponibilização de orientações a todos os agentes envolvidos em cada nível organizacional, abrangendo cada etapa prevista no processo. Ademais, faz-se necessária a organização detalhada das especificações das rotinas, de modo a garantir que a metodologia possa ser compreendida, assimilada e, inclusive, submetida a uma análise crítica em sua totalidade.

No contexto da sistematização e disseminação de dados e informações, foi desenvolvida e está em fase de atualização a publicação do manual *Realizar Acompanhamento*, a ser disponibilizado no site do Sepege. Esse manual apresenta uma descrição contextualizada do processo de acompanhamento no âmbito do ciclo de planejamento, delineando o papel dos diferentes usuários, que, em essência, funcionam como elos dentro da rede de planejamento e gestão estratégica estadual. Como complemento ao manual, foi elaborado o tutorial *Acompanhamento da Ação Governamental no Fiplan*, cujo propósito é orientar, de maneira prática, a realização dos registros de informações no sistema[12]. Conforme ilustrado na Figura 5, esse documento tem como objetivo facilitar tanto a navegação do usuário quanto a compreensão das especificidades inerentes a todas as etapas exigidas no processo.

Figura 5 – Apresentação Tutorial Acompanhamento da Ação Governamental

Fonte: Bahia, 2024b.

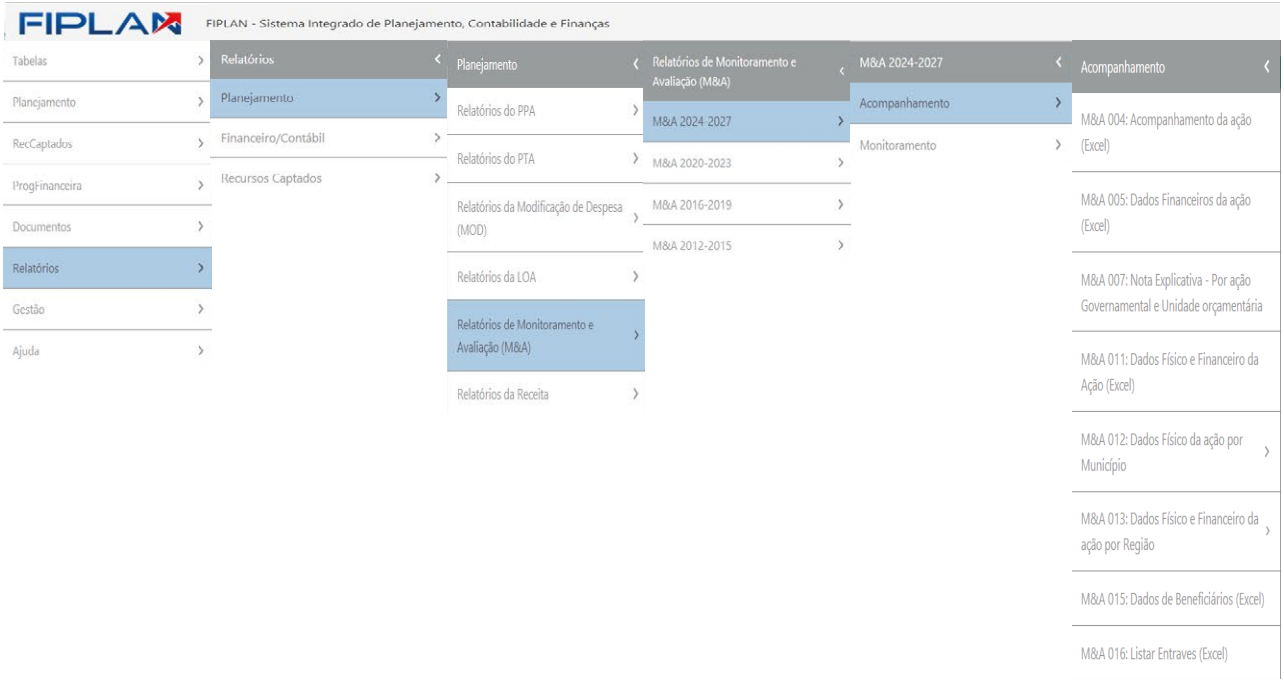
12 Considerando que os órgãos da administração direta e indireta devem registrar a execução física de todas as ações orçamentárias da LOA no módulo de Acompanhamento do sistema Fiplan, o mesmo está configurado de tal modo que possibilite o acolhimento da enorme diversidade de entregas de bens e serviços do Estado e a SGE/Seplan, em diálogo com as unidades responsáveis, define os parâmetros que melhor se adequam a cada ação.

Salientamos que, embora os documentos norteadores possuam um perfil auto instrucional, a perspectiva formativa dos diversos usuários do sistema perpassa por ciclos periódicos de diálogos teóricos e práticos sobre o acompanhamento, e nestas atividades contamos com o intermédio da Universidade Corporativa do Serviço Público (UCS-Seplan), que utiliza sua rede de instrutores internos na condução dos cursos.

Quanto às rotinas internas ao processo *Acompanhamento das Ações Governamentais* podemos citar as recorrentes reuniões sob demanda (presenciais ou *online*), além da interlocução perene por telefone e e-mail com os usuários e demais responsáveis legais pelos registros no sistema efetuados pelas diversas secretarias.

E, partindo desse conjunto de registros contidos no módulo de acompanhamento, são elaborados uma diversidade de relatórios e notas técnicas. Acessíveis para todos os usuários, atualmente existe a geração de oito relatórios automáticos nos formatos PDF ou Excel, emitidos diretamente do sistema Fiplan como nos evidencia a figura 6.

Figura 6 – Relatórios automáticos do Fiplan sobre o Acompanhamento



Fonte: Extraído do Fiplan, 2025.

A presente experiência corrobora a afirmação de que a tecnologia de *Business Intelligence (BI)* configura-se como um recurso estratégico essencial para o monitoramento, pois, além de viabilizar a análise de ambientes complexos, possibilita a captação de dados que subsidiam a comparação e avaliação das ações governamentais (Franco, Oliveira e Ávila, 2018, p. 120). Nesse contexto, os relatórios automatizados representam instrumentos fundamentais na construção dos painéis de *BI*[13], uma vez que integram tabelas, gráficos e relatórios em uma única interface. Essa abordagem favorece uma visualização imediata e abrangente do conjunto de informações extraídas com defasagem mínima (D-1)[14], proporcionando uma experiência personalizada e interativa. Além disso, a acessibilidade via navegadores web permite o acesso remoto, independentemente da conexão à rede governamental.

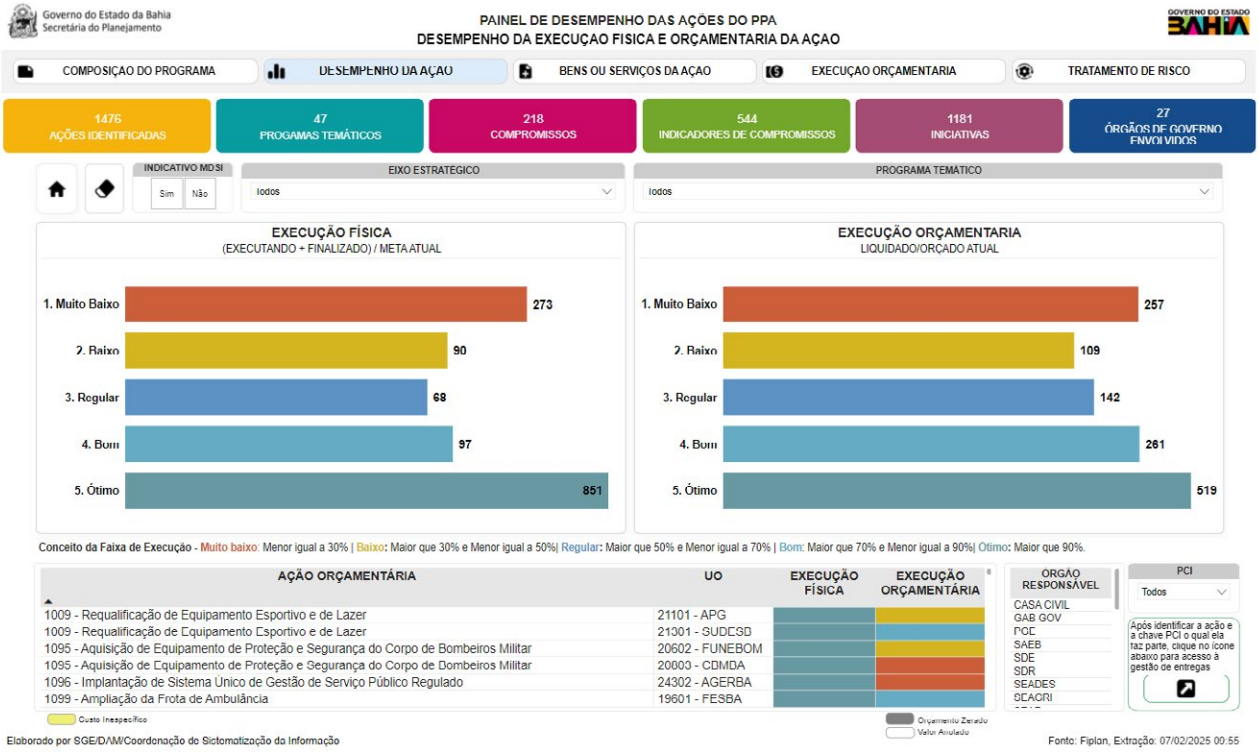
Conforme ilustrado na Figura 7, a elaboração dos painéis de *Business Intelligence (BI)* permite a integração e organização de um volume significativo de

13 Atualmente utilizamos a ferramenta *Power BI*

14 Informações do dia anterior.

dados coletados ao longo do processo de acompanhamento. Essa abordagem viabiliza a sistematização e automatização das informações de maneira estruturada, fornecendo subsídios analíticos para a tomada de decisões. Ademais, a utilização dos painéis de *BI* contribui para o aprimoramento da eficiência operacional e para o fortalecimento da transparência na gestão pública.

Figura 7 – Painel BI elaborado pela CGI



Fonte: Elaboração CGI, 2025.

A Coordenação de Gestão da Informação também é demandada na customização de painéis de modo a auxiliar o acompanhamento e monitoramento de políticas e planos específicos, conforme observado na figura 8, que retrata uma das telas do painel *BI* desenvolvido para monitorar o Plano Estadual de Convivência com o Semiárido e o Plano de Ações de Combate à Desertificação. Esta ferramenta assume função ainda mais especial em virtude da escala territorial de agregação de dados, necessária à realidade estadual.

Figura 8 – Painel BI para monitoramento do Plano Estadual de Convivência com o Semiárido e do Plano de Ações de Combate à Desertificação

Fonte: Elaboração CGI, 2025.

6.3. GOVERNANÇA DE DADOS E OS DESAFIOS DA INFORMAÇÃO PARA O ACOMPANHAMENTO DE AÇÕES DE GOVERNO

A gestão do processo de acompanhamento do Plano Plurianual (PPA) no Estado da Bahia tem demandado um esforço contínuo para o aprimoramento da governança de dados, exigindo reflexões constantes acerca das possibilidades, necessidades e ajustes procedimentais no processo de agregação e estruturação desses dados. Paralelamente, torna-se essencial a organização sistemática das informações geradas, de modo a subsidiar as demais etapas do planejamento estadual, conforme discutido em seções anteriores.

Antes de prosseguirmos, lembremos que governança de dados, em boa medida compreende-se no setor público como um

> conjunto de políticas, processos, pessoas e tecnologias que visam a estruturar e administrar os ativos de informação, com o objetivo de aprimorar a eficiência dos processos de gestão e da qualidade dos dados, a fim de promover eficiência operacional, bem como garantir a confiabilidade das informações que suportam a tomada de decisão (Brasil, 2016).

Referente ao PPA 2024-2027, foi publicado o Decreto nº 22.770 de 17 de abril de 2024, que regulamenta o Modelo de Governança do Plano Plurianual Participativo - PPA 2024-2027, instituído pela Lei nº 14.647, de 26 de dezembro de 2023 e que é orientado pelas seguintes diretrizes específicas: I - integração das dimensões sistêmica, setorial e territorial de governança; II - impulsionamento da colaboração intersetorial; III - incorporação da gestão dos riscos ao alcance dos resultados; IV - avaliação das políticas públicas como instrumento de aprendizagem organizacional; V - valorização do conhecimento como ativo público estratégico (Bahia, 2024c).

A compreensão aprofundada sobre a governança de dados amplia significativamente a responsabilidade da Coordenação de Gestão da Informação. Essa unidade não apenas gerencia e controla os dados internos da secretaria à qual está vinculada, mas também desempenha um papel estratégico na produção de informações derivadas da execução do PPA estadual. Nesse contexto, a experiência prática evidencia que a governança de dados deve ter como finalidade central a definição clara e eficaz de estratégias para sua organização, abrangendo a formulação de normas, padrões, processos e métricas alinhadas tanto às necessidades institucionais quanto às demandas dos atores envolvidos. Assim, os esforços concentrados na coleta, armazenamento, proteção e disponibilização dos dados tornam-se ineficazes caso esses não estejam estruturados de maneira coerente com os objetivos aos quais se propõe.

Embora ainda pouco explorada, investigada e problematizada no âmbito do setor público, a governança de dados constitui um elemento essencial para uma visão estratégica mais acurada, possibilitando a análise e definição dos processos que tanto produzem quanto se alimentam dessas informações. Nesse sentido, a relevância de compartilhar aspectos da implementação dessa governança reside na complexidade e diversidade das ações governamentais, que apresentam desafios significativos desde sua concepção. Em particular, a necessidade de observação detalhada das ações orçamentárias, aliada ao acompanhamento quantitativo e qualitativo de sua execução, revela a magnitude e a heterogeneidade do volume de dados gerados, que devem ser organizados e analisados de forma contínua[15] para atender às múltiplas demandas da sociedade.

Diante desse contexto, a padronização do tratamento de dados entre os entes estaduais envolvidos na execução de bens e serviços planejados exige o desenvolvimento de uma metodologia suficientemente sensível para abarcar desde ações de menor escala, como a distribuição de leite no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), até grandes empreendimentos, como a construção da ponte Ilhéus-Pontal. Essa uniformização visa garantir que todas as entidades reportem o progresso de suas ações de maneira consistente, possibilitando a produção de informações confiáveis para o gerenciamento das políticas públicas e a prestação de contas da administração estadual. Além disso, a padronização assegura a comparabilidade dos dados entre diferentes iniciativas e permite a representação precisa das especificidades de cada entrega à sociedade.

Alguns aspectos estruturantes identificados nessa experiência incluem: (a) a utilização de uma ferramenta computacional unificada em todo o Estado; (b) a compatibilidade com outros sistemas institucionais, viabilizando a integração e o compartilhamento de informações; (c) a usabilidade e acessibilidade do sistema para os usuários; (d) a vinculação rigorosa aos instrumentos legais de planejamento (PPA, LDO e LOA); (e) a possibilidade de identificação precisa dos responsáveis pelas informações registradas; (f) a adoção de um tratamento equitativo para todas as informações, resguardando suas especificidades; e (g) a sistematização das informações sobre a execução das ações governamentais, contemplando aspectos como a quantidade de bens ou serviços entregues, sua localização e o público beneficiado.

Destaca-se, ainda, a necessidade de garantir que os dados do acompanhamento sejam seguros, apresentem qualidade e possam ser auditados. A governança de dados tem sido construída ao longo dos quatro últimos ciclos do PPA (2012-2015, 2016-2019, 2020-2023 e 2024-2027), evoluindo de maneira não linear, à medida que novas demandas surgem e aprimoramentos são sugeridos pelos diferentes atores e instituições que integram a rede Sepege, conforme discutido em seções anteriores. Assim, a escuta qualificada das necessidades e desafios desses interlocutores constitui um dos principais impulsionadores da gestão do acompanhamento.

Nesse processo, a introdução progressiva de novos parâmetros e requisitos no processo de acompanhamento das ações orçamentárias, ao longo de sucessivos exercícios, tem representado mais um avanço do que uma barreira, pois permite à comunidade usuária um tempo adequado de adaptação às mudanças. Esse gradualismo tem favorecido uma compreensão ampliada das atualizações implementadas e minimizado eventuais resistências, consolidando, assim, uma cultura organizacional mais receptiva às inovações no âmbito da governança de dados.

7. CONCLUSÃO

A gestão de serviços e políticas públicas enfrenta, em todos os níveis governamentais, o desafio da dimensão humana dos processos, evidenciado pela rotatividade na força de trabalho, especialmente em contextos de alternância de poder. Essa realidade demanda a formulação de planos contínuos de capacitação que assegurem a preservação e disseminação do conhecimento sobre os componentes e funcionalidades do Sepege, incluindo o processo de acompanhamento. A ausência de ações formativas compromete a qualidade dos registros, afetando a eficácia do monitoramento governamental.

Nesse contexto, destaca-se o papel estratégico dos servidores de carreira na equipe responsável pela

15 O PPA 2024-2027 do Estado da Bahia reúne 13 Eixos, 47 Programas, 218 Compromissos, 543 Indicadores e 1.181 Iniciativas. A LOA 2024 agrupou 1.577 Ações Orçamentárias, abrangendo os 417 municípios da Bahia, em 27 Territórios de Identidade, totalizando uma população de 14.985.384 baianos estimada pelo IBGE (2021).

gestão do processo de Acompanhamento das Ações Governamentais, garantindo estabilidade e evolução metodológica. A principal mudança observada com a implementação desse processo foi o redirecionamento do foco da gestão, anteriormente centrado na execução orçamentária e financeira, para a entrega efetiva de bens e serviços à sociedade.

A evolução do acompanhamento segue uma lógica incremental, com novas melhorias sendo progressivamente incorporadas, assim, pretende-se futuramente a integração do Fiplan com o sistema de Contratos e Convênios, permitindo que os instrumentos legais que autorizam as ações orçamentárias sejam disponibilizados automaticamente para os usuários de modo a tornar seu registro obrigatório. Adicionalmente, também pretende-se adotar medidas para aprimorar a georreferenciamento das entregas, por meio da utilização do Código de Endereçamento Postal, também a possibilidade de anexação de imagens que documentem a evolução das ações implementadas, quando pertinente, bem como a evolução para que se possa efetuar o acompanhamento da entrega pública de modo global[16].

Assim, diante das experiências acumuladas pela Diretoria de Monitoramento Estratégico, percebemos a importância de estarmos atentos aos desafios estruturais, como a falta de bases de dados confiáveis, categorizadas e acessíveis, além de limitações metodológicas que prejudicam a geração de subsídios para o monitoramento e avaliação, pois, nesse caso, a adoção isolada de ferramentas de *BI* mostra-se insuficiente ou incompleta. A experiência demonstra que a governança de dados requer uma estruturação metodológica robusta, baseada na integração em rede, aprendizado coletivo, capacitação contínua e envolvimento da alta gestão, de modo a assegurar dados de qualidade para a tomada de decisão pública.

6. Referências

BAHIA. **Lei Estadual nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014**. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.

1. _____. Secretaria do Planejamento. Manual de Organização: Organização e Gestão do Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica (Sepege). Salvador, 2021. Disponível em: http://www.sepege.ba.gov.br/wp-content/uploads/organizacao_e_gestao_do_sepege_manual_de_organizacao_v_2_1_2021_30062021_1004.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.
2. _____. Secretaria do Planejamento. Acesso ao Sistema Fiplan - Manual do Usuário. Salvador, 2023a. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/migracao_2024/arquivos/wp-content/uploads/FIPLAN-Manual_de_Acesso_Usuario_Versao_1.3_05_12_2023.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.
3. _____. Secretaria do Planejamento. Glossário SEPEGE. Salvador, 2023b. Disponível em: http://www.sepege.ba.gov.br/glossario-sepege/. Acesso em: 1 abr. 2025.
4. _____. Lei nº 14.647 de 26 de dezembro de 2023. Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2024-2027. Salvador, 2023c.
5. _____. Decreto nº 23.207 de 06 de novembro de 2024. Aprova o Regimento da Secretaria do Planejamento, Salvador, 2024a.
6. _____. Secretaria do Planejamento. Tutorial PPA-P Acompanhamento da Ação Governamental no Fiplan. Salvador, 2024b.

16 Consideramos por entrega pública, para fins deste relato, o bem ou serviço entregue de modo articulado, integrado e em sentido amplo, considerando todas as etapas que o compõem, tais como construção, aparelhamento, contratação de pessoal e seu efetivo funcionamento (exemplo: um hospital entregue e em funcionamento requer a execução de todas essas ações citadas, desde a aquisição do terreno, elaboração do projeto de engenharia, até o seu pleno funcionamento; além da necessidade de projeto urbanístico do entorno, acesso viário, entre outras ações, envolvendo por vezes diversos entes públicos e atores e um tempo superior a um exercício financeiro).

7. _____. Secretaria do Planejamento. Decreto nº 22.770 de 17 de abril de 2024. Dispõe sobre a regulamentação do Modelo de Governança do Plano Plurianual Participativo - PPA 2024-2027, instituído pela Lei nº 14.647, de 26 de dezembro de 2023. Salvador, 2024c.

8. BAPTISTA, Celeste Maria Philigret. A intervenção planejada do estado: uma interpretação do caso baiano. 1979. 67 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1979.

9. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação. Portaria nº 58, de 23 de dezembro de 2016. Dispõe sobre procedimentos complementares para o compartilhamento de bases de dados oficiais entre órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. 2016.

10. CARDOSO JR. José Celso. Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: Ipea, 2011a.

11. _____ (org). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. volume 4. Brasília: IPEA, 2011b.

12. CONSAD. Bahia: Governo adota diretrizes para planejamento e gestão. Revista Governança e Desenvolvimento. v. 23, ano 11, maio de 2015, p. 96-97. Disponível em: https://www.consad.org.br/wp-content/uploads/2015/08/Revista-23-CONSAD-WEB.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.

13. DIAS, Darli de Souza. Monitoramento. *In*: DE CASTRO, Carmem Lúcia F., GONTIJO, Cynthia Rúbia B., AMABILE, Antônio Eduardo de N. (orgs.). Dicionário de Políticas Públicas. v. 1. Barbacena: EdUEMG, 2012.

14. FRANCO, Mac Régio S; OLIVEIRA, Júlio César M. de; AVILA, Mário lúcio de. As experiências de Business Intelligence (BI) no setor público brasileiro entre 2004-2015. Universitas, ano 12, n. 23, jul/dez 2018, p. 119-135.

15. JANNUZZI, Paulo de M. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, v. 1, jan-jun 2011, p. 36-65.

16. _____. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. Estudos em Avaliação Educacional, v. 25, n. 58, p. 22-42, 2014.

17. JUNQUEIRA, Alexandre Vasconcelos; ALMEIDA, Patrícia Oliveira Borges da S.; PINTO, Fabiane Louise B.; PRESÍDIO, Maria Aparecida F. de Almeida. Contextualização e integração do Acompanhamento da Gestão dos Serviços Públicos e Políticas Públicas, relato de uma experiência Subnacional. In: XI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2022, Brasília. Anais eletrônicos, 2022.

18. LIMA, Luciana Leite; PAPI, Luciana Pazini (orgs.) Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados. Porto Alegre: Jacarta, 2020.

19. MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília: Ipea, 1993. t. 1.

20. PAULO, Luiz Fernando Arantes. A Encruzilhada do Plano Plurianual: entre a extinção e o fortalecimento. *In*: BARBOSA, Sheila Cristina T.; COUTO, Leandro F. (Orgs.). Planejamento Governamental: Planos Plurianuais em crise. n.1, Brasília: Ipea. 2021, p. 11-18.

21. PINTO, Fabiane Louise B.; PRESÍDIO, Maria Aparecida F. de A.; LIMA, Jamille S. dos S.; CARVALHO, Maria Lúcia C. de. Metodologia de Reorientação da Metodologia de Monitoramento de Programas de Governo: A experiencia da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. In: Comunicación VI Congreso Internacional em Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2015, Madrid. Anais eletrônicos [...] Madrid: GIGAPP, 2015a. [n.p.]

22. _____; PRESÍDIO, Maria Aparecida F. de A.; LIMA, Jamille S. dos S.; JUNQUEIRA, Alexandre V.; CARVALHO, Maria Lúcia C. de. Reorientação da Metodologia de Monitoramento de Programas de Governo: A

experiencia da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. In: V Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social - EMAPEGS. Anais eletrônicos [...] Lavras: UFLA, 2015b. [n.p.]

23. _____; JUNQUEIRA, Alexandre Vasconcelos; PRESÍDIO, Maria Aparecida F. de Almeida; ALMEIDA, Patrícia O. Borges da Silva. Acompanhamento da Gestão dos Serviços Públicos e Políticas Públicas, relato de uma experiência Subnacional. In: IX ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD, EnAPG 2022. São Paulo. Anais eletrônicos, 2022.

24. POMPONET, André Silva. Plano plurianual participativo 2008-2011 na Bahia: uma análise. 2012. 140 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

25. PRESIDIO, Maria Aparecida F. de A.; PINTO, Fabiane Louise B.; LIMA, Jamille S. dos S.; JUNQUEIRA, Alexandre V.; CARVALHO, Maria Lúcia C. de. Metodologia de Aprendizados com a expansão da Rede de M&A: a experiência da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. 2014a. Apresentação de Power Point no II Seminário Nordeste da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação.

26. _____; PINTO, Fabiane Louise B.; LIMA, Jamille S. dos S.; JUNQUEIRA, Alexandre V.; CARVALHO, Maria Lúcia C. de. Reorientação da Metodologia de Monitoramento de Programas de Governo: A experiencia da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. Pôster apresentado no VI Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Porto Alegre, 2014b.

27. _____; PINTO, Fabiane Louise B.; LIMA, Jamille Santos dos S.; JUNQUEIRA, Alexandre Vasconcelos; FERREIRA, Ana Suely Queiroz; CARVALHO, Maria Lúcia C. de. Metodologia de Monitoramento de Programas de Governo: Reorientando caminhos para a construção de novos processos, a experiência de uma Secretaria de Planejamento Estadual. *In*: I CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO GOVERNAMENTAL (GESGOV), 2015, Goiânia. Anais[...] Goiânia: Sindicato dos Gestores Governamentais de Goiás, 2015. [n.p.].

28. _____; PINTO, Fabiane Louise B.; LIMA, Jamille Santos dos S.; JUNQUEIRA, Alexandre Vasconcelos; FERREIRA, Ana Suely Queiroz; NEUHAUS, Dora. Metodologia de. Sistemática de Monitoramento de Programas de Governo – Caminhos para a construção de Novos Processos: a experiência da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. *In*: IX Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2016, Brasília. Anais eletrônicos [...] Brasília: CONSAD, 2016. [n.p.].

29. RUA, Maria das Graças. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias (versão atualizada em 2010). Brasília: Enap, 2010, p. 1-37.

30. SANTOS, Guilherme Kraus dos; RAUPP, Fabiano Maury. Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 6, p. 1429-1451, 2015.

31. SAAVEDRA CASTRO, Marcial Humberto. Rômulo Almeida e a problemática do planejamento: o planejamento econômico na Bahia (1955-1961). 2010. 138 f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

32. SILVA, Ninon Fonseca F. Políticas Públicas e Recursos Orçamentários: uma análise dos planos plurianuais do governo da Bahia 2004-2011. 2012. 181 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Desafios para a incorporação das ações de M&A nos ciclos de planejamento e orçamento: experiência do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP)

- **Amanda Lovatti Coelho Koffer**
  Instituto Jones dos Santos Neves, Brasil
  E-mail: lovatti.amanda@gmail.com
- **Kátia Cesconeto de Paula**
  Instituto Jones dos Santos Neves, Brasil
  E-mail: katia.cesconeto@ijsn.es.gov.br
- **Juliani Nunes Campos Johanson**
  Secretaria de Economia e Planejamento, Brasil
  E-mail: juliani.campos@sep.es.gov.br
- **Pablo Silva Lira**
  Instituto Jones dos Santos Neves, Brasil
  E-mail: pablo.lira@ijsn.es.gov.br

Resumo

Monitoramento e Avaliação (M&A) são ferramentas indispensáveis para a operação de políticas públicas, ao medir e avaliar o desempenho da ação pública. Possuem o propósito de subsidiar os gestores nos processos decisórios, considerando informações fundamentadas cientificamente. Para que se tornem efetivas, devem ser organizadas em estruturas que permitam o acompanhamento, a validação e a fiscalização de seus processos, gerando resultados palpáveis para pactuar o aprimoramento das políticas públicas e o uso responsável dos recursos públicos. Nesse sentido, o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo (SiMAPP) é entendido como via segura para o desenvolvimento articulado das ações de M&A dentro dos ciclos de planejamento e orçamento. Instituído por Lei Estadual, o SiMAPP se orienta por subsidiar a Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) com recomendações que tornem mais eficiente o planejamento estratégico estadual. O Sistema intenta institucionalizar o M&A de forma coordenada e articulada ao ciclo orçamentário, aprimorar as políticas públicas do Poder Executivo Estadual, e melhorar a qualidade do gasto público. A cada ano, o Governador estabelece um Plano Estadual de M&A via decreto, que define um conjunto de políticas a serem avaliadas, diretamente vinculadas às áreas priorizadas pelo Plano Plurianual estadual (PPA). O desenvolvimento

das pesquisas gera encaminhamentos importantes para garantia da eficiência na alocação de recursos, de modo transparente aos atores interessados. Mediante a complexidade para a incorporação dos resultados das pesquisas no ciclo das políticas públicas, este artigo objetiva evidenciar a inserção das ações de M&A no planejamento do Estado através do PPA, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Em contexto específico, busca compreender como o SiMAPP contribui para cumprir as previsões de inserção do M&A nos respectivos instrumentos de planejamento. Para tanto, recorre à revisão bibliográfica e documental referente ao SiMAPP e aos conceitos, predisposições e estratégias vinculadas às ferramentas de planejamento, a fim de detalhar os processos necessários para a efetiva integração entre a cultura de M&A e o cotidiano da gestão pública. O estudo contribui por indicar os principais desafios enfrentados pela integração entre a SEP e o SiMAPP no que se refere à definição das áreas e políticas estratégicas consideradas nos planos de M&A, e, principalmente, à incorporação dos resultados do Sistema nos processos decisórios. Como contraponto, apreende a importância da estrutura de governança do Sistema, que garante o diálogo e amparo das diversas secretarias estratégicas do governo no entorno das pesquisas em todas as suas fases de desenvolvimento. Desse modo, o artigo evidencia o uso de evidências como indispensável nos ciclos das políticas públicas, para garantia de que sejam bem planejadas e implementadas, retornando como benefício à sociedade. Além disso, destaca a contribuição do SiMAPP como peça chave para o desenvolvimento saudável dos ciclos de planejamento e orçamento estaduais.

Palavras-chave: Monitoramento e avaliação; SiMAPP; Políticas Públicas; Planejamento estratégico; Orçamento

1. INTRODUÇÃO

O Monitoramento e Avaliação (M&A) têm se consolidado como um dos fundamentais pilares para o aprimoramento da gestão pública, à medida que constituem instrumentos de mensuração da eficiência e eficácia de políticas públicas, tanto em fases anteriores quanto posteriores à sua implementação. A sistematização dessas práticas contribui com a elaboração de metodologias avaliativas complementares, capazes de oferecer respostas qualificadas a uma variedade de desafios enfrentados na execução de políticas, programas, projetos ou ações, com base em informações produzidas segundo critérios científicos (FGV CLEAR, 2023).

No cenário institucional brasileiro, o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo (SiMAPP) é pioneiro na institucionalização de práticas de M&A, e representa um avanço significativo na gestão pública estadual por promover a articulação entre a tomada de decisão no âmbito do planejamento e a alocação de recursos, com base em evidências científicas.

Estabelecido pela Lei Estadual nº 10.744/2017, o sistema define o *monitoramento* como o acompanhamento contínuo e o registro sistemático das iniciativas promovidas pelo Estado, com o propósito de identificar, por meio de indicadores, possíveis ajustes que contribuam para seu aprimoramento. A avaliação, por sua vez, é compreendida como uma etapa do planejamento governamental, realizada por meio de análises sistemáticas voltadas à verificação da eficiência e da efetividade de programas, projetos ou ações, com vistas à qualificação do gasto público e ao fortalecimento da gestão pública (Espírito Santo, 2017). Com o objetivo de conferir maior racionalidade técnica aos processos decisórios, o SiMAPP configura-se como instrumento estratégico de apoio ao planejamento, ao disponibilizar informações precisas sobre a aplicação de recursos públicos nos programas, projetos e ações em execução ou previstos pela administração estadual.

Este artigo propõe uma análise sobre a inserção das ações de M&A nos principais instrumentos de planejamento governamental — o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) — a partir da atuação do SiMAPP no estado do Espírito Santo, evidenciando seus mecanismos e contribuições. Ao explorar o papel da governança do sistema e do respaldo das pesquisas desenvolvidas, busca-se compreender de que forma a produção e o uso de evidências vêm qualificando as ações vinculadas às temáticas priorizadas pelo Estado, promovendo uma cultura de gestão orientada por resultados.

2. OBJETIVOS E METODOLOGIA

O artigo tem como objetivo evidenciar a inserção das ações de M&A no planejamento do Estado, especialmente por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), buscando compreender, no contexto do estado do Espírito Santo, como o SiMAPP se insere nessa integração. Além disso, procura identificar os principais desafios enfrentados na articulação entre a atuação da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP) e o sistema, destacando o fortalecimento da governança institucional e o uso de evidências nos ciclos das políticas públicas.

Para alcançar esses objetivos, o estudo adota uma metodologia baseada em revisão bibliográfica e documental, analisando conceitos, estratégias e ferramentas de planejamento com o intuito de detalhar os processos utilizados pelo SiMAPP no fomento à cultura de M&A na gestão pública, além de realizar o levantamento das áreas estratégicas de resultado contempladas pelos Planos Estaduais de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo.

3. ARTICULAÇÃO ENTRE AS PRÁTICAS DE M&A E AS FERRAMENTAS DE PLANEJAMENTO

Monitoramento e Avaliação (M&A) são um conjunto de práticas destinadas a acompanhar e analisar a eficácia de políticas públicas, programas e ações governamentais. Os sistemas de M&A são fundamentais para garantir maior transparência, eficiência e efetividade na gestão pública, permitindo que decisões sejam tomadas com base em evidências concretas. Conforme apresenta Jannuzi (2013), tratam-se de um conjunto de atividades que têm como objetivo organizar informações acerca dos aspectos considerados críticos para o sucesso das políticas públicas, em seus contextos de desenho, implementação, da qualidade dos produtos e impactos gerados. O autor complementa que a definição incorpora as práticas de M&A a sistemas mais amplos, que possam receber demandas e oferecer resultados em um processo de retroalimentação do ciclo de políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 reforça a importância do planejamento governamental ao estabelecer instrumentos como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que orientam a elaboração e a execução do orçamento público (Brasil, 1988). Nesse contexto, os sistemas de M&A diretamente se relacionam às ferramentas de planejamento, permitindo a previsão, o acompanhamento e a avaliação dos resultados esperados e alcançados, utilizando informações confiáveis, produzidas com rigor científico. No estado do Espírito Santo, a cultura do M&A é parte integrante da estratégia de gestão das políticas públicas e se fortalece através da atuação do SiMAPP, que contribui para o aprimoramento contínuo das políticas e para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Como apontam Seidel e Borges (2018), desde 2010 o estado do Espírito Santo já realizava pesquisas de M&A, encomendadas por diferentes instituições com o propósito de solucionar demandas pontuais. No entanto, foi identificado que os resultados obtidos não estavam sendo efetivamente incorporados aos processos decisórios no ciclo das políticas públicas. A institucionalização de um sistema de M&A, nesse contexto, emergiu como resposta à falta de integração entre as práticas avaliativas e o planejamento estatal.

Foi nesse cenário que se estruturou o SiMAPP, com o propósito de apoiar a Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP), promovendo a articulação de pesquisas de M&A com as áreas temáticas do Plano Plurianual (PPA) e o rebatimento dos resultados dessas pesquisas no ciclo orçamentário, sendo esse também um de seus principais desafios. A vinculação visa orientar a alocação de recursos, estabelecer prioridades entre políticas e ações públicas e disciplinar o uso dos recursos demandados por essas iniciativas. Assim, pela legislação, o sistema objetiva "institucionalizar o monitoramento e avaliação de políticas públicas de forma coordenada e articulada com o ciclo orçamentário; aprimorar as políticas públicas do Poder Executivo; e melhorar a qualidade do gasto público" (Espírito Santo, 2017).

Em síntese, a estrutura de funcionamento do SiMAPP é organizada seguindo o seguinte fluxo: as políticas públicas a serem avaliadas são selecionadas pela Comissão de Análise Estratégica (CAE), composta por secretários de Estado, que orienta suas escolhas com base nas diretrizes estratégicas estabelecidas pelo Governador do Estado. As decisões da CAE resultam na publicação anual do Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação via decreto governamental, que consolida, em instrumento legal, as políticas a serem monitoradas e avaliadas. A execução dos projetos de pesquisa é orientada pelo Núcleo de Monitoramento e Avaliação (NuMA), sob coordenação do Instituto

Jones dos Santos Neves (IJSN), em articulação com as secretarias de Economia e Planejamento (SEP) e de Gestão e Recursos Públicos (SEGER), a Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP) e a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES). Essa estrutura multidisciplinar garante suporte técnico, metodológico e institucional ao desenvolvimento das avaliações (Espírito Santo, 2017).

A governança do SiMAPP se caracteriza por uma lógica colaborativa e integrada entre distintos agentes do Governo do Estado, desde a definição das políticas prioritárias até a execução das pesquisas. No campo operacional, o IJSN, por meio do Centro de Monitoramento e Avaliação, coordena as pesquisas de M&A e realiza a publicação dos resultados alcançados, fortalecendo a gestão por evidências e o fomento à cultura avaliativa para os gestores e a sociedade. A SEP e os órgãos finalísticos, responsáveis pela implementação das políticas públicas avaliadas, utilizam os achados das pesquisas para promover ajustes e revisar o orçamento de acordo com as recomendações produzidas (SEIDEL; BORGES, 2018). Assim, a dinâmica de funcionamento do SiMAPP revela uma arquitetura organizacional integrada à produção de conhecimento aplicado e à qualificação contínua do planejamento e da gestão pública estadual.

Em 2021, a estrutura do SiMAPP foi ampliada com a criação dos Grupos Executivos de Trabalho, instituídos por meio da Instrução de Serviço nº 38/2021[1]. Esses grupos são compostos por representantes dos organismos que compõem o NuMA, somados aos pesquisadores e representantes do órgão gestor da respectiva política avaliada. Foram concebidos com o propósito de estreitar a articulação entre gestores públicos e pesquisadores, promovendo um acompanhamento periódico do desenvolvimento das pesquisas. Tal acompanhamento abrange o monitoramento das etapas desenvolvidas e dos resultados preliminares, bem como a identificação de desafios potenciais que possam comprometer a entrega dos produtos finais. A proximidade entre os atores envolvidos tem contribuído para o aumento da precisão dos achados das avaliações, além de favorecer a disseminação dos resultados e das atividades conduzidas no âmbito da sistemática, ampliando, assim, as possibilidades de aplicação das práticas avaliativas em novos contextos.

No ano de 2023, outro importante instrumento foi incorporado à organização do SiMAPP: o Programa de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (PM&APP), instituído pela Resolução nº 322/2023[2], fruto da cooperação entre o IJSN e a FAPES. O programa tem como principal finalidade oferecer suporte à CAE na seleção das políticas públicas a serem avaliadas, bem como na definição das metodologias de pesquisa mais adequadas para cada contexto avaliativo. Dentre as contribuições observadas após sua implementação, destacam-se a qualificação dos projetos de pesquisa elaborados, a maior organização dos processos de financiamento das avaliações pelos órgãos finalísticos e o aprimoramento da prestação de contas dos recursos utilizados pelas equipes executoras, fortalecendo a transparência e a responsabilização sobre os resultados produzidos.

Importa mencionar que a clareza no foco avaliativo em sistemas de M&A é defendida por Jannuzi (2013) como fator fundamental para garantia do sucesso no uso das informações geradas, determinando uma escolha mais precisa de instrumentos e métodos para responder às demandas advindas da administração pública. Nesse sentido, o SiMAPP se estabelece como uma sistemática que desenvolve pesquisas de monitoramento ou avaliação de políticas públicas, seguindo metodologias estabelecidas pela legislação que o institui, e pela estrutura operacional que se aprimora ao longo do tempo, por meio de práticas institucionais e atos normativos.

4. CONTRIBUIÇÃO DO SIMAPP PARA O PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

As pesquisas desenvolvidas dentro do SiMAPP seguem diretrizes estabelecidas pelos Planos Estaduais de M&A, garantindo alinhamento entre avaliação e planejamento. Os Planos são estabelecidos por meio de decreto governamental publicado nos primeiros 90 dias de cada ano, a fim de definir as políticas públicas que serão monitoradas ou avaliadas no respectivo exercício, bem como atender a estratégia governamental estabelecida no PPA (Espírito Santo, 2017). Conforme definem os decretos, cabe ao Núcleo de

1 Espírito Santo, 2021b.

2 Espírito Santo, 2023b.

Monitoramento e Avaliação (NuMA) orientar a execução do plano, sob coordenação exercida pelo IJSN.

Desde sua criação, o SiMAPP atuou em três ciclos quadrienais de planejamento, correspondentes aos períodos de 2016–2019, 2020–2023 e 2024–2027. A Tabela 1 apresenta as áreas estratégicas e de resultado identificadas nos respectivos PPAs. Essas categorias integram a dimensão estratégica do planejamento, juntamente com as diretrizes e os eixos estratégicos, com o objetivo de assegurar a efetividade organizacional das ações de longo prazo e a consecução dos resultados almejados (Espírito Santo, 2023a). É por meio dessas áreas que as pesquisas de M&A se articulam com o planejamento governamental, uma vez que se dedicam a acompanhar e analisar políticas públicas vinculadas a esses domínios temáticos.

Tabela 1 – Áreas temáticas dos PPAs nos ciclos quadrienais de 2016-2019, 2020-2023 e 2024-2027

Período do PPA	Áreas temáticas/ estratégicas e de resultado
Quadriênio 2016-2019	• Educação • Saúde • Desenvolvimento social • Segurança, justiça e defesa social • Desenvolvimento econômico • Infraestrutura logística • Desenvolvimento urbano e regional • Meio ambiente e agricultura • Turismo, cultura e esporte • Gestão pública
Quadriênio 2020-2023	• Agricultura e Meio Ambiente • Cultura, turismo, esporte e lazer • Desenvolvimento econômico • Desenvolvimento social e direitos humanos • Educação para o futuro • Gestão pública inovadora • Infraestrutura para crescer • Saúde integral • Segurança em defesa da vida
Quadriênio 2024-2027	• Agricultura e Meio Ambiente • Desenvolvimento econômico, ciência, tecnologia, inovação e turismo • Educação, cultura, esporte e lazer • Emprego, trabalho e renda • Gestão pública inovadora • Infraestrutura • Proteção social, saúde e direitos humanos • Redução das desigualdades sociais • Segurança pública, justiça e proteção social

Fonte: Espírito Santo (2016; 2019a; 2023a). Elaborado pelos autores.

A estratégia metodológica adotada neste estudo para possibilitar uma leitura mais precisa da relação entre as pesquisas conduzidas no âmbito do SiMAPP e suas correspondências nos Planos Plurianuais consistiu no agrupamento das áreas temáticas por afinidade em 8 grupos, mesmo diante de variações na nomenclatura utilizada nos diferentes ciclos de planejamento analisados. As aproximações entre áreas foram definidas com base em características comuns, considerando tanto os conteúdos temáticos quanto os programas e políticas públicas que as compõem. É válido ressaltar que esse agrupamento foi realizado exclusivamente para fins de análise, sem qualquer reconhecimento ou validação oficial por parte da administração pública.

Com a consolidação dos agrupamentos, procedeu-se à análise da forma como tais áreas foram inseridas nos Planos Estaduais de Monitoramento e

Avaliação, no contexto de implementação do SiMAPP. Essa etapa permitiu mapear a frequência com que cada área temática foi incluída nos planos entre 2018 e 2025; identificar aquelas que permaneceram fora do escopo avaliativo ao longo do período; verificar quais permaneceram por mais tempo sob avaliação, ainda que por meio de diferentes políticas; e apontar aquelas que apresentaram maior diversidade e volume de iniciativas analisadas.

A partir da análise das informações sistematizadas na Tabela 2 e nos gráficos em sequência, torna-se possível identificar quais áreas de resultado têm recebido maior atenção ao longo do tempo, bem como avaliar a existência de equilíbrio na distribuição temática contemplada pelos planos estaduais. Na leitura dos decretos, é observado que apenas o Plano de M&A de 2018 (Espírito Santo, 2018) explicita os programas do PPA aos quais as políticas públicas estão vinculadas, enquanto os decretos posteriores se limitam a indicar as áreas de resultado ou temas estratégicos alinhados aos planos. Entretanto, identifica-se que essa explicitação não afeta o desempenho dos projetos de pesquisa, pois as políticas se mantêm alinhadas à esfera estratégica do planejamento através das áreas às quais se vinculam.

Tabela 2 – Vinculação das políticas públicas monitoradas ou avaliadas pelo SiMAPP com as áreas temáticas dos PPAs

/	Áreas temáticas/ estratégicas dos PPAs	Políticas públicas nos Planos de M&A	Nº de políticas
Grupo 1	Educação (2016-2019)	Programa Escola Viva (2018)	4
	Turismo, cultura e esporte (2016-2019)	-	
	Educação para o futuro (2020-2023)	Programa Escola em Tempo Integral (2019, 2022); Programa Escola Viva (2020 e 2021);	
	Cultura, turismo, esporte e lazer (2020-2023)	Funcultura (2019 e 2020);	
	Educação, cultura, esporte e lazer (2024-2027)	Programa Escola em Tempo Integral (2024 e 2025); Políticas Públicas Esportivas e Planejamento Estratégico no Contexto da Lei Geral do Esporte (2025)	
Grupo 2	Saúde (2016-2019)	Rede Cuidar (2018)	3*
	Saúde integral (2020-2023)	Rede Cuidar (2019);	
	Proteção social, saúde e direitos humanos (2024-2027)	Centro de Referência das Juventudes (CRJs) (2023); Programa Estadual de Ações Integradas sobre Drogas - Rede Abraço (2023 e 2024);	
Grupo 3	Desenvolvimento social (2016-2019)	Programa Ocupação Social (2018); Programa Bolsa Capixaba (2018); e Políticas de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (2018)	4*
	Desenvolvimento social e direitos humanos (2020-2023)	Bolsa Capixaba (2019 e 2020); e Políticas de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (2019); Centros de Referência das Juventudes (2021, 2022)	
	Redução das desigualdades sociais (2024-2027)	-	

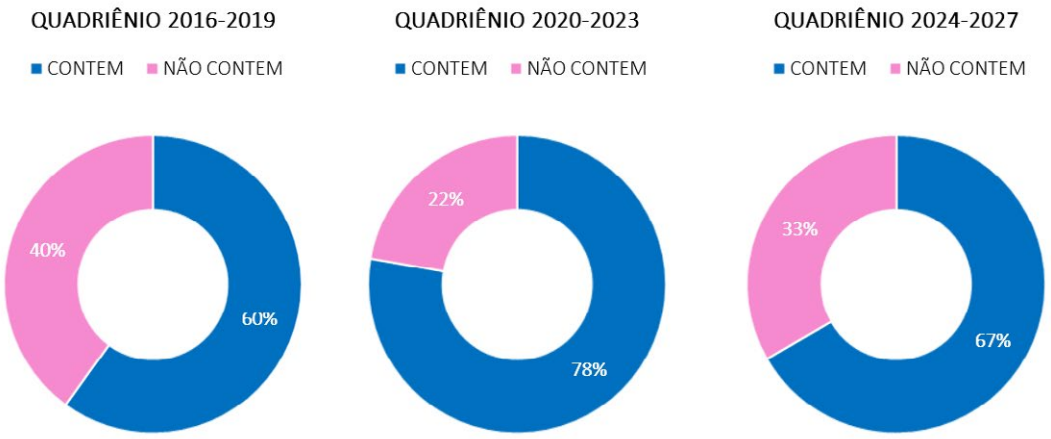
/	Áreas temáticas/ estratégicas dos PPAs	Políticas públicas nos Planos de M&A	Nº de políticas
Grupo 4	Segurança, justiça e defesa social (2016-2019)	Políticas de Reintegração do Preso e do Egresso (2018)	3
	Segurança em defesa da vida (2020-2023)	Companhias Independentes da Política Militar (2022)	
	Segurança pública, justiça e proteção social (2024-2027)	Programa Estado Presente (2024 e 2025)	
Grupo 5	Desenvolvimento econômico (2016-2019)	Programa Nossa Bolsa (2018)	2
	Desenvolvimento econômico (2020-2023)	Programa Nossa Bolsa (2019; 2020; 2021)	
	Desenvolvimento econômico, ciência, tecnologia, inovação e turismo (2024-2027)	Programa Qualificar ES (2024 e 2025)	
	Emprego, trabalho e renda (2024-2027)	-	
Grupo 6	Infraestrutura logística (2016-2019)	-	1
	Desenvolvimento urbano e regional (2016-2019)	-	
	Infraestrutura para crescer (2020-2023)	-	
	Infraestrutura (2024-2027)	Serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (2025)	
Grupo 7	Meio ambiente e agricultura (2026-2019)	Programa Reflorestar (2018)	2
	Agricultura e meio ambiente (2020-2023)	Programa Reflorestar (2019; 2020; 2021; 2022; 2023); Programa Capixaba de Mudanças Climáticas (2022, 2023);	
	Agricultura e meio ambiente (2024-2027)	Programa Capixaba de Mudanças Climáticas; (2024 e 2025);	
Grupo 8	Gestão pública (2016-2019)	-	0
	Gestão pública inovadora (2020-2023)	-	
	Gestão pública inovadora (2024-2027)	-	

*Observa-se que o Centro de Referência das Juventudes (CRJs) é inicialmente relacionado à temática de "Desenvolvimento Social e Direitos Humanos", nos anos de 2021 e 2022, mas posteriormente é relacionado à temática "Proteção social, Saúde e Direitos Humanos". Por esse motivo, há a repetição na contagem de políticas avaliadas.

Fonte: Espírito Santo (2018; 2019b; 2020; 2021a; 2022; 2023c; 2024; 2025). Elaborado pelos autores.

Das 28 áreas estratégicas distintas identificadas nos PPAs, 19 apresentaram políticas públicas vinculadas avaliadas, ou seja, 67,9% foram contempladas pelos Planos de M&A ao longo dos anos, enquanto 32,1% não apresentaram avaliações realizadas, considerando, porém, que o ciclo vigente ainda encontra um período de 2 anos para ser encerrado. O total de pesquisas desenvolvidas ou em andamento no sistema até o momento soma 18, número que se renova a cada ano, demonstrando um esforço significativo na incorporação da avaliação como prática regular da gestão pública. A Figura 1, a seguir, ilustra essa análise dividida pelos períodos, demonstrando o percentual de áreas que estão contidas ou não nos planos de M&A.

Figura 1 – Percentual de áreas temáticas/ estratégicas inseridas nos Planos Estaduais de M&A



Fonte: Elaborado pelos autores.

No primeiro ciclo considerado, correspondente ao PPA 2016-2019, o processo de institucionalização do sistema ainda se encontrava em fase inicial e, por isso, teve uma quantidade reduzida de avaliações realizadas, totalizando 8 políticas públicas nesse período. Desse modo, 60% das áreas estratégicas do PPA foram contempladas pelas pesquisas do SiMAPP, enquanto os 40% restantes não foram. A área com maior enfoque no período foi a de desenvolvimento social, com 3 políticas públicas avaliadas, enquanto as áreas de turismo, cultura e esporte, infraestrutura logística, desenvolvimento urbano e gestão pública não apresentaram políticas avaliadas. Esse dado pode revelar que, para além do curto período de atuação do sistema, embora já houvesse um direcionamento estratégico para a avaliação, a seleção de políticas para avaliação e a execução das pesquisas pode ter sido influenciada, nesse momento, por critérios mais operacionais ou pela disponibilidade de dados e interesse setorial.

No ciclo seguinte, referente ao PPA 2020-2023, observa-se um avanço significativo tanto em termos de volume quanto de alinhamento estratégico das políticas avaliadas. Foram desenvolvidas 11 avaliações, que refletiram 77,8% das áreas estratégicas do PPA. Apenas 22,2% das áreas estratégicas não estavam diretamente associadas às pesquisas desenvolvidas no âmbito do sistema, correspondentes à infraestrutura para crescer e gestão pública inovadora.

Esse crescimento pode ser atribuído a um maior amadurecimento institucional da estrutura operativa do SiMAPP, à consolidação de metodologias de seleção de políticas e à ampliação da capacidade técnica das equipes de pesquisa e dos atores interessados. É nesse momento que o sistema passa a contar com dois importantes mecanismos incorporados à sua estrutura operacional, os Grupos Executivos de Trabalho e o PM&APP. Além disso, a cultura avaliativa começa a se fortalecer no interior da administração pública estadual, o que favorece uma maior convergência entre os objetivos do planejamento e os esforços de monitoramento e avaliação. A ampliação da cobertura avaliativa também pode indicar um maior comprometimento das áreas setoriais com o uso de evidências, refletindo um ambiente mais propício à gestão orientada por resultados. O aumento na proporção de políticas vinculadas a áreas estratégicas reforça esse entendimento, demonstrando que

a avaliação passa a cumprir um papel mais estruturante no ciclo de políticas públicas.

No atual ciclo quadrienal (2024-2027), que inclui o ano de 2025 em fase inicial, os dados disponíveis até o momento apontam para 8 políticas públicas já avaliadas ou em processo de avaliação. Por essas 66,7% das áreas estratégicas do PPA se vinculam aos planos de M&A e 33,3% ainda não apresentam essa vinculação. Embora represente uma ligeira redução em relação ao percentual observado no ciclo anterior, o dado mantém-se superior ao registrado entre 2016 e 2019, sugerindo uma certa estabilidade no alinhamento estratégico das avaliações, e considerando que mais dois ciclos serão ainda desenvolvidos sob as orientações do PPA vigente. Ademais, destaca-se a inserção de pesquisas vinculadas a novas temáticas em 2025, correspondentes às áreas de infraestrutura e de esporte, cultura e lazer, até então inéditas nas avaliações anteriores, o que indica a busca por ampliação do escopo analítico.

Em análise integrada, entre os oito grupos de áreas temáticas estabelecidos pelo estudo, destacam-se aqueles que receberam maior atenção em termos de volume e continuidade das avaliações. O Grupo 1, que abrange as áreas de turismo, educação, cultura, esporte e lazer, revela especial destaque para as políticas educacionais, permanecendo por períodos mais longos sob análise no sistema. Já o Grupo 3, formado por áreas relacionadas ao desenvolvimento social, aos direitos humanos e à redução das desigualdades, apresenta significativa diversidade de temas avaliados. Ambos os grupos concentram, individualmente, quatro políticas públicas submetidas a processos avaliativos cada, evidenciando o foco estratégico atribuído a essas dimensões no âmbito do monitoramento e avaliação conduzido pelo SiMAPP. Ademais, destaca-se também a presença constante do Grupo 7, correspondente as áreas de agricultura e meio ambiente, que desde 2018 encontra-se sob avaliação por programas e metodologias específicas, gerando resultados substanciais para o estado.

O índice de cobertura alcançado — quase 70% das áreas estratégicas — evidencia um progresso relevante na institucionalização dos processos de avaliação no âmbito estadual. No entanto, a existência de 32,1% de áreas ainda não contempladas sugere que persistem desafios relacionados à priorização e à articulação intersetorial para viabilizar avaliações em todos os eixos estratégicos do planejamento governamental. Entre os principais fatores que podem explicar essa lacuna estão: a baixa maturidade de sistemas de informação estruturados em determinadas áreas, a limitação de recursos dedicados ao M&A e, em alguns casos, uma possível resistência ao processo avaliativo.

Entretanto, os dados indicam a busca da sistemática em aprimorar os mecanismos de seleção estratégica de políticas a serem avaliadas e de elaboração dos projetos de pesquisa, de modo a garantir maior equilíbrio na cobertura das áreas prioritárias e ampliar a legitimidade e utilidade das avaliações produzidas. Reforça-se, portanto, a importância do fortalecimento da cultura do M&A como prática transversal e sistemática, ancorada nos instrumentos de planejamento, com capacidade de influenciar decisões e promover melhorias contínuas na gestão pública.

É importante destacar que o fortalecimento da integração entre planejamento e avaliação exige ainda investimentos contínuos em capacitação, estrutura institucional e governança dos processos de M&A, além do constante estímulo à participação das áreas finalísticas e à transparência dos resultados, que já vem sendo fomentados pela estrutura operativa do SiMAPP. À medida que o ciclo atual avança, espera-se que as avaliações em curso contribuam para retroalimentar os próximos PPAs, consolidando uma abordagem cada vez mais orientada por resultados e centrada no aprimoramento das políticas públicas.

No âmbito do planejamento orçamentário, a inserção das ações de monitoramento e avaliação de políticas públicas no contexto do estado do Espírito Santo representa um avanço significativo no aprimoramento da gestão pública orientada por resultados. Essa prática tem sido progressivamente incorporada aos principais instrumentos — a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) —, com o objetivo de assegurar maior efetividade, transparência e *accountability* na formulação e execução das políticas públicas estaduais.

Com relação ao PPA, que estabelece as diretrizes estratégicas, os objetivos e as metas da administração pública para o período de quatro anos, verifica-se que a incorporação de mecanismos de M&A tem permitido uma maior articulação entre o planejamento de médio prazo e a alocação de recursos orçamentários. A definição de programas estruturados com indicadores de desempenho e metas quantificáveis

proporciona condições para o acompanhamento sistemático dos resultados pactuados, favorecendo a retroalimentação do ciclo de planejamento com base em evidências (GIACOMONI, 2017).

A LDO, por sua vez, reforça esse processo ao estabelecer as metas e prioridades da administração estadual para o exercício financeiro, funcionando como elo entre o planejamento plurianual e a execução orçamentária anual. Com base no art. 165, §2º da Constituição Federal de 1988, a LDO capixaba tem incorporado diretrizes específicas para o monitoramento e a avaliação dos programas governamentais, orientando a construção de indicadores e metas físicas compatíveis com os compromissos estabelecidos no PPA. Tal integração é essencial para garantir que a execução orçamentária reflita, de fato, os objetivos estratégicos da gestão, conforme aponta Souza (2006), ao defender a importância da articulação entre planejamento e orçamento para o fortalecimento das políticas públicas.

A LOA, por fim, materializa os compromissos assumidos nos instrumentos anteriores por meio da alocação de recursos para programas, ações e projetos. A adoção de práticas como a etiquetagem das ações orçamentárias, a definição de metas físicas para cada ação e a vinculação entre despesa pública e resultados esperados tem contribuído para maior rastreabilidade dos gastos públicos e para o aprimoramento da análise da eficiência e da eficácia do gasto público. Essa prática também está em consonância com os princípios da responsabilidade na gestão fiscal, conforme preconizado pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ao possibilitar uma avaliação mais acurada da sustentabilidade das políticas implementadas.

Ademais, a institucionalização das práticas de M&A nos instrumentos de planejamento orçamentário permite fortalecer a cultura de avaliação no setor público, ampliando a capacidade do Estado em responder de forma tempestiva às necessidades da população e corrigir rumos quando necessário. Segundo Gohn (2011), o monitoramento e a avaliação não apenas qualificam o processo decisório, mas também promovem maior participação social, ao oferecer informações acessíveis e transparentes sobre os resultados das ações governamentais.

Portanto, ao integrar o M&A ao PPA, à LDO e à LOA, o Estado do Espírito Santo avança na consolidação de uma gestão pública moderna, eficiente e orientada por resultados, reforçando seu compromisso com a qualidade do gasto público e com a entrega efetiva de bens e serviços à sociedade capixaba.

5. CONCLUSÃO

A avaliação de políticas públicas tem se afirmado, nos últimos anos, como um instrumento essencial para o fortalecimento da gestão pública, ao contribuir significativamente para a promoção da efetividade, da eficiência e da transparência das ações do Estado. Nesse cenário, os Planos Estaduais de Monitoramento e Avaliação, instituídos no âmbito do SiMAPP, têm se consolidado como ferramentas estratégicas na estruturação de avaliações orientadas pelas prioridades governamentais. A análise da articulação entre as políticas públicas avaliadas e as áreas estratégicas delineadas nos Planos Plurianuais (PPAs), bem como sua repercussão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), constitui elemento central para aferir o grau de coerência entre o planejamento institucional e a prática avaliativa.

A trajetória observada no período de 2018 a 2025 evidencia um avanço significativo na consolidação da cultura de avaliação no estado do Espírito Santo, marcado por uma articulação crescente entre os Planos de M&A e as diretrizes estratégicas definidas nos PPAs. Esses avanços se somam a importantes iniciativas desenvolvidas pelo SiMAPP no campo da governança institucional e da transparência pública. Destaca-se, nesse processo, a ampliação da abrangência avaliativa, especialmente após a criação dos Grupos Executivos de Trabalho, em 2021, e, de forma mais expressiva, com a implementação do PM&APP, em 2023. Tais iniciativas refletem o fortalecimento da estrutura sistemática do sistema, sinalizando maior maturidade institucional e comprometimento com o uso de evidências na formulação, execução e revisão das políticas públicas.

Considerando o que se apreende com o estudo, conclui-se que o SiMAPP se configura como uma iniciativa inovadora no processo de institucionalização das práticas de M&A, ao estabelecer uma articulação consistente com a lógica estatal de planejamento e orçamento no âmbito do governo do Espírito Santo. Sua contribuição revela-se estratégica para o aperfeiçoamento do planejamento público estadual, ao passo em que promove a integração de

informações qualificadas às instâncias decisórias, contribuindo para a formulação de políticas mais efetivas e para a alocação racional e eficiente dos recursos públicos disponíveis.

A sistemática tem se mostrado um mecanismo promissor no fortalecimento das capacidades institucionais de planejamento, podendo ser aperfeiçoada, em médio e longo prazos, por meio da incorporação de instrumentos de monitoramento mais amplos e integrados, que acompanhem com maior abrangência os indicadores e as áreas de resultado definidas no Plano Plurianual (PPA). Tal expansão permitiria ao sistema ampliar seu escopo de atuação avaliativa, abrangendo dimensões ainda não contempladas e superando os limites das pesquisas previstas nos Planos Estaduais de M&A. Nesse sentido, a busca pelo aprimoramento contínuo da metodologia e das ferramentas operacionais adotadas reforça o papel do SiMAPP como instrumento essencial e permanente para a qualificação da gestão pública estadual, contribuindo para a consolidação de uma cultura institucional orientada por evidências e voltada à melhoria contínua das políticas públicas no Espírito Santo.

6. Referências

1. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
2. _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio, 2000.
3. ESPÍRITO SANTO. Lei n. 10.744, de 05 de outubro de 2017. Institui o Sistema de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Vitória, 2017. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI107442017.html>. Acesso em: 12 set. 2024.
4. _____. Secretaria de Economia e Planejamento. Manual PPA 2016–2019: Teoria e Prática. Vitória: SEP, 2016. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/plano-plurianual-ppa/ppa-2016>. Acesso em: 16 abr. 2025.
5. _____. Secretaria de Economia e Planejamento. Manual PPA ES 2020–2023. Vitória: SEP, 2019a. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/plano-plurianual-ppa/ppa-2023>. Acesso em: 16 abr. 2025.
6. _____. Secretaria de Economia e Planejamento. Manual Técnico de Elaboração do Plano Plurianual 2024–2027. Vitória: SEP, 2023a. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/plano-plurianual-ppa/ppa-2027>. Acesso em: 16 abr. 2025.
7. _____. Decreto nº 4202-R, de 09 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Diário Oficial dos Poderes do Estado. Vitória, ES, p. 7. 10 jan. 2018. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/SIMMAP/atos-normativos/Decreto-4202-R--de-2018-Plano-Estadual.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.
8. _____. Decreto nº 4409-R, de 12 de abril de 2019. Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Diário Oficial dos Poderes do Estado, Vitória, ES, 15 abr. 2019b. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/SIMMAP/atos-normativos/Decreto-4409-R--de-2019-Plano-Estadual.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.
9. _____. Decreto nº 4640-R, de 29 de abril de 2020. Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Diário Oficial dos Poderes do Estado. Vitória, ES, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/SIMMAP/atos-normativos/Decreto-4639-R-de--2020-Plano-Estadual.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.
10. _____. Decreto nº 4852-R, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Diário Oficial dos Poderes do Estado. Vitória, ES, 30 mar.

2021a. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/SIMMAP/atos-normativos/Decreto-4852-R--de-2021-Plano-Estadual.pdf >. Acesso em: 17 set. 2024.

11. _____. Instrução de Serviço nº 38, de 2021: Criação dos Grupos. Vitória: IJSN, 2021b. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/SIMMAP/atos-normativos/Instrucao-de-servico-n38-de-2021-criacao-dos-grupos.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.
12. _____. Decreto nº 5111-R, de 23 de março de 2022. Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Diário Oficial dos Poderes do Estado. Vitória, ES, 24 mar. 2022. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/SIMMAP/atos-normativos/Decreto_5111-R_de_2022_Plano_Estadual_de_MA.pdf >. Acesso em: 17 set. 2024.
13. _____. Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (FAPES). Conselho Científico-Administrativo. Resolução nº 322, de 06 de março de 2023. Aprova e regulamenta o Programa de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (PM&APP) do Governo do Estado do Espírito Santo. Vitória: FAPES, 2023b. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/SIMMAP/atos-normativos/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%20322.2023%20-%20%20PMAPP%20vers%C3%A3o%20final%2006.03.2023.pdf>. Acesso em: 09 out. 2024.
14. _____. Decreto nº Decreto nº 5356-R, de 30 de março de 2023. Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Diário Oficial dos Poderes do Estado. Vitória, ES, 31 mar. 2023c. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/SIMMAP/atos-normativos/SIMAPP_DIO_31-03-23.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.
15. _____. Decreto nº Decreto nº 5664-R, de 27 de março de 2024. Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Diário Oficial dos Poderes do Estado. Vitória, ES, 28 mar. 2024. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/SIMMAP/atos-normativos/diario_oficial_2024-03-28_pag_22.pdf >. Acesso em: 17 set. 2024.
16. _____. Decreto nº Decreto nº 5993-R, de 31 de março de 2025. Dispõe sobre o Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Espírito Santo. Diário Oficial dos Poderes do Estado. Vitória, ES, 01 abr. 2025. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/SIMMAP/atos-normativos/Decreto%205993-R%20de%202025%20-%20Plano%20Estadual%20de%20Monitoramento%20e%20Avalia%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2025.
17. FGV CLEAR - Fundação Getúlio Vargas Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil. Introdução ao Monitoramento e à avaliação de Políticas Públicas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2023.
18. GIACOMONI, James. Orçamento Público. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.
19. GOHN, Maria da Glória. Políticas públicas e ONGs: educação e participação da sociedade civil. São Paulo: Cortez, 2011.
20. JANNUZZI, Paulo de Martino. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. Revista Brasileira de Avaliação, v. 5, p. 4-27, 2013.
21. SEIDEL, Fernanda; BORGES, Ligia M. S. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo (SiMAPP). 2018. Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/notatecnica/IJSN_NT_56.pdf> Acesso em: Acesso em: 12. nov. 2024.
22. SOUZA, Celina. Estado, governo e políticas públicas: elaboração, implementação e avaliação. In: O Estado da política pública. Brasília: ENAP, 2006.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Determinantes da adoção da linguagem simples no setor público

- **Maria dos Santos Marques**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil.
  E-mail: marquesmaria123@outlook.com
- **Keuler Hissa Teixeira**
  Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Brasil.
  Email: keulerhissa@hotmail.com
- **Thaís Letícia Silva dos Santos**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: thais.silva@seplag.al.gov.br
- **Pedro Henrique de Souza**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil.
  E-mail: pedro.souza@seplag.al.gov.br

Resumo

Este estudo tem como objetivo analisar de que forma as características individuais, o nível de conhecimento e a capacitação influenciam a motivação para o uso da Linguagem Simples no setor público. Para isso, utiliza-se o modelo *Logit*, com base em dados coletados por meio de uma pesquisa aplicada junto aos servidores da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, entre dezembro de 2023 e janeiro de 2024. Especificamente, busca-se investigar a probabilidade dos servidores estarem motivados a adotar e implementar a Linguagem Simples na administração pública. Os principais achados indicam que a motivação dos servidores é influenciada por fatores como idade, conhecimento e compreensão sobre o tema, sendo essa relação especialmente significativa entre aqueles com um nível mais elevado de conhecimento. A pesquisa reforça a importância da disseminação de boas práticas e de programas de capacitação contínuos para fomentar a aplicação efetiva da Linguagem Simples no setor público. Ao garantir a clareza das informações divulgadas, essa abordagem contribui diretamente para o aprimoramento da gestão da informação e para o acesso qualificado da sociedade a dados sobre planejamento e orçamento público, fortalecendo a governança democrática e a eficiência na tomada de decisões governamentais.

Palavras-chave: Setor público, Linguagem Simples, Comunicação Governamental, Logit.

1. INTRODUÇÃO

A qualidade da informação pública transcende a simples transparência dos dados. A transparência implica não apenas a disponibilização das informações, mas também a garantia de que elas sejam compreensíveis e reflitam adequadamente as atividades dos gestores públicos, permitindo aos cidadãos entenderem o que está sendo realizado no âmbito governamental (Cruz; Santos, 2009). No entanto, observa-se que o acesso e o entendimento das informações

disponíveis em sites oficiais de governos locais ainda não fazem parte da cultura da maioria dos cidadãos (Palassi; Martins; Paula, 2016).

No contexto do monitoramento e avaliação de programas governamentais, a clareza e acessibilidade da informação tornam-se aspectos centrais para garantir a participação social e o controle da gestão pública. A Linguagem Simples emerge como uma solução viável para esses desafios, buscando garantir a compreensão e o uso efetivo das informações por parte da população. De acordo com Silva e Vitoriano (2021), uma comunicação clara é fundamental para que a transparência seja efetiva, permitindo que os cidadãos tomem decisões conscientes e tenham acesso facilitado aos serviços públicos.

Com o avanço da comunicação digital, a atuação governamental também se expandiu para as mídias sociais, que se consolidaram como canais importantes de interação com a população (Song; Lee, 2016). Contudo, para que esses canais sejam realmente eficazes, é fundamental que as informações públicas disponibilizadas sejam compreensíveis. Assim, o acesso à informação é apenas o primeiro passo para alcançar a transparência, pois é indispensável que os cidadãos consigam interpretar e utilizar essas informações (Cappelli, 2009).

A necessidade de aplicar a chamada Linguagem Cidadã, que busca tornar o texto, a estrutura e o design das informações claros o suficiente para que o usuário final possa facilmente encontrar o que procura, compreender o que encontrou e utilizar essas informações de maneira prática, tem ganhado destaque em debates recentes (Plain Language Association International, 2021). Essa abordagem não apenas auxilia os cidadãos a entenderem o que leem, mas também permite que cumpram suas tarefas ou obtenham serviços governamentais de forma mais eficiente e rápida (Barboza, 2010).

Além disso, para que essa prática seja implementada com sucesso, é importante considerar o papel dos servidores públicos na redação e disseminação das informações. Muitos enfrentam dificuldades ao redigir textos administrativos, pois precisam levar em conta características linguísticas específicas que variam de acordo com o gênero textual e o público-alvo (Grille, 2022). Assim, compreender as necessidades do público interno torna-se tão relevante quanto atender às expectativas dos cidadãos (Dreher, 2017).

Este estudo, parte-se da hipótese de que a motivação dos servidores públicos para adotar a Linguagem Simples é influenciada positivamente pelo nível de conhecimento sobre a prática, pela participação em capacitações voltadas à comunicação clara e acessível, e por características individuais, como a experiência no setor público, percepção de utilidade da Linguagem Simples e abertura para inovações que promovam eficiência e transparência organizacional. Para isso, foi aplicado um modelo econométrico *logit*, utilizando dados coletados em uma pesquisa aplicada com servidores públicos da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, no período de dezembro de 2023 a janeiro de 2024.

2. OBJETIVOS

Dado esse contexto, a pesquisa tem como objetivo analisar a motivação dos servidores públicos para utilizar a Linguagem Simples no setor público, considerando suas características individuais, nível de conhecimento e participação em capacitações. Especificamente, busca-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: Quais fatores influenciam a motivação dos servidores públicos para adotar a Linguagem Simples em suas práticas comunicativas, considerando suas características individuais, nível de conhecimento e participação em capacitações?

3. REVISÃO DA LITERATURA

3.1 LINGUAGEM SIMPLES COMO FERRAMENTA DE MONITORAMENTO, TRANSPARÊNCIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A Linguagem Simples surge como uma estratégia eficaz para promover a transparência e ampliar o controle social, garantindo que os documentos e informações governamentais sejam compreensíveis para todos os cidadãos. Trata-se de uma abordagem voltada à simplificação da comunicação escrita e oral, tornando-a mais clara, objetiva e acessível, sem comprometer a precisão das informações (Plain Language Association International, 2021). Essa prática reforça o compromisso ético da gestão pública com a transparência, facilitando o engajamento da sociedade na avaliação e monitoramento das políticas públicas.

Além disso, a aplicação da Linguagem Simples nos documentos oficiais reduz interpretações equivocadas e assegura que os cidadãos compreendam melhor as normas e regulações, contribuindo para

a tomada de decisões mais informadas (Ruta-Korytowska, 2022; Silva e Vitoriano, 2021). Finatto e Motta (2017) ressaltam que a acessibilidade textual deve ser considerada um elemento essencial da transparência, pois barreiras linguísticas podem ser tão excludentes quanto barreiras físicas.

Para além dos benefícios ao público externo, a adoção da Linguagem Simples também melhora a gestão interna, qualificando a produção de documentos oficiais e otimizando os processos de comunicação entre órgãos governamentais. Entretanto, sua implementação enfrenta desafios, como a falta de formação dos servidores na redação de textos administrativos acessíveis e a resistência à mudança (Grille, 2022; Ruta-Korytowska, 2022). No entanto, a simplificação da linguagem incentiva maior transparência, permitindo que os cidadãos tenham uma participação mais ativa e informada nos processos decisórios.

Jones e Williams (2017) ampliam essa perspectiva ao destacar a Linguagem Simples como uma ferramenta de inclusão e justiça social. Para os autores, a clareza na comunicação fortalece os direitos dos cidadãos ao garantir que todos tenham acesso às informações governamentais de maneira equitativa. Em órgãos como Tribunais de Justiça e Ministérios Públicos, essa abordagem tem se mostrado essencial para a democratização do acesso aos direitos e serviços públicos.

A comunicação é um elemento fundamental na gestão pública, sendo indispensável para a disseminação de informações, prestação de contas e incentivo à participação social. No entanto, o uso de uma linguagem excessivamente técnica e burocrática, aliado a estruturas textuais complexas, dificulta a compreensão dos cidadãos e limita o acesso a informações essenciais. Essa barreira afeta especialmente grupos vulneráveis, como pessoas com deficiência, migrantes e cidadãos com menor nível de letramento, comprometendo o direito à informação e a participação social (Fischer; Mont'alvão; Santos, 2019; Sullivan, 2001; Taibi, 2023; Vermeiren, 2018; Sánchez; Angulo, 2022).

3.2 REGULAMENTAÇÃO DA LINGUAGEM SIMPLES NO BRASIL E SUA INFLUÊNCIA NA GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Além das iniciativas legislativas, a disseminação do conceito de Linguagem Simples tem se fortalecido por meio de guias e manuais, como o "Guia Nacional de Linguagem Simples" da ABEP-TIC (2022) e a cartilha "Fugindo do burocratês" (GesPública, 2016). No campo acadêmico, o livro "Clareza em textos de e-gov" (Fischer, 2018) se destaca como uma das primeiras publicações sobre o tema em língua portuguesa.

No âmbito estadual e municipal, iniciativas como a Política Estadual de Linguagem Simples do Ceará (2022) e a regulamentação do uso de linguagem acessível pelo Tribunal de Justiça da Bahia (2022) demonstram avanços na implementação dessa prática. O Paraná, por exemplo, incorporou diretrizes de Linguagem Simples ao seu programa de inteligência artificial "Piá", visando desburocratizar a interação entre cidadãos e serviços públicos (Paraná, 2023).

A regulamentação da Linguagem Simples no Brasil tem avançado gradualmente, impulsionada pela necessidade de transparência e aprimoramento da gestão da informação. Embora ainda não haja uma legislação específica e consolidada sobre o tema, propostas em tramitação, como a Política Nacional de Linguagem Simples (Câmara, 2022), buscam implementar diretrizes para a administração pública direta e indireta. Atualmente, essa proposta está em análise na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

Diversas leis brasileiras já incorporam a Linguagem Simples como princípio orientador. A Lei nº 13.460/2017, que rege os serviços públicos, determina o uso de "linguagem simples e compreensível" na comunicação governamental. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) também estabelece que os órgãos públicos devem disponibilizar informações de forma clara e objetiva. Além disso, a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) reforça a necessidade de comunicação acessível para ampliar a transparência e eficiência dos serviços digitais.

Apesar dos avanços, a adoção da Linguagem Simples ainda enfrenta desafios culturais e institucionais. A presença de uma cultura burocrática ainda muito presente exige um maior comprometimento dos gestores públicos na promoção da clareza e acessibilidade como princípios fundamentais da governança democrática.

3.3 EVIDÊNCIAS ATUAIS SOBRE LINGUAGEM SIMPLES

As contribuições presentes no Quadro 1 reforçam a relevância da linguagem simples como um mecanismo para promover a cidadania, a transparência e a transformação digital no setor público brasileiro.

Quadro 1 – Resumo de trabalhos correlatos

Autores	Ano	Título	Contribuição Principal	Canal de Publicação
Borges, A. L. A.; Bezerra, A. C.	2021	Linguagem simples no setor público brasileiro: uma abordagem dialógica com a competência crítica em informação	Analisa o uso da linguagem simples no setor público brasileiro, articulando-a à competência crítica em informação para fortalecer a cidadania digital e a transformação social.	Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação, 14,.
Cappelli, C.; Nunes, V.; Oliveira, R.	2021	Transparência e Transformação Digital: O Uso da Técnica da Linguagem Simples	Introduz a Linguagem Simples como ferramenta para melhorar o entendimento do cidadão e fortalecer a Transparência e a Transformação Digital como direitos de cidadania.	Capítulo de livro – SBC, Porto Alegre (p. 86–113).
Cappelli, C.; Oliveira, R.; Nunes, V.	2023	Linguagem Simples como pilar da transparência	Defende a linguagem simples como elemento central para a promoção da transparência em instituições públicas e privadas.	Revista Humanidades & Inovação, 10(9), p. 32–45.
Rodrigues, A. P.et al.	2023	Uma proposta de automação para o Índice Nacional de Avaliação de Linguagem Simples em Serviços Públicos	Propõe a automação de práticas de Linguagem Simples definidas pelo Guia Nacional de Linguagem Simples.	Anais do XI Workshop de Computação Aplicada em Governo Eletrônico (WCGE 2023).
Câmara dos Deputados	2024	Manual de Linguagem Simples	Orientações práticas para planejar, desenvolver e testar textos que funcionam.	Publicação institucional (Câmara dos Deputados).

Fonte: Elaboração própria.

Os trabalhos de Borges e Bezerra (2021) enfatizam a articulação entre linguagem simples e competência crítica em informação, evidenciando seu papel na cidadania digital. Já as produções de Cappelli, Nunes e Oliveira (2021; 2023) destacam a linguagem simples como ferramenta estratégica para garantir o direito à transparência, sendo considerada um pilar na comunicação pública.

Nesse mesmo sentido, a proposta de Rodrigues et al. (2023) avança ao sugerir a automação da avaliação de práticas de linguagem simples, alinhando a clareza textual às inovações tecnológicas. Por fim, o Manual da Câmara dos Deputados (2024) fornece diretrizes práticas que institucionalizam essa abordagem no âmbito legislativo.

Juntas, essas iniciativas consolidam a linguagem simples como um recurso técnico, mas sobretudo como um compromisso com a inclusão, o acesso à informação e o fortalecimento da democracia comunicacional.

4. METODOLOGIA E BASE DE DADOS

4.2 BASE DE DADOS E VARIÁVEIS DE ESTUDO

Este estudo baseia-se em uma amostra composta por dados de uma pesquisa realizada entre os servidores da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG) do Estado de Alagoas, aplicada entre dezembro de 2023 e janeiro de 2024. A coleta de dados ocorreu por meio de um questionário online, desenvolvido com a ferramenta de código aberto *LimeSurvey*. O questionário, elaborado para permitir uma análise detalhada dos resultados, está disponível no Apêndice 1 e abrange sete variáveis, descritas no Quadro 2. No total, foram obtidas 270 respostas, correspondendo a 77,14% do universo de 350 servidores na época.

A variável dependente do estudo, denominada Motivação, foi definida com base na pergunta 7, em que o valor 0 indica servidores não motivados e o valor 1 representa servidores motivados. As demais

variáveis foram consideradas independentes e categorizadas de forma a atender às premissas estatísticas.

A variável Sexo, correspondente à pergunta 1, foi classificada como independente e categorizada em 0 (masculino) e 1 (feminino). A variável Faixa Etária, associada à pergunta 2, também foi considerada independente, com categorias que abrangem as idades de 19 a 29, 30 a 39, 40 a 49, 50 a 59 anos e acima de 59 anos. A variável Conhecimento 1, referente à pergunta 3, avaliou a capacidade dos servidores de identificar uma frase de fácil compreensão. Para essa variável, atribuiu-se o valor 1 aos que selecionaram a resposta correta (alternativa "C") e o valor 0 àqueles que optaram por respostas incorretas.

A variável Conhecimento 2, vinculada à pergunta 4, mensurou o nível de conhecimento dos servidores sobre o conceito de Linguagem Simples e sua aplicação no contexto brasileiro. Para essa variável, o valor 1 foi atribuído aos que escolheram a resposta correta (alternativa "E"), enquanto o valor 0 foi dado aos que optaram por alternativas erradas. Já a variável Conhecimento 3, relacionada à pergunta 5, avaliou o grau de conhecimento sobre a temática da Linguagem Simples, sendo categorizada em "baixo" (valor 0), "médio" (valor 1) e "elevado" (valor 2).

Por fim, a variável Capacitação, associada à pergunta 6, verificou a participação dos servidores em cursos nos últimos quatro anos. O valor 0 foi atribuído àqueles que não realizaram nenhum curso nesse período, enquanto o valor 1 indicou servidores que participaram de capacitações.

Quadro 2 – Variáveis utilizadas.

Variável	Categorias
Motivado	Não
	Sim
Sexo	Masculino
	Feminino
Faixa etária	19-29 anos
	30-39 anos
	40-49 anos
	50-59 anos
	Acima de 59 anos
Conhecimento1	Não
	Sim
Conhecimento2	Não
	Sim
Conhecimento3	Baixo
	Médio
	Elevado
Capacitação	Nenhum
	Nos últimos 4 anos

Fonte: Elaboração própria.

4.2 ESTRATÉGIA EMPÍRICA

Neste estudo, o modelo *Logit* é utilizado para examinar a motivação dos servidores públicos na adoção da linguagem simples no setor público, levando em conta suas características individuais, conhecimento e capacitação. A variável dependente é categórica, assumindo o valor 1 quando o servidor está motivado e 0 quando não está. A probabilidade de um servidor estar motivado é influenciada por suas características individuais, enquanto o termo de erro segue uma distribuição logística. Dessa forma, a análise é conduzida com base na função de probabilidade condicional do modelo *Logit*.

$$Pr(y_i = 1|x_i') = G(x_i') = \frac{exp(x_i'\beta)}{1+exp(x_i'\beta)}$$

O termo G(.) representa a função de distribuição acumulada de uma distribuição logística. Assim, assume o valor 1 quando o servidor está motivado e 0 caso contrário. O vetor reune as variáveis explicativas associadas às características individuais, ao conhecimento e à capacitação.

$$L(\beta) = \sum_i^N \left\{ y_i ln\left(\frac{exp(x_i'\beta)}{1+exp(x_i'\beta)}\right) + (1-y_i) ln\left(\frac{1}{1+exp(x_i'\beta)}\right)\right\}$$

Os coeficientes obtidos pelo método de máxima verossimilhança não possuem a mesma interpretação dos coeficientes estimados pelo método de Mínimos Quadrados Ordinários. Isso se deve à natureza não linear do modelo *Logit*, influenciada pela presença da função não linear G(.). Como consequência, o valor absoluto dos coeficientes não pode ser interpretado diretamente em termos econômicos. Em vez disso, sua importância está associada ao sinal e à significância estatística dos estimadores.

Diferentemente da regressão linear, na qual o coeficiente $\boldsymbol{\beta}$ permite estimar diretamente o efeito das variáveis explicativas sobre a variável dependente, na regressão logística, os parâmetros estimados não refletem de forma direta a influência do regressor sobre a variável preditora. Isso ocorre porque esse efeito também é influenciado pela probabilidade de o evento não ocorrer (Greene, 2020; Cameron e Trivedi, 2005).

Assim, a interpretação do modelo *Logit* é mais adequada por meio dos efeitos marginais na razão de chances (*odds ratio*), que expressa a relação entre a probabilidade de um evento ocorrer e a probabilidade dele não ocorrer. Dessa forma, a razão de chances favorável à ocorrência do evento é dada por:

$$Odds = \frac{Prob(Y=1|x')}{Prob(Y=0|x')} = \frac{exp(x_i'\beta)/[1+exp(x_i'\beta)]}{1/[1+exp(x_i'\beta)]} = exp(x_i'\beta)$$

De forma reescrita, pode-se representar linearmente da seguinte maneira:

$$ln\frac{p}{1-p} = x_i'\beta$$

Para verificar a adequação do modelo de regressão logística, aplica-se o teste de *Hosmer-Lemeshow,* que compara as frequências observadas e estimadas na amostra. Neste estudo, a qualidade do ajuste dos modelos será avaliada por meio de uma variante desse teste, conforme proposta por Archer e Lemeshow (2006).

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A Tabela 1 apresenta uma análise descritiva das variáveis utilizadas neste estudo. Observa-se uma maior proporção de mulheres, correspondendo a 52,59%, enquanto os homens representam 47,41% da amostra.

Ao analisar a distribuição etária, verifica-se que a faixa etária mais representada entre os servidores está entre 19 e 29 anos, abrangendo aproximadamente 45,31% dos homens e 33,1% das mulheres.

Na variável Conhecimento 1, que avalia a capacidade de identificar uma frase de fácil compreensão, observa-se uma maior proporção de homens que responderam corretamente, totalizando 73,44%, enquanto a proporção entre as mulheres foi ligeiramente menor, alcançando 58,45%. Já na variável Conhecimento 2, que mede o entendimento sobre o conceito de Linguagem Simples e sua aplicação no contexto brasileiro, os resultados foram semelhantes entre os sexos, com 81,89% dos homens e 80,71% das mulheres demonstrando conhecimento sobre o tema.

Em relação à variável Conhecimento 3, que classifica o nível de conhecimento sobre Linguagem Simples em três categorias (baixo, médio e elevado), a categoria mais prevalente foi a de nível médio. Essa categoria apresentou uma proporção maior entre as mulheres (61,43%) em comparação aos homens (54,33%).

Sobre a variável Capacitação, que indica a participação em cursos nos últimos quatro anos, observou-se que uma maior proporção de homens (74,8%) não participou de capacitações, enquanto essa proporção entre as mulheres foi um pouco menor, atingindo 66,43%.

Por fim, na variável dependente Motivação, que avalia o grau de motivação dos servidores, verificou-se que a proporção de servidores motivados foi semelhante entre os sexos, com 74,02% dos homens e 73,57% das mulheres relatando estarem motivados.

Tabela 1 – Percentual ponderado de servidores respondentes ocupados no período de referência da pesquisa, que abrange dezembro de 2023 a janeiro de 2024. (n= 270).

Variável	Categoria	Homens	Mulheres	Total
		n= 128	n= 142	n= 270
Total		47,41	52,59	100
Idade	19-29 anos	45,31	33,1	38,89
	30-39 anos	26,29	33,1	31,48
	40-49 anos	8,59	14,08	11,48
	50-59 anos	10,16	9,15	9,63
	Acima de 59	6,25	10,56	8,52
Conhecimento 1	Sim	73,44	58,45	65,56
	Não	26,56	41,55	34,44
Conhecimento 2	Sim	81,89	80,71	81,27
	Não	18,11	19,29	18,73
Conhecimento 3	Baixo	22,05	16,43	19,1
	Médio	54,33	61,43	58,05
	Elevado	23,62	22,14	22,85
Capacitação	Nenhum	74,8	66,43	70,41
	Nos últimos 4 anos	25,2	33,57	29,59
Motivados	Sim	74,02	73,57	73,78
	Não	25,98	26,43	26,22

Fonte: resultados da pesquisa. Todos aqueles que responderam à pesquisa.

A Tabela 2 apresenta os resultados da regressão que examinam os fatores que influenciam a motivação dos servidores públicos na adoção da linguagem simples. Os achados permitem compreender a influência de diferentes variáveis nessa motivação, proporcionando uma análise detalhada dos aspectos que podem impulsionar ou dificultar a incorporação dessa prática no setor público.

Em relação à variável sexo, os resultados indicam que não há diferenças estatisticamente significativas entre homens e mulheres quanto à motivação para o uso da linguagem simples. Isso sugere que, no contexto analisado, o sexo não é um fator determinante, e outros elementos, possivelmente relacionados às condições de trabalho ou características individuais, podem ter maior influência sobre a motivação dos servidores.

Ao analisar as faixas etárias, verificou-se que servidores entre 50 e 59 anos possuem uma probabilidade de motivação 4,49 vezes maior do que servidores mais jovens, de 19 a 29 anos. No entanto, não foram identificadas diferenças estatisticamente significativas entre as demais faixas etárias. A motivação mais elevada entre servidores mais experientes pode estar relacionada aos desafios acumulados ao longo da carreira, corroborando as análises de Cappelli (2009) e Silva e Vitoriano (2021), que destacam a importância da comunicação clara para a eficiência no trabalho interno e no atendimento ao público. Esses servidores parecem reconhecer a Linguagem Simples como uma ferramenta útil para melhorar a acessibilidade e a produtividade.

A variável Conhecimento 1, que avalia a capacidade dos servidores de identificar uma frase de fácil compreensão, apresentou significância estatística. Servidores que conseguem identificar tais frases possuem 1,7 vezes mais chances de estarem motivados em comparação com aqueles que não conseguem. Esse resultado reforça a relação entre compreensão da informação e motivação, alinhando-se aos princípios da Linguagem Simples, conforme discutidos pela *Plain Language Association International* (2021), que enfatiza a importância da comunicação acessível para promover eficiência. Além disso, os achados dialogam com os argumentos de Finatto e Motta (2017), que

ressaltam a acessibilidade textual e terminológica como elementos essenciais para a redução de barreiras comunicativas.

Por outro lado, a variável Conhecimento 2, que mede o conhecimento sobre o conceito de Linguagem Simples e sua aplicação no Brasil, não apresentou significância estatística. Isso sugere que muitos servidores podem não estar suficientemente familiarizados com o tema, limitando sua influência sobre a motivação. Esse achado está alinhado com as discussões de Ruta-Korytowska (2022), que aponta dificuldades na tradução de conceitos técnicos para práticas aplicáveis, e Dreher (2017), que destaca a necessidade de difundir o conhecimento sobre o tema para superar resistências e barreiras organizacionais.

A análise da variável Conhecimento 3, que avalia o nível geral de conhecimento sobre Linguagem Simples, revelou efeitos mais expressivos. Servidores com conhecimento médio apresentaram uma probabilidade 2,1 vezes maior de estarem motivados em comparação àqueles com conhecimento baixo. Já entre os servidores com conhecimento elevado, essa probabilidade foi 6,0 vezes maior. Esses resultados reforçam a relação direta entre conhecimento aprofundado e motivação, em conformidade com as argumentações de Cappelli, Oliveira e Nunes (2023), que afirmam que servidores bem capacitados tendem a reconhecer mais facilmente os benefícios da Linguagem Simples e a aplicá-la em suas atividades. Esse achado também evidencia a necessidade de capacitações técnicas contínuas e aprofundadas.

No que diz respeito à variável Capacitação, que avalia a participação dos servidores em cursos sobre o tema nos últimos quatro anos, os resultados não foram estatisticamente significativos. Isso sugere que a simples participação em treinamentos pontuais pode não ser suficiente para influenciar significativamente a motivação. Esse resultado corrobora as conclusões de Fischer, Mont'alvão e Santos (2019), que destacam a resistência a mudanças culturais no setor público, e de Jones e Williams (2017), que enfatizam a necessidade de abordagens mais integradas para fomentar uma cultura organizacional voltada para transparência e eficiência.

De modo geral, os resultados indicam que, enquanto variáveis como conhecimento e experiência desempenham um papel fundamental na motivação dos servidores, fatores como sexo e capacitação apresentam influência limitada. Isso ressalta a importância de estratégias mais direcionadas para aumentar o engajamento dos servidores na adoção da Linguagem Simples. Entre essas estratégias, destaca-se a necessidade de disseminar o conhecimento sobre o tema de maneira mais aprofundada, promovendo uma compreensão clara de sua aplicabilidade no setor público.

Além disso, o investimento em programas de capacitação contínuos e bem estruturados é essencial para qualificar os servidores e incentivar uma adoção consistente da Linguagem Simples. Essas iniciativas não apenas aprimoram a comunicação interna e externa no setor público, mas também contribuem para uma prestação de serviços mais clara, transparente e acessível à população, fortalecendo a confiança nos processos governamentais.

Tabela 2 – Odds ratio (Razão de chance) sobre a probabilidade de estar motivado em uma amostra de servidores ocupados no período de referência, que abrange dezembro de 2023 a janeiro de 2024 em regressão logística.

Variáveis	Categoria	Total	
		O.R	Std.Err.
Sexo	Masculino		
	Feminino	1.076	(0.812)
Faixa etária	19-29 anos		
	30-39 anos	0.880	(0.717)
	40-49 anos	0.799	(0.644)
	50-59 anos	4.496+	(0.063)
Conhecimento 1	Não		
	Sim	1.715+	(0.084)
Conhecimento 2	Não		
	Sim	1.463	(0.322)
Conhecimento 3	Baixo		
	Médio	2.060*	(0.042)
	Elevado	6.005**	(0.001)
Capacitação	Nenhum		
	Nos últimos 4 anos	1.595	(0.245)
Teste Hosmer-Lemeshow (Prob>F)		0,821	
Obs.		267	

Fonte: Resultados da pesquisa. O.R (Odds Ratio ou Razão de Chance). + p<0,10; * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001.

6. CONCLUSÃO

Neste estudo, investigamos os fatores que influenciam a motivação dos servidores na adoção da Linguagem Simples no setor público. Os resultados indicam que algumas variáveis exercem influência direta sobre essa motivação. Embora o fator sexo não tenha se mostrado relevante, a idade dos servidores se destacou, com os mais experientes demonstrando maior predisposição para adotar a Linguagem Simples.

Esse comportamento pode estar relacionado à vivência profissional acumulada, que os expôs repetidamente aos desafios impostos pela complexidade da comunicação técnica e jurídica. Como consequência, esses servidores tendem a valorizar abordagens que tornem a comunicação mais acessível e eficaz. Assim, compreender as particularidades de diferentes faixas etárias é essencial para a formulação de estratégias que incentivem a adoção da Linguagem Simples, ajustando-as às demandas e características de cada geração de servidores.

Além disso, o nível de conhecimento sobre o tema demonstrou ser um fator determinante na motivação dos servidores. Aqueles que possuíam maior familiaridade com o conceito de Linguagem Simples apresentaram níveis significativamente mais altos de motivação, reforçando a necessidade de investimentos contínuos em capacitação e desenvolvimento profissional nessa área.

Por outro lado, a participação em cursos nos últimos quatro anos não apresentou uma correlação estatisticamente significativa com a motivação dos servidores. Isso sugere que formações pontuais podem não ser suficientes para promover mudanças efetivas na adoção da Linguagem Simples. Assim, recomenda-se a criação de programas de capacitação contínuos, acompanhados de diretrizes institucionais que padronizem a comunicação governamental. Além disso, é fundamental desenvolver mecanismos de acompanhamento e avaliação para mensurar os efeitos da implementação dessa prática na administração pública.

Os resultados evidenciam, portanto, a importância de uma compreensão mais aprofundada da Linguagem Simples e da realização de investimentos regulares em capacitação, visando consolidar uma cultura organizacional orientada pela transparência, acessibilidade e eficiência na prestação de serviços públicos. Essas descobertas fornecem subsídios relevantes para a formulação de políticas públicas e estratégias voltadas para o aprimoramento da comunicação e do desempenho no setor público, buscando atender de maneira mais eficiente às necessidades da sociedade.

Contudo, é importante ressaltar que os fatores analisados representam um panorama baseado nos dados coletados e não uma visão absoluta sobre todos os servidores do Estado de Alagoas. Este estudo deve ser visto como um ponto de partida, e não como uma avaliação definitiva da adoção da Linguagem Simples no setor público. Para ampliar esse entendimento, pesquisas futuras devem considerar outros contextos organizacionais, culturais e históricos, além de incorporar novas variáveis de análise. Isso permitirá o desenvolvimento de políticas e estratégias mais abrangentes e adaptadas às diversas realidades do serviço público brasileiro.

Assim, esta pesquisa não apenas preenche uma lacuna no campo, como também oferece fundamentos para avanços na comunicação e na governança pública. Ao fornecer subsídios para a formulação de políticas voltadas à transparência, acessibilidade e participação cidadã, ela contribui diretamente para o fortalecimento da gestão pública.

Além disso, destaca a importância da disseminação de boas práticas e da oferta contínua de programas de capacitação, fundamentais para a implementação eficaz da Linguagem Simples no setor público. Ao promover a clareza das informações divulgadas, essa abordagem aprimora a gestão da informação e facilita o acesso da sociedade a dados sobre planejamento e orçamento, fortalecendo a governança democrática e a eficiência na tomada de decisões.

7. Referências

1. ABEPTIC. Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e Comunicação. Guia ABEP de linguagem simples. 2022. Disponível em: https://abep-tic.org.br/guia-deuso-da-linguagem-para-apresentacao-de-servicos-publicos/. Acesso em: 10 ago. 2024.

2. Archer, K. J.; Lemeshow, S. Goodness-of-fit test for a logistic regression model fitted using survey sample data. The Stata Journal, v. 6, n. 1, p. 97–105, 2006.

3. Bahia, N. TJ-BA passa a utilizar 'linguagem simples' em atos e comunicados oficiais. Bahia Notícias Justiça, 2022. Disponível em: https://www.bahianoticias.com.br/justica/noticia/66463-tj-ba-passaa-utilizar-linguagem-simples-em-atos-e-comunicados-oficiais.html. Acesso em: 10 maio 2024.

4. Barboza, E. M. F. A linguagem clara em conteúdos de websites governamentais para promover a acessibilidade a cidadãos com baixo nível de escolaridade. Inclusão Social, Brasília, DF, v. 4, n. 1, p. 52–66, jul./dez. 2010.

5. Borges, A. L. A., e Bezerra, A. C. Linguagem Simples no Setor Público Brasileiro: uma abordagem dialógica com a competência crítica em informação. Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação, 14, 2021.

6. Brasil. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

7. Brasil. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 10 fev. 2023.

8. Brasil. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

9. Brasil. Ministério da Economia. Secretaria de Governo Digital. Manual de linguagem simples. Brasília: SGD, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/centrais-de-conteudo/manual-linguagem-simples.pdf. Acesso em: 2 abr. 2025.

10. Câmara dos Deputados. Comissão aprova projeto que institui a Política Nacional de Linguagem Simples em órgãos públicos. 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/878987-comissaoaprova-projeto-que-institui-a-/politica-nacional-de-linguagem-simples-em-orgaos-publicos/. Acesso em: 15 ago. 2024.

11. Câmara dos Deputados. Manual de linguagem simples: como planejar, desenvolver e testar textos que funcionam. Patricia Roedel. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/acesso-a-informacao/estrategia-e-governanca/estrutura-de-governanca/Manualdelinguagem-simples_comoplanejardesenvolveretestartextosquefuncionam.pdf. Acesso em: 2 abr. 2025.

12. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6256/2019, de 3 de dezembro de 2019. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta. Brasília, 3 dez. 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231632. Acesso em: 18 mar. 2024.

13. Cameron, A. C.; Trivedi, P. K. Microeconometrics: methods and applications. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

14. Cappelli, C. Uma abordagem para transparência em processos organizacionais utilizando aspectos. Rio de Janeiro, 2009.

15. Cappelli, C., Nunes, V., e Oliveira, R. Transparência e transformação digital: O uso da técnica da linguagem simples. SBC, Porto Alegre, RS, Brasil, 86-113, 2021.

16. Cappelli, C.; Oliveira, R.; Nunes, V. Linguagem simples como pilar da transparência. Humanidades & Inovação, Palmas, v. 10, n. 9, p. 32–45, 2023.

17. Ceará. Governadora Izolda Cela sanciona lei que institui a Política Estadual de Linguagem Simples em Direito Visual. 2022. Disponível em: https://www.etice.ce.gov.br/2022/12/09//governadorasanciona-lei-que-institui-a-politica-estadual-de-linguagem-simples/. Acesso em: 5 abr. 2024.

18. Cruz, C. F.; Silva, L. M.; Santos, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. Revista de Contabilidade, Gestão e Governança, v. 12, n. 3, p. 102–115, 2009.

19. Dreher, K. Insider audiences and plain-language revision: a city charter case study. IEEE Transactions on Professional Communication, v. 60, n. 4, p. 430–447, 2017.

20. Finatto, M. J. B.; Motta, E. Terminologia e acessibilidade: novas demandas e frentes de pesquisa. Revista GTLex, Uberlândia, v. 2, n. 2, p. 316–346, 2017.

21. Fischer, H. Clareza em textos de e-gov, uma questão de cidadania: subsídios do movimento mundial pela linguagem clara para facilitar a compreensão de textos que orientam cidadãos em ambientes de governo eletrônico. Rio de Janeiro: Com Clareza, 2018.

22. Fischer, H.; Mont'Alvão, C.; Santos, E. O papel do texto na compreensibilidade de e-serviços. Ergodesign & HCI, v. 7, n. Especial, p. 207–219, dez. 2019.

23. Fundação Seade. Orientações para adoção de linguagem clara. [S. l.: s. n.], 2016.

24. Gespública – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Fugindo do "burocratês": como facilitar o acesso do cidadão ao serviço público: dicas de como comunicar um serviço público para o seu público-alvo utilizando linguagem cidadã. [S. l.]: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016.

25. Greene, W. H. Econometric analysis. 8. ed. Harlow: Pearson, 2020.

26. Grille, S. P. Teaching administrative law through its textual genres: compilation, annotation and corpus analysis. Proceedings, v. 1613, p. 73, 2022.

27. Jones, N. N.; Williams, M. F. The social justice impact of plain language: a critical approach to plain-language analysis. IEEE Transactions on Professional Communication, v. 60, n. 4, p. 412–429, 2017.

28. Palassi, M. P.; Martins, G. F.; Paula, A. P. P. D. Consciência política e participação cidadã de estudantes de administração: um estudo exploratório em uma universidade pública no Brasil. REAd – Revista Eletrônica de Administração, v. 22, p. 435–461, 2016.

29. Paraná. Linguagem simples no PIÁ. 2023. Disponível em: https://www.pia.pr.gov.br/pagina-62.html. Acesso em: 8 jan. 2024.

30. Plain Language Action and Information Network. Federal plain language guidelines: improving communications. Monce: Plain Language Action and Information Network, 2019.

31. Plain Language Association International. What is plain language? 2021. Disponível em: https://plainlanguagenetwork.org/plain-language/what-is-plain-language/. Acesso em: 15 maio 2021.

32. Pistola, S.; Da Cunha, I. La resolución administrativa publicada en portales web institucionales: un análisis basado en corpus. ELUA – Estudios de Lingüística, n. 38, p. 17–45, 2022.

33. Ruta-Korytowska, K. Plain language in the City of Poznań: good practices. Poradnik Językowy, n. 8, p. 22–38, 2022.

34. Rodrigues, A. P.et al. Uma proposta de automação para o índice nacional de avaliação de linguagem simples em serviços públicos. In Workshop de Computação Aplicada em Governo Eletrônico (WCGE) (pp. 106-117). SBC, 2023.

35. Sánchez Ramos, M. M.; Angulo, P. El desafío lingüístico en los servicios públicos: el caso del lenguaje claro y la lectura fácil em contextos migratórios. Tonos Digital, n. 42, 2022.

36. Silva, A. R.; Vitoriano, M. C. C. P. Linguagem simples em arquivos públicos: mapeando a atuação do NARA. Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação, Brasília, v. 14, n. 1, p. 302–317, 2021.

37. Song, C.; Lee, J. Citizens' use of social media in government, perceived transparency, and trust in government. Public Performance & Management Review, v. 39, n. 2, p. 430–453, 2016.

38. Sullivan, R. The promise of plain language drafting. McGill Law Journal, v. 47, p. 97, 2001.

39. Taibi, M. Public service translation: critical issues and future directions. In: The Routledge Handbook of Public Service Interpreting. p. 106–122, 2023.

40. Vermeiren, H. A first set of guidelines for public service interpreters who unexpectedly face clients with a disability. Current Trends in Translation Teaching & Learning E, p. 437–471, 2018.

41. Willerton, R. Plain language and ethical action: a dialogic approach to technical content in the twenty-first century. New York: Routledge, 2015.

APÊNDICE 1

QUESTIONÁRIO SOBRE LINGUAGEM SIMPLES – SEPLAG

1 - Sexo

☐ Masculino
☐ Feminino

2 - Faixa etária

☐ 19-29 anos 30-39 anos
☐ 40-49 anos
☐ 50-59 anos
☐ Acima de 59

3 - Marque a alternativa que possua uma frase de fácil compreensão.

☐ **A -** A coordenadora entregou os documentos imprescindíveis para a realização da conferência.
☐ **B -** Os requerimentos essenciais para a realização da conferência foram entregues pela coordenadora.
☐ **C -** A coordenadora entregou os documentos solicitados para a realização da conferência.
☐ **D -** Os requerimentos que são essenciais para a realização da conferência foram entregues pela coordenadora.
☐ **E -** A coordenadora outorgou os requerimentos essenciais para a realização da conferência.
☐ **F -** Para a realização da conferência, os requerimentos essenciais foram entregues pela coordenadora.

4 - Marque a alternativa abaixo sobre o conceito de Linguagem Simples e seu contexto de aplicação no Brasil.

☐ **A -** Linguagem Simples defende que os textos sejam escritos exatamente como as pessoas falam, ou seja, de maneira informal, como bate-papo.
☐ **B -** A Linguagem Simples compreende um conjunto de práticas que não têm por objetivo fazer com que os textos sejam mais fáceis de ler e de entender.
☐ **C -** É um conjunto de práticas voltadas para a elaboração de textos complexos.
☐ **D -** A Linguagem Simples é uma técnica de comunicação que se preocupa apenas com o cumprimento das regras gramaticais, sem considerar o grau de escolaridade e letramento das pessoas que farão a leitura dos textos.
☐ **E -** O aspecto social da Linguagem Simples está relacionado ao direito de as pessoas entenderem as informações que orientam o cotidiano em que vivem. Como técnica de comunicação, a Linguagem Simples se preocupa com a elaboração de textos que sejam fáceis de ler.
☐ **F -** Uma das recomendações da Linguagem Simples é que a administração pública continue utilizando uma linguagem semelhante a linguagem jurídica em seus textos, mesmo que isso dificulte a leitura e a compreensão por parte das pessoas.

5 - Qual seu nível de conhecimento sobre a temática Linguagem Simples?

☐ Baixo
☐ Médio
☐ Elevado

6 - Você participou de capacitações ou cursos voltados para a Linguagem Simples nos últimos 4 anos?

☐ Nenhum
☐ Nos últimos 4 anos

7 - A prática da Linguagem Simples (LS) no setor público depende de uma mudança de cultura dos servidores e da organização em geral. Tendo em vista essa afirmativa, você se sente motivado para aplicar a LS no seu setor?

☐ Não - motivado
☐ Motivado

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Gênero & Orçamento: Uma Proposta de Controle Social do Orçamento Geral da União pela Sociedade Civil

- **Wagner Ricardo dos Santos**
  Universidade Federal Fluminense, Brasil
  E-mail: wricardo.santos@gmail.com.br
- **Enrico Moreira Martignoni**
  CIAP/Universidade Federal de Goiás, Brasil
  E-mail: enrico_projeto@outlook.com

Resumo

O Brasil avançou muito na proposição de indicadores de monitoramento das despesas sob a perspectiva do controle fiscal. No entanto, o mesmo avanço não se verifica para as áreas de planejamento e implementação das políticas públicas em que a entrega de recursos orçamentários, adequados e suficientes e de forma tempestiva dentro do exercício fiscal, é de fundamental importância para políticas públicas eficientes e eficazes. O objetivo deste artigo é apresentar uma proposta de controle social da implementação das políticas de gênero a partir do monitoramento diário da execução das despesas fixadas na Lei Orçamentária de 2024. Para tanto, serão apresentados sete indicadores de monitoramento da execução da LOA: 1) esforço do Congresso em aprimorar a política pública; 2) acompanhamento dos créditos adicionais; 3) eficiência do planejamento das despesas; 4) eficácia na execução das despeças; 5) desembolso financeiro; 6) inscrição em restos a pagar não-processados; e 7) contingenciamento de recursos orçamentários. Os dados da execução orçamentária são oriundos do portal Siga Br – Portal do Orçamento, mantido pelo Senado Federal, com atualizações diárias com dados do SIAFI. Os indicadores propostos são monitorados através de painéis de indicadores embarcados no software *PowerBI*, cujos valores correspondem ao status da execução orçamentária até o dia anterior (D-1). Constituem uma *proxy* do andamento das políticas públicas de gênero, previamente selecionadas e constantes na LOA do exercício selecionado, cabendo à sociedade civil cobrar das autoridades públicas esclarecimentos acerca dos gargalos na implementação dos programas e ações orçamentários. O controle social é um pilar essencial para a consolidação das políticas públicas no Brasil, permitindo que a sociedade civil participe ativamente da fiscalização, avaliação e proposição de melhorias para as ações governamentais. Esse mecanismo fortalece a democracia participativa, especialmente em áreas sensíveis como os direitos humanos e as políticas de gênero. Previsto tanto na Constituição Federal de 1988 como na LRF e na Lei de Acesso à Informação, constitui importante mecanismos de *accountability* e promoção da transparência pública.

Palavras-chave: Lei Orçamentária Anual; LOA; Gênero; Políticas de Gênero; Direito das mulheres; *Accountability;* controle social; direito das mulheres; Lei de Responsabilidade Fiscal; Lei de Acesso à Informação.

1. INTRODUÇÃO

O controle social das políticas públicas é indispensável para a consolidação do estado democrático no Brasil. Tem como missão promover a fiscalização, a avaliação e a proposição de aperfeiçoamentos às ações governamentais voltadas para a promoção do bem-estar da população. Também contribui para o aumento da responsividade das ações governamentais às demandas e expectativas da população, conferindo maior legitimidade aos governos.

No entanto, o grande desafio que se coloca à sociedade civil é como coligir evidências relevantes que corroborem a sua atuação política, visto que as informações e os dados, frequentemente, estão imersos em verdadeiras caixas-pretas. O esforço e o custo monetário para a produção de conhecimento, a partir de tais dados, não é coisa trivial, demandando conhecimento das bases de dados, seleção de variáveis relevantes e formas efetivas de divulgação que contribuam para o enriquecimento do debate público. Existe um elevado custo de transação que demanda recursos, tempo e disposição. É aqui que entra a Academia que, com seus estudos, municia os movimentos sociais com dados, informações e evidências que proporcionam um conhecimento mais fidedigno acerca de uma determinada temática.

Evidências promovem a participação qualificada da sociedade e são indispensáveis em temáticas sensíveis como os direitos humanos e as políticas de gênero. Neste sentido, ferramentas como o Siga BR Portal do Orçamento mantido pelo Senado Federal, ainda que seja uma caixa-preta, são fundamentais para facilitar o acesso aos dados orçamentários relativos à execução de programas e ações voltadas para a promoção dos direitos das mulheres.

Exclusivamente sob o ponto de vista legal-formal, a criação do Ministério das Mulheres em 2023 representa um marco histórico na luta pela equidade de gênero no país, tendo como missão formular, coordenar e implementar políticas públicas que promovam o empoderamento das mulheres, a igualdade material e substantiva e o enfrentamento à violência de gênero. Sua atuação é essencial para garantir que as demandas das mulheres, especialmente as mais vulneráveis, sejam atendidas de forma prioritária e inclusiva. Cumpre também ao ministério apoiar e monitorar outros órgãos da Administração Pública Federal, estadual e municipal tomando as iniciativas para a implementação de políticas públicas de forma tempestiva, eficaz e efetiva.

Os indicadores propostos nesse trabalho visam facilitar o monitoramento da execução orçamentária do Ministério das Mulheres a partir de evidências colidas ao longo da execução do Orçamento Geral da União (OGU), também conhecido como Lei Orçamentária Anual (LOA), cujo horizonte temporal é de um ano (ou exercício financeiro). Foram elaborados e testados a partir das informações, atualizadas diariamente, publicadas pelo Siga BR Portal do Orçamento. Trata-se uma plataforma cujo objetivo é centralizar e disponibilizar informações relacionadas à gestão orçamentária e financeira da União de forma integrada a sistemas de execução orçamentária e financeiro como o SIOP e o SIAFI. A lista dos indicadores propostos é a que se segue:

1) Esforço do congresso em aprimorar o orçamento proposto na PLOA;
2) Acompanhamento dos créditos adicionais;
3) Eficiência do planejamento das despesas orçamentárias;
4) Eficácia na execução das despesas orçamentárias;
5) Desembolso financeiro;
6) Inscrição de restos a pagar não processados para exercícios futuros;
7) Contingenciamento de recursos orçamentários.

2. OBJETIVOS

Objetivo Geral:

Elaborar e aplicar a uma situação concreta indicadores orçamentários, que facilitem o acompanhamento e o monitoramento da execução dos programas e ações orçamentários a cargo do Ministério das Mulheres, de modo a prover evidências acerca da disponibilidade de recursos orçamentárias de forma tempestiva, adequada e suficiente para o enfrentamento dos problemas identificados na fase de elaboração das políticas públicas de gênero.

Objetivos Específicos:

Apresentar uma seleção de indicadores que sirvam como *proxies* relativas à implementação das políticas públicas, proporcionando evidências acerca da execução orçamentária do Ministério da Mulheres. Os indicadores propostos têm os seguintes objetivos:

- Identificar o esforço do congresso em aprimorar o orçamento proposto na PLOA;
- Acompanhar a dinâmica dos créditos adicionais;
- Identificar o volume de recursos orçamentários contingenciados;
- Avaliar a eficiência do planejamento das despesas orçamentárias;
- Avaliar eficácia na execução das despesas orçamentárias;
- Acompanhar o desembolso financeiro;
- Acompanhar a inscrição de restos a pagar não processados para exercícios futuros.

3. METODOLOGIA

A partir do estabelecimento dos objetivos gerais e específicos, procurou-se elaborar uma metodologia de trabalho que permitisse:

I) Elaborar uma fundamentação teórico-metodológica e jurídico-legal para o monitoramento das políticas públicas, no geral, e das políticas de gênero, no particular, focando na promoção, garantia e reparação dos direitos das mulheres;
II) A partir dos dados da execução orçamentária que constam no Siga Br – O Portal do Orçamento, identificou-se quais programas e ações orçamentários estavam sendo executados pela Unidade Orçamentária (UO) 65101 – Ministério das Mulheres;
III) Com base na análise exploratória dos dados orçamentários do Ministério, procurou-se identificar variáveis relevantes à formulação e proposição de indicadores orçamentários indispensáveis à execução das políticas públicas, ainda nas fases de planejamento e implementação.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DAS MULHERES EM 2024

Os dados apresentados neste artigo foram obtidos junto ao Siga BR – Portal do Orçamento, mantido pelo Senado Federal, e referem-se à posição das contas de controle contábil em 31/12, último dia o exercício financeiro do ano de 2024. É com base nestes dados que serão analisados os indicadores do Ministério das Mulheres.

Na tabela 1 são apresentadas as receitas totais estimadas e as despesas totais fixadas do Orçamento Geral da União para o exercício de 2024 que é composto pelo Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Estatais nas quais o Governo Federal detém o controle acionário. No caso do Ministério das Mulheres, o seu orçamento é parte do Orçamento Fiscal e a sua atuação encontra-se mais aderente à função 14 – Direitos da Cidadania. Verifica-se que tanto as receitas quanto as despesas são iguais, respeitando o princípio do equilíbrio orçamentário, e são da ordem de R$ 5,415 bilhões. Do ponto de vista das despesas, R$ 2,000 bilhões (36,9%) referem-se ao orçamento fiscal, R$ 1,667 (30,8%) ao orçamento da seguridade fiscal e R$ 1,746 bi (32,2%) ao refinanciamento da dívida pública.

Tabela 1 – Orçamento Geral da União: receita total estimada e despesa total fixada, exercício de 2024, para o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o refinanciamento da dívida pública. Valores em R$ trilhões.

Composição Orçamento Geral da União	Receita Total Estimada R$ trilhões	Despesa Total Fixada R$ trilhões
Orçamento Fiscal	R$ 2,327	R$ 2,000
Orçamento Seguridade Social	R$ 1,341	R$ 1,667
Refinanciamento da Dívida Pública	R$ 1,746	R$ 1,746
Total	**R$ 5,415**	**R$ 5,415**

Fonte: Brasil, 2024a. Elaboração Própria.

4.1.1. COMPARAÇÃO PLOA E LOA SANCIONADA

Do total de recursos do orçamento fiscal, coube ao Ministério das Mulheres o valor de R$ 480,620 milhões, correspondendo a 0,024% do orçamento fiscal de R$ 2,000 trilhões, conforme tabela 1. Entre a proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo

e a LOA aprovada pelo Congresso Nacional, e sancionada pelo Presidente da República, houve um acréscimo de 131% no orçamento do Ministério das Mulheres. O programa que mais recebeu atenção dos Congressistas foi o 5663 – Autonomia Econômica das Mulheres que pulou de meros R$ 10,000 milhões para R$ 122,302 mi.

Tabela 2 – LOA 2024 – Orçamento do Ministério das Mulheres: despesas fixadas no Projeto de Lei Orçamentária e despesas aprovadas na Lei Orçamentária de 2024 por programas.

Programa	PLO 2024 (a)	LOA 2024 (b)	Diferença 2024 % (c=b/a*100)
0032 - Programa de Gestão e Manutenção	118.532.270	110.101.897	-7%
0909 - Operações Especiais	13.000	13.000	0%
5661 - Igualdade de Decisão e Poder para Mulheres	11.659.830	17.988.972	54%
5662 - Mulher Viver Sem Violência	67.876.000	230.214.134	239%
5663 - Autonomia Econômica das Mulheres	10.000.000	122.302.934	1.123%
Total	**208.081.100**	**480.620.937**	**131%**

Fonte: Brasil, 2024a. Elaboração Própria.

4.1.2. DADOS GERAIS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O valor das desesperas fixadas na LOA 2024 foi dividido entre cinco programas orçamentários, sendo dois administrativos e três finalísticos (promotores de políticas pública). Analisando-se as tabelas 2 e 3, verifica-se a totalidade dos recursos alocados em programas finalísticos foi de R$ 370,506 (77,1%) e em programas administrativos foi de R$ 110,115 milhões (22,9%). O que pode ser considerado uma excelente proporção entre as despesas administrativas e as finalísticas, visto que nos programas administrativos estão inclusas despesas com pessoal administrativo e que atua na implementação das políticas públicas, não sendo possível definir qual a proporção destas despesas, por exemplo.

Tabela 3 – LOA 2024 – Orçamento do Ministério das Mulheres: valores da dotação inicial Siafi, créditos adicionais, valores autorizado, empenhado, liquidado e pago por programas administrativos. Valores em R$ milhões.

Programas	Tipo de Programa	Dotação Inicial SIAFI (a)	Créditos Adicionais (b)	Valor Autorizado (c)	Valor Empenhado (d)	Valor Liquidado (e)	Valor Pago (f)
0032 - PROGRAMA DE GESTÃO	Administrativo	110.102	- 31.754	78.348	76.276	42.537	40.581
0909 - OPERACÕES ESPECIAIS	Administrativo	0.013	-	0.013	-	-	-
5661 - IGUALDADE DE DECISÃO E PODER PARA MULHERES	Finalístico	17.989	- 1.319	16.670	16.286	9.665	9.321
5662 - MULHER VIVER SEM VIOLÊNCIA	Finalístico	230.214	- 123.958	106.257	102.953	18.778	13.260
5663 - AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES	Finalístico	122.303	- 5.909	116.394	113.164	14.673	13.442
Total Geral	****	480.621	- 162.940	317.681	308.680	85.654	76.603

Fonte: Brasil. Senado Federal. Siga Brasil, 2024b. Elaboração Própria.

Tabela 4 – LOA 2024 – Orçamento do Ministério das Mulheres: valores da dotação inicial Siafi, créditos adicionais, valores autorizado, empenhado, liquidado e pago por ação orçamentária finalística. Valores em R$ milhões.

Programas Finalísticos	Ação Orçamentária	Dotação Inicial SIAFI (a)	Créditos Adicionais (b)	Valor Autorizado (c)	Valor Empenhado (d)	Valor Liquidado (e)	Valor Pago (f)
5661 - IGUALDADE DE DECISÃO E PODER PARA MULHERES	21GF - AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO EFETIVA DAS MULHERES NOS ESPAÇOS DE PODER E DECISÃO	16,458	- 1,293	15,166	14,816	8,957	8,614
	21GH - ATIVIDADES DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER	1,531	- 0,027	1,504	1,470	0,708	0,708
5662 - MULHER VIVER SEM VIOLÊNCIA	00SN - APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DE CASAS DA MULHER BRASILEIRA E DE CENTROS DE REFERÊNCIA DA MULHER BRASILEIRA	37,703	4,864	42,568	40,966	-	-
	21GI - CENTRAL DE ATENDIMENTO À MULHER (LIGUE 180)	28,097	- 9,720	18,377	18,377	8,123	8,123
5663 - AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES	21GJ - POLÍTICAS DE PREVENÇÃO, ACESSO À JUSTIÇA E ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES	164,414	- 119,102	45,312	43,610	10,656	5,137
	21GG - IGUALDADE DE DIREITOS E AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES	122,303	- 5,909	116,394	113,164	14,673	13,442
Total Geral		370,506	- 131,186	239,320	232,403	43,116	36,022

Fonte: Brasil, 2024a. Elaboração Própria.

Com base nos valores constantes nas tabelas 3 e 4 foram elaborados e descritos os indicadores apresentados nas seções seguintes. Antes, é importante ressaltar que no exercício de 2024, não houve nenhum contingenciamento de recursos. Portanto, não será apresentado nenhum resultado para o indicar.

4.2. PROPOSIÇÃO DE INDICADORES

4.2.1. ESFORÇO DO CONGRESSO EM APRIMORAR O ORÇAMENTO PROPOSTO NA PLOA

Trata-se de um indicador de acompanhamento da tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual no Congresso Nacional que proporciona evidências quanto ao esforço dos parlamentares e das comissões pelo quais o projeto da LOA tramitou em aumentar ou reduzir uma dotação prevista pelo Poder Executivo. A fórmula é:

Esforço do Congresso (EC) = Despesa Fixada na PLOA (DPLOA) / Despesa Fixada na LOA (LOA) * 100

Se o valor for positivo, o Congresso Nacional reforçou a dotação fixada no Projeto de Lei Orçamentária. Se negativo, o Congresso retirou dotação fixada no Projeto de Lei Orçamentária. A partir deste indicador, os atores sociais, políticos e econômicos poderão acionar os seus representantes, visando apoiar o rechaçar o aumento ou redução das dotações.

EC = DPLOA / LOA

EC = 208.081.100 / 480.620.937

EC = 131%

A partir do indicador acima, é possível depreender que o Congresso Nacional incrementou o orçamento total do Ministério das Mulheres. De acordo com a tabela 2, o programa 5663 - Autonomia Econômica das Mulheres teve a dotação inicialmente prevista de R$ 10.000.000 para R$ 122.302.934, correspondendo a um aumento de 1.123%.

4.2.2 ACOMPANHAMENTO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS

A Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024 da União prevê, em seu Art. 10, a possibilidade de cancelamento e suplementação de dotações, desde que respeitados os limites e as diretrizes estabelecidos pelo Congresso Nacional. Essa prática busca otimizar a utilização dos recursos públicos, garantindo que os programas e ações prioritários sejam devidamente financiados. No entanto, essa flexibilidade exige transparência e controle, para evitar desvios de finalidade e garantir que as realocações estejam alinhadas com os objetivos das políticas públicas. Este indicador varia de 0 a 100% podendo ser positivo ou negativo. A fórmula de cálculo é:

Créditos Adicionais (CA) = Total de Créditos Adicionais (TCA) / Total de Dotação Inicial Siafi (TDIS) * 100

Se o valor do indicador for positivo, houve reforço de dotação através de créditos adicionais durante o exercício fiscal da LOA. Se negativo, houve cancelamento de créditos para suplementação em ações ou programas de outros órgãos.

CA = TCA / TDIS * 100

CA = -162,940 mi / 480,621 mi * 100

CA = - 33,9%

De acordo com o indicador acima, 33,9% dos recursos inicialmente alocados ao Ministério das Mulheres foram cancelados e suplementados em outros órgãos, visto que o indicador está negativo. Há que se indagar se tal iniciativa partiu do Poder Executivo ou do Congresso Nacional no caso de emendas parlamentares. A verificar.

4.2.3 EFICIÊNCIA DO PLANEJAMENTO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

Uma das etapas mais críticas da execução de uma despesa pública é o seu planejamento. Frequentemente, envolve processos decisórios complexos, múltiplos pontos de veto e restrições de ordem legal, orçamentária e financeira. Neste sentido, o indicador de eficiência do planejamento da despesa, corresponde ao esforço do órgão ou dos gestores do programa ou ação orçamentária em planejar as suas despesas e empenhá-las, identificando o favorecido. O empenho da despesa pública sucede à fase de planejamento da despesa e antecede à da entrega do bem adquirido, à transferência em caso de convênios ou a prestação do serviço por terceiros. A fórmula é a seguinte:

Eficiência (EFC) = Total Valor Empenhado (TVE) / Total Valor Autorizado (TVA) x 100

Este indicador varia de 0 a 100% e revela o quão próximo ou distante encontra-se a execução orçamentária do pleno planejamento da despesa durante o exercício fiscal. A título de exemplo, se em outubro um órgão empenhou apenas 20% do valor autorizado, dificilmente conseguirá atingir a meta de 100% das despesas empenhadas até o fechamento do orçamento que ocorre, normalmente, em meados do mês de novembro ou início de dezembro.

EFC = TVE / TVA * 100

EFC = 308,680 mi / 317,681 * 100

EFC = 97,2%

4.2.4 EFICÁCIA NA EXECUÇÃO DAS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

O indicador de eficácia na execução das despesas orçamentárias corresponde à capacidade da Administração Pública em executar as despesas previstas nas políticas públicas planejadas para o exercício analisado. O uso do valor liquidado permite inferir se os bens ou serviços previstos nos programas, planos, contratos e convênios foram entregues ao Governo. A fórmula é a seguinte:

Eficácia (EFCA) = Total Valor Liquidado (TVL) / Total Valor Autorizado (TVA) *100

Este indicador varia de 0 a 100% e é uma *proxy* para se estimar o quão próximo ou distante o órgão, programa ou ação orçamentária encontra-se da plena execução das despesas previstas com as correspondentes entregas dos bens adquiridos e serviços contratados, devidamente atestados por agente público devidamente qualificado.

EFCA = TVL / TVA *100

EFCA = 85,604 / 317,681 *100

EFCA = 27,0%

4.2.5 DESEMBOLSO FINANCEIRO

Este indicador encontra-se muito mais afeito às áreas de gestão das cotas orçamentárias e das cotas financeiras, à área fiscal como um todo. Não é muito

relevante para a eficiência ou eficácia na fase de implementação de uma política pública, visto que o planejamento já fora executado e o bem adquirido ou serviços prestados já foram entregues. É importante para se analisar a sustentabilidade de uma política pública. Este indicador varia de 0 a 100% e corresponde à proporção de recursos pagos em relação ao volume de recursos autorizados. A fórmula é a seguinte:

Desembolso Financeiro (DFIN) = Total Valor Pago (TVP) / Total Valor Autorizado (TVA) * 100

Difere da eficiência da eficácia orçamentárias por corresponder ao efetivo desembolso de numerário.

DFIN = TVP / TVA * 100
DFIN = 76,603/ 317,681 *100
DFIN = 24,1%

4.2.6 INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS PARA EXERCÍCIOS FUTUROS

Os restos a pagar não processados referem-se a despesas já empenhadas, mas que estão pendentes de comprovação da entrega do bem adquirido ou do serviço prestado, ou seja, ainda não foram liquidadas. Quando uma despesa pública é objeto de cancelamento de um resto a pagar não processado no exercício em que ocorre, o valor correspondente é reintegrado ao saldo orçamentário disponível para outras finalidades

O indicador é uma evidência do volume total das despesas empenhadas no exercício que serão inscritas em restos a pagar e poderão ser liquidadas nos exercícios seguintes ou canceladas, conforme a vontade do gestor do órgão público, desde que devidamente justificada. Esses valores permanecem no orçamento até que a entrega seja comprovada ou até que sejam cancelados. A fórmula é:

Restos a Pagar Não Processados (RPNP) = Total Valor Empenhado (TVE) - Total Valor Liquidado (TVL) / Total Valor Empenhado (TVE) * 100

O indicador varia de 0 a 100% e corresponde ao total de despesas empenhadas no exercício, ainda estão pendentes de comprovação da prestação do serviço, entrega do bem ou cumprimento das obrigações de contratos e convênios celebrados. Tais despesas serão inscritas em restos a pagar não processados e poderão ser ou não liquidadas (executadas) nos exercícios seguintes.

RPNP = TVE -TVL / TVE * 100
RPNP = 308,680 mi - 85,604 / 308,680 mi * 100
RPNP = 72,3%

4.2.7 CONTINGENCIAMENTO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

O contingenciamento de recursos é a forma mais conhecida de inexecução da despesa prevista na LOA de um determinado exercício fiscal. Ocorre, principalmente, em situações de restrição fiscal, como: queda nas receitas, crises econômicas, cumprimento de metas fiscais, emergências ou prioridades consequências para a implementação de políticas públicas. Dentre os impactos na implementação das políticas públicas, temos atrasos na execução**,** descontinuidade, perda de eficiência e comprometimento da eficácia das políticas pública **e** instabilidades que podem dificultar o planejamento e a gestão de políticas públicas. É uma ferramenta importante para a gestão fiscal, mas seu uso deve ser criterioso e transparente, visando minimizar os impactos negativos sobre a sustentabilidade das políticas públicas que foram planejadas e estão em fase de implementação. A formula de cálculo é:

Contingenciamento (CTO) = Valor Total Contingenciado (VTC) / Dotação Inicial Siafi (DIS) * 100

O indicador varia de 0 a 100% e corresponde ao total de despesas contingenciadas pela União. Quanto mais próximo de 0%, menor a proporção do orçamento contingenciadas pelos órgãos responsáveis pela gestão fiscal.

CTO = VTC / DIS * 100

CTO = 0 / 480,621 * 100

CTO = 0

4.3 RESULTADOS DA APLICAÇÃO DOS INDICADORES

No quadro 1, estão sumariados os indicadores de acompanhamento da execução dos recursos orçamentários do Ministério das Mulheres do exercício fiscal de 2024. De um total de sete indicadores, apenas três tiveram resultados que podem ser considerados satisfatórios:

- EC igual a +131% indica que o Congresso Nacional incrementou a proposta inicial do Poder Executivo em +131%, podendo ser tomado como indício da preocupação do Poder Legislativo em expandir ou aperfeiçoar a atuação do Ministério das mulheres, no agregado e considerando o conjunto das ações e programas. Na tabela 2, constam quais programas tiveram a dotação incrementada;
- Do total de recursos à disposição do Ministério das Mulheres, um EFC = +97,2%, indica que a quase totalidade dos créditos orçamentários autorizados foram empenhados, correspondendo o empenho à fase de planejamento das despesas públicas;
- Como não houve contingenciamento de recursos, temos um indicador de CR igual a zero. O contingenciamento é um importante instrumento para a gestão fiscal que deve ser usado com muita parcimônia.

Quadro 1 – Indicadores de Acompanhamento da Execução dos Recursos Orçamentários previstos na LOA 2024 do Ministério das Mulheres, valores em %.

Indicador	Sigla	Valor do Indicador
Esforço do Congresso em Aprimorar o Orçamento Proposto pelo Poder Executo na PLOA	EC	+131,0%
Créditos Adicionais	CA	-33,9%
Eficiência do Planejamento das Despesas Orçamentária	EFC	+97,2%
Eficácia na Execução das Despesas Orçamentárias	EFCA	+27,0%
Desembolso Financeiro	DFIN	+24,1%
Restos a Pagar Não Processados	RPNP	+72,3%
Contingenciamento de Recursos	CTO	0,0%

Fonte: Brasil, 2024a. Elaboração Própria.

Ainda em referência ao quadro 1, temos indicadores que apresentaram desempenho pouco satisfatório ou complemente insatisfatório, visto que, provavelmente, impactaram negativamente na execução das políticas públicas planejadas. São eles:

- Um indicador de créditos adicionais negativo e igual a -33.9% equivale a dizer que mais de um terço das dotações orçamentárias do Ministério, inicialmente previstas, foram canceladas e suplementadas em programas e ações de outros órgãos. Não foram remanejadas dentro do Ministério. Correspondem, portanto, a perdas líquidas de recursos orçamentários, não sendo possível afirmar que as políticas públicas voltadas para as mulheres perderam tais recursos, pois podem ser utilizadas pelo Ministério da Saúde, por exemplo, nas campanhas de promoção da dignidade menstrual, por exemplo. É necessário a análise caso a caso.

- O indicador eficácia (EFCA) igual a +27%, contrastado com o indicador de eficiência de +97,2%, equivale a dizer que a despeito do esforço do Ministério em planejar as despesas com programas e ações de políticas públicas, as mesmas não foram liquidadas, correspondendo a liquidação do cumprimento de todas as exigências para se liberar um recurso público: licitação concluída, convênio assinado, termo de descentralização de recursos firmados, etc. Somente após a liquidação pode haver a transferência dos recursos financeiros.
- Um indicador de desembolso financeiro (DFIN) mantém uma relação de interdependência grande o de EFCA. Se não houve liquidações, não poderão ocorrer transferências de recursos financeiros, visto que não pode haver pagamento de despesas públicas sem prévio empenho e liquidação tempestiva, sob pena de incorrer em sanção administrativa. Neste sentido, um indicador de +24,1 equivale a dizer que municípios e estados que celebraram convênios, prestadores de serviços e fornecedores de bens de consumo ou de capital, não receberam os recursos planejados e empenhados;
- O indicador de RPNP igual a +72,3% corresponde ao volume de despesas empenhadas e não liquidadas que ficarão para se executadas em exercícios próximos como restos a pagar não processados. Em outras palavras, do total de recursos orçamentários e financeiros previstos em 2024, mais de dois terços das despesas para custeio e investimento previstos nas políticas públicas serão efetivamente executados nos exercícios de 2025 em diante.

5. CONCLUSÃO

O presente artigo propôs-se a desenvolver e testar uma metodologia de controle social para o monitoramento da execução orçamentária do Ministério das Mulheres, a partir de indicadores que possibilitassem à sociedade civil acompanhar e avaliar a implementação das políticas públicas de gênero no Brasil. Os resultados obtidos da análise do exercício fiscal de 2024 revelam um cenário complexo e ambivalente, com avanços significativos em determinadas dimensões, mas também com desafios estruturais que comprometem a efetividade e a tempestividade das ações governamentais.

A criação do Ministério das Mulheres em 2023 representou, do ponto de vista institucional, um marco importante na luta pela equidade de gênero no país. Contudo, como demonstram os indicadores analisados, a simples existência de uma estrutura administrativa específica para a temática não garante, por si só, a efetiva implementação das políticas públicas. O orçamento, enquanto instrumento de planejamento e execução das ações governamentais, revela-se fundamental para compreender o compromisso real do Estado com a promoção dos direitos das mulheres.

A análise dos indicadores orçamentários propostos permitiu identificar padrões e tendências que merecem atenção especial. O expressivo aumento de 131% no orçamento do Ministério durante a tramitação legislativa da Lei Orçamentária Anual (LOA) indica um reconhecimento, por parte do Congresso Nacional, da importância das políticas públicas de gênero. Esse aumento foi ainda mais significativo no programa de Autonomia Econômica das Mulheres, que registrou um incremento de 1.123%, passando de R$ 10 milhões na proposta do Executivo para R$ 122,3 milhões na versão aprovada pelo Legislativo. Tal dado sugere uma percepção, por parte dos parlamentares, de que a dimensão econômica da desigualdade de gênero demanda atenção prioritária.

No entanto, o indicador de créditos adicionais (-33,9%) revela que mais de um terço das dotações inicialmente alocadas ao Ministério foram canceladas ao longo do exercício fiscal. Esse dado é particularmente preocupante, pois demonstra uma volatilidade orçamentária que compromete o planejamento e a continuidade das políticas públicas. Essa flexibilidade excessiva na gestão orçamentária, embora prevista legalmente, tende a gerar incertezas e dificultar a implementação de programas de médio e longo prazo, essenciais para a transformação das relações de gênero.

O contraste entre o indicador de eficiência do planejamento das despesas (97,2%) e o indicador de eficácia na execução (27%) evidencia um dos principais gargalos na implementação das políticas públicas no Brasil: a capacidade de converter o planejamento em ações concretas. O alto percentual de empenho indica que o Ministério foi diligente na fase de planejamento, identificando os favorecidos e comprometendo os recursos disponíveis. Contudo, o baixo índice de liquidação revela obstáculos significativos na fase de execução, possivelmente relacionados a entraves

burocráticos, dificuldades operacionais ou mesmo restrições de ordem financeira.

Como consequência direta desse baixo índice de execução, verificou-se também um reduzido desembolso financeiro (24,1%), o que significa que menos de um quarto dos recursos autorizados foram efetivamente pagos no exercício de 2024. Esse dado tem implicações sérias para os beneficiários diretos das políticas públicas, sejam eles estados e municípios conveniados, organizações da sociedade civil parceiras ou mesmo prestadores de serviços e fornecedores. A morosidade no pagamento compromete a relação de confiança entre o Estado e esses atores, podendo inclusive desestimular futuras parcerias.

O elevado percentual de restos a pagar não processados (72,3%) confirma a tendência de postergação da execução orçamentária para exercícios futuros. Esse indicador revela que mais de dois terços das despesas empenhadas em 2024 serão efetivamente executadas apenas nos anos seguintes, o que significa, na prática, um adiamento das políticas públicas voltadas às mulheres. Essa prática, recorrente na administração pública brasileira, contribui para a fragmentação e descontinuidade das ações governamentais, comprometendo sua efetividade e impacto social.

A ausência de contingenciamento de recursos (0%), embora positiva, deve ser analisada em conjunto com os demais indicadores. Se, por um lado, não houve bloqueio formal de recursos, por outro, a baixa execução e o alto percentual de cancelamento de créditos sugerem uma forma velada de contenção orçamentária. Nesse sentido, a análise integrada dos indicadores permite uma compreensão mais acurada e crítica da execução orçamentária do que a simples verificação isolada de cada um deles.

A distribuição dos recursos entre programas administrativos (22,9%) e finalísticos (77,1%) apresenta uma proporção adequada, indicando que a maior parte do orçamento destina-se, ao menos formalmente, à implementação de políticas públicas. No entanto, considerando a baixa eficácia na execução, é possível inferir que mesmo essa proporção favorável não se traduz necessariamente em benefícios concretos para as mulheres brasileiras, especialmente as mais vulneráveis.

É importante ressaltar que o orçamento do Ministério das Mulheres representa apenas 0,024% do orçamento fiscal da União, um percentual extremamente reduzido considerando a magnitude dos desafios relacionados à equidade de gênero no país. Essa participação mínima no orçamento total reflete, em alguma medida, a baixa prioridade atribuída à temática na distribuição dos recursos públicos, a despeito do reconhecimento formal de sua importância.

Diante desse cenário, o controle social do orçamento público revela-se fundamental para garantir não apenas a transparência na alocação e execução dos recursos, mas também para pressionar por uma maior efetividade das políticas públicas. Os indicadores propostos neste estudo oferecem ferramentas concretas para que a sociedade civil possa monitorar, de forma sistemática e qualificada, a implementação das ações governamentais voltadas à promoção da equidade de gênero.

A transparência orçamentária, contudo, não se limita à simples disponibilização de dados. Como evidenciado ao longo do estudo, as informações orçamentárias são frequentemente apresentadas em formatos complexos e pouco acessíveis, configurando verdadeiras "caixas-pretas". Nesse contexto, a academia desempenha um papel crucial na decodificação e análise crítica dessas informações, produzindo conhecimento que subsidie a atuação política dos movimentos sociais.

Os dashboards propostos como objetivo específico deste trabalho representam uma contribuição nesse sentido, facilitando o acesso e a compreensão das informações orçamentárias por parte da sociedade civil. Ao transformar dados brutos em indicadores visuais e de fácil entendimento, essas ferramentas reduzem o "custo de transação" associado ao monitoramento das políticas públicas, democratizando o controle social.

Além disso, a análise dos indicadores orçamentários permite identificar pontos críticos no ciclo de implementação das políticas públicas, fornecendo evidências para a incidência política. Por exemplo, o contraste entre o alto empenho e a baixa liquidação sugere a necessidade de intervenções voltadas à desburocratização e agilização dos processos de execução, enquanto o elevado percentual de restos a pagar indica a importância de um acompanhamento continuado, que extrapole o exercício fiscal anual.

No caso específico das políticas de gênero, a análise orçamentária revela também a necessidade de uma maior transversalidade. Considerando que

questões relacionadas à equidade de gênero perpassam diferentes áreas da atuação estatal, é fundamental monitorar não apenas o orçamento específico do Ministério das Mulheres, mas também os recursos alocados a políticas de gênero em outros órgãos, como os Ministérios da Saúde, da Educação, da Justiça e do Trabalho.

A metodologia proposta neste estudo pode ser expandida para contemplar essa dimensão transversal, desenvolvendo indicadores que capturem o investimento total do Estado em políticas de gênero, independentemente do órgão executor. Tal abordagem permitiria uma visão mais abrangente do compromisso governamental com a equidade de gênero, superando a fragmentação institucional.

É importante reconhecer, contudo, as limitações da análise puramente orçamentária. Os indicadores propostos focam na dimensão financeira da implementação das políticas públicas, não contemplando aspectos qualitativos relacionados ao conteúdo, à abordagem e ao impacto efetivo dessas políticas na vida das mulheres. Nesse sentido, o monitoramento orçamentário deve ser complementado por outras formas de avaliação, que incorporem perspectivas das beneficiárias e análises de resultados.

Além disso, a análise aqui apresentada refere-se a um único exercício fiscal (2024), não permitindo uma avaliação longitudinal que identificasse tendências e padrões ao longo do tempo. Uma análise comparativa com exercícios anteriores, bem como com outros ministérios ou órgãos públicos, enriqueceria a compreensão sobre a execução orçamentária do Ministério das Mulheres.

Apesar dessas limitações, os indicadores propostos oferecem uma contribuição significativa para o aperfeiçoamento do controle social das políticas públicas de gênero. Em um contexto marcado por retrocessos e ameaças aos direitos, a capacidade de monitorar de forma qualificada a alocação e execução dos recursos públicos torna-se ainda mais estratégica.

O estudo demonstra que, a despeito dos avanços institucionais representados pela criação do Ministério das Mulheres e pelo incremento de seu orçamento durante a tramitação legislativa, persistem obstáculos significativos à efetiva implementação das políticas públicas de gênero no Brasil. A baixa execução orçamentária, o elevado cancelamento de créditos e a postergação de despesas para exercícios futuros são indicativos de que o compromisso formal com a equidade de gênero não se traduz necessariamente em ações concretas. Nesse sentido, o controle social do orçamento público emerge não apenas como um instrumento de fiscalização, mas como uma estratégia política para pressionar por uma maior efetividade das políticas públicas. Ao evidenciar as discrepâncias, os indicadores orçamentários podem subsidiar a mobilização social em defesa dos direitos das mulheres.

A proposta metodológica desenvolvida neste estudo constitui, assim, uma ferramenta de empoderamento da sociedade civil no monitoramento e incidência sobre as políticas públicas de gênero. Sua aplicação sistemática pode contribuir para uma maior responsividade do Estado às demandas e expectativas das mulheres brasileiras, especialmente as mais vulneráveis. Em última análise, o controle social do orçamento público representa um exercício de cidadania e uma expressão do protagonismo da sociedade civil na construção de políticas públicas mais efetivas, inclusivas e transformadoras. A transparência orçamentária e a participação qualificada dos movimentos sociais são condições indispensáveis para a consolidação de um Estado democrático comprometido com a equidade de gênero e a justiça social.

Diante disso, recomenda-se a continuidade e o aprofundamento do monitoramento orçamentário das políticas públicas de gênero, ampliando sua abrangência para contemplar a dimensão transversal dessas políticas e incorporando análises comparativas e longitudinais. Sugere-se também a disseminação dos indicadores propostos entre organizações da sociedade civil, movimentos de mulheres e conselhos de direitos, visando fortalecer sua capacidade de incidência política. Adicionalmente, é fundamental estabelecer canais de diálogo com os gestores públicos responsáveis pela implementação das políticas de gênero, apresentando os resultados do monitoramento e propondo medidas concretas para aperfeiçoar a execução orçamentária. Esse diálogo, baseado em evidências e orientado para a resolução de problemas, pode contribuir para superar os gargalos identificados e promover uma gestão mais eficiente e eficaz dos recursos públicos destinados à promoção da equidade de gênero.

6. Referências

1. ABRAMOVAY, M.; CASTRO, M. G. Conselhos Escolares: fortalecimento da gestão democrática e da educação de qualidade. Brasília: Ministério da Educação, 2015.
2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
3. BRASIL. Decreto nº 11.431, de 8 de março de 2023. Institui o Programa Mulher Viver sem Violência.
4. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11431.htm. Acesso em: 19 fev. 2024.
5. BRASIL. Emenda Constitucional nº 95/2016. Estabelece o Novo Regime Fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, 2016.
6. BRASIL. Lei nº 4.320/1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 1964.
7. BRASIL. Lei nº 12.527/2011. Lei de Acesso à Informação. Diário Oficial da União, Brasília, 2011.
8. BRASIL. Lei nº 14.133/2021. Nova Lei de Licitações e Contratos. Diário Oficial da União, Brasília, 2021.
9. BRASIL. Lei nº 14.532, de 11 de janeiro de 2023. Cria o Ministério das Mulheres. Diário Oficial da União, Brasília, 2023.
10. BRASIL. Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14822.htm. Acesso em: 19 fev. 2024.
11. BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, 2000.
12. BRASIL. Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024. Diário Oficial da União, Brasília, 2023.
13. BRASIL. Plano de Equidade de Gênero e Raça. Brasília: Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, 2022.
14. BRASIL. Plano Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, 2010.
15. BRASIL. Plano Nacional de Igualdade Salarial e Laboral. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência, 2023.
16. BRASIL. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013.
17. BRASIL. Siga Brasil – Portal do Orçamento. Brasília: Senado Federal. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil. Acesso em: 19 fev. 2024.
18. FRASER, N. From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a 'Postsocialist' Age. New Left Review, n. 212, p. 68-93, 1995.
19. NUSSBAUM, M. C. Women and Human Development: The Capabilities Approach. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
20. PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Brasília: Ipea, 2016.
21. SCOTT, J. W. Gender: A Useful Category of Historical Analysis. The American Historical Review, v. 91, n. 5, p. 1053-1075, 1986.
22. SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.
23. UNITED NATIONS. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW). 1979.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

IEPSGov: Índice de Eficácia dos Programas Sociais Governamentais em Santa Catarina, instrumento de monitoramento e avaliação, e de controle social

- **Jéssica Gomes Lima**
  Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (Fapesc), Brasil
  E-mail: jessi.g.lima@hotmail.com
  jessica.lima@seplan.sc.gov.br
- **Jean Samuel Rosier**
  Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (Fapesc), Brasil
  E-mail: jeansamuelrosier@yahoo.fr
  jean.rosier@seplan.sc.gov.br

Resumo

O processo de planejamento exige análise das ações governamentais, para o alcance de metas e objetivos, assim a utilização de instrumentos de monitoramento e avaliação tornam-se essenciais para a transparência e controle social. Desse modo, este trabalho tem como objetivo verificar a eficácia na gestão de programas sociais governamentais, por meio de um índice que identifique a transparência e a equidade. A partir da aplicação da fórmula do Índice de Eficácia dos Programas Sociais Governamentais (IEPSGov) obteve-se 0,52 como resultado para Santa Catarina sendo o segundo colocado entre os três estados da região Sul. Isso significa que a eficácia dos programas sociais governamentais na redução da desigualdade tem sido baixa. Os índices são chamados de indicadores sintéticos, pois derivam de operações realizadas com indicadores e retratam o comportamento médio das dimensões consideradas (Andrade et al, 2010). A metodologia utilizada para desenvolver o IEPSGov é baseada no trabalho realizado pelos pesquisadores Oliveira e Pisa (2015). É possível testar a metodologia apresentada pelos autores em diferentes situações e contextos. A fórmula simplificada do IEPSGov utilizada neste trabalho é o seguinte: Equações para cálculo do IEPSGov:

Equação 1: IEPSGov = iT*Pi + iE*Pi

Equação 2: iT = (%Famílias acompanhadas*P1) + (%Famílias c/CadÚnico atualizado*P2) (P1 =0,7; P2 =0,3)

Equação 3: iE = ((1-ΔÍndice Gini.*P3) + ΔPIB per Capita*P4) (P3 = 0,6; P4 = 0,4)

Onde: IEPSGov = Valor Índice de Eficácia dos Programas Sociais Governamentais; iT = Valor do Indicador da Transparência; iE = Valor do Indicador da Equidade e Pi = Peso atribuído a cada indicador no Índice (0,50).

A escala de avaliação do IEPSGov varia entre 0 e 1 com 4 níveis entre excelente e muito baixa.

Palavras-chave: Planejamento; Avaliação; Monitoramento; Índice; Programas Sociais; Transparência; Equidade.

1. INTRODUÇÃO

Na Administração Pública brasileira, tradicionalmente, o ato de planejar é exercido sob uma perspectiva estrutural, o foco principal está no funcionamento da estrutura organizacional (Toni, 2021), por vezes, a difusão de uma visão processual e de conteúdo é limitada. O processo de planejamento exige análise das ações governamentais, para o alcance de metas e objetivos, assim a utilização de instrumentos de monitoramento e avaliação tornam-se essenciais para a transparência e controle social.

A partir dos níveis de planejamento, estratégico, tático e operacional, os programas organizam ações em torno do problema, em nível tático, por meio de projetos e ações que buscam resolver as causas dos problemas. Já políticas públicas são as diretrizes de orientação a ação, em nível estratégico (Delgado, 2022). Em síntese, uma política pública se diferencia de um programa, não apenas sob a lógica de níveis de planejamento, mas para o entendimento dos processos de planejamento e orçamento. Isso implica na eficácia, eficiência e efetividade da gestão pública.

Diante disso, a transparência é entendida como um princípio basilar para produção, acesso e compreensão sobre a utilização de informações como evidências que subsidiam a tomada de decisões, também a prestação de contas de autoridades públicas, assim possibilita o controle, por meio do monitoramento e avaliação (Oliveira; Pisa, 2015; Micher; Bersch, 2013). O princípio da equidade está relacionado a oportunidade e justiça, permite lidar com desigualdades, em nível local, nas famílias e comunidades, também a nível global (BANCO MUNDIAL, 2006).

Os indicadores são instrumentos fundamentais na avaliação e monitoramento de processos, projetos, programas ou políticas, viabilizam o acompanhamento e ajuste de ações de forma eficiente e baseada em dados. Portanto, indicadores ajudam a garantir que as ações estão no caminho certo, permitindo melhorias contínuas e o alcance dos objetivos estabelecidos. Assim, contribuem para gestão de qualquer política, programa e projeto

O indicador social é um instrumento operacional para monitoramento da realidade social, para fins de formulação e avaliação de Políticas Públicas (Jannuzzi, 2001). Enquanto instrumentos operacionais, os indicadores permitem identificar e medir aspectos relacionados ao resultado de uma intervenção na realidade. Logo, os indicadores sociais são subsídios para as atividades de diferentes esferas do planejamento público, possibilitando o monitoramento das condições de vida de uma população (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2010). Assim sendo representados como proporções, médias, índices, distribuição por classes.

Os índices são chamados de indicadores sintéticos, pois derivam de operações realizadas com indicadores e retratam o comportamento médio das dimensões consideradas. Eles "expressam em uma única medida diferentes ordens de fenômenos" (Andrade et al, 2010, p. 523). A partir disso, foram realizadas algumas operações com determinados indicadores disponibilizados por órgãos federais, utilizou-se o princípio da equidade e da transparência na classificação dos dados que mostram a evolução das condições de vida como o PIB per capita e o índice de Gini, também as famílias cadastradas e acompanhadas no Cadastro Único, respectivamente.

Nas seções a seguir são apresentados os principais objetivos, procedimentos metodológicos, resultados e discussões, por fim considerações e contribuições, por meio da aplicação do IEPSGov, para monitoramento e avaliação da eficácia de programas sociais governamentais, a partir de instrumentos de mensuração, com base nos princípios de transparência e equidade.

2. OBJETIVOS

Este trabalho tem como objetivo principal verificar a eficácia na gestão de programas sociais governamentais, por meio de um índice que identifique a transparência e a equidade. Ainda como objetivos específicos buscou-se categorizar equidade e transparência; identificar indicadores sociais existentes; observar a melhoria nos indicadores socioeconômicos, tais como PIB per capita; Índice de Gini, entre outros.

3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada para desenvolver o Índice de Eficácia dos Programas Sociais Governamentais em Santa Catarina (IEPGovSC) é inspirada basicamente em dois trabalhos, o primeiro realizado pelos pesquisadores Oliveira e Pisa (2015). A partir de procedimento metodológico estatístico, eles propõem o Índice de Avaliação da Governança Pública (IGovP), ainda é possível testar a metodologia em diferentes espaços, situações e contextos (Oliveira; Pisa, 2015).

Já a segunda obra, foi o relatório técnico sobre a elaboração do Índice de Desenvolvimento Regional Sustentável (IDRS)[1], conduzido por pesquisadores do Instituto Jones Santos Neves. O IDRS compreende a análise o Ranking de Competitividade dos Estados (CLP), e de demais índices, a exemplo, o Índice de Progresso Social (IPS); o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM); o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS); o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O índice é utilizado pela Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do estado do Espírito Santo (SEP), que participou da elaboração deste.

Para a construção do IDRS, foi analisado o Índice de Desenvolvimento Regional Sustentável do Paraná – IDRS do Paraná (Rodrigues; De Lima, 2013), principal referencial metodológico. O IDRS do Paraná utiliza 3 dimensões ou pilares: econômica, social e ambiental. Cabe destacar que, a partir da identificação de especificidades de cada município, a SEP acrescentou as dimensões Território e Gestão Pública ao IDRS do Espírito Santo.

À vista disso, o presente trabalho buscou verificar a eficácia dos programas sociais em Santa Catarina, por meio do IEPGov, como um instrumento de avaliação e monitoramento. Na administração pública a **eficácia** está diretamente relacionada ao alcance dos resultados planejados pelas políticas, programas ou ações governamentais (Di Pietro, 2019). Para isso, torna-se essencial a observação da eficácia na gestão de programas sociais a nível estadual e regional.

O ano de referência dos dados considerados é 2022, por ser o ano do último censo nacional. Os dados dos anos de censo geralmente são definitivos, diferentemente dos outros anos, que são estimativas ou projeções propensos a revisões. Quando não estão disponíveis os dados para o ano de 2022, os autores escolhem os primeiros dados publicados no ano seguinte. A quadro 1 apresenta os dois princípios, dimensões ou pilares do IEPGov, assim como os indicadores e as fontes dos dados. Os pesos de cada dimensão e cada indicador estão entre os parênteses.

Quadro 1 – Indicadores propostos para a formação do índice IDSC

Princípio	Indicadores propostos para agregação	Fonte
Transparência (0,5)	% do Total de famílias acompanhadas inscritas no Cadastro Único; (0,7) (quanto maior, melhor é) % das Famílias inscritas no Cadastro Único com cadastro atualizado (0,3).	SAGICAD - VIS DATA 3 beta
Equidade (0,5)	Δ do Índice Gini (entre com e sem os benefícios dos programas sociais). (0,6)[2] Δ do PIB per capita (entre com e sem os benefícios dos programas sociais). (0,4)	IBGE - Síntese de Indicadores Sociais.

Fonte: Elaboração dos autores.

A estruturação do índice não se limita aos indicadores sintéticos utilizados, a proposição é de um instrumento que pode ser ampliado e agregar mais dimensões, indicadores e variáveis em trabalhos futuros. Dessa forma o IEPGov é a soma de duas dimensões (Transparência + Equidade) com peso de 50% cada, pois não se atribui importância maior a

1 Instituto Jones dos Santos Neves. Índice de Desenvolvimento Regional Sustentável – IDRS. Vitória, ES, 2022. 72 p.; il. tab. (Relatório Técnico). Disponível em: <https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/relatorios/Relat%C3%B3rio%20T%C3%A9cnico%20IDRS.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2025.

2 O IBGE disponibiliza uma síntese de indicadores sociais através de tabelas do Excel que foram publicadas em 2024. A "Tabela 2.14 - Índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita sem os benefícios de programas sociais governamentais, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os Municípios das Capitais - Brasil - 2023" é a fonte para o Índice de Gini Sem Políticas públicas. A "Tabela 2.13 - Índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os Municípios das Capitais - Brasil - 2023" é a fonte para o Índice de Gini com as políticas públicas. Mesmo sem explicitar literalmente a palavra "com" no título da tabela, os autores deduziram que o índice calculado nessa tabela inclui as pessoas contempladas e acompanhadas pelas políticas públicas. Foi usada a mesma lógica para os dados do PIB per capita.

nenhum deles, pois são princípios indispensáveis na avaliação da eficácia de programas e políticas públicas.

A Transparência, por exemplo, "melhora a capacidade dos planejadores centrais de monitorar e influenciar a governança local, o que pode ajudar a garantir maior estabilidade política ao limitar a corrupção." (Michener; Bersch, 2013, p.9). Também, possibilita a difusão de uma cultura de abertura das informações às partes interessadas. Por sua vez, a Equidade "é fundamental para a busca da prosperidade de longo prazo em termos agregados para a sociedade como um todo." (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 8). Por isso esse princípio se refere à justiça na distribuição de recursos, oportunidades e tratamento, permite lidar com desigualdades, em nível local, nas famílias e comunidades, também a nível global.

No que se refere aos indicadores selecionados, foi atribuído pesos diferentes para cada variável, conforme a Quadro 1. A variável com maior peso é a porcentagem das famílias acompanhadas e inscritas no CadÚnico, devido à relevância desta no monitoramento da eficácia de programas e políticas públicas. Contudo, a porcentagem das famílias com CadÚnico atualizado não abrange necessariamente todas as famílias beneficiadas por programas e políticas públicas. Por esse motivo, um peso menor foi atribuído.

Outra variável com maior peso é a variação do Índice de Gini (variação do índice com e sem políticas públicas) em relação à variação do PIB per capita (variação do PIB per capita com e sem políticas públicas). Isso ocorre porque o Índice de Gini leva em conta a questão da desigualdade na distribuição de renda em um determinado território. Enquanto o PIB per capita representa apenas a renda média disponível por pessoa, calculada, a partir do Produto Interno Bruto total dividido pelo número de habitantes, sem levar em consideração a questão da concentração de renda. Cada indicador compreendido no IEPSGov, é formado pela agregação de variáveis encontradas em bases de dados disponibilizadas pelo governo federal. No quadro 2, a seguir, a fórmula simplificada do IEPSGov:

Quadro 2 – Equações para cálculo do IEPSGov

Equação 1	Equação 2	Equação 3
IEPGov = iT*Pi + iE*Pi	iT = %Famílias acompanhadas inscritas no CadÚnico*P1 + %Famílias com CadÚnico atualizado*P2 (P1 =0,7; P2 =0,3)	iE = (1-ΔÍndice Gini)*P3 + % Variação PIB per Capita*P4 (P3 = 0,6; P4 = 0,4)

Fonte: Elaboração dos autores.

Onde:

- IEPGov = Valor Índice de Eficácia dos Programas Sociais Governamentais
- iT = Valor do Indicador da Transparência.
- iE = Valor do Indicador da Equidade
- Pi = Peso atribuído a cada indicador no Índice (0,50)

A equação 1 é a fórmula simplificada do IEPSGov resultante da soma das duas principais dimensões (Transparência e Equidade) do Índice elaborado. Cada dimensão é multiplicada por seu respectivo peso que é igual (0,5), neste primeiro caso. Ainda, a nota de cada princípio resulta de operações realizadas com determinadas variáveis ou indicadores.

Logo, a equação 2 é a fórmula simplificada para obtenção do valor do **Indicador de Transparência (iT)** que é a soma da porcentagem de famílias inscritas no Cadastro Único, também a porcentagem das famílias com cadastro Único atualizado. Cada porcentagem é multiplicada por 0,7 e 0,3 respectivamente. A primeira parte dessa equação tem um peso maior (0,7), pois entende-se que as famílias acompanhadas que recebem subsídios do governo são um indicador crucial para mensurar a eficácia dos programas sociais.

Por último, a equação 3 é a fórmula simplificada para obtenção do valor do **Indicador Equidade (iE)**, que consiste na soma da variação do Índice de Gini (variação do índice com e sem políticas públicas) e a variação do PIB per capita (variação do PIB per capita com e sem políticas públicas). Cada variação é multiplicada por 0,6 e 0,4 respectivamente. Vale observar que a primeira parte dessa equação tem um peso maior, devido a finalidade dos indicadores

na identificação de desigualdades. Esse último pilar possibilita a realização de uma avaliação ex-ante e ex-post da política social.

Importante sublinhar que a lógica adotada, na elaboração dos indicadores propostos, e na utilização das variáveis, para análise dos resultados. Quanto maior o valor, melhor é o resultado. Exceto a variável Índice de Gini, em que a lógica é inversa, ou seja, quanto menor o valor, melhor é o resultado, ou quanto maior o valor, pior é o resultado. Portanto, optou-se por padronizar a lógica quanto a polaridade nos cálculos, foi realizado uma inversão do resultado do indicador subtraindo a variação do Índice de uma unidade como é possível observar no quadro 2 acima.

O índice IEPSGov varia entre 0 e 1, quanto mais alto melhor é. Para a escala de avaliação ou de desempenho, considera-se:

- IEPGov ≥ 0,80 – Excelente
- 0,79 ≥ IEPG ≥ 0,60 – Bom
- 0,59 ≥ IEPG ≥ 5,00 – Baixo
- 0,49 ≥ IEPG ≥ 0 – Muito Baixo

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A tabela 1, a seguir, apresenta os resultados obtidos, a partir da aplicação das fórmulas resumidas na seção anterior, principalmente, no quadro 2, conforme as divisões territoriais nele elencadas:

Tabela 1 – Notas Obtidas do IEPSGov para o Brasil, a região Sul e seus Estados (2024)

	IEPSGov	iT	iE
Brasil	0,60	0,59	0,62
Sul	0,54	0,47	0,60
Paraná	0,53	0,45	0,61
Santa Catarina	0,52	0,46	0,59
Rio Grande do Sul	0,55	0,51	0,59

Fonte: Elaboração dos autores

Na etapa de aplicação do IEPSGov, foi considerada a escala de avaliação, que varia entre 0 e 1, estimada anteriormente. Logo, as fórmulas utilizadas nos indicam que a nível nacional o desempenho do índice tem uma eficácia boa, porém a nível regional e estadual, a eficácia dos programas sociais governamentais é baixa, isso implica no alcance de objetivos e metas para mitigação da desigualdade.

Em termos de comparação, o índice nacional é mais elevado do que o índice da região sul e seus três estados. Na região sul, o estado que apresenta maior eficácia é o Rio Grande do Sul, em comparação com os demais. O IEPSGov em Santa Catarina é baixo, chama atenção para a gestão de programas e políticas públicas. No **indicador de Transparência (iT)**, é possível notar um desempenho baixo em comparação a nível nacional e ao Rio Grande do Sul, enquanto a região sul como um todo e os estados Paraná e Santa Catarina registram um desempenho muito baixo.

O **iT** leva em conta os dados do Cadastro Único (CadÚnico) para Programas Sociais que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda residentes em todo território nacional, também é o principal instrumento para a seleção e a inclusão dessas famílias em programas federais. O CadÚnico é utilizado como critério para a seleção de beneficiários de programas e políticas como o Programa Bolsa Família, o Pé-de-Meia, a Tarifa Social de Energia Elétrica, o Auxílio Gás, o Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros, oferecidos pelo governo federal, também governos estaduais e municipais. Além disso, para a concessão dos benefícios destes ao público-alvo.

O recorte de baixa renda se refere a famílias que ganham até meio salário mínimo por pessoa ou que ganham até 3 salários mínimos de renda mensal total. A partir dos dados desse indicador por divisão territorial, conforme o anexo 1, é possível perceber que, a nível nacional, a porcentagem de famílias com cadastro atualizado é de 76% e a porcentagem de famílias acompanhadas é de 51%. Já na região Sul, são 73% e 36%, respectivamente. No estado do Paraná, são 73% e 33%, respectivamente. Em Santa Catarina, são

71% e 35%, respectivamente. E, no caso do Rio Grande do Sul, são 75% e 41%, na mesma ordem anterior.

A taxa de cadastro atualizado que gira entre 71% e 76% revelam o monitoramento dos dados, também o acompanhamento das famílias cadastradas têm sido 51% ao nível nacional, 36% para a região sul, 33% para Paraná, 35% para Santa Catarina e 41% para o Rio Grande do Sul. Esses resultados destacam a relevância do monitoramento dessas informações pelos órgãos responsáveis dos governos estaduais, para avaliação de programas sociais que beneficiam essas famílias. Assim como, objetivos e metas de cada programa.

O **indicador da Transparência** apresenta um valor próximo de um desempenho bom ao nível nacional por ter maior porcentagem de famílias com cadastro atualizado e maior porcentagem de famílias acompanhadas. Na região sul, o Rio Grande do Sul ocupa a primeira posição com seus registros acima da média da região Sul, estando Santa Catarina na segunda posição e Paraná na pior classificação da região.

O **indicador de Equidade** leva em consideração as variações do índice de Gini inclusive da distribuição do rendimento domiciliar per capita sem os benefícios de programas sociais governamentais, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os Municípios das Capitais do Brasil. A partir da aplicação do iE é possível notar um desempenho bom para o nível nacional, região Sul e Paraná, registrando 0,62, 0,60 e 0,61, respectivamente, enquanto para Santa Catarina e Rio Grande do Sul, o desempenho é baixo, marcando 0,59 para ambos.

Cabe destacar que um programa social pode ser entendido como política pública, no sentido de diretriz de orientação para a ação na resolução de problemas considerados públicos (Secchi, 2014). Referente a descentralização da estrutura político administrativa do Estado brasileiro, desde a constituição de 1988, a capacidade de gestão, institucional, econômica e política são desafios enfrentados por estados, principalmente, municípios na gestão de programas e políticas públicas.

> No Brasil, há municípios cujos atributos estruturais lhes permitiriam assumir a gestão de políticas sociais sem incentivos derivados de estratégias de indução advindas dos níveis mais abrangentes de governo. Nestes casos, estratégias de indução podem até mesmo ser desnecessárias. Mas, a grande maioria dos municípios brasileiros caracteriza-se por baixa capacidade econômica, expressiva dependência das transferências fiscais e fraca tradição administrativa. Nestas condições, programas de descentralização desenhados de forma a minimizar os custos financeiros e administrativos de gestão passam a ter um peso decisivo na decisão das administrações locais. (Arretche, 1999, p. 136).

A partir disso, os instrumentos de monitoramento contribuem para a avaliação da eficiência de programas na gestão pública. Portanto, a informação obtida por meio de uma variação positiva significativa em determinados indicadores como PIB per capita, índice de Gini, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), por exemplo, contribui para a análise da implementação de uma política pública.

Examinando os dados desse pilar, conforme o anexo 1, é possível notar que houve uma leve variação positiva de 0,03 no PIB per capita e uma variação de 1,01 no índice de Gini ao nível nacional. Lembrando que houve uma padronização desse último resultado, aplicando uma inversão do valor obtido, subtraindo-o de uma unidade. Para a região sul como um todo houve uma variação leve de 0,01 para o PIB per capita e uma variação de 0,99 para o Índice de Gini. Para o Paraná houve uma leve variação positiva de 0,02 e uma variação de 1,00 respectivamente. Santa Catarina registrou uma leve variação positiva de 0,01 e 0,98 respectivamente. O Rio Grande do Sul também registrou uma leve variação positiva de 0,01 e 0,97 respectivamente.

Os resultados dessa dimensão revelam o grau de eficiência dos investimentos do poder público ou das políticas públicas na melhoria de indicadores sociais que refletem o bem-estar da população. Observa-se que houve uma leve variação positiva do PIB per capita para todas as divisões territoriais, por mais baixa que seja a variação, o resultado revela o quão eficácia poderia ser uma política pública mais agressiva nessa área. Já para o Índice de Gini, observa-se melhor desempenho, por mais leve que seja, para o nível nacional e para o estado Paraná, isto é uma queda leve na desigualmente. Para o nível regional na região sul e para os estados de Santa Catarina e o Rio Grande do Sul, houve uma piora na desigualdade. Vale sublinhar que outros fatores podem contribuir para essa piora na desigualdade, como aumento de renda de uma parte da população ou aumento de lucros em alguns setores do mercado.

5. CONCLUSÃO

Na Administração Pública, tradicionalmente, o ato de planejar é exercido sob uma perspectiva estrutural, o foco principal está no funcionamento da estrutura organizacional (Toni, 2021), por vezes, a difusão de uma visão processual e de conteúdo é limitada. O processo de planejamento exige análise das ações governamentais, para o alcance de metas e objetivos, assim a utilização de instrumentos de monitoramento e avaliação tornam-se essenciais para a transparência e controle social.

O presente trabalho teve como objetivo verificar a eficácia na gestão de programas sociais governamentais, por meio de um índice que identifique a transparência e a equidade. A partir disso, buscou-se categorizar equidade e transparência; identificar indicadores sociais existentes; observar a melhoria nos indicadores socioeconômicos, tais como PIB per capita; Índice de Gini, entre outros. Assim foi possível a aplicação da fórmula do Índice de Eficácia dos Programas Sociais Governamentais (IEPSGov) a nível nacional, regional e estadual, obteve-se 0,52 como resultado para Santa Catarina sendo o segundo colocado entre os três estados da região Sul.

Os resultados derivados do cálculo do índice elaborado neste trabalho mostram um nível de desempenho bom a nível nacional e um nível baixo a nível regional, neste caso a região sul, e a nível estadual, no caso para os três estados da região sul que são Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul. Além disso, foi possível verificar aspectos específicos quando os pilares são analisados separadamente. Por exemplo no pilar Equidade, foi observado uma melhora no PIB per capita com as políticas públicas em todas as dimensões administrativas analisadas. Enquanto para o índice de Gini houve um desempenho positivo a nível nacional e negativo a nível estadual. Entre os 3 estados da região sul, o único estado com um leve desempenho positivo foi o Paraná.

Referente a gestão de dados e informações, o CadÚnico proporciona uma visão abrangente da parcela mais vulnerável da população brasileira, isso possibilita que os governos, em todos os níveis, saibam identificar quais são as pessoas e famílias, onde vivem, suas condições de vida e suas necessidades. Essa base é a principal fonte de dados que viabiliza o desenvolvimento de instrumentos de monitoramento e avaliação de políticas e programas sociais, visto que a capacidade de gestão, institucional, econômica e política são desafios enfrentados por estados, principalmente, municípios na gestão de programas e políticas públicas.

Ainda, vale sublinhar que esses resultados não são determinantes para tomada de decisões governamentais, mas provocam a abertura de uma agenda de pesquisas futuras sobre a relevância da elaboração e utilização de instrumentos de monitoramento e avaliação de programas em processos de planejamento e orçamento, principalmente, de programas e políticas sociais. Todavia, o IEPSGov contribui como uma fonte de referência para elaboração de instrumentos de monitoramento, como indicadores sociais, índices, que compreendam demais dimensões, além de transparência e equidade. Portanto os autores propõem a seguinte agenda de recomendações para trabalhos futuros:

1) Inclusão de princípios ou dimensões que englobam outros indicadores ou variáveis: governança pública (capacidade institucional, fiscal, gestão); controle social (accountability, participação, responsabilização); condição social (educação, saúde, moradia) etc.
2) O cálculo do índice também ao nível municipal e a ampliação da comparação dos resultados com outras regiões e estados para obtenção de conclusões significativas.
3) Uso de série histórica para poder acompanhar a evolução do índice, pois sem isso não há como dizer se o índice é pior ou melhor no momento.
4) Breve relato sobre fatores externos que podem ter influência sobre os resultados, como recessão econômica, percepção da população, aspectos políticos etc.

Por fim, como uma forma de contribuição para área temática de monitoramento e avaliação de programas, gestão da informação, transparência, participação e controle social em processos de planejamento e orçamento, os autores apresentam, além das referências utilizadas neste artigo, um referencial bibliográfico complementar de estudos, trabalhos técnico-científicos relevantes para o desenvolvimento de uma agenda transversal de pesquisa sobre planejamento, na Administração Pública, principalmente, em todo território brasileiro.

6. Referências

1. ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges De; VAITSMAN, Jeni; FARIAS, Luis Otávio. Metodologia de elaboração do Índice de Responsividade do Serviço (IRS). Rio de Janeiro: Cad. Saúde Pública, 2010.
2. ARRETCHE, Marta TS. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Revista brasileira de ciências sociais, v. 14, p. 111-141, 1999.
3. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
4. Instituto Jones dos Santos Neves. Índice de Desenvolvimento Regional Sustentável - IDRS. Vitória, ES, 2022. 72 p.; il. tab. (Relatório Técnico)
5. MICHENER, Greg; BERSCH, Katherine. Identifying transparency. Information Polity, v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.
6. OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de Avaliação da Governança Pública — Instrumento de Planejamento do Estado e de Controle Social pelo Cidadão. Rio de Janeiro: Rev. Adm. Pública, 2015.
7. RODRIGUES, Katia Fabiane; DE LIMA, Jandir Ferrera. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE DAS MESORREGIÕES DO ESTADO DO PARANÁ NO PERÍODO DE 2002 A. Revista Geografar, v. 8, n. 1, p. 175-202, 2013.
8. The World Bank. Equity and Development. New York: Oxford University Press, 2006.
9. SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Cengage Learning, 2014.
10. SAGICAD - SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, GESTÃO DA INFORMAÇÃO E CADASTRO ÚNICO. VIS DATA 3 beta. Brasília, 2025. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 18 fev. 2025.
11. IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de Indicadores Sociais. Tabelas - 2024. Padrão de vida e distribuição de rendimentos. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>. Acesso em: 18 fev. 2025.
12. 7. Referencial Bibliográfico Complementar
13. CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA - CLP. O Ranking de Competitividade dos Estados. Edição 2024. Disponível em: Ranking de Competitividade dos Estados. Acesso em: 15 de abril de 2025.
14. FERREIRA, Dimas E. S. Experiências recentes de controle social sobre o processo de orçamentação pública municipal no Brasil. Tema: Tributação, orçamentos e sistemas de informação sobre a administração pública. Monografia 2a colocada no XI Prêmio Tesouro Nacional. Brasília, 2006.
15. HOLLINGSHEAD, A. B. The Concept of Social Control. American Sociological Review, 19841. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2085551. Acesso em: 15 de abril de 2025.
16. ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL - IFGF. Análises e rankings. Disponível em: https://www.firjan.com.br/ifgf/analises-e-rankings/. Acesso em: 15 de abril de 2025.
17. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. O que é? - Índice de Gini, 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28. Acesso em: 15 de abril de 2025.
18. JANOWITZ, Morris. Sociological Theory and Social Control. American Journal of Sociology, Vol. 81, No. 1 (jul., 1975), pp. 82-108. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/2777055. Acesso em: 15 de abril de 2025.

19. KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? Rev. Adm. Pública, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006.

20. LOPES, A. S. Desenvolvimento regional: problemática, teoria e modelos. 2. ed. Lisboa:

21. Fundação Calouste Gulbenkian. 2001, 406 p.

22. PAES DE PAULA, Ana P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

23. PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. S. Accountability, já podemos traduzi-la para o português? Rev. Adm. Pública, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

24. PLATT NETO, Orion A. et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. Contabilidade Vista & Revista, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

25. UNITED NATIONS (UN). DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. Public Governance Indicators: a Literature Review. United Nations, New York: 2007. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/745453?v=pdf. Acesso em: 15 de abril de 2025.

26. UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). Governance Indicators: A Users' Guide. Oslo Governance Centre, Oslo: 2007. Disponível em: https://gsdrc.org/document-library/governance-indicators-a-users-guide/. Acesso em 15 de abril de 2025.

27. WORLD BANK GROUP. Worldwide Governance Indicators: A global compilation of data capturing household, business, and citizen perceptions of the quality of governance in more than 200 economies. Disponível em: https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators. Acesso em: 15 de abril de 2025.

Apêndice

Tabela 1 – Formação do Índice de Eficácia de Programas Sociais Governamentais (IEPSGov)

	Pop. Total	Total Famílias inscritas	Famílias com Cad. At.	Total famílias acomp.	% Família c/cad. At.	% Família acomp.	% Var. PIB	% Var. Índ. G.	PIB Per capita c/ ben.	PIB Per capita s/ben.	Índice de Gini c/	Índice de Gini s/
Brasil	**203.080.756**	**41.293.865**	**31.570.224**	**21.194.184**	**0,76**	**0,51**	**0,03**	**1,01**	**1 586**	**1 539**	**0,540**	**0,548**
Sul	**29.937.706**	**3.901.798**	**2.858.851**	**1.417.400**	**0,73**	**0,36**	**0,01**	**0,99**	**1 927**	**1 902**	**0,477**	**0,470**
Paraná	11.444.380	1.773.691	1.289.037	590.049	**0,73**	**0,33**	**0,02**	**1,00**	1 802	1 775	0,483	0,484
Santa Catarina	7.610.361	644.286	460.424	223.603	**0,71**	**0,35**	**0,01**	**0,98**	1 958	1 940	0,435	0,427
Rio Grande do Sul	10.882.965	1.483.821	1.109.390	603.748	**0,75**	**0,41**	**0,01**	**0,97**	2 033	2 006	0,495	0,481

Fonte: Elaboração dos autores.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Indicadores de Sustentabilidade e Gestão Pública: a implementação do ISM como Ferramenta de Desenvolvimento Sustentável

- **André Luís Borges Martins**
  Governo do Estado de Roraima - SEADI, Brasil
  andre.martins@seadi.rr.gov.br
- **Cintia de Castro Garcia Martins**
  Governo do Estado de Roraima - SEADI, Brasil
  E-mail: cintia.martins@seadi.rr.gov.br
- **André d'Arce Cerri**
  Governo do Estado de Roraima - SEADI, Brasil
  E-mail: andre.cerri@seadi.rr.gov.br
- **Marcio Glayton Araújo Grangeiro**
  Governo do Estado de Roraima - SEADI, Brasil
  E-mail: marcio.grangeiro@seadi.rr.gov.br

Resumo

O ordenamento jurídico brasileiro define desenvolvimento sustentável a relação ótima entre meio ambiente, produção de bens e serviços e qualidade de vida humana para as atuais e futuras gerações. Nesta direção, indicadores de sustentabilidade são instrumentos para identificar e medir aspectos relacionados ao desenvolvimento sustentável, os quais traduzem de forma mensurável aspectos deste conceito, tornando-o operacional para formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Este estudo detalha o processo de implementação do Indicador de Sustentabilidade dos Municípios (ISM), conforme estabelecido pela legislação do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado, como instrumento de controle e edição de políticas públicas de investimentos para o desenvolvimento sustentável. No artigo são descritos os processos de aferição dos índices temáticos que compõem o índice de sustentabilidade, bem como técnicas de agregação dos indicadores por meio da Análise Envoltória de Dados (DEA), utilizada para medir a eficiência de unidades tomadoras de decisão, como Estados e Municípios. Ainda, são descritos os desafios para inserção do indicador ao ciclo de políticas públicas estaduais, abrangendo suas etapas de formulação, monitoramento e avaliação. Os resultados indicam contexto institucional favorável à implementação do ISM e sua integração ao ciclo de políticas do Estado. A aferição dos índices demonstra desenvolvimento sustentável de médio padrão em comparação aos demais estados da federação, destacando vantagens relativas ao nível de pressão antrópica, contudo, ainda enfrentando desafios socioeconômicos e de capacidade política institucional.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável; Indicadores de sustentabilidade; Indicador de Sustentabilidade dos Municípios (ISM); Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE); Análise Envoltória de Dados (DEA); Políticas públicas

1. INTRODUÇÃO

Desenvolvimento sustentável é um modelo de crescimento econômico voltado para atender às necessidades humanas do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de suprirem as suas próprias demandas. Conforme estabelecido pelo Relatório Brundtland (CMMAD, 1988), essa concepção fundamenta-se em dois conceitos essenciais: o de necessidades, com ênfase nas necessidades humanas básicas, consideradas prioridade máxima; e o de limitações, que dizem respeito às restrições tecnológicas e sociais impostas pelo meio ambiente, capazes de afetar o atendimento dessas necessidades, tanto no presente quanto no futuro.

Já as avaliações constituem instrumentos essenciais para a aprendizagem organizacional, o aprimoramento da gestão e a qualificação dos resultados de programas e projetos públicos, entre outras finalidades. Independentemente de seu objetivo específico, elas dependem da utilização de indicadores — ferramentas que traduzem conceitos abstratos em medidas quantificáveis, permitindo a análise comparativa ao longo do tempo e entre diferentes realidades (HELLMAN; SCHABBACH, 2016).

Sob estas delimitações, os indicadores de sustentabilidade são utilizados para mensurar, monitorar e avaliar o desempenho de sistemas ambientais, sociais, econômicos e institucionais, em conformidade com os princípios do desenvolvimento sustentável (VAN BELLEN, 2004). Nesse contexto que se insere o Indicador de Sustentabilidade dos Municípios de Roraima (ISM-RR), concebido como instrumento de avaliação e monitoramento da implementação e dos resultados do Zoneamento Ecológico-Econômico de Roraima (ZEE-RR), instituído pela Lei nº 323, de 2 de agosto de 2022 (RORAIMA, 2022).

Previsto na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), o ZEE tem por objetivo promover o desenvolvimento sustentável, melhorar as condições socioeconômicas das populações locais, conservar e recuperar os serviços ambientais e os ecossistemas, além de orientar o uso dos recursos naturais do território por meio do ordenamento territorial e da definição de diretrizes para as políticas públicas do Estado. A referida lei instituiu o ISM-RR como instrumento de controle e monitoramento do ZEE-RR, determinando que seu índice será composto por três dimensões: qualidade de vida, pressão antrópica e capacidade político-institucional. Essas dimensões, estabelecidas legalmente, estão plenamente alinhadas aos fundamentos do desenvolvimento sustentável.

O presente trabalho descreve o processo de implementação do Indicador de Sustentabilidade dos Municípios de Roraima (ISM-RR), conforme estabelecido pela legislação do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado, como instrumento de controle e edição de políticas públicas de investimentos para o desenvolvimento sustentável. No artigo são descritos os processos de aferição dos índices temáticos que compõem o índice de sustentabilidade, bem como técnicas de agregação dos indicadores por meio da Análise Envoltória de Dados (DEA), utilizada para medir a eficiência de unidades tomadoras de decisão, como Estados e Municípios. Ainda, são descritos os desafios para inserção do indicador ao ciclo de políticas públicas estaduais, abrangendo suas etapas de formulação, monitoramento e avaliação.

O estudo proposto revela-se relevante ao introduzir no debate a utilização de indicadores de sustentabilidade na gestão pública e na avaliação de políticas públicas. Embora haja um número significativo de propostas voltadas à construção desses indicadores, ainda são escassos os trabalhos que detalham seus processos de elaboração e aplicação prática. Nesse sentido, ao abordar tanto os fundamentos teóricos quanto os aspectos operacionais da incorporação desses indicadores aos processos decisórios da administração pública, o estudo contribui para qualificar a discussão e reforça a importância de revisar suas bases conceituais e metodológicas.

A estrutura do trabalho está organizada em duas seções principais, além desta introdução e de uma parte final destinada às considerações conclusivas. A primeira seção aborda distintas perspectivas teóricas e empíricas relacionadas aos conceitos de desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, com ênfase na operacionalização de seus indicadores, fundamentados em seus princípios e definições. A segunda seção apresenta o processo de construção do Indicador de Sustentabilidade dos Municípios de Roraima (ISM-RR), detalhando seu modelo de análise, as metodologias utilizadas para agregação dos índices e o cálculo final do ISM, com base na aplicação da metodologia de Análise Envoltória de Dados (DEA).

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

IQTE: Uma Ferramenta para Avaliação da Qualidade Informacional e do Planejamento das Transferências Especiais

• **Paulo Corrêa**
Câmara dos Deputados, Brasil
E-mail:paulocorrea@poderpolitico.com.br

Resumo

Trata-se do Índice de Qualidade Informacional das Transferências Especiais (IQTE), uma métrica para avaliar programações orçamentárias na modalidade de transferências especiais. A metodologia pondera dados extraídos de portais federais e municipais, aplicando pesos distintos à qualidade e à oferta de informações sobre o gasto público. O IQTE analisou cidades da Região Metropolitana de Campinas (RMC), em São Paulo entre 2020 e 2023, totalizando R$ 80,7 milhões. Nenhum município atingiu a pontuação máxima, 91,7% dos recursos (R$ 71,8 milhões) foram alocados a cidades com transparência deficiente ou nula, enquanto 6% foram identificadas como transparência básica. O estudo foi concebido antes do novo marco legal definido pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O IQTE mostra-se viável e replicável a outros entes como ferramenta subsidiária ao planejamento do gasto público.

Palavras-chave: planejamento; transferências especiais; responsividade democrática.

1. INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 105, de 2019, aprofundou o fenômeno da hiperimpositividade orçamentária (Corrêa, 2024), ampliou a fragmentação do orçamento público e tem impactado o planejamento da orçamentação pública (MCASP, 2024, p.37). A atual governança legislativa do orçamento (Bijos, 2021, p.54) induz ao enfraquecimento dos princípios da transparência, do *accountability* e da responsividade democrática (Pederiva; Rennó, 2005, pg.35). Diante disso, propõe-se o Índice de Qualidade Informacional das Transferências Especiais (IQTE) como ferramenta auxiliar na análise das programações orçamentárias, com objetivo de aferir seu alinhamento aos princípios constitucionais, especialmente à meta redução das desigualdades.

2. OBJETIVOS

Criar um índice da qualidade informacional da prestação de contas.

3. METODOLOGIA

O IQTE é construído a partir do exame da oferta de dados nos portais federais (Transferegov e Painel Parlamentar) e nos portais municipais de transparência. O índice combina duas dimensões: (1) informações municipais, com peso de 0,6; e (2) informações federais, com peso de 0,4. Cada dimensão possui critérios objetivos, derivados da Instrução Normativa nº 93/2024 do Tribunal de Contas da União (TCU) e itens do Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP), criado pela Transparência Internacional. A coleta foi realizada

no primeiro semestre de 2024 e o itens verificados estão descritos na Figura A e na Figura B.

Figura A – Dimensão1
Checklist administrações municipais

INDICADOR	PONTUAÇÃO	PESO
P01. Possui Portal da Transparência, com fácil acesso (até dois cliques) a partir do site principal do governo?	0 - Não 1 - Sim	1
P02. Ao consultar o campo de pesquisa (lupa) o resultado direciona à página de emendas parlamentares?	0 - Não 1 - Sim	2
P03. No Portal da Transparência, o acesso é intuitivo (até dois cliques) a área de convênios e repasses?	0 - Não 1 - Sim	1
P04. Há link exclusivo para pesquisa para convênios federais e repasses federais e estaduais ?	0 - Não 1 - Sim	2
P05. É perceptível botão para apuração de emendas na modalidade de transferências especiais e com finalidade definida ?	0 - Não 1 - Sim	1
P06. Na página é possível identificar o número da emenda federal vinculado à código de receita e despesa do beneficiário para todas as emendas ?	0 - Não para todas as emendas 0,5 - Sim, parcialmente 1 sim, para todas as emendas	2
PO7. Há informe/status de notificação da entidade beneficiária aos órgãos de controle locais ?	0 - Não 0 - Sim 1	1
PO8. Há definição objetiva sobre a área finalística da aplicação do recurso recebido?	0 - Não 0,5- Sim, mas descrição é parcial 0,7- Sim, há descrição, mas faltam metas 1 Sim, cumpre todos os requisitos	1
P09. É possível apurar o nome e o partido do parlamentar?	0 - Não | 0,5 - Sim mas somente um requisito | 1 Sim, todos os requisitos	1
P10. Incluiu na plataforma informações adicionais como: • (i) relatório fotográfico, • (ii) notas fiscais (iii) notas técnicas	0 - Não 1 - Sim	1
P11. As TE's destinada para este ciclo orçamentário cumpre todos os requisitos acima?	0 - Não | 0,5- Sim, mas parcial | 1 Sim, cumpre todos os requisitos	4

Figura B – Dimensão 2
Checklist Painel Parlamentar e Transferegov

INDICADOR	PONTUAÇÃO	PESO
P01 - O campo 'Relatório de Gestão' está preenchido?	0 - Não 0,25 - Sim, mas dados são escassos 0,5 - Sim, mas não indica objeto de gasto 1- Sim, preenchimento conecta com descrição dos anexos	2
P02. O relatório de gestão contém anexos com (i) notas fiscais, (ii) recibos e (iii) ordens bancárias	0 - Não 0,25 - Sim, mas cumpre apenas 1 requisito 0,5 - Sim, e cumpre até 2 requisitos 1 - Sim, e cumpre os 3 requisitos	2
P03. Atende os seguintes requisitos da IN nº 93/24: i) Descrição do objeto a ser executado, com as metas a serem alcançadas ii) Classificação orçamentária da despesa;	0 – Não 0, 5 – Sim, cumpre até 1 requisito 1 – Sim, cumpre 2 requisitos	1
P03. O campo de objeto está preenchido na plataforma Painel Parlamentar?	0 - Não 1 - Sim	1
P04. Campo de políticas públicas no Portal Transferegov preenchido corretamente?	0 - Não | 0,25 - Sim, mas não dados são aleatórios | 0,5 - Sim, mas não corresponde ao RG | 1- Sim, atende todos os requisitos	2
P05. Dados do Painel Parlamentar correspondem aos disponíveis na plataforma Transferegov?	0 - Não 0 - Sim 1	2

Fonte: Elaborado pelo autor

Justifica-se a atribuição de maior peso (0,6) à Dimensão 1 do IQTE, em razão de seu maior potencial para promover *accountability* direta por parte dos cidadãos e dos órgãos de controle locais. Já a Dimensão 2, que avalia a oferta informacional nos portais da União, recebeu peso menor (0,4) devido ao silêncio da emenda constitucional quanto à definição do órgão responsável pela fiscalização das transferências, o que fomenta a discricionariedade dos entes beneficiários na publicização dos gastos. Para se chegar ao valor da Pontuação Combinada (portais federais + portais de transparência municipais), aplica-se a seguinte equação:

$$Pontução\ combinada = \left(\mathrm{X} = \frac{n}{17} * 0{,}6\right) + \left(Y = \frac{n}{10} * 0{,}4\right) * 10$$

- x = pontuação na Dimensão 1 (municipal)
- y = pontuação na Dimensão 2 (União)

Funciona assim:

1) O valor obtido na análise municipal (x) é dividido por 17 (pontuação máxima possível);
2) O resultado da normalização é multiplicado por 0,6;
3) O valor obtido na análise federal (y) é dividido por 10 (pontuação máxima possível);
4) Dimensão 2: O resultado é multiplicado por 0,4;
5) Soma-se os resultados ponderados das duas dimensões e
6) Ajuste de escala: O resultado é multiplicado por 10 para adequação à escala final (0-10)

Quadro 1 – Escala de qualidade para o IQTE

Escala de nível de qualidade de transparência				
Transparência nula	Transparência deficiente	Transparência básica	Transparência avançada	Transparência plena
0 a 1,9	2,0 - 3,9	4,0 - 5,9	6,0 - 7,9	8,0 - 10

Fonte: elaboração própria.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

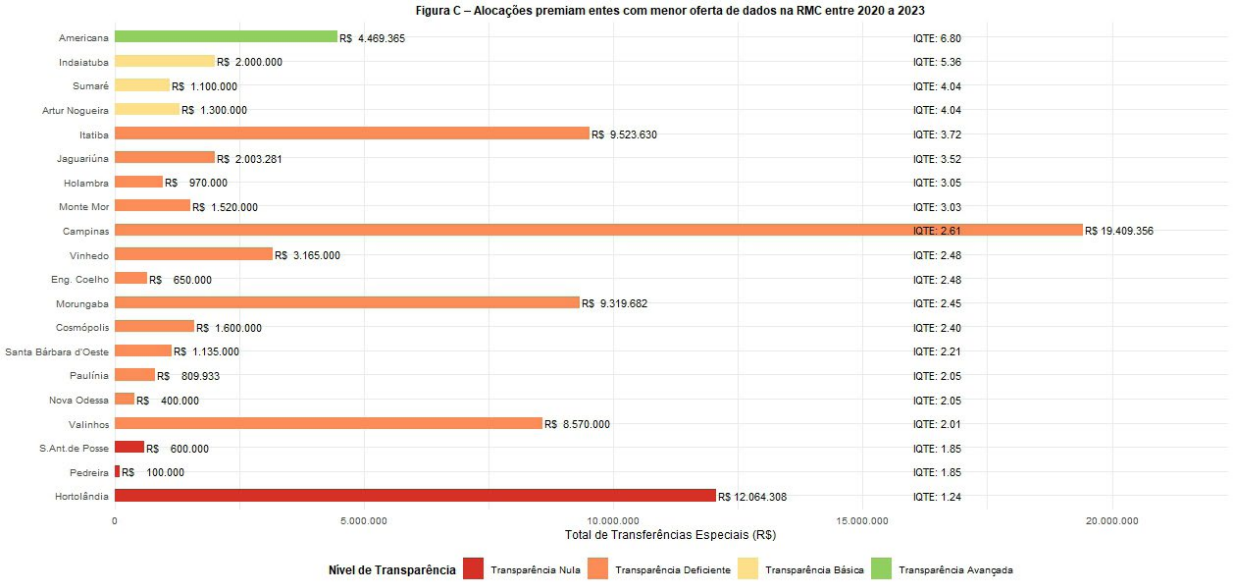
Foram analisadas 20 cidades que receberam R$ 80,7 milhões via transferências especiais.

Tabela 1 – Apuração do IQTE na RMC e valores correspondente

Cidade	IQTE	Escala de Transparência	Total de TEs (R$)
Hortolândia	1,24	Transparência Nula	R$ 12.064.308,00
S.Ant.de Posse	1,85	Transparência Nula	R$ 600.000,00
Pedreira	1,85	Transparência Nula	R$ 100.000,00
Valinhos	2,01	Transparência Deficiente	R$ 8.570.000,00
Paulínia	2,05	Transparência Deficiente	R$ 809.933,00
Nova Odessa	2,05	Transparência Deficiente	R$ 400.000,00
Santa Bárbara d'Oeste	2,21	Transparência Deficiente	R$ 1.135.000,00
Cosmópolis	2,40	Transparência Deficiente	R$ 1.600.000,00
Morungaba	2,45	Transparência Deficiente	R$ 9.319.682,00
Vinhedo	2,48	Transparência Deficiente	R$ 3.165.000,00
Eng. Coelho	2,48	Transparência Deficiente	R$ 650.000,00
Campinas	2,61	Transparência Deficiente	R$ 19.409.356,00
Monte Mor	3,03	Transparência Deficiente	R$ 1.520.000,00
Holambra	3,05	Transparência Deficiente	R$ 970.000,00
Jaguariúna	3,52	Transparência Deficiente	R$ 2.003.281,00
Itatiba	3,72	Transparência Deficiente	R$ 9.523.630,00
Artur Nogueira	4,04	Transparência Básica	R$ 1.300.000,00
Sumaré	4,04	Transparência Básica	R$ 1.100.000,00
Indaiatuba	5,36	Transparência Básica	R$ 2.000.000,00
Americana	6,77	Transparência Avançada	R$ 4.469.365,00

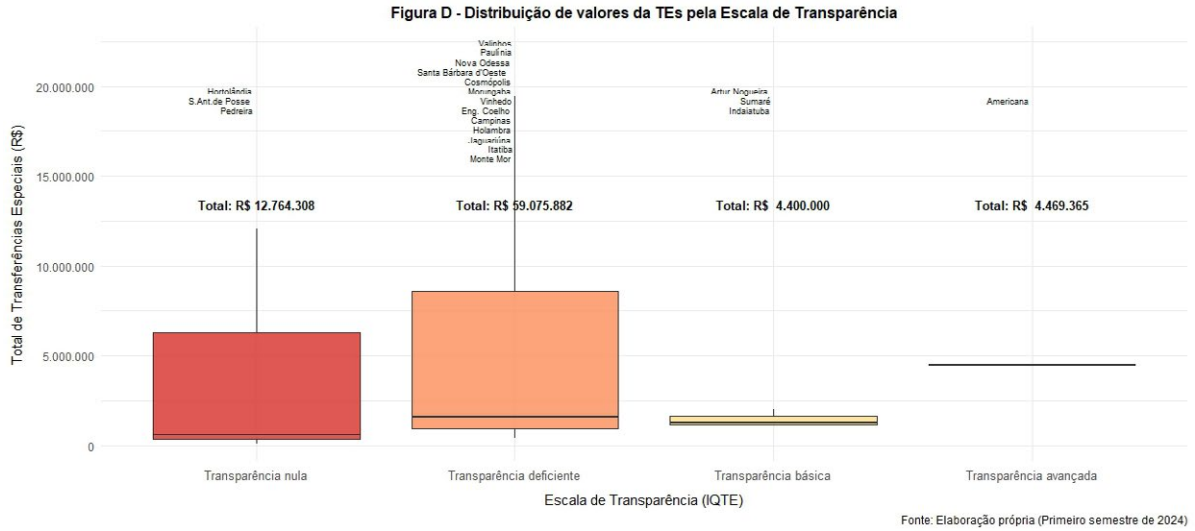
Fonte: elaboração própria (2024).

Americana, que obteve o maior IQTE (6,80), recebeu cerca de R$ 4,4 milhões, valor inferior ao destinado a municípios com desempenho mais baixo em transparência. Hortolândia, classificada com o menor IQTE da amostra (1,24), foi o segundo município que mais recebeu recursos (mais de R$ 12 milhões), apesar de apresentar graves limitações informacionais. A Figura C detalha:



Fonte: elaboração própria (2024).

Na Escala de Transparência, 13 municípios classificados com transparência deficiente movimentaram R$ 59.075.882,00, o que corresponde a 73,2% do total analisado. Os três entes com transparência nula receberam, juntos, R$ 12.764.308,00, equivalente a 15,8% dos recursos. A categoria de transparência avançada alcançou R$ 4.469.365,00, representando 5,5% do montante. Já os três municípios enquadrados na transparência básica somaram também 5,5% do total movimentado. A Figura D mostra essa mobilização.



Fonte: elaboração própria (2024).

5. CONCLUSÃO

O IQTE é uma proposta metodológica replicável para avaliar a qualidade da informação nas transferências especiais. A pesquisa identificou um padrão de opacidade que compromete o controle social e a efetividade do gasto público. Reforça-se, assim, a necessidade de um *enforcement* mais robusto sobre oferta de dados públicos nos portais municipais. A transparência não é concessão, é um direito cívico.

6. Referências

1. BRASIL. Tesouro Nacional. Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) de 2024. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2024/26. Acesso em: 12 mar. 2025.
2. BIJOS, Paulo R.S. Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. 77 p. (Estudo Técnico n. 8. mai. 2021). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/artigo-glo_2021-05-31_publicacao. Acesso em: 24 jan. 2022. Citado uma vez na página 25.
3. CORRÊA, Paulo. Novas formas de emenda ao orçamento impactam na qualidade da democracia? Le Monde Diplomatique Brasil - São Paulo, 19 Fev de 2024 a. Disponível em: https://diplomatique.org.br/novas-formas-de-emenda-ao-orcamento-impactam-na-qualidade-da-democracia. Acesso em: 16 mar. 2024. Citado uma vez na página 18.
4. PEDERIVA, J. H.; MARCELINO, D.; RENNO, L. A conexão orçamentária: representação política, orçamento público e qualidade da democracia no Brasil e na Argentina. Jundiaí, Paco Editorial: 2015.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Monitoramento de Processos de Feminicídio

- **Elisabeth Pontes dos Santos**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
  E-mail: elisabethsantos.seplag@gmail.com
- **Fellipe Gustavo Silva Ferreira Lima**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
  E-mail: fellipe.seplag@gmail.com
- **Emille de Sousa Vasconcelos Soares**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
  E-mail: emille.seplag@gmail.com

Resumo

Em agosto de 2024, foi criado o Programa de Monitoramento de Processos de Feminicídio, abrangendo os crimes cometidos entre janeiro de 2023 e junho de 2024. O programa é oriundo de um acordo de cooperação já existente entre Tribunal de Justiça Estadual, Ministério Público, Defensoria Pública e Governo do Estado, tendo como objetivo estabelecer ações conjuntas na investigação, no processo e no julgamento dos crimes dolosos contra a vida, com autoria identificada, ocorridos o estado, com vistas ao cumprimento dos prazos previstos no Código Processual Penal (CPP).

O monitoramento desses processos permite não só uma análise de como os sistemas de justiça e segurança pública estão reagindo aos casos de feminicídio, mas também contribui para a avaliação da efetividade das políticas públicas voltadas para a proteção das mulheres.

Um Comitê de Governança é responsável por definir critérios, prazos e metas para acompanhar a investigação, processo e julgamento dos crimes de feminicídio e cada instituição fornece dados atualizados e recursos necessários para a execução do projeto e alimentação de um Painel. Nas reuniões quinzenais do Comitê, os feminicídios são acompanhados e monitorados caso a caso, possibilitando que os pontos de gargalo sejam identificados e ações sejam definidas e monitoradas, desde a ocorrência do fato até a realização do júri. São realizadas reuniões temáticas com cada comarca, trazendo a fatia dos feminicídios por região e seus respectivos andamentos processuais. Além disso, os resultados do programa são monitorados mensalmente pelo chefe do executivo estadual e representantes máximos das demais instituições.

O Programa de Monitoramento de Processos de Feminicídio, na busca de acelerar o andamento dos processos judiciais desse crime, realizando os júris no prazo legalmente estabelecido no CPP, possibilita que réus presos não sejam soltos antes do término do seu julgamento e, igualmente, acelera o julgamento daqueles acusados que porventura estejam em liberdade. Em sete meses de Monitoramento dos Processos de Feminicídio, a conclusão dos processos passou de 12% para 29%.

Ao garantir que os processos sejam resolvidos mais rapidamente, o programa contribui para a prevenção da violência contra a mulher, uma vez que a agilidade nas decisões judiciais pode atuar como um fator dissuasório para agressores em potencial, além de reduzir a sensação de impunidade.
Palavras-chave: Feminicídio; Gestão Pública; Monitoramento; Segurança Pública; Justiça.

1. INTRODUÇÃO

1.1 A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

A desvalorização cultural do feminino, que se apresenta na sociedade nas mais diversas formas, das sutis às mais latentes, conduz as mulheres a relações desiguais de gênero, no âmbito afetivo e profissional, gerando consequências socioeconômicas, políticas, de reconhecimento, de direitos e violações (Pitanguy, 2013). Matar e agredir mulheres, em países civilizados e com variados regimes econômicos e políticos, é uma realidade que vem se perpetuando ao longo dos anos (Blay, 2003).

O cenário geral de violência contra a mulher, no Brasil, segue em crescimento, conforme demonstrado pelo relatório do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2024. Com base em dados extraídos a partir dos boletins de ocorrência e dados do Poder Judiciário sobre Medidas Protetivas de Urgência, em 2023, é possível observar o aumento da maioria das taxas de crimes com vítimas mulheres em comparação a 2022, exceto por uma discreta queda (0,1%) nos casos de homicídios.

Em 2023, houve um aumento de 9,8% nos registros de casos de lesão corporal dolosa por violência doméstica (Art. 129, § 9º, do Código Penal) em relação a 2022. Esse crescimento veio acompanhado também pela elevação de 26,7% no número de medidas protetivas concedidas no mesmo período. Em Pernambuco essa escalada é ainda maior, chegando a 37,4%. Vale ressaltar que a concessão da medida protetiva é primordial para o enfrentamento dessa violência, mas não é suficiente isoladamente. É fundamental aliar a outras estratégias de fiscalização e monitoramento para que a medida seja efetiva. Esse contexto de violência é reflexo de uma combinação complexa de fatores, que vão desde a persistência de estruturas patriarcais de uma sociedade desigual até a falta de políticas públicas eficazes.

A abrangência da violência contra a mulher é um fenômeno amplo que não se limita apenas a agressões físicas. Ela se manifesta de diversas formas, desde situações de ameaça e perseguição e, nos casos mais extremos, pode culminar no feminicídio. Os registros de casos de ameaça apresentaram uma alta de 16,5% no período avaliado, enquanto os de perseguição aumentaram 34,5%. Dentre os estados do nordeste, Pernambuco ocupa a sétima posição no ranking de crescimento dos registros de ameaças, estando à frente apenas do Ceará e Maranhão.

Segundo Campos (2015), o termo feminicídio foi utilizado pela primeira vez em 1976 por Diana Russel, que o atribuiu a crimes cometidos por homens contra as mulheres pelo simples fato das vítimas serem mulheres e como forma de dar visibilidade ao tema. Já em 1992 o termo foi reestruturado no âmbito dos estudos de gênero, por Diana Russell e Jane Caputi, as quais analisaram o assassinato de mulheres como uma forma extrema de violência motivada pelo controle e dominação masculina, associado a um padrão sistemático de violência estrutural das sociedades patriarcais ocidentais.

Meneghel e Portella (2023) discutem o feminicídio como o crime de assassinato de mulheres cometido por razões de gênero, quando envolve situação de violência doméstica e familiar e/ou menosprezo ou discriminação à condição de mulher.

Em 2023, os registros de mulheres vítimas de feminicídio alcançaram seu patamar mais alto desde 2015, totalizando 1.467 vítimas em todo o Brasil. Esses números são apenas um indicativo desse tipo de violência, uma vez que ainda não existe uniformidade dos procedimentos adotados para o registro desses casos em todo o território nacional.

Dentre os estados do nordeste, Pernambuco ocupa a quinta posição no ranking de crescimento dos registros de feminicídio, com um aumento de 12,5%. As primeiras posições nesse ranking são ocupadas pelos estados do Rio Grande do Norte, Ceará, Paraíba e Piauí, nesta ordem. Além disso, conforme o supracitado anuário, a escalada de 7,1% nos casos de tentativa de feminicídio em todo o Brasil foi impactada fortemente pelo crescimento desse tipo de violência na maioria dos estados do norte e nordeste. O estado de Roraima lidera esse ranking, com crescimento expressivo de 80% dos casos registrados. Essa

realidade é reflexo das desigualdades sociais e econômicas significativas presentes nessas regiões e que são fatores marcantes no contexto da violência. Para o combate efetivo desse tipo de violência, é essencial uma resposta ainda mais célere e adoção das medidas adequadas para preservação da integridade física das vítimas e, em alguns casos, de seus filhos.

Ao longo dos anos, o perfil da mulher vítima de violência não sofreu alterações significativas. Em 2023, as mulheres negras permanecem como maioria gritante das vítimas de feminicídio, representando 63,6% dos casos. Já em relação à faixa etária, 16,7% das mortes por feminicídio estão entre 18 e 24 anos.

1.2 TIPIFICAÇÃO DO FEMINICÍDIO NO CÓDIGO PENAL

O enfrentamento aos feminicídios demanda ações que envolvam a nomeação, a visibilização e a conceituação das mortes violentas de mulheres, como parte do exercício concreto do direito a ter direitos. Além disso, é imprescindível definir os elementos objetivos e subjetivos que estruturam o tipo penal voltado à punição desses crimes (Meneghel e Portella, 2023).

No Brasil, até o ano de 2015, o assassinato de mulheres em contextos marcados por condições do sexo feminino não apresentava qualquer diferença do crime de homicídio, previsto no art. 121 do Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848/1940). Diante de um crime dessa natureza cometido contra a mulher, a punição se daria processualmente como homicídio e suas qualificadoras tradicionais, sem qualquer diferenciação quanto à pena.

Porém, em anos anteriores já havia uma pressão muito grande tanto da sociedade brasileira como de organismos internacionais para o aprimoramento da legislação penal e processual pátria, com o objetivo de proteção das mulheres. Havia a necessidade de se considerar a gravidade dos homicídios praticados em contextos de violência de gênero, carregados de construções sociais reprodutoras de violência e que culminavam no ato extremo contra a vida das mulheres. Conforme Prado e Sanematsu (2017), partir dos anos 2000 diversos países latino-americanos modificaram suas legislações, considerando o feminicídio em seus textos, principalmente em decorrência de movimentos articulados pela sociedade civil e organizações internacionais que tanto responsabilizavam a omissão dos estados para com a temática, bem como recomendavam ações diante dos homicídios praticados contras mulheres em contexto de gênero. Nesse sentido, um estudo do processo legislativo do tipo penal feminicídio de países latino americanos e os efeitos dessa tipificação pode ser encontrado na obra de Bertolin, Angotti e Vieira (2020).

Assim, no Brasil, em março de 2015 e fruto de uma construção política envolvendo o poder executivo, legislativo e a sociedade civil, o feminicídio passou a fazer parte do ordenamento jurídico pátrio, mediante a alteração do Código Penal por meio da Lei nº 13.104/2015. A modificação incluiu o feminicídio como uma qualificadora específica do crime de homicídio, com a possibilidade de aplicação de majorantes a esta qualificadora. Dessa forma, o assassinato de mulheres por razões da condição de sexo feminino passou a ser previsto como homicídio qualificado (Inciso VI, do § 2º do art. 121 do CP), entendida esta condição quando o crime envolve violência doméstica e familiar e ou menosprezo ou discriminação à condição de mulher. A pena também poderia ser aumentada em contexto de gestação ou puerpério, contra pessoa menor de 14 (catorze) anos, maior de 60 (sessenta) anos ou com deficiência, e na presença de descendente ou de ascendente da vítima. Por fim, a referida lei também incluiu o feminicídio no rol dos crimes hediondos.

Não obstante o avanço obtido com a tipificação do feminicídio, em 2015, o número de casos registrados no país continuou a crescer nos anos seguintes. Conforme dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2023, em estudo sobre o feminicídio, em 2015 foram registradas 449 ocorrências. Esse número foi aumentando ano a ano, até culminar no recorde negativo de 1.467 casos em 2023, o maior número da série histórica, conforme o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024.

Objetivando uma resposta a essa situação, com o reforço na proteção jurídica das mulheres mediante a prevenção e coibição do feminicídio, bem como da necessidade de correções de algumas deficiências no processo penal dos crimes cometidos contra a mulher, em 2024 foi publicada a Lei 14.994/2024, conhecida como lei Anti-Feminicídio, alterando diversas legislações: (Código Penal, Lei das Contravenções Penais, Lei de Execução Penal, Lei dos Crimes Hediondos, Lei Maria da Penha e Código de Processo Penal).

Com a entrada em vigor do referido diploma, o feminicídio agora passa a figurar como um crime autônomo, previsto no artigo 121-A do Código Penal, transcendendo uma abordagem mais rigorosa.

Manteve-se a definição da antiga qualificadora "matar mulher por razões da condição do sexo feminino", entendida esta condição quando o crime envolve violência doméstica e familiar e ou menosprezo ou discriminação à condição de mulher. Uma mudança significativa foi o aumento da pena, entre 20 a 40 anos exclusivamente para o feminicídio, a pena mais alta em abstrato existente no Código Penal. Outros destaques são percebidos nas causas de aumento de pena, com a inclusão do incremento de 1/3 até metade se o crime for praticado nas hipóteses abaixo (Art. 121-A, § 2º):

I) durante a gestação, nos 3 (três) meses posteriores ao parto ou se a vítima é a mãe ou a responsável por criança, adolescente ou pessoa com deficiência de qualquer idade;
II) contra pessoa menor de 14 (catorze) anos, maior de 60 (sessenta) anos, com deficiência ou portadora de doenças degenerativas que acarretem condição limitante ou de vulnerabilidade física ou mental;
III) na presença física ou virtual de descendente ou de ascendente da vítima;
IV) em descumprimento das medidas protetivas de urgência previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 22 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha);
V) nas circunstâncias previstas nos incisos III, IV e VIII do § 2º do art. 121.

Outro ponto de destaque trazido pela nova lei são as alterações promovidas no âmbito da execução penal e processual penal. Para o primeiro, a Lei de Execuções Penais (Lei n. 7.210/1984) foi acrescida do artigo 146-E, inserindo-se a previsão segundo a qual o condenado por crime contra a mulher por razões da condição do sexo feminino, ao usufruir de qualquer benefício em que ocorra saída do estabelecimento penal, deverá ser fiscalizado por meio de monitoração eletrônica.

Já para o segundo houve a alteração no Código de Processo Penal (Decreto-Lei n. 3,689/1941), especificamente no art. 394-A, afirmando que os processos que apurem a prática de crime hediondo ou violência contra a mulher terão prioridade de tramitação em todas as instâncias.

1.3 O FEMINICÍDIO NO TRIBUNAL DO JÚRI E A IMPORTÂNCIA DE UM JULGAMENTO CÉLERE

O Tribunal do Júri está previsto no art. 5º, XXXVIII, da Constituição Federal, com a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida. Já o art. 74 do Código de Processo Penal define os artigos do Código Penal que são abrangidos por essa competência, notadamente os crimes contra a vida. Assim, percebe-se que o feminicídio (art.121-A do CP), em sua modalidade consumada ou tentada, faz parte dos crimes submetidos ao julgamento pelo Tribunal do Júri. Este tem sua disciplina regulada nos arts. 406 a 497 do CPP.

Em síntese, diante da ocorrência um feminicídio, o caminho percorrido pelo processo desde a etapa de instauração do inquérito até o julgamento pelo Tribunal do Júri abrange uma fase pré-processual e outra processual. Na primeira, há o inquérito policial para investigação do crime, produção de provas e identificação de possíveis autores. Para a conclusão do inquérito, o CPP, em seu art. 10, prevê prazos de 10 e 30 dias, a depender do indiciado, se estiver na condição de preso ou solto. Com o indiciamento, o inquérito policial segue para o Ministério Público, que poderá oferecer a denúncia no prazo legal de 5 dias, se o imputado estiver preso, ou de 15 dias se estiver em liberdade (art. 46 do CPP).

Com o oferecimento da denúncia junto ao Poder Judiciário, aquele inquérito recebe uma numeração processual única (NPU) e o processo é distribuído para a vara competente, se iniciando a fase processual, que irá perdurar até o trânsito em julgado e o arquivamento do processo, incluindo nesta os recursos para tribunais superiores.

Para o Tribunal de Júri, essa fase processual adota um modelo bifásico, sendo o primeiro a formação do sumário de culpa, apurando-se a admissibilidade da acusação, e fixando seu limite. Tem início com o recebimento da denúncia, passando pela citação do acusado para resposta à acusação (art. 406, do CPP), audiência de instrução e a decisão dessa audiência (um julgamento).

Nesse sentido, o resultado da audiência de instrução e julgamento pode se apresentar de quatro formas: pronúncia (art. 413 do CPP), impronúncia (art. 414 do CPP), absolvição sumária (art. 415 do CPP) ou desclassificação (art. 419 do CPP). Cumpre observar que essas fases têm prazos previstos no CPP e contam

com a participação ativa do Ministério Público, Defensoria Pública, Advogados de defesa e assistentes de acusação, testemunhas, peritos e abrangem interrogatórios e debates orais.

Em decidindo pela pronúncia, tem-se início a segunda parte do modelo bifásico que se inicia com a preparação do processo para julgamento e se estende até a decisão proferida pelos jurados. Conforme Lopes Jr. (2019) a decisão de pronúncia marca o acolhimento provisório, por parte do juiz, da pretensão acusatória, que convencido da materialidade do fato e da existência de indícios suficientes de autoria ou de participação, determina que o réu seja submetido ao julgamento do Tribunal do Júri.

Da análise dos prazos previstos no CPP para a conclusão do processo, tem-se um prazo aproximado de 390 dias, compreendendo o período da investigação policial até a realização do júri. Esse tempo, todavia, sofre a influência de inúmeros fatores que na maior parte dos casos ampliam-no de maneira demasiada. A guisa de exemplo, há a possibilidade de alguns recursos para instâncias superiores, dificuldades na localização de testemunhas, solicitações de perícias e incidentes processuais (como o de insanidade mental), remarcações de audiências, dificuldade na localização do réu, troca de advogados entre várias outras causas.

Diante dessa situação, tem-se documento produzido em 2016, pela Secretaria de Políticas para Mulheres, intitulado "Diretrizes Nacionais: Feminicídio – Investigar, Processar e Julgar as Mortes de Mulheres sob Perspectiva de Gênero", da Secretaria de Políticas para as Mulheres" (Brasil, 2016), que busca colaborar para o aprimoramento da investigação policial, do processo judicial e do julgamento das mortes violentas de mulheres, de modo a evidenciar as razões de gênero como causas dessas mortes. A seguir dois dos objetivos do manual são apresentados (Brasil, 2016, p.15):

> "1. Oferecer orientações gerais e linhas de atuação para aprimorar a prática de profissionais da segurança pública, da justiça e qualquer pessoal especializado que intervenha durante a investigação, o processo e o julgamento das mortes violentas de mulheres por razões de gênero, com vistas a punir adequadamente os responsáveis e garantir reparações para as vítimas e seus familiares;
>
> 2. Proporcionar elementos, técnicas e instrumentos práticos com uma abordagem intersetorial e multidisciplinar para ampliar as respostas necessárias durante a investigação policial, o processo e o julgamento e as reparações às vítimas diretas, indiretas e seus familiares."

Da análise do documento, e em completa aderência ao tema do presente artigo, tem-se o ponto do Direito à Justiça, reproduzindo o Modelo de protocolo latino-americano de investigação das mortes violentas de mulheres por razões de gênero, de 2014, da ONU, no qual:

> "A investigação eficiente, o processamento e julgamento adequado dos casos das mortes violentas de mulheres por razão de gênero poderia, por si só, cumprir um papel reparador, considerando a responsabilização da autoria pelo crime e a mensagem de rejeição da violência baseada no gênero que é enviada à sociedade. Mas, para isto, é preciso que a resposta do sistema de justiça seja dada em tempo razoável, considerando que a demora na resolução do caso pode, mesmo que haja uma condenação dos autores do crime, provocar a sensação de impunidade" (Modelo de Protocolo, 2014, apud Brasil, 2016, p.66).

Portanto, o acompanhamento permanente de cada processo de feminicídio se apresenta como um fator crucial para evitar um tempo demasiadamente longo para a realização do júri, pois pode contribuir para que mesmo em casos de fatores como os supracitados, ocorra uma gestão e priorização processual, evitando, por exemplo, que os processos fiquem muito tempo sem movimentação, mediante articulação e contato permanente com os atores neles envolvidos. Uma resposta a uma intimação, por exemplo, que esteja atrasada em demasia, será identificada e objeto de ação por parte da gestão em busca uma resposta.

Assim, em agosto de 2024, foi criado em Pernambuco o Programa Monitor do Feminicídio, abrangendo os crimes cometidos entre janeiro de 2023 e junho de 2024. O programa é oriundo de um acordo de cooperação já existente entre Tribunal de Justiça Estadual, Ministério Público, Defensoria Pública e Governo do Estado, tendo como objetivo estabelecer ações conjuntas na investigação, no processo e no julgamento dos crimes dolosos contra a vida, com autoria identificada, ocorridos o estado,

com vistas ao cumprimento dos prazos previstos no Código Processual Penal (CPP). O monitoramento desses processos permite não só uma análise de como os sistemas de justiça e segurança pública estão reagindo aos casos de feminicídio, mas também contribui para a avaliação da efetividade das políticas públicas voltadas para a proteção das mulheres.

2. OBJETIVOS

Objetivo Geral:

- Demonstrar como um monitoramento interinstitucional pode contribuir para dar celeridade a julgamentos de crimes de feminicídio, obedecendo os prazos do Código Processual Penal.

Objetivos Específicos:

- Identificar as diretrizes institucionais e os atores envolvidos na criação e execução do Programa de Monitoramento de Processos de Feminicídio;
- Avaliar o funcionamento do Comitê de Governança e sua atuação no acompanhamento dos casos de feminicídio;
- Verificar a efetividade das ações interinstitucionais na redução do tempo de tramitação dos processos judiciais de feminicídio;
- Perceber os desafios e gargalos identificados no monitoramento e julgamento dos crimes de feminicídio.

3. METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa e descritiva, desenvolvida a partir do estudo de caso do Programa de Monitoramento de Processos de Feminicídio, o Monitor do Feminicídio. A metodologia adotada contempla a análise documental e institucional, com base na observação sistemática das etapas processuais dos crimes de feminicídio ocorridos entre janeiro de 2023 e junho de 2024.

A pesquisa envolve fontes primárias institucionais, como registros oficiais do Tribunal de Justiça, Ministério Público, Defensoria Pública e do Governo Estadual, bem como os dados consolidados no Painel de Monitoramento do programa. O método permite compreender a eficácia das medidas implementadas, identificar gargalos na execução penal e avaliar o impacto da celeridade processual na prevenção da violência de gênero. A abordagem qualitativa justifica-se pela complexidade do fenômeno do feminicídio e pela necessidade de interpretar os sentidos e resultados das ações interinstitucionais, com foco na efetividade das políticas públicas e na responsabilização penal dos autores dos crimes.

De forma prática, o Monitor do Feminicídio envolve um processo dividido em três fases: investigação, denúncia e julgamento. Na fase de investigação é realizado o desdobramento da atuação da Polícia Civil, que tem início com a identificação da ocorrência do crime de feminicídio e instauração do inquérito policial (IP), seguido pela apuração dos casos concluídos com autoria identificada, e finalizando com a remessa do IP ao Ministério Público, que pode gerar requisitórios para ampliação dos elementos comprobatórios. Isso inclui a análise de provas, depoimentos e busca por testemunhas com a finalidade de contribuir para o esclarecimento do caso. Na fase de denúncia é feita a análise do caso pelo Ministério Público que pode oferecer formalmente as acusações contra o(s) suspeito(s) junto ao Poder Judiciário. O ciclo se encerra com a fase de julgamento, quando tem início a etapa processual e ocorrem os trâmites legais de um processo. As partes envolvidas apresentam suas provas e argumentos e o juiz analisa todos os elementos para a tomada da decisão final, que pode ser, baseado em indícios concretos de autoria e materialidade, o encaminhamento do caso ao rito do Tribunal do Júri.

Os dados utilizados para composição do monitoramento são atualizados quinzenalmente, gerando a apresentação do Painel do Monitor do Feminicídio que é avaliada por representantes de todas as instituições envolvidas em um Comitê de Governança específico para tratar dessa temática, incluindo a possibilidade de reuniões específicas com as comarcas, trazendo a fatia dos feminicídios por região e seus respectivos andamentos processuais. A partir disso, possíveis gargalos e entraves tanto no processo como um todo, como em casos específicos são identificados e encaminhamentos são gerados com o objetivo de dar celeridade na tramitação dos processos judiciais de feminicídio. Por fim, os resultados do programa são monitorados mensalmente pelo chefe do executivo estadual e representantes máximos das demais instituições.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente estudo propôs avaliar a evolução da tramitação dos processos de crimes de feminicídio, da investigação do fato até a decisão judicial de 1º grau

(veredito pelo Tribunal do Júri), por meio do acompanhamento dos casos pelas instituições que compõem um Comitê de Governança.

O Comitê de Governança do Monitor de Justiça é responsável por estabelecer os critérios, prazos e metas voltados ao monitoramento das etapas de investigação, processamento e julgamento dos crimes dolosos contra a vida, com autoria identificada, ocorridos no estado. Composto por representantes de todas as instituições envolvidas, o comitê atua de forma colaborativa, realizando reuniões quinzenais e, quando necessário, encontros extraordinários, sempre buscando decisões consensuais. A atuação do comitê está alinhada ao objetivo central do acordo de cooperação firmado, que é assegurar o cumprimento dos prazos processuais previstos em lei, sendo fundamental para a articulação e efetividade das ações conjuntas propostas no âmbito do projeto.

Nesse artigo, buscou-se perceber como um monitoramento compartilhado por diversas instituições pode contribuir para tornar o fluxo processual mais célere, principalmente no cotejo de prazo existente no Código de Processo Penal. Essa análise é de grande relevância para melhor compreender a realização da justiça e a redução do sentimento de impunidade diante do fenômeno da violência contra a mulher que se manifesta no feminicídio em sua forma mais extrema. Como recorte temporal, a pesquisa abarcou os os casos ocorridos entre janeiro de 2023 e junho de 2024.

O monitoramento integrado revelou um avanço significativo no esclarecimento desses crimes em cada fase acompanhada. Em agosto de 2024, a primeira avaliação dos resultados trazia o percentual de conclusão de cada etapa do processo pela instituição responsável, sendo foi possível apurar que 98% dos inquéritos foram concluídos com autoria identificada pela Polícia Civil; destes 70% resultaram em denúncias oferecidas pelo Ministério Público; e 12% dos processos foram concluídos pelo Tribunal de Justiça.

Com o acompanhamento caso a caso desses processos ao longo dos meses seguintes, até a primeira quinzena de abril/25, pode-se perceber uma evolução dos processos concluídos em casa fase. Assim, na última avaliação (abril/25) foi possível observar um progresso importante com os consequentes resultados: 99,13% dos inquéritos concluídos com autoria identificada pela Polícia Civil, destes 94,79% resultando em denúncias oferecidas pelo Ministério Público e 29,6% dos processos concluídos pelo Tribunal de Justiça. Tal cenário corrobora com a hipótese de que ações interinstitucionais decorrentes de um acompanhamento sistemático são efetivas para a redução dos tempos de tramitação dos processos em cada fase, e o consequente aumento no número de processos concluídos, com os acusados recebendo a aplicação das decisões judiciais. Comparando os feminicídios ocorridos em 2022 e concluídos com os de 2023 (também finalizados), observa-se uma redução estimada de 27% nos tempos entre a ocorrência do fato e a conclusão do processo.

Cumpre destacar, ainda, a importância do funcionamento do Comitê de Governança e sua atuação no acompanhamento dos casos de feminicídio: a partir de sua atuação quinzenal, cada caso foi acompanhando de forma individualizada, possibilitando que soluções fossem adotadas para problemas específicos. Tal sistemática produziu diversos benefícios como: o compartilhamento de ideias e soluções para problemas repetitivos; o conhecimento por todos os participantes, de questões próprias de cada ator, facilitando a aprendizagem de novos processos; e o sentimento de unidade para o alcance dos objetivos comuns, uma vez que todos são importantes e necessários para o sucesso do programa.

De forma conjunta, essas descobertas trazem contribuições significativas para o entendimento da dinâmica processual nos crimes de feminicídio e atuação mais efetiva das instituições envolvidas. A formulação de políticas públicas, leis e normativos mais eficazes para proteger as mulheres e punir os agressores é um fator decisivo no enfrentamento da violência de gênero.

5. CONCLUSÃO

O Monitor do Feminicídio é uma das estratégias mais relevantes no processo de reparação e efetiva materialização do direito à justiça em crimes dessa tipificação. É imperioso que as instituições participantes da persecução penal e que compõem o sistema de justiça atuem de forma célere nas suas atribuições individuais, mas também de forma coordenada e integrada para que a resposta seja dada em tempo razoável e se evite um sentimento de tolerância e benevolência aos acusados, cada vez mais crescente na sociedade brasileira.

Na busca de acelerar o andamento dos processos judiciais desse crime, realizando os júris no prazo legalmente estabelecido no CPP, identificando gargalos e

situações que possam atrasar o andamento processual, possibilita-se que réus presos não sejam soltos antes do término do seu julgamento e, igualmente, acelera-se o julgamento daqueles acusados que porventura estejam em liberdade. Em sete meses de Monitoramento dos Processos de Feminicídio, a conclusão dos processos passou de 12% para 29,6%.

No mesmo caminho, o acompanhamento de cada caso em específico e seu andamento como inquérito e processo, dá a possibilidade de diversos estudos complementares, como verificação do desempenho de cada integrante do sistema de justiça de forma segmentada por localidade, comarca, vara ou outra forma de distribuição da organização dessas instituições. É possível, por exemplo, aprender práticas exitosas desenvolvidas em determinados locais e replicar para outros, bem como identificar dificuldades específicas de alguns atores e pensar, em conjunto, formas de superação desses entraves, seja pela melhoria/mudança de processos e de estrutura, alocação de recursos, entre outros. Como desafio, tem-se a comunicação dos sistemas manifestada no tratamento das bases de dados das várias instituições partícipes, cujos sistemas autônomos precisam atuar de forma integrada.

Ao garantir que os processos sejam resolvidos mais rapidamente, o programa contribui para a prevenção da violência contra a mulher, uma vez que a agilidade nas decisões judiciais pode atuar como um fator dissuasório para agressores em potencial, além de reduzir a sensação de impunidade.

Dessa forma, o Monitor do Feminicídio se revela não apenas como uma ferramenta de gestão e eficiência da persecução penal, mas como um importante instrumento de promoção da dignidade humana, da valorização da vida das mulheres e da justiça, reduzindo a sensação de impunidade. Sua continuidade, aprimoramento e expansão são fundamentais para consolidar uma atuação estatal mais responsável, eficaz e sensível às questões de gênero. Em um país marcado por altos índices de violência contra a mulher, iniciativas como essa representam passos concretos na construção de uma sociedade mais justa, segura e igualitária para todas.

6. Referências

1. BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; ANGOTTI, Bruna; VIEIRA, Regina Stela Corrêa (orgs.). Feminicídio – quando a desigualdade de gênero mata: mapeamento da Tipificação na América Latina. Joaçaba: Editora Unoesc, 2020.
2. BLAY, Eva Alterman. Violência contra a mulher e políticas públicas: Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 49, p. 87–98, 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/8LqMprQyN9kzP8wfjfZy8Lp/?lang=pt. Acesso em: 14 abr. 2025.
3. BRASIL. Código Penal. Decreto lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 09 abr. 2025.
4. BRASIL. Código de Processo Penal. Decreto lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 09 abr. 2025.
5. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 abr. 2025.
6. BRASIL. ONU Mulheres. Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos. Diretrizes Nacionais para Investigar, Processar e Julgar com Perspectiva de Gênero as Mortes Violentas de Mulheres – Feminicídios. Brasília: Secretaria de Políticas para Mulheres, abril de 2016. Disponível em: https://assets-dossies-ipg-v2.nyc3.digitaloceanspaces.com/sites/4/2016/11/Diretrizes-Nacionais-Feminicidio_documentonaintegra.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.
7. BUTLER, Judith. Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity. New York; London: Routledge, 1999. Disponível em: https://lauragonzalez.com/TC/BUTLER_gender_trouble.pdf. Acesso em: 08 abr. 2025.

8. CAMPOS, Carmen Hein de. Feminicídio no Brasil Uma análise crítico-feminista. Revista Sistema Penal & Violência, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 103-115, Jan-Jun. 2015. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/sistemapenaleviolencia/article/view/20275. Acesso em: 04 abr. 2025

9. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Feminicídios em 2023. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em: https://publicacoes.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/eca3a94f-2981-488c-af29-572a73c8a9bf/content. Acesso em: 04 abr. 2025.

10. FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2024. São Paulo: FBSP, 2024. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2024/07/anuario-2024.pdf. Acesso em: 04 abr. 2025.

11. FRANK, Stefanie. A violência contra a mulher por parceiro íntimo em artigos científicos: uma revisão sistemática do período 2003-2007. 2009. 100 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/icse/a/XbTQPYj3LRcqbZxTrL3SNDH/. Acesso em: 04 abr. 2025.

12. LOPES JR., Aury. Direito processual penal. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

13. MENEGHEL, Stela Nazareth; PORTELLA, Ana Paula. Feminicídios: conceitos, tipos e cenários. Ciência & Saúde Coletiva, v. 28, n. 4, p. 1234-1245, 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/SxDFyB4bPnxQGpJBnq93Lhn/abstract/?lang=pt. Acesso em: 16 abr. 2025.

14. MODELO DE PROTOCOLO LATINO-AMERICANO DE INVESTIGAÇÃO DAS MORTES VIOLENTAS DE MULHERES POR RAZÕES DE GÊNERO (FEMICÍDIO/FEMINICÍDIO). Escritório Regional para a América Central do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos; Escritório Regional para as Américas e o Caribe da Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres). Brasília: ONU Mulheres, 2014.

15. PASINATO, Wânia. Dez anos de Lei Maria da Penha. Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 13, n. 24, p. 155–163, 2016. Disponível em: https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/02/14-sur-24-por-wania-pasinato.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.

16. PITANGUY, Jacqueline. Violência contra a mulher: consequências socioeconômicas. Cadernos Adenauer, v. 14, n. 3, p. 115–124, 2013. Disponível em: https://www.kas.de/documents/265553/265602/7_file_storage_file_11287_5.pdf/b46ab9dd-b367-8744-b02d-f867b01e6f16. Acesso em: 14 abr. 2025.

17. PRADO, Débora; SANEMATSU, Marisa (Org.). Feminicídio: #invisibilidademata. São Paulo: Instituto Patrícia Galvão, 2017. 183 p.

18. RABELO, Luciana do Amaral; AZAMBUJA, Fernanda Proença de; ARRUDA, Rejane Alves de. FEMINICÍDIO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO, UMA ANÁLISE CULTURAL, À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas UniFafibe, v. 10, n. 2, p. 1-20, 2022. Disponível em: https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/1145/720. Acesso em: 14 abr. 2025.

19. SANTIAGO, Rosilene Almeida; COELHO, Maria Thereza Ávila Dantas. A violência contra a mulher numa perspectiva histórica e cultural. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL ENLAÇANDO SEXUALIDADES, 2011, Salvador. *Anais [...].* Salvador: [s.n.], 2011. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/5234/1/A%20VIOL%C3%8ANCIA%20CONTRA%20A%20MULHER%20NUMA%20PERSPECTIVA%20HIST%C3%93RICA%20E%20CULTURAL.pdf. Acesso em: 04 abr. 2025.

20. VIDIGAL, Brenda Alice Andrade; BENTES, Marcos Prata; VIEIRA, Solana Nunes; REIS, Leonardo Naves dos. Os desafios do combate à violência contra a mulher sob a ótica de Pierre Bourdieu. Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 178–187, ago./set. 2020. Disponível em: https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/922. Acesso em: 04 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Monitoramento integrado da Programação Anual de Saúde: A experiência da SES/SE como modelo de transparência na gestão pública.

- **Eliane Aparecida do Nascimento**
  Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe, Brasil
  E-mail: elianenascimentoses@gmail.com
- **Giselda Melo Fontes Silva**
  Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe, Brasil
  E-mail: giselda.melo@gmail.com
- **Davi Rogério Fraga de Sousa**
  Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe, Brasil
  E-mail: davirogerio31@gmail.com
- **Géssica Uruga Oliveira**
  Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe, Brasil
  Hospital Universitário de Sergipe/HU-UFS/Ebserh, Brasil
  E-mail: gessicauruga@gmail.com

Resumo

Este estudo descreve a experiência da Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe (SES/SE) na implementação de um modelo de monitoramento integrado da Programação Anual de Saúde (PAS), destacando seu impacto na gestão, transparência e controle social das políticas de saúde. O objetivo é demonstrar como a combinação de ferramentas simples, processos participativos e mecanismos de transparência pode transformar a gestão das políticas de saúde e promover o engajamento dos atores sociais. A metodologia envolve a descrição detalhada do processo de monitoramento, desde a elaboração da PAS até a divulgação dos resultados nos relatórios para os órgãos de controle e boletins internos. O processo de planejamento da SES, liderado pela Diretoria de Planejamento, inicia com oficinas participativas abrangendo todas as áreas. O monitoramento quadrimestral é feito via planilhas eletrônicas, onde as diretorias registram o progresso das ações e indicadores. Oficinas de monitoramento qualificam resultados e justificativas de desempenhos insatisfatórios, planejando ações corretivas. O objetivo é aprimorar informações para o relatório quadrimestral, apresentado ao Conselho Estadual de Saúde e à Assembleia Legislativa. Adicionalmente, os resultados das oficinas subsidiam a elaboração de boletins internos por área, divulgados quadrimestralmente na SES. Os resultados indicam que o uso de planilhas com indicadores semafóricos facilita a identificação de áreas críticas e o acompanhamento do progresso das ações. As oficinas de monitoramento, ao promoverem a discussão e a qualificação das informações, contribuem

para a melhoria da qualidade dos relatórios quadrimestrais apresentados ao Conselho Estadual de Saúde e à Assembleia Legislativa, fortalecendo a transparência das ações de saúde. A divulgação dos boletins internos facilita a disseminação de informações relevantes para as áreas técnicas, auxiliando na tomada de decisões e no aprimoramento das práticas. Conclui-se que o modelo de monitoramento integrado da SES/SE, ao combinar ferramentas simples, processos participativos e mecanismos de transparência, fortalece a gestão da PAS, promove o engajamento dos atores, contribui para a alocação eficiente dos recursos e impacta positivamente a efetividade das políticas de saúde, representando um avanço no monitoramento de políticas públicas com potencial de replicabilidade em outros contextos.

Palavras-chave: Programação Anual de Saúde; Transparência; Gestão Pública

1. INTRODUÇÃO

A gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil enfrenta desafios complexos, decorrentes das dimensões continentais do país, das desigualdades regionais e da pluralidade de atores envolvidos. Considerado um dos maiores sistemas de saúde pública do mundo, o SUS exige estratégias que alinhem eficiência administrativa, equidade no atendimento, transparência no uso dos recursos públicos e o fortalecimento do controle social. Nesse cenário, o aprimoramento de mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação da execução das políticas públicas de saúde é imperativo para assegurar a efetividade das ações e o alcance das metas institucionais.

Nesse sentido, a Programação Anual de Saúde (PAS) assume um papel central. De acordo com o Artigo 97 da Portaria de Consolidação nº 1/2017, a PAS é o instrumento destinado a anualizar as metas do Plano Estadual de Saúde (PES), detalhando as ações a serem executadas, os objetivos perseguidos e a alocação orçamentária planejada. Complementarmente, a PAS fornece subsídios importantes para a elaboração de dois relatórios-chave para monitoramento no SUS: o Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (RDQA) e o Relatório Anual de Gestão (RAG), sendo que todos esses instrumentos representam recortes anuais alinhados às diretrizes estratégicas do PES.

O Ministério da Saúde implantou, ainda, o DigiSUS Gestor – Módulo Planejamento (DGMP), ferramenta informatizada para o preenchimento do PES, da PAS e elaboração dos relatórios de monitoramento e prestação de contas. O módulo foi desenvolvido como resposta à necessidade de fortalecer o planejamento e o monitoramento no SUS, promovendo maior qualidade no processo de elaboração dos documentos de gestão, monitoramento e prestação de contas. Seu objetivo é garantir que o planejamento não seja apenas um exercício formal, mas uma estratégia prática para reorientar ações, programas e projetos em busca da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas.

Em conformidade com a Lei Complementar nº 141/2012, o uso do DigiSUS Gestor – Módulo Planejamento (DGMP) amplia a transparência ao permitir o acompanhamento físico, financeiro e orçamentário das ações programadas, assegurando que o planejamento atenda às exigências de accountability e controle social.

A utilização do DGMP proporciona maior integração entre o planejamento, o monitoramento e a avaliação das ações, viabilizando o acompanhamento físico, financeiro e orçamentário da execução das metas estabelecidas. Além disso, o sistema possibilita aos conselhos de saúde uma análise qualificada dos RDQA e RAG, assegurando maior visibilidade sobre a execução das ações previstas. Dessa forma, consolida-se como uma ferramenta essencial para a accountability no SUS, reforçando o controle social e a transparência nas decisões gerenciais.

Um dos princípios fundamentais do planejamento no SUS, conforme descrito no Manual de Planejamento no SUS (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2016), é que ele não se limita à projeção de metas futuras. O planejamento deve ser uma ferramenta estratégica continuamente articulada ao monitoramento e à avaliação, permitindo ajustes frequentes, intervenções oportunas e maior capacidade de resposta às necessidades reais da população. Nesse processo, o monitoramento é entendido como o acompanhamento regular de metas e indicadores, enquanto a avaliação compreende a apreciação dos resultados alcançados com base em critérios como impacto, eficiência, eficácia, conformidade legal, qualidade técnica e capacidade de aprendizagem das unidades gestoras.

A transparência é outro princípio basilar da gestão no SUS. De acordo com a Lei Complementar nº 141/2012 e a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), os gestores de saúde devem dar ampla divulgação das prestações de contas e dos instrumentos de gestão, promovendo consultas públicas e acessibilidade aos dados pela sociedade. Essa prerrogativa fortalece o papel do cidadão como fiscalizador dos recursos públicos, ampliando a legitimidade das ações governamentais e assegurando que o planejamento se configure, também, como um direito de cidadania.

Neste cenário, a Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe (SES/SE) implementou um modelo de monitoramento integrado da PAS, alinhado às normativas nacionais e fundamentado em ferramentas simples, práticas participativas e mecanismos de transparência. A iniciativa buscou aprimorar a gestão pública estadual, reforçando a prestação de contas e o controle social. Para isso, o modelo combina ações estratégicas como: oficinas de planejamento participativo, monitoramento quadrimestral baseado em planilhas configuradas com indicadores semafóricos e elaboração de boletins internos para comunicação dos resultados temporais. A integração dos dados ao RDQA e RAG garante, ainda, que as decisões subsequentes estejam fundamentadas em evidências concretas, coerentes com as diretrizes do PES e as demandas identificadas.

Assim, o processo promovido pela SES/SE foi além da formalidade técnica, destacando-se como uma experiência prática de governança democrática em saúde. Ele reforça a importância do monitoramento e da avaliação como instrumentos que possibilitam intervenções ágeis e bem fundamentadas, além de otimizar a eficiência e a eficácia na gestão do SUS. As práticas adotadas não apenas visam assegurar o cumprimento das metas estabelecidas, mas também reafirmam o compromisso institucional com a transparência e o controle social, contribuindo diretamente para o fortalecimento dos princípios que sustentam o SUS.

Este artigo descreve a experiência prática da SES/SE no desenvolvimento de um modelo inovador de monitoramento da PAS, que combina ferramentas simples com práticas participativas e mecanismos de transparência, contemplando desde a formulação do plano até a disseminação dos resultados. Destacam-se os impactos obtidos na gestão estratégica, no fortalecimento da governança participativa e na promoção da accountability institucional. Além disso, o estudo oferece insights relevantes sobre como estratégias bem alinhadas podem transformar a governança em saúde e permitir uma maior efetividade no alcance das metas institucionais. Assim, pretende-se evidenciar não apenas os avanços obtidos, mas também os aprendizados e potencial de crescimento e reprodutibilidade do modelo.

2. OBJETIVOS

O principal objetivo deste artigo é apresentar a experiência da SES/SE na construção e implementação de um modelo de monitoramento integrado da PAS, evidenciando os impactos gerados em termos de gestão, transparência e controle social.

Especificamente, busca-se:

- Demonstrar a metodologia e os instrumentos utilizados na execução e monitoramento da PAS com foco nas ferramentas de gestão participativa.
- Evidenciar como o monitoramento integrado facilita a identificação de áreas críticas na gestão das políticas públicas.
- Ressaltar a importância do engajamento social, por meio da participação de diversas diretorias técnicas e do Conselho Estadual de Saúde, na qualificação das informações relacionadas aos indicadores da PAS.
- Analisar como o modelo proposto promove a melhoria da qualidade dos relatórios institucionais, contribuindo para uma tomada de decisão mais informada.
- Discutir o potencial de replicabilidade do modelo em outros estados e contextos de planejamento em saúde pública.

3. METODOLOGIA

Este estudo descreve o processo de monitoramento integrado da Programação Anual de Saúde (PAS) da Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe (SES/SE), abordando as etapas de planejamento, monitoramento quadrimestral, elaboração de relatórios e boletins internos, além da utilização dos resultados para prestação de contas e aprimoramento contínuo da gestão pública. A metodologia foi delineada para garantir a transparência, a participação social e a

eficiência no alcance dos objetivos do Plano Estadual de Saúde (PES).

3.1 PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DA PAS

A elaboração da PAS é conduzida pela Diretoria de Planejamento da SES/SE, em um processo participativo que mobiliza todas as áreas técnicas da Secretaria, suas Fundações de Saúde e representantes do Conselho Estadual de Saúde. Essa etapa inicial ocorre por meio de oficinas ampliadas, nas quais são definidos, de forma colaborativa, os objetivos estratégicos, metas específicas e indicadores de acompanhamento alinhados com o PES. Essas oficinas desempenham um papel central para alinhar diretrizes, identificar prioridades e estabelecer um senso de corresponsabilidade entre os atores envolvidos no processo. Essa etapa inicial permite que as áreas discutam suas metas e ações, identificando desafios e oportunidades para garantir o alinhamento com o PES e a PAS.

3.2 MONITORAMENTO QUADRIMESTRAL

O monitoramento das metas e ações é realizado de forma estruturada e regular, em intervalos de quatro meses. Nesse processo, as diretorias e áreas técnicas da SES utilizam planilhas eletrônicas estruturadas para registrar o progresso de suas ações, classificando-as em:

- **Realizadas (verde):** Ações concluídas conforme planejado.
- **Em andamento positivo (verde limão):** Ações em execução com progresso satisfatório.
- **Em andamento negativo (amarelo):** Ações em execução com progresso insuficiente, sinalizando necessidade de intervenção.
- **Não realizadas (vermelho):** Ações que, por diferentes motivos, não foram iniciadas ou concluídas no período previsto.

Esse sistema classifica visualmente o status de cada ação, oferecendo uma visão clara do progresso e permitindo intervenções rápidas e direcionadas em caso de atrasos ou dificuldades, alinhando-se às metodologias preconizadas por Carvalho (2017).

3.3 OFICINAS DE MONITORAMENTO

Após a coleta e registro dos dados nas planilhas, oficinas de monitoramento são realizadas, com participação ampliada das equipes técnicas e gestores setoriais. As oficinas têm como objetivos:

- Qualificar os resultados apresentados, analisando os dados e validando as informações;
- Identificar gargalos e desafios enfrentados na execução das ações;
- Planejar ações corretivas para mitigar atrasos e redirecionar estratégias;
- Reforçar a articulação intersetorial para promover o alinhamento entre as áreas técnicas.

Os resultados consolidados das oficinas subsidiam os documentos de prestação de contas e os boletins internos, compondo um ciclo contínuo de análise e ajuste.

3.4 RELATÓRIOS E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Os dados gerados no monitoramento são utilizados na elaboração dos Relatórios Detalhados do Quadrimestre Anterior (RDQA) e do Relatório Anual de Gestão (RAG). Em conformidade com a Lei Complementar 141/2012, os RDQA são apresentados em audiências públicas à Casa Legislativa, encaminhados e apresentados ao Conselho Estadual de Saúde, que realiza uma análise sistemática dos resultados no sistema DGMP, registrando seu parecer. O RAG é encaminhado ao Conselho de Saúde para que este possa analisar e elaborar o parecer final em Resolução, anexando no sistema DGMP. Todos os instrumentos são amplamente divulgados no site da SES e do CIDES/DIPLAN, no endereço: https://cides.se.gov.br/instrumentos-de-planejamento/. Esse processo assegura a transparência da gestão, promovendo o controle social e legitimando a execução das políticas públicas.

3.5 BOLETINS INTERNOS

Complementando o sistema de monitoramento, a SES/SE elabora boletins internos a cada quadrimestre, divididos em:

- **Boletim geral da SES/SE:** consolidando os resultados globais das ações da Secretaria;

- **Boletins setoriais:** apresentando resultados específicos de cada área técnica e de suas Fundações de Saúde.

Os boletins são amplamente divulgados no âmbito interno e fornecem informações estratégicas que orientam decisões gerenciais e contribuem para o aprimoramento contínuo dos processos. Além de seu papel informativo, esses documentos impulsionam um ambiente de transparência e responsabilidade técnico-administrativa.

3.6 ASPECTOS ÉTICOS

Este estudo foi conduzido em conformidade com as diretrizes da Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde, que regula a ética nas pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Considerando o Art. 1º, Parágrafo único, Inciso VII dessa resolução, não foi necessária a submissão deste trabalho à avaliação do Sistema CEP/CONEP. De acordo com este dispositivo, estão isentos de avaliação ética estudos que objetivem o aprofundamento teórico de situações decorrentes da prática profissional, desde que não revelem dados que possam identificar os sujeitos envolvidos.

O presente trabalho consiste em uma análise dos processos institucionais da Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe (SES/SE), tendo foco em avaliar a efetividade do modelo de monitoramento da Programação Anual de Saúde (PAS). Para tanto, foram utilizados exclusivamente dados secundários de natureza institucional e administrativa, os quais não contêm informações que possam identificar indivíduos diretamente ou comprometer sua privacidade.

Adicionalmente, não foram utilizados dados sensíveis ou capazes de identificar pessoas individuais envolvidas no estudo. O foco esteve sobre os processos e resultados institucionais, garantindo privacidade e anonimato em todas as etapas da análise e na divulgação dos resultados.

Por meio dessa abordagem, o estudo respeita os marcos regulatórios para pesquisas nas Ciências Humanas e Sociais, privilegiando o uso responsável das informações para contribuir com a melhoria das políticas públicas e da gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), em conformidade com os preceitos éticos e legais em vigor.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da implementação do modelo de monitoramento integrado da Programação Anual de Saúde (PAS) pela Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe (SES/SE) demonstram avanços significativos na gestão das políticas públicas em saúde. A utilização de planilhas com indicadores semafóricos revelou-se uma ferramenta prática e eficaz, promovendo maior clareza na identificação de áreas críticas e facilitando o acompanhamento das ações programadas e das metas estabelecidas.

4.1 INSTRUMENTOS DE MONITORAMENTO INTEGRADO E TRANSPARÊNCIA

O modelo baseado em indicadores semafóricos permite uma análise do progresso das ações e metas por meio da categorização visual. O emprego de indicadores semafóricos apresenta-se como uma solução simples e eficiente para categorizar o progresso das metas pactuadas. Tal abordagem visual facilita a identificação precoce de gargalos na execução das ações, permitindo intervenções direcionadas e tempestivas, conforme observado em experiências anteriores sobre institucionalização do monitoramento no SUS (CARVALHO, 2017).

O design simples e visual se articula com a necessidade de ferramentas acessíveis e adaptativas em realidades de recursos limitados dentro do SUS.

As oficinas de monitoramento, realizadas a cada quadrimestre, desempenham papel central nesse processo, pois promovem discussões intersetoriais que qualificam os dados coletados e refletem sobre os desafios e barreiras no cumprimento das metas. A garantia de revisão quadrimestral das metas por meio de oficinas intersetoriais corrobora com os princípios de governança participativa e diálogo entre diferentes áreas técnicas, favorecendo a construção coletiva do conhecimento e a colaboração para elaboração de soluções, como preconizado na literatura sobre processos participativos em políticas públicas (BARROS, 2021).

4.2 PARTICIPAÇÃO, CAPACITAÇÃO E DISSEMINAÇÃO DO CONHECIMENTO

O fortalecimento das oficinas quadrimestrais evidencia-se como uma estratégia catalisadora de diálogo intersetorial. Como já salientado, a configuração participativa desses encontros cria um ambiente favorável à

aprendizagem organizacional, incorporando feedbacks frequentes, trocas horizontais de experiências e promoção de soluções criativas – fatores fundamentais para a resiliência institucional, segundo Carvalho (2017). O processo contribui, ainda, para o protagonismo crescente das equipes técnicas e gerenciais da secretaria de estado da saúde.

Destaca-se, também, o papel da capacitação contínua dos servidores, uma vez que a qualificação para análise crítica dos relatórios impulsiona o engajamento das equipes e consolida uma rede de apoio mútuo para enfrentamento das dificuldades operacionais. Em consonância, Da Paixão et al. (2024) assinalam que a qualificação instrumental das equipes é pré-requisito para uma gestão mais proativa e eficiente dos desafios do SUS.

4.3 TRANSPARÊNCIA, ACCOUNTABILITY E FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL

A qualificação dos Relatórios Detalhados do Quadrimestre Anterior (RDQA) e dos Relatórios Anuais de Gestão (RAG) constitui outro achado relevante, em consonância com as discussões de Da Paixão et al. (2024) sobre a importância de relatórios robustos para a governança e a prestação de contas do SUS. Esse processo reforça o papel do controle social, conferindo aos conselhos de saúde instrumentos avaliativos que subsidiam o exercício do acompanhamento crítico e propositivo, como abordado por Barros (2021) ao analisar a configuração da accountability e transparência nos conselhos estaduais.

Além disso, o acesso facilitado às informações por meio dos boletins internos e no site da SES, está alinhado com recomendações internacionais sobre transparência na administração pública, favorecendo o engajamento institucional e a cultura de dados abertos no setor saúde (Mizushima et al., 2020).

4.4 BOAS PRÁTICAS E REPLICABILIDADE DO MODELO

Os benefícios elencados, como fortalecimento da gestão, melhora na tomada de decisão, ampliação da transparência e fortalecimento do controle social, são fortemente corroborados tanto pela literatura nacional quanto internacional (PHILLIPS et al., 2022). O uso de metodologias simples e de baixo custo contribui para a democratização da inovação gerencial, tornando possíveis ganhos de escala e replicabilidade.

O modelo mostra ser altamente replicável para outras realidades subnacionais, em virtude de seu baixo custo, flexibilidade e robustez dos resultados. Esta característica é especialmente relevante diante do contexto brasileiro, em que há grande heterogeneidade de capacidades institucionais entre estados e municípios.

Evidencia-se, ainda, a importância da institucionalização dos processos avaliativos, aspecto presente em diretrizes da Organização Mundial da Saúde sobre fortalecimento de sistemas de saúde por meio do monitoramento e avaliação contínuos (WHO, 2010).

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se afirmar que a experiência da SES/SE representa, além de um avanço técnico e gerencial, um modelo de maturidade em monitoramento, transparência e controle social, capaz de orientar o caminho de outras unidades comprometidas com a missão central do SUS. Ao associar qualidade técnica, participação, ferramentas acessíveis e capacitação contínua, cria-se um ambiente favorável à eficiência, equidade e humanização da gestão em saúde.

A convergência entre literatura nacional (Carvalho et al., 2017) e internacional (Mizushima et al., 2020; WHO, 2010) reforça o acerto da estratégia adotada. O desafio futuro, entretanto, reside em manter o ciclo de inovações permanente, garantir inclusão de novas ferramentas, fortalecer a participação dos usuários e alinhar o planejamento à resolução dos determinantes sociais da saúde, elementos necessários para a consolidação de políticas públicas sustentáveis e socialmente responsivas.

Apesar dos progressos, cabe ressaltar que a sustentabilidade do modelo demanda constante investimento em capacitação das equipes e atualização dos processos avaliativos, além do compromisso com a cultura de colaboração e aprendizagem organizacional, pontos também debatidos no artigo de Carvalho (2017).

5. CONCLUSÃO

A experiência da SES/SE na implementação do modelo de monitoramento integrado da PAS representa um avanço significativo na gestão das políticas de saúde pública, mostrando que processos participativos, aliados à aplicação de ferramentas simples e práticas, constituem uma estratégia eficaz para otimizar recursos e melhorar as decisões institucionais.

Ao estruturar um modelo baseado no engajamento coletivo e na transparência, a SES/SE conseguiu não apenas aprimorar o controle social, mas também fortalecer a governança interna, gerando impactos diretos no desempenho das ações planejadas. O sucesso dessa iniciativa está relacionado à capacidade de adaptar ferramentas às necessidades reais e ao incentivo ao protagonismo dos atores envolvidos.

Os resultados obtidos até o momento permitem afirmar que o modelo tem potencial de replicabilidade, inspirando outros estados e municípios na busca por sistemas de monitoramento mais eficientes e inclusivos. Assim, conclui-se que o monitoramento integrado da PAS pode ser considerado não apenas uma prática administrativa, mas um instrumento para promover a efetividade das políticas públicas e impactar positivamente a assistência à saúde.

6. Referências

1. BARROS, G. M. da C. Há accountability e transparência nos conselhos estaduais de saúde do Brasil? *Revista Direito Sanitário*, v. 22, n. 2, p. 127-144, 2021. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/169958. Acesso em: 18 abr. 2025.
2. BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal. 2012. Disponível em:
3. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 18 abr. 2025.
4. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 18 abr. 2025.
5. BRASIL. Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre ações e serviços de saúde no âmbito do SUS. 2017. Disponível em:
6. https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0001_03_10_2017.html. Acesso em: 18 abr. 2025.
7. Carvalho, A. L. B de; Shimizu, H. E. A institucionalização das práticas de monitoramento e avaliação: desafios e perspectivas na visão dos gestores estaduais *Interface Comunicação em Saúde*, v. 21, n. 60, p. 23-33, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/icse/a/psZYjYj9yWZ4CcGCSNgZCMx/. Acesso em: 18 abr. 2025.
8. DA PAIXÃO, Alex Sandro; VICENTIN, Ivan Carlos. Relatórios Anuais de Gestão em Saúde (RAG) dos entes federados: principais grupos de interesse e fatores que dificultam a utilização ideal na formulação estratégica e avaliação de políticas de saúde. OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA, v. 22, n. 7, p. e5906-e5906, 2024. Disponível em: https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/5906. Acesso em: 18 abr. 2025.
9. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Manual de planejamento no SUS. Brasília: Ministério da Saúde/Fundação Oswaldo Cruz, 2016. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/articulacao_interfederativa_v4_manual_planejamento_atual.pdf. Acesso em: 18 abr. 2025.
10. MIZUSHIMA, T. et al. Transparency, accountability, and participation in health systems responses to COVID-19: an international comparative analysis. *International Journal of Health Policy and Management*, v. 9, n. 10, p. 479–493, 2020. Disponível em: https://www.ijhpm.com/article_3881_a64b0dae1c89a0d0e9560d453ef5121f.pdf. Acesso em: 18 abr. 2025.
11. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Monitoring the building blocks of health systems: a handbook of indicators and their measurement strategies. Geneva: WHO, 2010. Disponível em: https://w.observatoriorh.org/sites/default/files/webfiles/fulltext/WHO_MBHSS_2010.pdf. Acesso em: 18 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

O Monitoramento de programas de governo como vetor para o aperfeiçoamento da gestão pública estadual: relatos de uma experiência em inovação metodológica

- **Maria Aparecida Fortes de Almeida Presidio**
  Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil
  maria.presidio@seplan.ba.gov.br
- **Jamille Santos dos Santos Lima**
  Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil
  jamille.lima@seplan.ba.gov.br
- **Fabiane Louise Bitencourt Pinto**
  Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil
  fabiane.pinto@seplan.ba.gov.br
- **Patrícia Oliveira Borges da Silva Almeida**
  Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil
  patricia.almeida@seplan.ba.gov.br

Resumo

A literatura que referencia processos de Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação comumente concede ao Monitoramento e a Avaliação espaço de destaque e centralidade em relação ao Acompanhamento. Com intuito de ressignificar tal premissa, apresentamos num primeiro momento, a experiência do acompanhamento das ações governamentais no Estado da Bahia**,** evidenciando aspectos do seu processo de gestão, da metodologia adotada, da atuação de diversos atores e da governança de dados; a partir de uma discussão teórico-prática, o relato destaca não somente a importância do acompanhamento, mas o seu papel de destaque como subsídio necessário ao monitoramento dos programas de governo. E de forma consequente, num segundo momento, diante do percurso de ampliação rumo ao monitoramento estratégico-analítico, apresentamos nossa experiência mais recente, ainda em implementação. As experiências ora apresentadas, pelo seu caráter de inovação metodológica são indispensáveis à reflexão e problematização dos processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação no setor público.

Palavras-chave: Acompanhamento; Monitoramento; Gestão estratégica; Monitoramento estratégico-analítico; Inovação metodológica.

1. INTRODUÇÃO

Ao referir-se à realidade do Acompanhamento no âmbito do PPA federal, Jannuzzi (2011) traduziu uma dificuldade comum a todos os entes subnacionais nesta última década: de que dados gerados a partir de registros de acompanhamento compreendem somente a ponta do *iceberg* na compilação suficiente de informações no setor público para fins de Monitoramento e Avaliação (M&A), o que levaria, segundo o autor, ao paradoxo de escassez na abundância. Visto que em meio a tanta informação continuamente produzida por unidades prestadoras de serviços públicos, seria, não a ausência de informação na gestão pública a responsável pelo reclame desse paradoxo, mas sobretudo, a real insuficiência da gestão dos fluxos de informação. E portanto, para se trilhar a superação desse *status quo* seria preciso "aprimorar os processos de gestão da informação nos escritórios em que se planejam e coordenam as políticas e programas públicos. Os fluxos de informação, os processos de tratamento, validação, classificação e, naturalmente, de armazenamento precisam ser pensados de forma articulada, valendo-se de aplicativos e ferramentas de integração de dados" (Jannuzzi, 2011, p. 48). Ressalta ainda o autor, que a *expertise* acumulada pela iniciativa privada na automação de processos como estes, não se aplica efetivamente no setor público em virtude de tais consultorias serem pouco conhecedoras da complexidade operacional na gestão de programas públicos.

Nesse sentido, diante das peculiaridades do setor público faz-se indispensável contextualizar e problematizar de maneira perene as práticas e desafios na gestão de processos vinculados ao Monitoramento e Avaliação, em virtude inclusive da instabilidade orçamentária e das possibilidades de des(uso) dos Planos Plurianuais apontados por Barbosa e Couto (2021), Paulo (2021) e Couto (2021); tal crise teria sido provocada diante do cenário dicotômico entre controle e flexibilidade no suporte às decisões da alta gestão, dos questionamentos quanto à funcionalidade efetiva dos planos plurianuais e a interação destes com o orçamento, com os modelos de gestão à que se vinculam, com os modelos de desenvolvimento que embasam (e se traduzem) pelo plano, refletindo inclusive sobre seus desdobramentos e definições operacionais, bem como quanto à capacidade estatal sob a qual impactam o conjunto de seus resultados. As ameaças à continuidade ao planejamento público constitucionalizado como conhecemos desde a redemocratização são variados, como evidencia Amorim (2021). Portanto, ampliar o debate acerca das fragilidades e possibilidades de contribuição efetiva dos PPA (Barbosa e Couto, 2021) e refletir sobre o fortalecimento do acompanhamento e monitoramento da ação governamental é bastante válido e significativo.

Desse modo, este breve relato de experiência permite-nos conjugar a relação entre institucionalidades, processos e resultados (Lima e Papi, 2020), refletindo sobre possibilidades de seu fortalecimento (Paulo, 2021), mediante lacunas e oportunidades que emergem de sua implementação na realidade estadual baiana.

2. É PRECISO ACOMPANHAR PARA MONITORAR

Quando o processo de elaboração de um novo PPA é deflagrado pela Superintendência de Planejamento Estratégico (SPE) da Secretaria do Planejamento (Seplan), a Superintendência de Gestão Estratégica (SGE/Seplan), por intermédio de sua Diretoria de Monitoramento Estratégico (DME), inicia um ciclo de reuniões para definição de melhorias incrementais em seus processos de acompanhamento e monitoramento das ações governamentais, baseadas nas experiências acumuladas e nas diretrizes vigentes para o PPA subsequente. Assim, o desenvolvimento da sistemática e metodologia de tais processos tem se organizado como fruto de ininterrupta construção coletiva, inclusive com o afinado diálogo entre as duas Coordenações que integram a DME: a Coordenação de Gestão da Informação (CGI) e a Coordenação de Monitoramento e Colaboração Interinstitucional (COM). Tendo, portanto, a relação entre as duas coordenações — ou dito de outro modo — entre o acompanhamento e o monitoramento.

Desse modo, as duas Coordenações que integram a DME trabalham de modo articulado e complementar, atuando em conjunto desde a atualização do desenho dos processos Acompanhamento da Ação Governamental e Monitoramento de Programas do PPA, até a geração de relatórios de diversos tipos e formatos.

E nesse sentido, em nossas práticas cotidianas, tal qual para Jannuzzi (2014), o

> monitoramento constitui um processo sistemático e contínuo de acompanhamento de uma política, programa ou projeto, baseado em um conjunto restrito – mas significativo e periódico – de informações, que

> permite uma rápida avaliação situacional e uma identificação de fragilidades na execução, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para o atingimento de seus resultados e impactos (Jannuzzi, 2014, p. 32).

Vale ressaltar, que embora atendam a um *continuum* sistematicamente complementares — acompanhamento e monitoramento —, todavia, enquanto processos, operam de maneiras distintas, lembremo-nos justamente de Rua (2010), quando a autora diferencia o acompanhamento enquanto conjunto de atividades pertinentes ao registro e documentação da implementação do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA, permitindo sua supervisão, fiscalização e controle.

Na mesma medida, não teria o acompanhamento, nas palavras da autora, uma "natureza interativa, nem proativa. As informações tendem a ser formais e superficiais, e geralmente se limitam a ser registradas e informadas, nem sempre são analisadas. Os resultados raramente são compartilhados e são pouco utilizados como ferramenta de gestão" (Rua, 2010, p. 6), sendo que a experiência ora compartilhada, evidencia exatamente o contrário. Pois, tal como encontramos no verbete Monitoramento elaborado por Dias (2012), haveremos de ser bastante cuidadosos em todas as fases do monitoramento, desde a escolha dos modelos de registros adotados, à frequência com que serão realizados, passando pela transparência em sua divulgação; assim, "o monitoramento requer instrumentos e medições correspondentes adequados ao contexto do objeto, tornando necessária a utilização de sensores (para captar as mudanças que podem ser monitoradas) e coletores de dados (dispositivos adequados que capturam aspectos desse fenômeno ou evento capazes de mostrar tais mudanças)" (Rodrigues, 2014, p. 121). Diante portanto, da fina interação entre os dois processos — o de monitoramento e de acompanhamento — o processo de acompanhamento segue dispondo de crescente protagonismo, centralidade e importância a partir de seus dados tempestivos, rastreáveis e fidedignos; compreendendo valioso suporte ao desenvolvimento do monitoramento e de todos os demais processos de gestão.

2.1 O PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO COMO SUPORTE ESSENCIAL AO MONITORAMENTO ESTRATÉGICO-ANALÍTICO

Em nossa realidade o Acompanhamento assume real protagonismo quanto à gestão de dados e informações que subsidiam e estruturam o monitoramento estratégico-analítico. Desse modo, o processo Acompanhamento da Ação Governamental se organiza, inicialmente, em torno da definição dos parâmetros de cada Ação de Custo Específico ou de Custo Inespecífico em diálogo com a Superintendência de Orçamento Público (SPO) e com as unidades executoras (quase sempre secretarias finalísticas), promovendo a verificação sistemática da execução física dessas Ações e geração de relatórios de diversos tipos e formatos. Os principais componentes dos objetos do Acompanhamento, se vinculam em linhas gerais e respectivamente em: o que foi entregue, quanto foi entregue, onde foi entregue e quem se beneficia da entrega.

Desse modo, os componentes do processo Acompanhar Ação Governamental capturam informações detalhadas quanto aos Bens ou Serviços entregues (com o detalhamento de suas especificações, quando necessário); seu quantitativo em valor absoluto ou percentuais informados com relação à fase da entrega desse bem ou serviço; contendo ainda a indicação geográfica da entrega do bem ou serviço, preferencialmente por município; o(s) público(s) e o(s) beneficiário(s) a quem se destina o bem ou serviço. O sistema Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (Fiplan) neste módulo dispõe ainda da possibilidade de registro de nota explicativa com o objetivo de descrever, esclarecer e justificar especificidades na evolução da entrega e em caso de quantitativo descontinuado, paralisado ou sem evolução, o sistema solicitará o registro obrigatório dos entraves causadores de tais situações (Junqueira *et al.*, 2022).

Nesse sentido, o processo acompanhamento tem evidenciado sinais de seu aperfeiçoamento metodológico, com a superação de lacunas apontadas por exemplo — pelo estudo de Pomponet (2012) — quando o autor relata as dificuldades enfrentadas a partir da baixa territorialização dos recursos programados em quadriênios anteriores, inclusive apontando que a ausência de padrão único para os registros e critérios orientadores uniformes, geravam diferentes interpretações e distorções significativas na alocação desses recursos por parte das secretarias, o que prejudicava

tanto o trabalho das equipes técnicas de planejamento, quanto os conselhos territoriais no controle social.

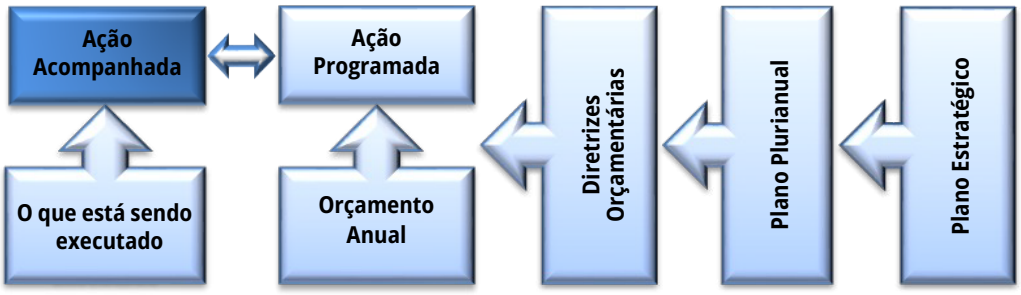
Assim, desenvolvida à luz das especificidades relativas ao Plano Plurianual (PPA) do estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023 (Bahia, 2019), a metodologia do processo vem se ampliando baseada na integração de diversos atores governamentais, se estruturando a partir do efetivo registro (e análise) de um grande número de parâmetros, os quais estão vinculados à nível de ações orçamentárias e promovem a necessária gestão de informações pertinentes ao acompanhamento físico e financeiro das ações planejadas do governo estadual. Tais parâmetros adotados permitem detalhar, através do registro das especificidades, por exemplo, a classificação do produto em simples ou complexo; se há necessidade de um nome estendido para o produto; o local em que a entrega será realizada (município, território de identidade ou estado); o tipo de beneficiário, quer seja ele indeterminado, determinado por ação ou mesmo determinado no menor nível de detalhamento (Junqueira *et al.*, 2022).

Portanto, o acompanhamento segue verificando o cumprimento do quantitativo programado na Lei Orçamentária Anual (LOA), ou seja, a entrega de bens e serviços descritos no produto ou subproduto, suas quantidades, localização e a quem se destina. O Sistema Fiplan possibilita visualização do vínculo com os elementos do PPA e as prioridades de governo.

Após a definição desses parâmetros, o módulo de Acompanhamento fica disponível para inserção de registros por parte das secretarias e unidades responsáveis. Estes são efetuados pelas Unidades Setoriais de Planejamento — que correspondem às superintendências ou setores equivalentes que executam as ações — e estas informações são analisadas e validadas no sistema pelas Assessorias de Planejamento e Gestão (APG) das respectivas secretarias.

Nesse sentido, embora o acompanhamento da gestão dos serviços e políticas públicas na Bahia tenha como foco as ações orçamentárias constantes no orçamento vigente — o que a *priori* poderia denotar uma validade pontual se tomado como referência de partida o prisma da LOA — o ângulo de alcance do acompanhamento visa justamente o cumprimento das metas contidas no PPA. E, portanto, compreendendo o PPA um planejamento de médio prazo e que de modo agregado, auxilia na concretização do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI), salientamos que o acompanhamento representa o fio condutor que relaciona o nível orçamentário em menor escala com o planejamento estratégico de longo prazo, conforme esboçado na figura 1.

Figura 1 – O Ciclo do Planejamento sob a ótica do Acompanhamento da Ação



Fonte: Bahia, 2020.

Ao longo de todo o exercício as unidades responsáveis seguem atualizando a execução física das ações e todos os lançamentos ficam registrados, permanecendo o histórico evolutivo da execução, entretanto, visando coerência entre os dados contidos nos módulos de Acompanhamento da Ação Orçamentária e Monitoramento do PPA, esses registros assumem caráter de obrigatório em datas de corte pré-definidas e publicizadas. Tais módulos se encontram desenhados, documentados e totalmente informatizados, através do Sistema Fiplan, contam com a participação de diversos atores vinculados às Unidades Setoriais de

Planejamento (USP) e às Assessorias de Planejamento e Gestão (APG)[1] de cada secretaria; os quais cadastram e validam as informações referentes à execução física das ações orçamentárias no sistema. Tratando-se, portanto, de um modelo híbrido e integrado de atuação.

Diante do volume de dados e das múltiplas possibilidades de agregação dos mesmos "a tecnologia de *Bussiness Intelligence (BI*) surge então como um ativo que sustenta o monitoramento, pois além de permear ambientes de difícil análise, consegue captar dados para comparação e avaliação das ações do poder público" (Franco, Oliveira e Ávila, 2018, p. 120). Desse modo, os relatórios automáticos compreendem os principais subsídios na elaboração de diversos dos nossos painéis *BI*[2]*:* através da combinação de tabelas, gráficos e relatórios em uma única tela, permitindo a visão instantânea do seu conjunto de informações extraídas em D-1[3], utilizando interface totalmente personalizada e interativa, acessível em navegadores via web mesmo fora da rede governo.

Em nossa realidade, portanto, o acompanhamento está concebido como um processo articulado: pautado em protocolos de acesso que buscam promover maior segurança nos registros, fidedignidade dos dados e a responsabilização quanto às informações; estando o CPF do usuário vinculado a todas as intervenções feitas pelo servidor no sistema. Por exemplo, no âmbito da identificação de usuários, o aperfeiçoamento dos processos de acompanhamento e monitoramento trouxe consigo a possibilidade de verificar e conhecer os responsáveis por indicadores dos programas e compromissos com suas iniciativas, no nível plurianual; e no nível orçamentário, os responsáveis pelas ações (execução física e financeira). Essa peculiaridade tem sido um diferencial importante, implicando em maior assertividade nos registros referentes à execução das ações e iniciativas, culminando numa melhor apuração de indicadores.

Outrossim, na prática, o processo de acompanhamento, ressalvadas suas especificidades, tanto alimenta quanto se serve das informações vindas das iniciativas monitoradas, como veremos nas seções seguintes.

3. MONITORAMENTO ESTRATÉGICO-ANALÍTICO NA BAHIA: RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA EM EVOLUÇÃO

Na esteira do processo de acompanhamento – que evidencia ter atingido plena robustez, confiabilidade e maturidade – acontece o processo de Monitoramento das ações planejadas de governo. A atividade de monitoramento na Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia deu seus primeiros passos a partir de 2011 quando destacada e contextualizada a importância do Monitoramento e Avaliação dentro do Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica (Sepege) e diante da necessidade de implantar o processo como um dos componentes de gestão, nascia o desafio imposto pelo novo modelo que se materializaria através do monitoramento e avaliação dos Programas de Governo responsáveis pela execução das políticas públicas no estado. Pois, como nos lembra Melo, Neto e Silva (2012), a elaboração do PPA 2012-2015 na Bahia resultou em um grande esforço para retratar de maneira mais próxima as políticas públicas, tais como eram vistas pelos órgãos setoriais.

Desse modo, entre 2012 e 2013, houve a participação, em projeto coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), onde experiências ligadas à concepção, elaboração, monitoramento e avaliação dos Planos Plurianuais 2012-2015 em dez unidades da Federação foram analisadas e discutidas comparativamente, gerando compartilhamento de experiências e aprendizado coletivo (Ipea, 2013).

Em pouco mais que uma década, institucionalmente, o monitoramento segue expandindo-se totalmente integrado aos dados e informações geradas pelo acompanhamento; vem se solidificando como atividade indispensável à gestão estratégica. As experiências acumuladas pelas equipes de acompanhamento e monitoramento do estado da Bahia vem sendo compartilhadas a partir de artigos científicos, relatos técnicos, pôsteres e demais, em eventos acadêmicos e técnicos; gerando inclusive pesquisa acadêmica. Pois assim é possível disseminar tecnologias de gestão aperfeiçoadas do ponto de vista incremental, e também compartilhamento é gerador de novas formas e autocríticas aos próprios processos

1 As Assessorias de Planejamento e Gestão (APG) foram criadas em 2014 com foco na gestão organizacional, no planejamento estratégico, no orçamento e em tecnologias da informação e comunicação. Estruturalmente a APG vincula-se ao principal dirigente da secretaria e estrategicamente atua junto às funções de ouvidoria, corregedoria e coordenação de controle interno (Consad, 2015).

2 Atualmente utilizamos a ferramenta Power Bi.

3 Informações do dia anterior.

(Junqueira *et al.*, 2022; Almeida *et al.*, 2024; Pinto *et al.*, 2015, 2015a e Presídio *et al.*, 2014, 2014a, 2015, 2016).

3.1 POR UM MONITORAMENTO AMPLIADO: UM NOVO MONITORAMENTO PARA O NOVO PPA

Na realidade brasileira, nos lembra Januzzi *et al.* (2009), existem equipes competentes e experientes de pesquisadores de centros de pesquisa e universidades na análise de macropolíticas, de conjuntura social e robustas pesquisas vinculadas às boas práticas da pesquisa social, uso de técnicas quantitativas e qualitativas de coleta e análise de dados, estudos com profícua estrutura teórica e metodológica, porém, desde os anos de 1970 já existe a compreensão de que programas sociais são objetos de pesquisa especialmente de difícil compreensão e interpretação, sobretudo porque esses profissionais, em sua grande maioria, não dispõem de experiência aplicada no campo da implementação de programas, e inclusive não reúnem o conhecimento multidisciplinar demandado na abordagem das problemáticas sociais complexas sobre os quais tais programas buscam atuar.

Portanto, a estruturação de sistemas de monitoramento, que permitam efetivo acompanhamento e aprimoramento da ação governamental e da gestão de programas, passa necessariamente pelo desenvolvimento de metodologias, modelos e prescrições customizadas à luz da maturidade dos programas, da compreensão e ponderação sobre seus ciclos de vida, da integração de suas atividades com processos mais amplos; entre outros (Januzzi *et al.*, 2009).

Vale ressaltar ainda que, na construção (e reconhecimento) do papel, lugar e importância do monitoramento em si e *per si*, se faz necessário ainda hoje desmistificar o seu uso como mero balizador de processos de controle orçamentário. Desse modo, ao gestor e equipes técnicas é necessária uma fundamental compreensão quanto a função dos órgãos de controle e das atividades de monitoramento, algumas vezes confundidas entre si. Pois, de modo distinto, as atividades de monitoramento têm foco na qualidade da gestão, "enquanto o das atividades de controle é a legalidade dos atos da administração pública" (Vaitsman e Rômulo Paes-Sousa, 2009, p. 12).

Círculos acadêmicos e diferentes esferas da administração pública reconhecem que não é pela ausência de estudos, diagnósticos e indicadores, que programas sociais não atingem resultados e impactos previstos; pois,

> centros de pesquisa, universidades, empresas de consultoria e equipes de técnicos do setor público têm produzido, de forma sistemática ou por meio de projetos contratados, um amplo conjunto de trabalhos, artigos e estudos sobre diferentes aspectos da realidade social, referidos direta ou indiretamente ao contexto de operação dos vários programas públicos (Januzzi *et al.*, 2009, p. 101).

Nota-se, portanto, que não se trata de escassez de estudos e diagnósticos no campo das políticas públicas, mas sim ausência de trabalhos particularizados e customizados que venham subsidiar a formulação e formatação de ações públicas mais direcionadas, uma vez que a maioria desses trabalhos tem caráter mais geral e descritivo. Prossegue Januzzi *et al.* (2009) que, além dos pesquisadores possuírem conhecimento técnico e metodológico pertinentes às temáticas em avaliação, devem reunir experiência empírica anterior, com possibilidade de inovar e improvisar diante das dinâmicas impostas pelas circunstâncias e dificuldades que emergem da prática cotidiana da área.

Diante das nossas experiências institucionais, portanto, o papel da avaliação, monitoramento e gestão, desde o PPA 2004-2007, foram realçadas como atividades imprescindíveis para a efetividade dos programas de governo e seus resultados, inclusive o texto daquele PPA defendeu a necessidade de canais permanentes de intercâmbio de informações e dados entre os variados setores do governo, com intuito de formar uma rede de suporte às atividades de acompanhamento, nos lembra Silva (2012). E de forma prática, a cultura de M&A no estado da Bahia é relativamente recente, encontrando seus primeiros sinais de estruturação durante a execução do Plano Plurianual – PPA 2012-2015, como dissemos anteriormente e, desde então, nos PPA seguintes, 2016-2019, 2020-2023 e neste 2024-2027, os processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação seguem em rota de aprimoramento.

O PPA em curso, destacamos, teve sua elaboração embasada pelo Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI Bahia 2035) e no plano teórico-metodológico, foi norteado pelas ideias de Celso Furtado — com a importância da função planejamento para o Estado

(Wasques, 2021); de Carlos Matus — através do Planejamento Estratégico Situacional (PES) — que nos permite identificação de contradições e conflitos presentes na realidade e, a partir destes elementos, pensar o planejamento (Matus, 1993; Huertas, 1996), e de Milton Santos — para o qual o planejamento deve ser territorializado, afim de que as políticas públicas sejam adaptadas às necessidades locais (Santos, 1979; 1985; 1994).

Vale ressaltar inclusive, que o planejamento estadual baiano, desde o PPA 2008-2011, é de base participativa; elaborado à luz da escuta social, em 2023, além da tradicional escuta organizada em todos os territórios de identidade, num total de 27 na Bahia, disponibilizou plataforma digital e organizou grupos de trabalho temáticos junto aos Conselhos Territoriais de Desenvolvimento para elaboração de propostas que embasassem a ação planejada de governo neste quadriênio; as plenárias territoriais (presenciais) mobilizaram cerca de 8.500 cidadãos, com a geração de 3.636 propostas; além de outras 3.668 e 2.203 vindas do canal virtual e dos conselhos, respectivamente (Bahia, 2024b).

Assim, no PPA 2024-2027, diante da magnitude dos componentes que o estruturam, conforme nos mostra a figura 2, encontramos como desafio primário à sua governança e, neste caso, ao recorte metodológico para fins de monitoramento e avaliação, justamente suas dimensões.

Figura 2 – PPA Participativo 2024-2027 em números

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Face a este PPA robustecido em seus aspectos diagnóstico, teórico-metodológico e de participação social; inaugurou-se portanto, um novo capítulo do monitoramento das ações planejadas de governo; nesse sentido, o nascer de um novo monitoramento, mais amplo e sempre por via incremental, se dá inclusive em virtude da institucionalização de um modelo de governança (Bahia, 2024a), que apresenta dentre suas diretrizes: a integração das dimensões sistêmica, setorial e territorial de governança; o impulsionamento da colaboração intersetorial e a incorporação da gestão dos riscos para o alcance dos resultados.

3.2 NOTAS SOBRE A SISTEMÁTICA DA PRIMEIRA ETAPA DE IMPLEMENTAÇÃO DA METODOLOGIA PARA O PPA 2024–2027

A primeira etapa deste novo momento do monitoramento, portanto, se refere ao Planejamento para o Monitoramento e Avaliação dos programas. Nesse entendimento, o monitoramento se apresenta como um processo que não se restringe às atividades de

acompanhamento por execução física e financeira das ações orçamentárias ou se assemelha às atividades de controle procedimental ou legal dessas ações, ou, ainda, à prestação de contas *ex post* das realizações governamentais. O seu objetivo precípuo passa a ser o de impulsionar a implementação de políticas públicas e viabilizar as entregas efetivas de bens e serviços à população através da colaboração interinstitucional nas instâncias de gestão, visando o aprimoramento das ações prioritárias de governo (Cardoso Jr, 2015), tratando-se assim, de um monitoramento estratégico-analítico; que encontra na sua gestão institucionalizada, parâmetros indicados pelo modelo de governança que prevê, no âmbito do Poder Executivo, a realização do monitoramento e avaliação sistemáticos dos Programas que estruturam o PPA, visando o alcance dos seus objetivos e o aperfeiçoamento das políticas públicas.

A operacionalização da sistemática de monitoramento apresentou como primeiro passo, a definição do escopo do monitoramento (recorte da dimensão sistêmica[4]), a partir do qual foram indicados quantos e quais compromissos serão monitorados dentro da estrutura de cada programa temático. Tal recorte levou em consideração inclusive os recursos técnicos e institucionais disponíveis neste primeiro ano do PPA. Foram elaborados, após várias rodadas de discussão, critérios quantitativos que comporiam o barema do escopo a ser monitorado, e demais aspectos qualitativos a serem ponderados na identificação de quais iniciativas do PPA seriam monitoradas dentro da dimensão sistêmica. Entre os critérios identificados encontram-se a materialidade do tipo de entrega, sua relevância e criticidade, conforme detalha o quadro 1.

Quadro 1 – Critérios para definição do escopo da Dimensão Sistêmica

CRITÉRIOS	DEFINIÇÃO
Materialidade	Entrega direta de bens ou serviços
Relevância	Atendimento Total ou Parcial das Propostas de Escuta Social
	Financiamento por Organismo Internacional
	Financiamento pelo Fundo de Combate à Pobreza
Criticidade	Iniciativa que integra Programa Especial
	Alto risco social por inação

Fonte: Elaboração própria, 2024.

E de modo complementar, dentre os aspectos qualitativos, apontamos a inclusão de todas as iniciativas consideradas prioritárias, de acordo com o Anexo I da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024; a análise individual de iniciativas que, apesar de estarem em compromissos com nota percentual abaixo de 60% diante da aplicação do barema, foram consideradas importantes para o monitoramento, em virtude de sua centralidade em relação ao compromisso e relevância mediante o conjunto de entregas de bens e serviços previstos naquele programa temático.

Assim, do total de 1.181 iniciativas que compõe o PPA 2024-2027, conforme nos mostra a ilustração da figura 3, após aplicação dos critérios contidos no quadro 1 e ponderados os aspectos qualitativos das iniciativas do PPA; o Monitoramento de Dimensão Sistêmica (MDSI), numericamente, identificou 245 iniciativas[5] pertencentes à programas de 22 diferentes

4 Dimensão Sistêmica corresponde ao ciclo de monitoramento e avaliação no âmbito do Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica (Sepege) e será coordenada pela Secretaria do Planejamento (Seplan) em articulação com os demais órgãos e entidades do poder executivo.

5 O limite do quantitativo de iniciativas do recorte que compõe o MDSI, além do crivo dos aspectos já abordados no texto, também foi tangenciado pelo dimensionamento da equipe técnica e capacidade física e tecnológica instaladas.

secretarias, tais iniciativas portanto, dentro da metodologia preconizada, apresentam pertinência ao ciclo de monitoramento e avaliação, coordenado pela Seplan.

Figura 3 – PPA Participativo 2024 – 2027 por número de iniciativas total e integrante do MDSI

Fonte: Elaboração própria, 2025.

Ressalta-se inclusive, que a metodologia de monitoramento prevê que a diferença entre o número total das iniciativas do PPA 2024-2027 e o número de iniciativas integrantes do MDSI, constitui automaticamente a base do Monitoramento de Dimensão Setorial (MDSE), isto é, que as demais 936 iniciativas poderão ser monitoradas, de maneira facultativa[6], com todos os elementos de planejamento, pela própria secretaria setorial responsável pela execução, com o suporte e supervisão da Seplan.

Finalizada essa fase de definição de escopo das dimensões MDSI e MDSE, no início do ano I do PPA é solicitado aos órgãos que registrem no sistema Fiplan a pretensão anual das metas quadrienais de todos os Indicadores de Compromisso, sendo esta funcionalidade do sistema revisitada no segundo e terceiro anos do PPA para atualizações.

3.2.1 O MONITORAMENTO DE DIMENSÃO SISTÊMICA (MDSI) E SEUS ELEMENTOS GERENCIAIS

Dando seguimento a primeira etapa, a metodologia do monitoramento prevê que, para cada iniciativa do PPA 2024-2027 identificada como integrante da Dimensão Sistêmica, os gestores dos órgãos ou unidades responsáveis por tal iniciativa definam o bem ou serviço (ou o conjunto destes), que será entregue à sociedade de modo vinculado àquela iniciativa.

Após a definição das entregas pertinentes à cada iniciativa do PPA, deverão ser construídos, sempre com o suporte metodológico e técnico da equipe da Diretoria de Monitoramento Estratégico – DME/SGE/Seplan, todos os demais elementos gerenciais previstos.

Recapitulando, portanto, os bens ou serviços aqui denominados por *entregas*, compreendem o primeiro elemento gerencial a ser definido; na sequência, há a definição da *atividade crítica,* isto é, uma ou mais atividades indispensáveis para execução da *entrega* pautada. Uma vez estabelecida a *atividade crítica*,

6 A Seplan, através de sua Diretoria de Monitoramento Estratégico – DME/SGE, recomenda, estimula e orienta que todos os órgãos da administração direta e indireta realizem o monitoramento de suas iniciativas que compõem os programas do PPA 2024-2027, conforme os elementos da metodologia utilizada integralmente no recorte MDSI, aprimorando o planejamento, a governança e a gestão nas Secretarias.

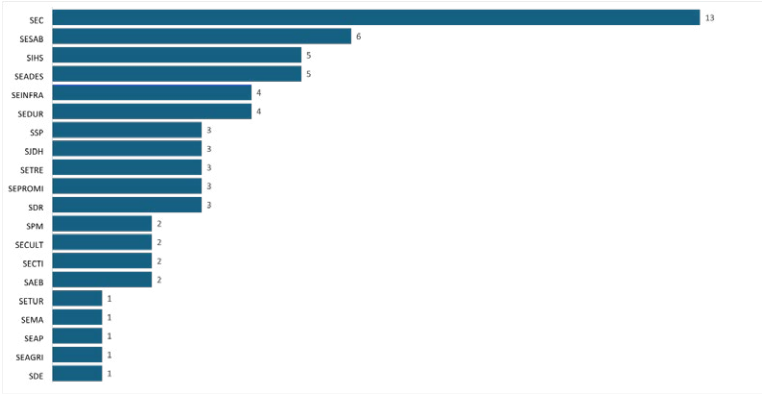
seguimos para o terceiro elemento gerencial: a identificação de riscos que podem prejudicar ou favorecer a execução da *atividade crítica*; e que devem levar sempre em consideração os ambientes socioinstitucional interno e externo, ou seja, o *fator crítico de contexto*; e para cada um deles foram estabelecidas uma ou mais *atividades preventivas e corretivas* (sendo as preventivas àquelas que preveem evitar uma não conformidade ou situação indesejável que possa colocar em risco a *atividade crítica*, e as *atividades corretivas,* àquelas capazes de, uma vez adotadas, corrigirem falhas ou mitigarem danos causados na execução da *atividade crítica*, após a ocorrência de não conformidades ou situações indesejáveis).

Todos os elementos gerenciais são devidamente validados pelos responsáveis das unidades responsáveis pela execução em cada secretaria e registrados de modo concatenado, por parte das respectivas APG no sistema Fiplan.

3.3 BALANÇO DAS PRIMEIRAS ETAPAS DE IMPLEMENTAÇÃO – ANO I

Registre-se que, durante o segundo e terceiro trimestres de 2024, aconteceram 65 reuniões de colaboração institucional com 20 diferentes secretarias de estado, conforme nos mostra o gráfico 1, que evidencia o quantitativo de reuniões realizadas por secretaria.

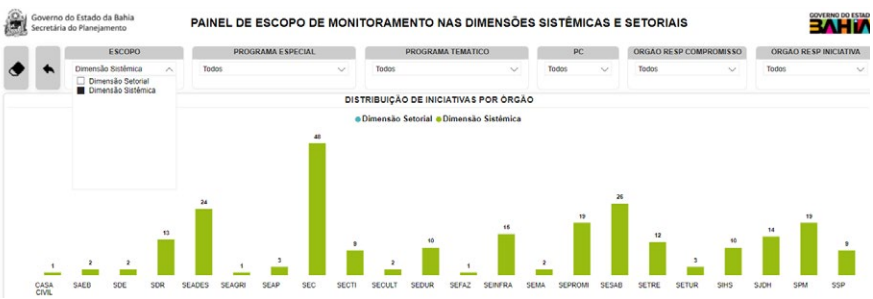
Gráfico 1 – Número de reuniões por Secretaria



Fonte: Elaboração própria, 2025.

A necessidade do número de reuniões se deu, proporcionalmente, em virtude do montante de iniciativas do PPA que a secretaria possui no recorte de atuação sistêmica e, neste caso, foi a Secretaria de Educação (SEC) que demandou o maior número de encontros para o planejamento das entregas de suas 48 iniciativas vinculadas à dimensão sistêmica de monitoramento, de acordo com o que revela a imagem 1; pois normalmente o quantitativo de reuniões realizadas em cada secretaria (gráfico 1) é diretamente proporcional ao seu número de iniciativas integrantes do escopo de MDSI.

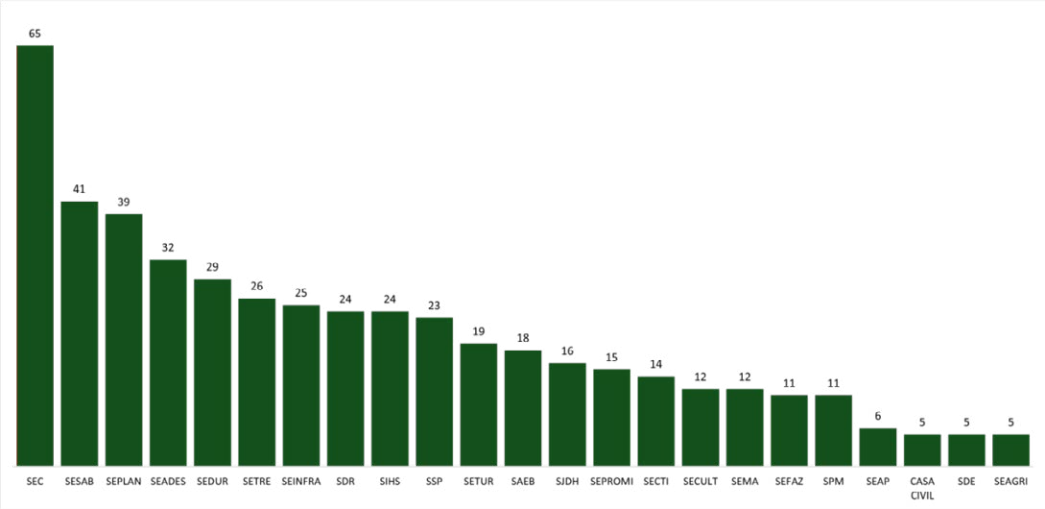
Imagem 1 – Painel Bussiness Intelligence PPA 2024-2027 distribuição de iniciativas MDSI por secretaria



Fonte: Coordenação de Gestão da Informação (CGI/DME/SGE/Seplan), 2025.

E ainda, é possível destacar a mobilização das equipes de trabalho (gestores e técnicos), pois as reuniões de colaboração institucional realizadas sob a coordenação da DME/SGE/Seplan, reuniram nesta primeira etapa aproximadamente 500 participantes, como nos apresenta o gráfico 2; dos quais 39 participantes foram das equipes da Seplan das áreas de planejamento, orçamento e monitoramento.

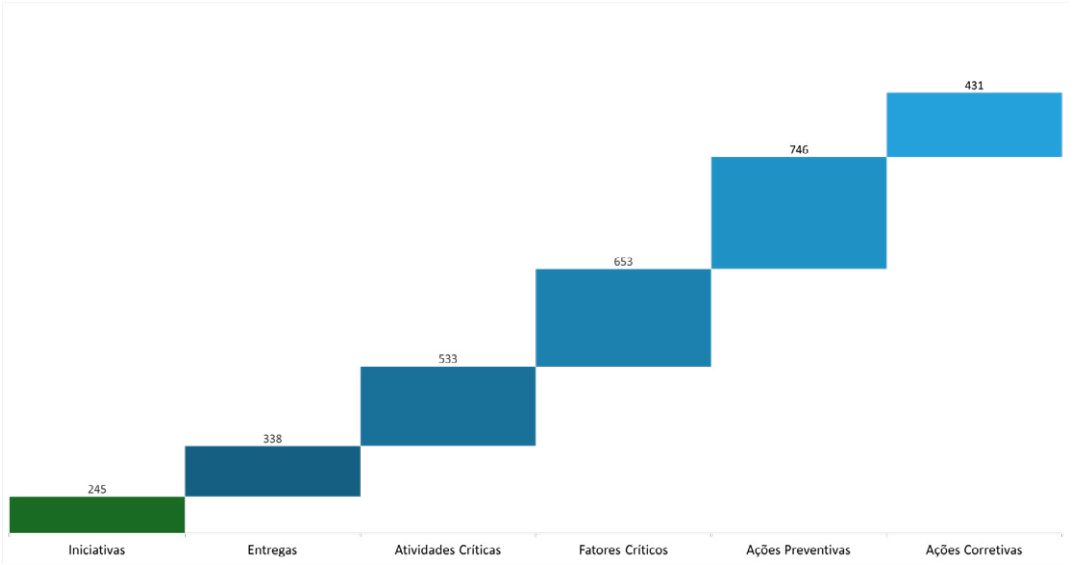
Gráfico 2 – Quantitativo de participantes por Secretaria



Fonte: Elaboração própria, 2025.

Vale ressaltar que as reuniões nas diversas secretarias de Estado ocorreram sempre com a presença obrigatória dos responsáveis pela execução das iniciativas do escopo de MDSI; e também com a participação ativa de representantes das suas Assessorias de Planejamento e Gestão (APG) e da Coordenação de Controle Interno (CCI). Fruto desse rico processo formativo e integrador, foram identificados e construídos os elementos gerenciais (entregas, atividade crítica, fator crítico de contexto, atividades preventivas e corretivas), apresentados detalhadamente no item anterior; os quais reverberaram no quantitativo demonstrado na figura 4, onde percebemos que as 245 iniciativas do PPA 2024-2027, integrantes do MDSI, preveem a entrega de 338 diferentes bens ou serviços à população; e para cada entrega prevista, inspirados pela gestão de risco, identificou-se nuances da realidade que compreendem desde situações que podem implicar na devida execução da entrega, até cenários preventivos e corretivos na mitigação das possíveis situações encontradas.

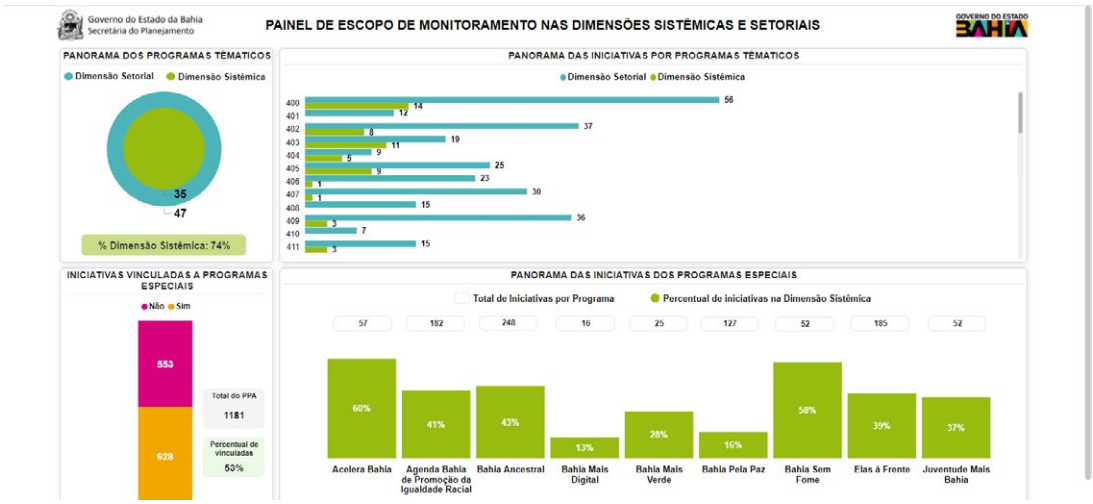
Figura 4 – Elementos gerenciais da etapa de Planejamento da entrega, por quantitativo



Fonte: Elaboração própria, 2025.

No momento subsequente, como suporte tecnológico às unidades gestoras responsáveis pelas iniciativas do PPA, bem como ao trabalho de monitoramento da Seplan, foi construído painel do tipo *Bussiness Intelligence (BI)*, como evidencia a imagem 2, com a disposição de todos os elementos gerenciais de maneira agregada, gerando variadas possibilidades de navegação, pesquisa e análise de dados.

Imagem 2 – Painel Bussiness Intelligence PPA 2024-2027 e elementos gerenciais agregados



Fonte: Coordenação de Gestão da Informação (CGI/DME/SGE/Seplan), 2025.

Com o final do ano I do PPA 2024-2027, isto é, primeiro ano da atual metodologia de M&A, está sendo promovida *survey* junto às unidades que integram o escopo do MDSI com intuito de promover escuta ativa das unidades envolvidas no planejamento das entregas. A pesquisa dispõe de questões relativas quanto às ferramentas tecnológicas utilizadas, ao material institucional de orientação metodológica disponibilizados, ao nível de atendimento das demandas de orientação e interlocução da equipe que coordena os trabalhos de M&A na Seplan e ainda, foi composta por questão qualitativa sobre a metodologia em si. A *survey* encontra-se no período de realização e seus resultados irão auxiliar oportunidades de melhoria e aperfeiçoamento metodológico do desenho e execução por parte da Diretoria de Monitoramento Estratégico.

3.4 INICIANDO NOVA ETAPA DE IMPLEMENTAÇÃO (ANO II)

Para o ano II do PPA 2024-2027, está prevista a ampliação incremental da metodologia de M&A, através da atuação sobre os Indicadores de Programa e de Compromisso que tiveram desempenho contrário à polaridade, resultado da Avaliação de Desempenho do PPA 2024-2027[7] referente ao ano I, onde os responsáveis pelos indicadores devem propor Ações de Melhoria para resolver ou mitigar os problemas contidos nas oportunidades de melhoria identificadas, criando plano de ação de melhoria a ser implementado. As ações de melhoria podem ser no âmbito do desempenho do indicador, aderente à execução da ação planejada de governo, ou ainda no âmbito formal, podendo ser relativa ao desenho lógico (encadeamento dos elementos de gestão e planejamento) ou relativa à cálculo e interpretação, suscitando ações de melhoria destinadas ao processo de revisão do PPA 2024-2027.

No primeiro trimestre de 2025 portanto, foi iniciado ciclo de reuniões presenciais com grupos de Secretarias (uma a três por reunião), com intuito de compartilhar e planificar a interpretação sobre o conteúdo do relatório de desempenho do PPA referente ao ano I; orientar os Órgãos quanto aos Planos de Melhoria que terão de desenvolver; orientar também quanto aos registros do redimensionamento da pretensão anual da meta quadrienal, para os casos que se façam necessários; além de problematizar sobre a importância da realização dos registros no Fiplan, principalmente nos casos em que a situação da execução das Ações Orçamentárias no ano I do PPA tiveram seus últimos registros nas situações "iniciado", "em execução" e "paralisado".

A ampliação da metodologia de M&A neste ano II de execução do PPA, segue conforme o previsto e visa o adensamento dos elementos gerenciais na prática, isto é, sua contribuição efetiva para a gestão dos programas do PPA 2024-2027 por parte das secretarias responsáveis; evidenciando ainda, uma maior integração e interdependência dos componentes que estruturam o PPA (desde as ações orçamentárias até os indicadores de programa), de modo que as Secretarias possam compreender não apenas a lógica da metodologia, mas sobretudo a sua validade e importância no fortalecimento do planejamento integrado a um monitoramento aprofundado e tempestivo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Fator de destaque do ponto de vista da capacidade e experiência técnica, encontra-se o fato da equipe coordenadora da nova metodologia de M&A para o PPA baiano, em sua grande maioria, dispor de servidores públicos efetivos; com formação acadêmica em nível de especialização, mestrado e doutorado; integrantes da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

De modo salutar, os elementos gerenciais reunidos a partir da primeira rodada do planejamento para o monitoramento deste PPA 2024-2027, além de evidenciarem a consistência das entregas de bens e serviços previstos, revelam gargalos e sinalizam, quando necessário, medidas que reorientem a ação governamental no atingimento das realizações planejadas, subsídios estes que integram o aprofundamento incremental do desenho metodológico do M&A previsto para o ano II. Isto é, a nova metodologia do monitoramento estratégico-analítico se encontra em implementação e já apresenta resultados práticos, a exemplo da identificação dos fatores críticos de contexto que podem prejudicar a realização das entregas previstas no PPA, tais como: equipe técnica reduzida, restrições orçamentárias, lentidão em processos diversos, inadequada infraestrutura, dificuldades logísticas, conflitos judiciais e baixa adesão de municipalidades às políticas em regime de colaboração; os quais seguirão em rota de monitoramento por parte das secretarias e suas unidades responsáveis.

Com análises integradas que compreendem a articulação das informações vindas do acompanhamento físico e financeiro das ações orçamentárias em menor nível, chegando até os subsídios vindos do desempenho dos indicadores de programa, está em curso mudanças positivas e significativas quanto à cultura do monitoramento governamental e reconhecimento do seu papel essencial e estratégico na governança dos programas e políticas públicas no estado da Bahia.

7 Realizada pela Diretoria de Avaliação de Políticas Públicas (DAPP/SGE/Seplan), esta avaliação compreende a análise do desempenho do PPA, dos seus Programas e dos seus componentes separadamente (Indicadores de Programa e Indicadores de Compromisso) e tem por objetivo subsidiar os órgãos na análise e verificação dos pontos em que precisam envidar esforços, por intermédio da elaboração de ações de melhoria, visando a efetiva realização da ação planejada de governo. Trata-se de uma modelagem de avaliação quali-quanti, baseada nas evidências produzidas nos processos de acompanhamento, monitoramento do PPA, alicerçada nas dimensões Resultado e Esforço.

5. Referências

1. ALMEIDA, Patrícia Oliveira Borges da S.; PINTO, Fabiane Louise B.; JUNQUEIRA, Alexandre Vasconcelos; PRESÍDIO, Maria Aparecida F. de Almeida. Acompanhamento e Monitoramento de Políticas Públicas: Socializando experiências de um projeto de intervenção para a melhoria da capacidade de análise das Entregas Públicas de bens e serviços. *In*: XI Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2024, Anais eletrônicos [...]. Brasília, 2024.
2. AMORIM, Ivan Trizi. Balanço dos 30 anos da prática do Plano Plurianual (PPA) – Trajetórias, Desafios e Perspectivas. 2021. 309p. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.
3. BAHIA. Lei Estadual nº 13.204, de 11 de dezembro de 2014. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.
4. _____. Decreto nº 16.489 de 23 de dezembro de 2015. Aprova o Regimento da Secretaria do Planejamento.
5. _____. Lei nº 14.172 de 06 de novembro de 2019. Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2020-2023. Salvador, 2019.
6. _____. Secretaria do Planejamento. Manual de Acompanhamento da Ação Governamental – PPA 2020-2023. Salvador, 2020a. Disponível em: http://www.sepege.ba.gov.br. Acesso em: 21 nov. 2023.
7. _____. Secretaria do Planejamento. Portaria nº 17 de 02 de dezembro de 2020. Dispõe sobre Processos Organizacionais relacionados ao Sistema Estadual de Planejamento e dá outras Providências. Salvador, 2020b.
8. _____. Secretaria do Planejamento. Tutorial PPA-P Acompanhamento da Ação Governamental no Fiplan. Salvador, 2020c. Disponível em: http://www.sepege.ba.gov.br. Acesso em: 21 nov. 2023.
9. _____. Secretaria do Planejamento. Manual de Organização: Organização e Gestão do Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica (Sepege). Salvador, 2021. Disponível em: http://www.sepege.ba.gov.br/apresentacao-sepege/. Acesso em: 21 nov. 2023.
10. _____. Secretaria do Planejamento. Manual do Processo Monitorar Programa de PPA 2020-2023. Salvador, 2022. Disponível em: http://www.sepege.ba.gov.br. Acesso em: 21 nov. 2023.
11. _____. Secretaria do Planejamento. Apresentação das bases conceituais e metodológicas: PPA Participativo 2024-2027. Salvador, 2023a. Disponível em: https://ppaparticipativo.ba.gov.br/publicacoes-e-documentos/. Acesso em: 21 nov. 2023.
12. _____. Lei nº 14.647 de 26 de dezembro de 2023. Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2024-2027. Salvador, 2023b.
13. _____. Secretaria do Planejamento. Decreto nº 22.770 de 17 de abril de 2024. Dispõe sobre a regulamentação do Modelo de Governança do Plano Plurianual Participativo - PPA 2024-2027, instituído pela Lei nº 14.647, de 26 de dezembro de 2023. Salvador, 2024a.
14. _____. Secretaria do Planejamento. Balanço do PPA Participativo 2024-2027 estado da Bahia. Apresentação do Power Point. Acesso local CEPT/Seplan. 14 p. 2024b.
15. BAPTISTA, Celeste Maria Philigret. A intervenção planejada do estado: uma interpretação do caso baiano. 1978. 67 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1978.
16. BARBOSA, Sheila Cristina T.; COUTO, Leandro F. Apresentação. *In*: _____ (Orgs.). Planejamento Governamental: Planos Plurianuais em crise. n.1, Brasília: Ipea. 2021, p. 5-7.

17. BRASIL. Decreto nº 11.558 de 13 de junho de 2023. Dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

18. CARDOSO JR. José Celso (org). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. volume 4. Brasília: IPEA, 2011a.

19. _____. Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Brasília: Ipea, 2011b.

20. _____. Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. *In*: _____. (Org). Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir. Brasília: Ipea, 2015.

21. COUTO, Leandro Freitas. Faces e Funções: o (des)uso do PPA a partir de suas funcionalidades e a instabilidade orçamentária. *In*: BARBOSA, Sheila Cristina T.; COUTO, Leandro F. (orgs.). Planejamento Governamental: Planos Plurianuais em crise. n.1, Brasília: Ipea, 2021, p. 19-28.

22. DIAS, Darli de Souza. Monitoramento. *In*: DE CASTRO, Carmem Lúcia F., GONTIJO, Cynthia Rúbia B., AMABILE, Antônio Eduardo de N. (orgs.). Dicionário de Políticas Públicas. v. 1. Barbacena: EdUEMG, 2012.

23. GIACOMONI, James. Orçamento público. 15 ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

24. HUERTAS, Franco. O método PES: entrevista com Carlos Matus. São Paulo: Fundap, 1996.

25. IPEA. Relatório final na Bahia, do projeto Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas: REDE-IPEA (2013). Acessível em: https://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/termo_referencia/relatorio_pesquisa_bahia.pdf

26. JANNUZZI, Paulo de M. *et. al.* Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são Pouca saúde e muita saúva, os males do Brasil são. *In*: Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais. Caderno EIAPP – Brasília: ENAP, 2009, p. 101 - 138.

27. _____. Monitoramento analítico como ferramenta para aprimoramento da gestão de programas sociais. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação, v. 1, jan-jun 2011, p. 36-65.

28. _____. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. Estudos em Avaliação Educacional, v. 25, n. 58, p. 22-42, 2014.

29. JUNQUEIRA, Alexandre Vasconcelos; ALMEIDA, Patrícia Oliveira Borges da S.; PINTO, Fabiane Louise B.; PRESÍDIO, Maria Aparecida F. de Almeida. Contextualização e integração do Acompanhamento da Gestão dos Serviços Públicos e Políticas Públicas, relato de uma experiência Subnacional. *In*: XI Congresso Consad de Gestão Pública, 2022, Anais eletrônicos [...]. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/ccdgp2022/525703-contextualizacao-e-integracao-do-acompanhamento-da-gestao-dos-servicos--publicos-e-politicas-publicas-relato-de-u/>. Acesso em: 23 nov. 2023.

30. LIMA, Luciana Leite; PAPI, Luciana Pazini (orgs.) Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados. Porto Alegre: Jacarta, 2020.

31. MATUS, Carlos. Politica, planejamento e governo. Tomo 1 e 2. Brasília: IPEA, 1993.

32. _____. Estratégia, poder e planejamento. São Paulo: EDUSP, 1996.

33. MELO, Elton Bernardo Bandeira de; NETO, Rafael Martins; SILVA, Marcos de Souza. Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Brasília, v. 2, nº 1, p. 5-23, 2012.

34. PAULO, Luiz Fernando Arantes. A Encruzilhada do Plano Plurianual: entre a extinção e o fortalecimento. *In*: BARBOSA, Sheila Cristina T.; COUTO, Leandro F. (Orgs.). Planejamento Governamental: Planos Plurianuais em crise. n.1, Brasília: Ipea. 2021, p. 11-18.

35. PINTO, Fabiane Louise B.; PRESÍDIO, Maria Aparecida F. de A.; LIMA, Jamille S. dos S.; JUNQUEIRA, Alexandre V.; CARVALHO, Maria Lúcia C. de. Reorientação da Metodologia de Monitoramento de Programas de Governo: A experiência da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. *In*: V Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social - EMAPEGS. Anais eletrônicos [...] Lavras: UFLA, 2015a. [n.p.] Disponível em: http://www.emapegs.ufla.br/2015b/. Acesso em: 21 nov. 2023.

36. _____; PRESÍDIO, Maria Aparecida F. de A.; LIMA, Jamille S. dos S.; CARVALHO, Maria Lúcia C. de. Metodologia de Reorientação da Metodologia de Monitoramento de Programas de Governo: A experiencia da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. *In*: Comunicación VI Congreso Internacional em Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2015, Madrid. Anais eletrônicos [...] Madrid: GIGAPP, 2015b. [n.p.] Disponível em: http://www.gigapp.org/index.php/congreso/congreso-2015/290-autores-en-programa-definitivo-gigapp2015a. Acesso em: 21 nov. 2023.

37. _____; JUNQUEIRA, Alexandre Vasconcelos; PRESÍDIO, Maria Aparecida F. de Almeida; ALMEIDA, Patrícia O. Borges da Silva. Acompanhamento da Gestão dos Serviços Públicos e Políticas Públicas, relato de uma experiência Subnacional. *In*: IX ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA ANPAD, EnAPG 2022. São Paulo. Anais eletrônicos, 2022.

38. POMPONET, André Silva. Plano plurianual participativo 2008-2011 na Bahia: uma análise. 2012. 140 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

39. PRESÍDIO, Maria Aparecida F. de A.; PINTO, Fabiane Louise B.; LIMA, Jamille S. dos S.; JUNQUEIRA, Alexandre V.; CARVALHO, Maria Lúcia C. de. Metodologia de Aprendizados com a expansão da Rede de M&A: a experiência da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. 2014a. Apresentação de Power Point no II Seminário Nordeste da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Disponível em: http://slideplayer.com.br/slide/2479833/. Acesso em: 21 nov. 2023.

40. _____; PINTO, Fabiane Louise B.; LIMA, Jamille S. dos S.; JUNQUEIRA, Alexandre V.; CARVALHO, Maria Lúcia C. de. Reorientação da Metodologia de Monitoramento de Programas de Governo: A experiência da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. Pôster apresentado no VI Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Porto Alegre, 2014b.

41. _____; PINTO, Fabiane Louise B.; LIMA, Jamille Santos dos S.; JUNQUEIRA, Alexandre Vasconcelos; FERREIRA, Ana Suely Queiroz; CARVALHO, Maria Lúcia C. de. Metodologia de Monitoramento de Programas de Governo: Reorientando caminhos para a construção de novos processos, a experiência de uma Secretaria de Planejamento Estadual. *In*: I Congresso Brasileiro de Gestão Governamental (GESGOV), 2015, Goiânia. Anais[...] Goiânia: Sindicato dos Gestores Governamentais de Goiás, 2015. [n.p.].

42. _____; PINTO, Fabiane Louise B.; LIMA, Jamille Santos dos S.; JUNQUEIRA, Alexandre Vasconcelos; FERREIRA, Ana Suely Queiroz; NEUHAUS, Dora. Metodologia de. Sistemática de Monitoramento de Programas de Governo – Caminhos para a construção de Novos Processos: a experiência da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia. *In*: IX Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2016, Brasília. Anais eletrônicos [...] Brasília: CONSAD, 2016. [n.p.]. Disponível em: https://www.consad.org.br/eventos/congressos/ix-congresso-consad-de-gestao-publica/. Acesso em: 21 nov. 2023.

43. RODRIGUES, Roberto Wagner. Monitoramento. *In*: BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para a formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 119-122.

44. RUA, Maria das Graças. Avaliação de Políticas, Programas e Projetos: Notas Introdutórias (versão atualizada em 2010). Brasília: Enap, 2010, p. 1-37.

45. SANTOS, Flavio Rosendo dos; JANKOSKI, Andréa Roseli Moreira C.; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; RASOTO, Vanessa Ishikawa. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. Revista do Serviço Público, v. 68, n. 1, p. 191-212, 2017.

46. SANTOS, Guilherme Kraus dos; RAUPP, Fabiano Maury. Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 6, p. 1429-1451, 2015.

47. SANTOS, Milton. Economia espacial: críticas e alternativas. São Paulo: Editora HUCITEC, 1979.

48. _____. Espaço & Método. São Paulo: Nobel, 1985.

49. _____. Técnica, espaço e tempo: Globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Editora HUCITEC, 1994.

50. SILVA, Ninon Fonseca F. Políticas Públicas e Recursos Orçamentários: uma análise dos planos plurianuais do governo da Bahia 2004-2011. 2012. 181 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

51. VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. Avaliação de programas e transparência da gestão pública. Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais, Brasília; ENAP, Brasília, 2009.

52. WASQUES, Renato Nataniel. O pensamento de Celso Furtado sobre Estado e planejamento. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, p. 156-181, 2021.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Orçamento mulher: da lei ao resultado

- **Graciely Ribeiro Correa**
  Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Mato Grosso, BRASIL
  E-mail:graciely.correa@sefaz.mt.gov.br
- **Angélica Auler Galvão de Barros**
  Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Mato Grosso, BRASIL
  E-mail:angelica.barros@sefaz.mt.gov.br
- **Vinia Paula Rodrigues Stocco**
  Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Mato Grosso, BRASIL
  E-mail:vinia.stocco@sefaz.mt.gov.br
- **Ricardo Roberto de Almeida Capistrano**
  Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Mato Grosso, BRASIL
  E-mail:ricardo.capistrano@sefaz.mt.gov.br

Resumo

O Orçamento Mulher MT é o relatório de Gestão Orçamentária voltada para as mulheres mato-grossenses, da programação orçamentária das políticas públicas executada pelo Governo do Estado de Mato Grosso, em ações governamentais de caráter exclusivo às "Mulheres" e outras de impactos relevantes à promoção da igualdade de gênero.

As Leis e os Planos Orçamentários são conhecidos pelos seus atributos financeiros e contábil, pouco transparente no que diz respeito aos seus aspectos de priorização de políticas públicas da agenda de Governo.

O grande desafio é conciliar o ciclo das políticas públicas com o ciclo do sistema orçamentário, de modo a apresentar as sequências das atividades e os processos das receitas e despesas públicas, pautada na participação social e transparência, para dispor bens e serviços públicos aceitáveis ao valor que a sociedade esteja disposta a financiar.

A demonstração do orçamento público por tema é um mecanismo viável de aprimoramento da Governança Orçamentária para Resultado, pois permite visualizar "um recorte" no projeto e Lei Orçamentária Anual e sua execução financeira e contábil das políticas públicas programadas.

As instituições internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas (ONU) são estruturadas por países e parceiros que buscam promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental, materializado em divulgações de métricas e metodologias adotadas pelo membros que alcançaram êxitos nos resultados financeiros e patrimonial, constatado no crescimento do seu PIB oriundo de bons investimentos aplicados com participação popular e transparência.

A Instituição metodológica que contextualiza a programação orçamentária (estatístico, dados econômicos, financeiro e contábil) com aspectos avaliativos de possíveis resultados e impactos para um determinado tema de abrangência macro e microterritório nacional, é exemplo da atuação desses organismos internacionais para o sistema orçamentário.

No momento de coleta e classificação de dados e informações orçamentárias é possível identificar assertividade ou ausência de diagnósticos econômicos e sociais de base para elaboração dos planos e lei orçamentária, bem como, na fase de execução constatar a eficiência, eficácia e efetividade dos gastos.

Dispor em tempo hábil aos gestores públicos o extrato da sua gestão orçamentária permite repensar as metas e prioridades das ações governamentais e até mesmo institucionais, e quando aliado a participação social, comunica e viabiliza atuação conjunta do Estado e população no enfrentamento de cenários complexos, caóticos, colapsados e de ameaças significativas à sociedade.

Outro ponto relevante do orçamento temático, é a capacidade de equalizar o desempenho do planejamento de médio e curto prazo governamental ao planejamento de longo prazo do Estado.

Palavras-chave: Orçamento Mulher; Participação Social e Transparência.

1. INTRODUÇÃO

Apresentar as Leis e os Planos Orçamentários da concepção "políticas públicas" à estrutura programática financeira e contábil, em linguagem simples e inclusiva, de forma que atenda os princípios orçamentários com ênfase a transparência e participação social, é o grande desafio mundial.

Os Organismos internacionais e as instituições públicas nacionais buscam firmar parcerias com intuito de construir políticas públicas sustentáveis: econômica, social e ambiental, para enfrentamento de problemas sociais complexos.

O primeiro desafio sem dúvida nenhuma é reunir dados e informações que evidenciem cenários para enfrentamento de problemas sociais; em sequência relacionar e pactuar metas factíveis de intervenções governamentais e por fim ajustar as ações governamentais para que sejam exequíveis em tempo hábil e alcancem os resultados esperados.

O Orçamento Mulher MT é o relatório que apresenta a Gestão Orçamentária voltada para o tema mulher da programação orçamentária executada em ações governamentais de caráter exclusivo às Mulheres e outras de impactos relevantes à promoção da igualdade de gênero.

A apresentação dos resultados da gestão orçamentária por exercício de forma temática desde o seu aspecto político ao sistema orçamentário, já vinha sendo adotada no Governo Federal desde 2021 por determinação em Lei de Diretrizes Orçamentária, mas no Estado de Mato Grosso a determinação da mesma Lei ocorre somente no exercício de 2024 por iniciativa de emenda parlamentar.

A utilização da linguagem simples, acessível e inclusiva utilizada no relatório temático, permite que a população participe e atue no poder de cidadania, alicerce e base constitucionais: Controle, Transparência, Participação e Controle Social.

O que determinou ao gestor público identificar os resultados alcançados de curto prazo, relacionar com sua agenda de governo de médio prazo e evidenciar o seu governo no planejamento de Estado no plano de longo prazo.

A utilização da linguagem simples, acessível e inclusiva utilizada no relatório temático, permite que o gestor público comunique melhor os resultados dos seus planos de curto e médio prazo, além de evidenciar a sua gestão no planejamento de longo prazo estadual; e do outro lado, a população participa ativamente na construção e execução das políticas públicas que ela tem condições de financiar no Controle, Transparência, Participação e Controle Social.

Este estudo apresenta a situação atual do Estado de Mato Grosso no contexto de orçamento temático, no modelo de Governança Orçamentária orientada para resultados, pauta em Participação Social e Transparência.

2. OBJETIVOS

Apresentar o orçamento temático do Estado de Mato Grosso baseado nas métricas e metodologias adotadas pelo Governo Federal, Câmara dos Deputados sob a consultoria e parceria de organismos internacionais.

A Lei Estadual nº 12.299, de 24 de outubro de 2023, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024, foi publicada com a obrigatoriedade de se publicar o Relatório Anual da execução orçamentária do Orçamento Mulher. Tal iniciativa se deu por emenda parlamentar, a fim de evidenciar e acompanhar os programas e ações voltados para as mulheres.

> " Art. 28 Deve ser divulgado, nos sítios eletrônicos pelo Poder Executivo até o dia 30 de abril de 2024, o relatório anual referente ao exercício anterior da execução orçamentária do Orçamento Mulher, com segmentação das programações orçamentárias expressamente voltadas às mulheres em caráter exclusivo, das que tenham mulheres como parte do público-alvo declarado e das que não tenham as mulheres como público-alvo exclusivo ou parcial, mas que tenham impacto positivo ou negativo relevante sobre a desigualdade de gênero, com notas explicativas dos tipos e pesos do impacto.
> Parágrafo único O Poder Executivo deve adotar providências com vistas a elaborar metodologia de acompanhamento dos programas e ações destinados às mulheres com vistas à apuração e divulgação do Orçamento Mulher. "

Ou seja, dispor de um relatório com dados e informações orçamentárias do ano de 2023, formatado por uma metodologia possível de avaliar resultados e impactos de políticas públicas voltadas para as mulheres da gestão orçamentária estadual, em uma linguagem mais simples e inclusiva, com a denominação de Orçamento Mulher.

3. METODOLOGIA

A elaboração do relatório baseou-se na metodologia adotado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) do relatório *"A mulher no orçamento 2022"*, o relatório do Senado Federal *"A mulher no orçamento: evidências sobre transparência, materialidade, transversalidade, desempenho do orçamento sensível a gênero no governo federal no período de 2019 a 2023"*, e o documento da Assembleia Legislativa de Mato Grosso - AL/MT/CIAFO "Marco Referencial do Guia para elaboração do *Orçamento Mulher"*.

Os dados e informações foram extraídos do sistema Oficial Estadual - Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso FIPLAN, coletados pelo sistema de busca do Plano de Trabalho (PTA), instrumento de gestão estadual de planejamento das ações governamentais finalísticas; e com a participação de todas as Unidades Orçamentárias Estaduais, em reuniões híbridas para validação do conteúdo do relatório (classificação de Autonomia e Tipologia de Gasto).

As Classificações de Autonomia e Tipologia de Gasto Público são propostas das experiências e recomendações internacionais como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), ONU-Mulheres do modelo da Austrália e Argentina. Também foram considerados a experiência brasileira, em especial do Governo Federal, referências do Marco Referencial do Guia para elaboração do *Orçamento Mulher da AL*MT/CIAFO.

O modelo propõe identificar, quantificar e classificar o orçamento de gastos públicos com perspectiva de gêneros em nível de dotações orçamentárias que se destinam aos programas de governo que buscam reduzir as desigualdades de gênero, visibilização e institucionalização das políticas públicas para as mulheres; e o monitoramento dos recursos destinados para o aperfeiçoamento da formulação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

A classificação de autonomia é dividida em quatro classes: *Econômica, Física, Tomada de Decisões e Acesso a Direitos - moradia, transporte, cultura e lazer* no nível da programação dos programas de governo. Já a Tipologia de Gasto Público é dividida em: *Específica, Intersecção e Ampliada* na fase de programação orçamentária, financeira e contábil.

- **Autonomia Econômica:** ações governamentais orientadas para melhorar a inserção da mulher no mercado de trabalho e gerar certas condições de acesso ao mercado; são relevantes as ações que contribuam para diminuir os trabalhos de cuidados realizados pelas mulheres.

- **Autonomia Física:** possui dois eixos centrais, o respeito aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres e as ações destinadas a atender a problemática da violência de gênero.

- **Autonomia Tomadas de decisões:** refere-se à presença das mulheres nos distintos postos hierárquicos do Estado e as medidas orientadas para promover sua participação plena e em igualdade de condições. Incluem-se nesta categoria programas que fortaleçam os mecanismos institucionais para promover a participação das mulheres nos cargos de direção, tal como Lei de Paridade de Gênero.

- **Autonomia Acesso a direitos - moradia, transporte, cultura e lazer:** o acesso das mulheres ao espaço público depende de políticas que garantam

uma habitação de qualidade, seu livre trânsito de forma segura, o direito de tomar parte da vida cultural da comunidade e a possibilidade de descansar e se divertir em locais providos de estrutura física adequada[1].

- **As despesas classificadas com gasto público Específico:** compreende os Programas e ações governamentais expressamente voltadas às mulheres em caráter exclusivo.

- **As Despesas classificadas na categoria de gasto público Ampliado:** consiste nos Programas e ações governamentais desenhadas sem preocupação com a redução das desigualdades de gênero, mas que ocasionam melhoria nas condições de vida das mulheres.

- **As despesas classificadas na categoria de intersecção:** compõem os Programas e ações governamentais não desenhadas exclusivamente para as mulheres, porém com responsabilidade ou benefício atribuído ao público feminino, expresso ou não em subação e/ou tarefa detalhada no Plano de Trabalho Anual (PTA).

O relatório *Orçamento Mulher MT 2024 ano base 2023*, expandiu seu escopo de dados e informações com objetivo de fundamentar futuros estudos e relatórios sensível a gêneros e outros temas. Nesse sentido, o relatório apresenta um retrato estatístico do perfil da mulher mato-grossense e a participação social e transparência:

Retrato estatístico do perfil mulher mato-grossense, trata-se dos seguintes conteúdos:

- **População (estrutura demográfica) mato-grossense:** abrangendo dados demográficos (estrutura populacional com número de mulher e homem, IDH feminino, taxa de fecundidade, registros de nascimentos, relação de casamento e divórcios, feminicídios, entre outros indicadores).

- **Mercado de Trabalho:** análise da inserção feminina;

- **Distribuição das preferências[2] femininas nos cursos de graduação presencial no Brasil em 2022;**

- **Violência contra a mulher:** dados e informações; e

- **Mulheres em espaços de poder e decisão na administração pública do Estado de Mato Grosso:** apresentando quadros com números absolutos e índices de servidores públicos de todos os Poderes e Órgãos Autônomos, bem como em cargos de confiança/comissionados.

No que tange à Participação Social e Transparência, a equipe técnica do Orçamento Mulher MT 2024 ano base 2023 priorizou a exposição de informações e dados orçamentários de forma aberta, transparente e inclusiva. O intuito foi fomentar a participação social em debates realistas, o que motivou a participação em eventos sobre a temática da mulher e a contribuição para classificação das ações governamentais sob o prisma das Autonomias (econômica, física, tomada de decisão e acesso aos direitos).

A participação social evidenciada no relatório *Orçamento Mulher MT 2024 ano base 2023* se manifestou na atuação da equipe técnica responsável em fóruns e seminários que abordaram o enfrentamento à violência contra as mulheres, envolvendo a administração pública e sociedade civil.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A transparência dos instrumentos de planejamento Estadual (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamento Anual) sob a ótica técnica financeira e contábil se relacionam bem e são bem avaliadas. Além disso, quando bem executadas conseguem responder e evidenciar a contribuição governamental no enfrentamento de problema social complexo como por exemplo o "Feminicídio", caso de morte de mulheres motivado por violência ou preconceitos de gênero", problemática mencionada no planejamento de Longo Prazo de quase ou na maioria dos Estados.

O *Orçamento Mulher MT 2024 ano base 2023* menciona a situação do Feminicídio do Estado de

1 Conceito adotado no relatório "A mulher no Orçamento 2022", do Ministério do Planejamento e Orçamento, p. 26, 2023.

2 "Apresentação gráfica das preferências femininas em cursos de graduação elaborado pela Superintendência de Estudos Orçamentários - SEP/ Secretaria Adjunta do Orçamento Estadual - SAOR/ Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso - SEFAZ, Relatório do Orçamento Mulher MT 2024.

Mato Grosso no cenário nacional, a fim de criar uma referência de final do Plano Plurianual (2020-2023) do que foi programado e sua execução orçamentária e relacionar com outros indicadores mais utilizados para evidenciar atuação governamental estadual nas políticas públicas exclusivas ou voltadas para as mulheres mato-grossenses.

O maior montante orçamentário programado[3] para o ano de 2023 das ações governamentais destinadas para as mulheres mato-grossense por área de política pública ficou *Social* R$ 3.795 bilhões[4],seguido da área *Instrumental e Poderes* com R$ 965.939 milhões, aqui o Poder Judiciário tem o maior volume e na área *Econômico Ambiental* R$ 694.852 milhões.

Diante dos resultados o *Orçamento Mulher MT* tornou-se insumo/produto para os processos de elaboração, execução e avaliação orçamentária:

Incorporado na fase de elaboração do projeto de Lei Orçamentário Anual de 2025[5], como apresentação das técnicas e entendimentos das qualificações das políticas públicas estratégicas;

Pauta de contribuição popular na Consulta Pública do projeto de Lei Orçamentária 2025[6], com destaque de contribuições e sugestões social para políticas públicas para as mulheres nas áreas:

- **Assistência Social –** "mais prioridade e mais orçamentos para as mulheres"; e
- **Segurança Pública –** "operações de combate ao crime organizado, ações e operações conjuntas no combate, prevenção e repressão às drogas e ações de enfrentamento a violência contra as mulheres".

Análise de Políticas Públicas[7], apresenta o relatório da avaliação da política em até 90 (noventa) dias após a publicação do Demonstrativo de Contas Anuais - DCA junto à consolidação das contas públicas, efetuada pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

> "Art. 5º Em observância ao disposto no § 16 do art. 37 da Constituição Federal e na alínea "e" do inciso I do art. 4º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 - LRF, o Poder Executivo deverá realizar avaliação de impacto econômico e social das políticas públicas constantes do Anexo de Metas e Prioridades, inclusive com a divulgação do objeto a ser avaliado por meio da publicação do plano de avaliação e dos resultados alcançados e da apuração do retorno econômico, quando couber".

Agenda CIDADÃO, ferramenta implementada desde agosto de 2024 que mostra os compromissos dos agentes públicos da Secretaria Adjunta do Orçamento Estadual, com objetivo de atender o princípio da transparência e disponibilizar à população os compromissos e atuação dos gestores públicos. A agenda cidadã segue a Lei de Acesso à Informação (Lei Estadual nº 12.527/2011), que exige informações públicas divulgadas**.**

Realização e Participação de eventos sobre orçamento público e orçamento temático: seminário dos Conselhos Estaduais e Órgãos congêneres, e entidades acadêmicas.

A divulgação do relatório *Orçamento Mulher MT 2024 ano base 2023* impulsionou a participação do Estado de Mato Grosso em diversos eventos (seminários, fóruns, roda de reflexão e redes) de âmbito regional e nacional sobre orçamento temático sensível a gênero "Mulher".

A Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), em setembro de 2024, foi a primeira instituição a divulgar o Orçamento Mulher MT durante o seminário do Orçamento Sensível a Gênero, oferecendo espaço para o Estado de Mato Grosso apresentar seu trabalho. Essa participação facilitou a integração na Rede do Orçamento Mulher da Câmara dos Deputados e a ampliação de Rede de contatos entre estados e municípios que já atuam com orçamento sensível a gênero e outros temas abordados pelos Objetivos de Desenvolvimento Social (ODS).

Outra destaque o *I Fórum Mato-Grossense pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher*, uma ação do projeto de extensão universitária VIVA - Voz, Valorização e Acolhimento às Mulheres, coordenado pelo Departamento de Psicologia da Universidade

3 valores apresentados no relatório "Orçamento Mulher MT", do Estado de Mato Grosso, p. 23, 2024.

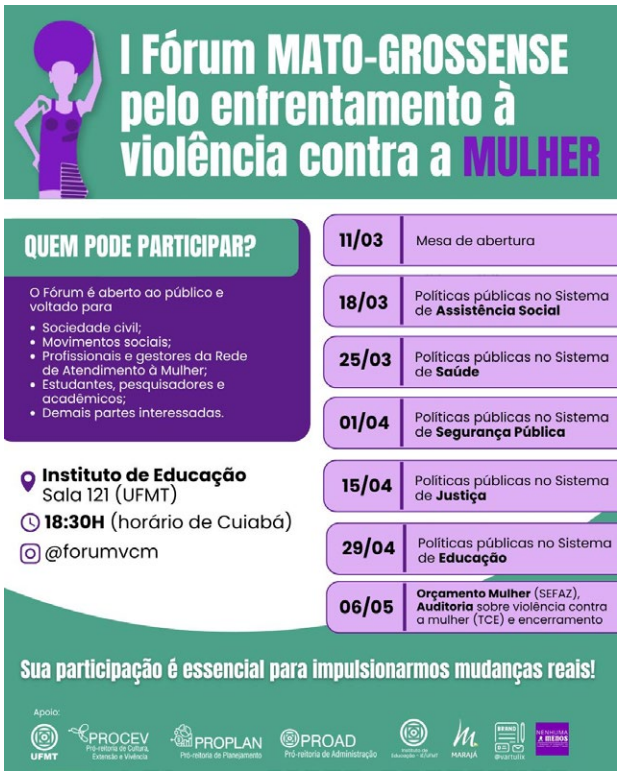
4 Observação: A Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania que possui ações governamentais ligadas à inclusão e a capacitação de pessoas para o mercado de trabalho classificadas na autonomia econômica.

5 Portaria Conjunta n 39/2024/SEPLAG/SEFAZ, ANEXO I, fase 3.

6 Edital de convocação de consulta pública do projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2025**.**

7 Art. 5º, Lei nº 12.702 de 21 de outubro de 2024 - LDO 2024.

Federal de Mato Grosso - UFMT, no período de março a maio de 2025, com objetivo promover um espaço de diálogo entre mulheres da sociedade civil, movimentos sociais, profissionais e gestores das redes de atendimento, pesquisadoras e demais interessados, visando fortalecer a participação social e aprimorar as políticas públicas já existentes.



Fonte: Departamento de Psicologia da Universidade Federal de Mato Grosso - UFMT.

A Escola Superior de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e ABMCJ - Associação Brasileira das Mulheres da Carreira Jurídica ministram o curso "*É DA NOSSA CONTA, Orçamento Mulher*", com o objetivo de sensibilizar os agentes públicos sobre a importância da destinação de orçamento público, com foco na perspectiva de gênero, contribuindo para o fortalecimento do controle social e a promoção de políticas públicas mais equitativas.

Fonte: Escola Superior de Contas - Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

A Participação Social e Transparência no sistema orçamentário Estadual são estratégias do Governo e Estado em processo de aprimoramento e modernização financiado pelo Programa PROFISCO II[8]. A Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso por meio da Secretaria Adjunta do Orçamento Estadual implementou iniciativas e projetos resultantes das informações evidenciado no *Orçamento Mulher 2024 ano base 2023*:

- Iniciativa de integrar o relatório *Orçamento Mulher MT* na estrutura da Lei de Diretrizes Orçamentária Estadual;
- Instituir o Grupo de Trabalho Permanente do Orçamento Temático e Sensível a Gênero (GTP - OTSG) para aprimorar a Governança Orçamentária Estadual[9];
- Incluir o orçamento temático no Programa de modernização da Gestão Fiscal do Estado de Mato Grosso (PROFISCO II - MT) no produto *Modelo*

8 O Programa de Apoio à Gestão dos Fiscos do Brasil – PROFISCO-III é um Programa proposto pelo Governo Federal por intermédio do Ministério da Fazenda para financiar projetos de investimentos para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, na forma da Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

9 Portaria nº41/GSF/SEFAZ-MT-2025.

de Planejamento Orçamentário Orientado para Resultado Implantado.

- Intensificar atuação em Rede de Enfrentamento e Sensibilização a gênero estadual e nacional;
- Participar da Rede Orçamento Mulher da Secretaria da Mulher na Câmara dos Deputados, estabelecida pela Portaria nº5, de 03/08/2023;
- Intensificar estudos e mecanismo de diagnósticos de enfrentamento de questões sociais, como a Auditoria *Operacional sobre Violência contra Mulher*, realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, período: 1º trimestre de 2024 com prazo de término para maio de 2025.

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

Fortalecer capacitações e participações em Rede e Eventos de caráter sensibilizador a problemáticas sociais.

A 1ª Reunião Técnica do Relatório "A Mulher no Orçamento 2025, ano base 2024" (conf. disposto no inciso VI, § 1º do art. 18 da Lei Estadual 12.722/2024 - LDO 2025) com objetivo apresentar a metodologia e métricas de trabalhos do Orçamento Mulher MT e sensibilizar a equipe técnica de Planejamento, Orçamento e o Núcleo Estratégico dos Poderes e Órgãos autônomos do Estado de Mato Grosso.

Os palestrantes são atuantes no Enfrentamento contra a violência doméstica e contra as mulheres do Estado de Mato Grosso.

Foto: Assessoria de comunicação - Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania - SETASC/MT - 1ª Reunião Técnica "A Mulher no Orçamento 2025, ano base 2024", auditório Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso - SEDUC MT.

Foto: Rosana Leite, Defensora Pública MT, Coordenadora da NUDEM, foto: Flávio Costa, Assessoria de Comunicação -SEFAZ MT.

Foto: Marcos Pires, Juiz de Direito, juiz titular da Segunda Vara Especializada de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher da Capital, foto: Vinia Paula Stocco, Orçamento Estadual -SEFAZ MT.

Foto: Vinia Paula Stocco - Orçamento Estadual, 1ª Reunião Técnica "A Mulher no Orçamento 2025, ano base 2024", auditório Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso - SEDUC MT.

Foto: Grasielle Paes, Coronel PM/MT, Secretária de Estado de Assistência Social e Cidadania - SETASC MT, foto: Vinia Paula Stocco, Orçamento Estadual -SEFAZ MT.

Foto: Monalisa Furlan, Tenente, Coronel PM/MT, Coordenadora do Gabinete de Gestão Integrada/ da Secretaria de Estado de Segurança Pública – SESP MT, foto: Vinia Paula Stocco, Orçamento Estadual -SEFAZ MT.

A Transparência de dados e informações orçamentários estão nos elencadas nos projetos orçamentários:

Marcações de programas de governo e ações governamentais no sistema Oficial Estadual - Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso FIPLAN; e

Construção da plataforma digital para a sociedade da governança orçamentária estadual em parceria com a Corregedoria Geral de Mato Grosso, órgão estadual gestor da transparência pública do Estado de Mato Grosso.

Ficou constatado no *Orçamento Mulher 2024 ano base 2023* que os homens representam a maioria na administração pública estadual, com maior concentração no Poder Legislativo e menor representatividade no Ministério Público. Em contrapartida, a participação feminina segue uma dinâmica inversamente proporcional: menor número de mulheres no Poder Legislativo (Casa do Povo) e maior destaque na estrutura independente do Ministério Público, órgão responsável pela manutenção da ordem jurídica do Estado.

Tabela 1 – Quantitativo de servidores na Administração Pública de Mato Grosso

Poderes e Órgãos Autônomos	Total	Gênero		%	
		Homem	Mulher	Homem	Mulher
Executivo	78359	46177	32182	58,9%	41,1%
TJMT	4838	2933	1905	60,6%	39,4%
ALMT	2228	975	1253	43,8%	56,2%
TCE/MT	954	510	444	53,5%	46,5%
Defensoria Pública	741	398	343	53,7%	46,3%
Ministério Público	1267	472	795	37,3%	62,7%
Total	**88387**	**51465**	**36922**	**58,2%**	**41,8%**

Fonte: GAB. SAOR/SEFAZ (Obs.: informações das unidades administrativas dos Poderes e Órgãos autônomos).

As mulheres alcançam posições de destaque nos cargos comissionados e de confiança estratégicos e táticos organizacionais do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, enquanto apresentam menor representatividade no Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso.

Tabela 2 – Quantitativo de servidores em cargos de confiança e comissionados por Poderes e Órgãos autônomos de Mato Grosso

Poderes e Órgãos Autônomos	Total	Gênero		%	
		Homem	Mulher	Homem	Mulher
Executivo	4196	2149	2047	51,2%	48,8%
TJMT	171	100	71	58,2%	41,5%
ALMT	2228	1253	975	56,2%	43,8%
TCE/MT	585	253	332	43,2%	56,8%
Defensoria Pública	99	49	50	49,5%	50,5%
Ministério Público	49	27	22	55,1%	44,9%
Total	**7328**	**3831**	**3497**	**52,3%**	**47,7%**

Fonte: GAB. SAOR/SEFAZ (Obs.: informações das unidades administrativas dos Poderes e Órgãos autônomos).

De modo geral, os homens predominam em número e na ocupação de cargos de confiança e comissionados na administração pública estadual, com disparidades mais acentuadas em alguns poderes ou órgãos autônomos.

A classificação por autonomias da estrutura programática no ano de 2023, apresentada no relatório *Orçamento Mulher MT 2024 ano base 2023*, revela que, dos 60 programas de governo, 52 interagem com políticas públicas voltadas para mulheres. Do total, de 494 ações governamentais, 343 foram executadas em prol dessas políticas públicas para as mulheres, sendo 5 (cinco) classificadas como gasto público específico, 125 de intersecção e 213 do tipo ampliado.

Os valores Orçamentários programados para 2023 do Orçamento Fiscal e Seguridade Social totalizaram R$ 30,815 bilhões. Desse montante, R$ 5,456 bilhões foram destinados às ações governamentais específicas, de intersecção e ampliadas para as mulheres, representando 17,7%.

Os valores executados do Orçamento Fiscal e Seguridade Social das ações governamentais específicas, de intersecção e ampliadas às mulheres tiveram um reforço orçamentário de 70,96%, alcançando R$ 9,328 bilhões. Deste valor, R$ 8,420 bilhões foram empenhados, R$ 6,447 bilhões liquidados, R$ 6,382 bilhões pagos e R$ 2,058 bilhões inscritos em Resto a Pagar (processados e não Processados, com lastro financeiro).

Com marcadores de programas e ações governamentais implementados no sistema Oficial Estadual - Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso FIPLAN será possível relacionarmos as políticas públicas para as mulheres em todos os tipos de gastos públicos em nível macro e micro dados dos registros do sistema Orçamentário Estadual.

Outro ponto importante, dos quadros de número de servidores estaduais e cargos de confiança e comissionados, proporcionam planejamento da estrutura de pessoal e implementação de inovações nas atividades e processos administrativos, planos de carreiras e desenvolvimento humano.

O sistema orçamentário estadual pautado na participação social e transparência, de modo a dispor de bens e serviços públicos aceitáveis à capacidade de financiamento da população, também foi evidenciado no *Orçamento Mulher MT 2024 ano base 2023*, em que do valor total programado de R$ 5,456 bilhões, com reforço orçamentário chegou em R$ 9,328 bilhões e desse R$ 8,420 bilhões empenhado. Para responder o reforço orçamentário das ações governamentais prioritárias, pode utilizar da ferramenta de alinhamento de Planejamento e Gestão Orçamentário, o Marco Orçamentário de Médio Prazo de Mato Grosso - MOMP MT.

O parágrafo único do art.1º, Lei Estadual nº 12.702, de 21 de outubro de 2024 - LDO 2025, menciona a obrigatoriedade de apresentação do Marco Orçamentário de Médio Prazo.

> "Parágrafo único Integram esta Lei o Anexo de Metas e Prioridades (Anexo I), o Anexo de Metas Fiscais (Anexo II), o Anexo de Riscos Fiscais (Anexo III), em conformidade com o que dispõem os §§ 1º, 2º e 3º do art. 4º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, e os Adendos Quadro Fiscal de Médio Prazo, Marco Orçamentário de Médio Prazo, Renúncia Fiscal e Concurso".

O Marco Orçamentário de Médio Prazo de Mato Grosso - MOMP MT é uma ferramenta que alinha o planejamento, disciplina fiscal e transparência, contribuindo para a sustentabilidade financeira e eficiência na gestão pública. O modelo define metas fiscais e limites de despesas, considerando riscos e sustentabilidade das políticas públicas.

Em Mato Grosso o modelo utilizado é misto, em que os tetos de despesas são definidos com base na execução passada e informações estratégicas dos órgãos executores, no período de curto prazo.

O MOMP MT está em seu 3º ciclo especial da LOA 2024 (período de estudo: janeiro e setembro de 2024), e diante dos desempenhos alcançados (relacionamento da capacidade de planejamento e gestão orçamentária) dos órgãos com ações governamentais prioritárias, listam os melhores desempenhos no ano de 2024:

- 1ª posição: Secretaria de Estado de Comunicação - SECOM, com o melhor desempenho, com uma média geral de 9,28;
- 2º Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores do Estado - Mato Grosso Saúde - MT SAÚDE, com uma média geral de 8,94;
- 3ª posição o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - TCE/MT, com uma média geral de 8,83;

- 4ª posição Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT, com uma média geral de 8,81; e
- 5ª posição: Fundo Estadual de Saúde - FES, uma média geral de 8,76, com destaque na sua capacidade de execução orçamentária, compensando um desempenho relativamente inferior nas outras dimensões.

A programação orçamentária de ações governamentais voltadas para as mulheres em 2023 apresentada no *Orçamento Mulher MT 2024 ano base 2023* na área Social para a Secretaria de Estado de Saúde - SES foi de 44,6% do montante e sua execução 94% do recurso orçamentário disponibilizado foi empenhado e 84% liquidado, o que evidencia a capacidade de execução orçamentária continuada, já que os anos bases de referência dos relatórios são diferentes mas complementares (Orçamento Mulher MT 2023 e MOMP MT 2024).

Em vários artigos da Lei citada acima menciona o Marco Orçamento de Médio Prazo - MOMP, como forma de dar maior aderência ao plano orçamentário com os planos e metas fiscais de médio prazo.

Avaliar o Planejamento com a gestão orçamentária é um fator determinante para a formulação de ações governamentais assertivas; correlacionar a capacidade fiscal estadual com cenários variados decorrentes de intercorrências de mercado ou outros episódios previstos ou não que causem interrupção e/ou indisponibilidade de bens e serviços público são aspectos cruciais. E por tudo já citado constata-se que o Marco Orçamento de Médio Prazo - MOMP é uma ferramenta estratégica para monitoramento e avaliação das políticas públicas voltadas para as mulheres.

5. CONCLUSÃO

O estudo do *Orçamento Mulher MT 2024 ano base 2023* proporcionou informações orçamentárias ainda não visualizadas em outros documentos orçamentários voltados para a sociedade mato-grossense. Identificar desafios sociais e econômicos para enfrentamento de problemas complexos relacionados em ações governamentais mais assertivas, com metas factíveis e possível financiamento ou subsídio são caminhos para equidade de gênero.

O Dispor das informações da Gestão Orçamentária Estadual voltada para as mulheres mato-grossenses conseguiu evidenciar a potência do Orçamento estadual como instrumento real de transparência na relação do Governo e Sociedade para enfrentamento de problemas sociais complexos.

Utilizar-se de métricas e metodologias avaliativas adotadas em outros países e por organismos internacionais, de linguagem mais simples em uma arquitetura rígida financeira e contábil do sistema orçamentário foi desafiador, mas agora após um ano implementado, colhe frutos e começa institucionalizar no atual e no novo modelo de Governança Orçamentária de Mato Grosso orientado para Resultado, pautada na Participação Social e Transparência.

Diante deste estudo, podemos concluir que o Estado de Mato Grosso está empenhado e vem mobilizando a estrutura administrativa estadual (Poderes e Órgãos autônomos) com o tema Mulher e gênero no Orçamento Público, que é o principal legado do Orçamento Mulher MT.

Em linhas gerais, os valores de recursos orçamentários e financeiros programados e executados para financiar as políticas públicas voltadas para as mulheres são suficientes, mas, contudo, ainda não consegue responder aos resultados e impactos das intervenções governamentais no enfrentamento de problema complexo, como por exemplo o feminicídio.

Em resposta a tal constatação, a administração pública estadual está adotando e participando de realização de técnicas, métricas, metodologias, estudos, iniciativas, projetos e mobilizações no estado e nacionalmente, para atuar assertivamente na formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas inclusivas e acessíveis a gênero, respeitando a capacidade financeira de financiamento, a fim de oportunizar desenvolvimento econômico, social e ambiental para o Estado de Mato Grosso.

6. Referências

1. MATO GROSSO, Poder Executivo. LEI Nº 12.299, DE 24 DE OUTUBRO DE 2023.IOMAT MT, 2023.Disponível em: 24 outubro.2023. nº 28.609, p. 5, 2023.

2. (https://iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/17563/#/p:5/e:17563). Acesso em: 30 março.2025.
3. PEREIRA, Rosângela Saldanha; RAMBLA Xavier; SILVA, Kamila Paceliuka; CIRIACO, Cássia Daiane. Transversalidade de gênero e políticas sociais no Orçamento de Mato Grosso.
4. MATO GROSSO. Assembleia Legislativa. Guia para Elaboração do Orçamento Mulher, 2023.Cuiabá: ALMT/CIAFO, 2023.
5. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. A mulher no Orçamento 2022. Brasília, janeiro, 2022.
6. BRASIL. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. A mulher no Orçamento: evidências sobre transparência, materialidade, transversalidade e desempenho do Orçamento sensível a gênero no governo federal no período de 2019 a 2023. Brasília: Senado Federal, 2022.
7. MATO GROSSO, Poder Executivo. Orçamento Mulher. Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso, 2024. Disponível em: 30 abril.2024 (/https://www5.sefaz.mt.gov.br/documents/6071037/11388742/Relat%C3%B3rio+Or%C3%A7amento+Mulher+2023.pdf/37cf2e43-8578-8724-187b-749755355a54?t=1714517160378). Acesso em: 30 março.2025.
8. MATO GROSSO, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; Secretaria de Estado de Fazenda. Portaria Conjunta nº 39/2024/SEPLAG/SEFAZ, ANEXO I. 2024. Disponível em: 3 julho.2024. (http://app1.sefaz.mt.gov.br/sistema/legislacao/legislacaotribut.nsf/173e6c0d2202fdcb03258b1700659f1e/26da6b5e1c293fd703258b4f0062917e?OpenDocument). Acesso em: 17 abril.2025.
9. MATO GROSSO, Secretaria de Estado de Fazenda. EDITAL DE CONVOCAÇÃO-Consulta Pública PLOA-2025. IOMAT MT, 2024. Disponível em: 16 junho.2024. nº 28.763, p. 02,2024.
10. (https://iomat.mt.gov.br/apifront/portal/edicoes/imprimir_materia/1597501/17945?find=%22%22). Acesso em: 17 abril.2025.
11. MATO GROSSO, Poder Executivo. LEI Nº 12.702, DE 21 DE OUTUBRO DE 2024. SEFAZ MT.2024.Disponível em: 20 dezembro.2024.
12. (https://www5.sefaz.mt.gov.br/documents/d/sefaz/lei-n-12-702_derrubada-do-veto-pdf). Acesso em: 17 abril.2025.
13. BRASIL. Ministério da Fazenda. Programa de Apoio à Gestão dos Fiscos do Brasil - PROFISCO. 2023. Disponível em: 31 dezembro.2023.
14. (https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/historico/profisco-1).
15. Acesso em: 10 abril.2025.
16. MATO GROSSO, Secretaria de Estado de Fazenda. Portaria nº 041/GSF/SEFAZ-2025. IOMAT MT,2024. Disponível em: 5 março.2025. nº 28.942, p. 8, 2025.
17. (https://iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/18333/#/p:8/e:18333). Acesso em:10 abril.2025.
18. MATO GROSSO, Secretaria de Estado de Fazenda. Relatório de Monitoramento e Avaliação do Marco Orçamentário de Médio Prazo - MOMP MT. SEFAZ MT,2024.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Plano Estadual de Bioeconomia como instrumento estratégico orientado para promoção da transição econômica estadual

- **Beatriz Teixeira Barbosa Lima**
  Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará, Brasil
  E-mail: beatrizbarbosa.eng@gmail.com
- **Rafael Martins da Silva Cruz**
  Secretaria de Planejamento e Administração do Pará, Brasil
  E-mail: rafaelcruz.seplad@gmail.com
- **Marcel Assis Batista do Nascimento**
  Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará, Brasil
  E-mail:marceltour.semas@gmail.com

Resumo

O artigo tem a finalidade analisar a eficácia do Plano Estadual de Bioeconomia – PlanBio, considerando a sua integração com o Plano Estadual Amazônia Agora – PEAA e Plano Plurianual – PPA e como isso pode contribuir para o fortalecimento da política pública. O PlanBio é uma iniciativa estratégica para transformar a matriz econômica estadual, promovendo desenvolvimento sustentável, inovação e valorização dos ativos socioambientais da Amazônia. O plano é coordenado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS e foi lançado no final de 2022. O PlanBio está ancorado ao PEAA, elemento central nas políticas de desenvolvimento sustentável do governo paraense. Desse modo, o modelo de bioeconomia proposto se baseia na utilização soluções baseadas na natureza para gerar valor agregado, promovendo inovação tecnológica e fortalecendo a inclusão socioeconômica de povos e comunidades locais. Entre os elementos que compõem o PlanBio, está o Plano de Ações, composto por iniciativas governamentais que estão incorporadas ao PPA. O trabalho expõe uma discussão acerca da eficácia do Plano Estadual de Bioeconomia, ao longo dos dois primeiros anos de sua implementação. A pesquisa foi pautada na análise de informações disponíveis em sistemas oficiais do governo estadual. Os resultados apontam, que embora ainda existam obstáculos para o cumprimento das iniciativas propostas, há assertividade no alinhamento entre as políticas e instrumentos de planejamento, pois garante a sustentabilidade das ações e uma gestão pública mais eficiente e estratégica.

Palavras-chave: Bioeconomia; Planejamento Estratégico; PPA; PEAA; Transição Econômica.

1. INTRODUÇÃO

A bioeconomia é uma estratégia que tem sido difundida no mundo para a promoção do desenvolvimento sustentável, pautada em ações, instrumentos e práticas com o intuito de promover com o crescimento econômico baseado na sustentabilidade e valorização tradicional. Essa abordagem busca conciliar o uso sustentável desses recursos com a atividade econômica, promovendo a valorização dos modos de produção locais, dos saberes tradicionais e do patrimônio cultural imaterial da região. Neste enfoque, o Estado do Pará ganha destaque por abrigar uma grande biodiversidade e abundância de recursos naturais, sendo 78% do seu território composto de vegetação nativa e uma das maiores e mais complexas redes hidrográficas do planeta (PARÁ, 2022), diferenciais que se bem aproveitados, permitem sustentabilidade ambiental e justiça social em escala regional e nacional.

Visando consolidar a sustentabilidade de forma integrada aos pilares ambiental, econômico, social e ético, a gestão estadual do Pará tem avançado na elaboração de políticas públicas, planos, programas e projetos estruturantes. Essas ações abrangem diversos setores e áreas, criando bases permanentes para a governança e arranjos institucionais, com o apoio de incentivos e instrumentos econômicos que garantem a segurança jurídica essencial à consolidação de um modelo de desenvolvimento sustentável, em harmonia com as especificidades da região. Assim, vale destacar que o Estado do Pará possui um ambiente institucional favorável para avançar com a agenda de desenvolvimento da bioeconomia na região amazônica (Feltran-Barbieri et al., 2025).

Nesse sentido, reconhecendo como uma estratégia essencial para reduzir os efeitos das mudanças climáticas, o estado do Pará, tem adotado a bioeconomia como um instrumento para impulsionar um modelo de desenvolvimento mais sustentável. Esse esforço se consolidou, em 2021, com o lançamento da Estratégia Estadual de Bioeconomia, e posteriormente, com o Plano Estadual de Bioeconomia – PlanBio, lançado em 2022, representando marcos para as políticas públicas do Pará nessa área e o pioneirismo em âmbito nacional. O Plano Estadual de Bioeconomia do Pará[1], que tem por base a concepção de que a bioeconomia possibilita, para além da produção sustentável e da resiliência climática, um conjunto de ações relacionadas à infraestrutura verde, ao empreendedorismo sustentável, a geração de empregos e renda com potencial de crescimento socioeconômico de baixo carbono (SEMAS, 2023).

O PlanBio busca promover soluções que mitiguem os problemas ambientais, a partir de soluções baseadas na natureza – SbN, promovendo assim, uma transição para uma economia diversificada, que pode proporcionar uma melhora nos processos produtivos locais e da sociobiodiversidade, incentivando a segurança ao patrimônio genético, proteção e valorização dos conhecimentos e cultura dos povos tradicionais. O plano visa promover uma transição na matriz econômica e social paraense.

Diante da vasta biodiversidade da Amazônia e da riqueza cultural presente na região, a bioeconomia se destaca como um mecanismo fundamental para promover um crescimento sustentável alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS estabelecidos pela Organização das Nações Unidas – ONU por meio da Agenda 2030 (Iberdrola, 2025). Como signatário desses compromissos, o governo brasileiro vê na bioeconomia uma estratégia essencial para que o país avance na concretização dessas metas globais de sustentabilidade e o estado do Pará se insere neste arcabouço, uma vez que o estado é um dos que mais desmatam, as estratégias que visam o fomento do desenvolvimento sustentável são pertinentes e notórias. Além disso, o tema faz parte da Iniciativa de Bioeconomia do G20 – IBG, uma proposta apresentada pela presidência brasileira do G20 com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável por meio da bioeconomia (Lopes et al., 2024).

Nesse contexto, para que sejam alcançados os resultados esperados no PlanBio, ou seja, mudança na matriz econômica estadual a partir do desenvolvimento socioeconômico tendo a biodiversidade como aliada estratégica, é de suma relevância que haja alinhamento entre as políticas e instrumentos de planejamento e planejamento estratégico, partindo da compreensão aprofundada do contexto atual e situação futura desejada, sendo possível traçar iniciativas que promoverão maior efetividade nos resultados e eficiência na gestão dos recursos (BRASIL, 2023). Com base nisso, o governo do Pará utilizou como

1 No ano de 2022, foi lançado durante a 27ª Conferência do Clima das Nações Unidas (COP 27), no Egito.

base para o seu Plano de Bioeconomia, a principal plataforma de ações para a redução sustentada do desmatamento no Pará, o Plano Estadual Amazônia Agora – PEAA, o qual o PlanBio compõe os eixos estratégico "Desenvolvimento Socioeconômico de Baixo Carbono". E visando a sustentação e viabilização das ações do PlanBio, suas iniciativas presentes no seu Plano de Ação, estão vinculadas ao Plano Plurianual – PPA.

Assim, para ampliar o entendimento sobre a política de bioeconomia paraense, esta pesquisa se propõe analisar o desempenho do Plano Estadual de Bioeconomia do Pará em seus primeiros anos de implementação, sua integração ao Plano Estadual Amazônia Agora e Plano Plurianual, e como esse alinhamento contribui para o fortalecimento da política pública de bioeconomia do Pará.

2. OBJETIVOS

Para explanar o tema proposto, objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar a eficácia do Plano Estadual de Bioeconomia – PlanBio em seus dois primeiros anos de implementação, considerando sua integração com o Plano Estadual Amazônia Agora – PEAA e o Plano Plurianual – PPA e como essa articulação contribui para o fortalecimento da política pública de bioeconomia no Pará. Como objetivo específico, pretendeu-se: a) Avaliar o grau de integração entre o PlanBio, o PEAA e o PPA, verificando sua coerência e alinhamento estratégico; b) Identificar desafios e avanços na execução das iniciativas do Plano de Ações do PlanBio ao longo dos primeiros dois anos de implementação.

3. METODOLOGIA

Neste escopo, utilizou-se de instrumentos documentais, especificamente do Plano de Bioeconomia do Pará, Plano Estadual Amazônia Agora e do Plano Plurianual do Estado do Pará, com o intuito de averiguar levantamento e exame de normativas, relatórios e informações disponíveis em sistemas oficiais do governo estadual, dentre eles a Plataforma de Monitoramento e Transparência do Plano de Bioeconomia do Pará e Sistema Integrado de Planejamento - Sigplan. O uso deste método é pertinente, conforme pontua Junior et al (2021) o uso do método documental cabe a pesquisa científica, pois os documentos são uma ferramenta essencial para compreender as problemáticas a serem analisadas.

Esta é uma pesquisa quantitativa-qualitativa e exploratória por realizar análise documental e dados secundários quantitativos e qualitativos, referente ao tema das políticas públicas e para analisar a eficácia do Planbio, no eixo da promoção econômica estadual. Realizou-se uma análise documental, estudando a integração entre o PlanBio, PEAA e PPA, verificando alinhamento estratégico, diretrizes e ações planejadas e com a análise da eficácia, pode-se identificar os avanços, desafios e impactos das ações implementadas nos dois primeiros anos do PlanBio.

Por fim, o método bibliográfico também foi uma abordagem metodológica utilizada, com o intuito de fundamentar teoricamente a pesquisa por meio da análise de livros, artigos científicos, legislações, relatórios e outros documentos relevantes, permitindo a construção de um referencial teórico sólido, possibilitando a compreensão do contexto, dos conceitos-chave e das discussões acadêmicas e institucionais relacionadas ao tema investigado.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A bioeconomia concilia o uso racional dos recursos ambientais e os conhecimentos e práticas locais (Costa et al., 2021), assim, é tida como uma alternativa viável para o desenvolvimento socioeconômico no mundo contemporâneo, onde as mudanças climáticas são evidenciadas e assim se busca uma alternativa de desenvolvimento mais sustentável, com a integração de recursos biológicos renováveis com práticas que minimizem os impactos ambientais, a partir da valorização dos insumos florestais. Ao promover a inovação em setores como a agricultura, a silvicultura, a pesca e a biotecnologia, juntamente com o conhecimento e práticas tradicionais, a bioeconomia visa não apenas a conservação dos ecossistemas, mas também o estímulo à criação de novos modelos de negócios e tecnologias que podem gerar empregos e crescimento econômico.

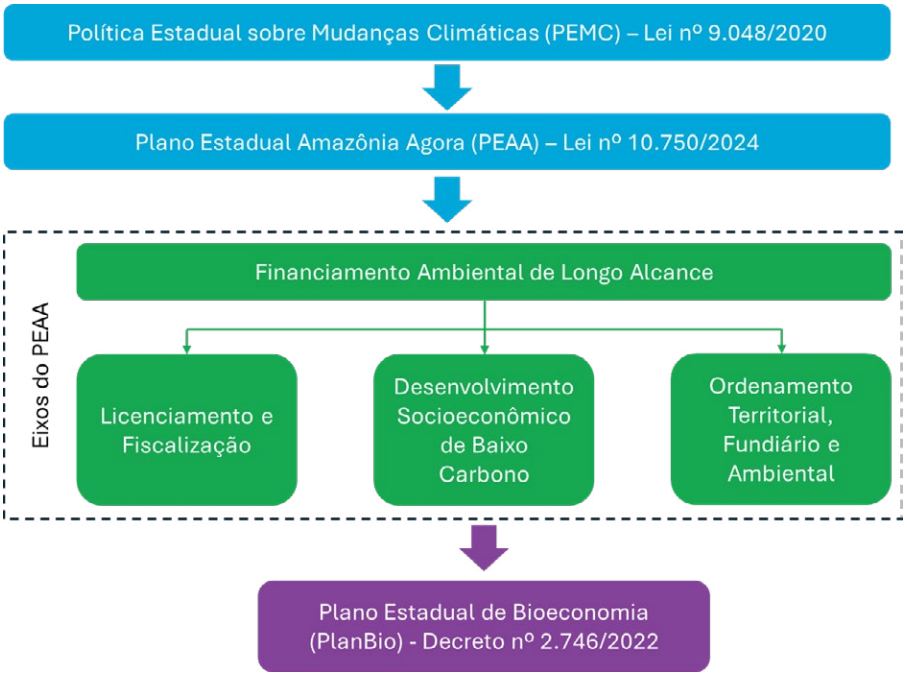
Ademais, para além de uma proposta teórico-metodológica, configura um projeto social, participativo e aberto, com vistas ao desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo, baseado na floresta em pé e na garantia de direitos de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais. Propõe uma escalada de estratégias a fim de promover e diversificar cadeias produtivas a partir dos usos dos componentes

florestais e dos cursos d'água, tendo como premissa a sociobiodiversidade e a biodiversidade.

A estruturação institucional do Plano de Bioeconomia do Pará reflete um processo contínuo de integração entre as diversas áreas da administração pública e a sociedade civil, onde fica evidente que a estruturação normativa e a implementação do plano foram possíveis graças a um conjunto de instrumentos legais. Esta base legal e institucional é importante por destacar que o Estado do Pará segue um percurso para alcançar o desenvolvimento mais sustentável, com o fomento ao uso dos recursos naturais de forma eficiente, ao promover a bioeconomia e assim enfrentar desafios como as mudanças climáticas e o desmatamento.

De forma institucional, o Plano de Bioeconomia do Pará está no arcabouço institucional das políticas ambientais do Estado, que visam promover o desenvolvimento de baixo carbono. Esta é uma estratégia adotada pela gestão estadual, pois o Pará é um dos maiores estados com índice de desmatamento (INPE, 2024), sendo o quarto estado que mais desmata no Brasil, desde 2009, de acordo com Pinho et al (2024). Nesse viés, foi instituída a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas do Pará – PEMC[2], o Plano Estadual Amazônia Agora – PEAA[3], a Estratégia Estadual de Bioeconomia[4], culminando no Plano Estadual de Bioeconomia[5] e criação do Comitê Executivo do Plano. Essa estruturação institucional do PlanBio, pode ser visualizada na figura 1.

Figura 1 – Arcabouço Institucional do Plano de Bioeconomia do Pará.



Fonte: Elaborado pelos autores. 2025.

O PlanBio está na estrutura do Plano Estadual Amazônia Agora, política estadual que objetiva contribuir para a redução do desmatamento no Pará, esse plano é uma plataforma de ação do governo para organizar esforços no combate ao desmatamento, adotando um modelo de desenvolvimento focado na conservação e valorização dos recursos ambientais, na otimização das cadeias produtivas e na melhoria das condições socioambientais no meio rural.

O PEAA, com o objetivo de reduzir em cerca de 37% as emissões de Gases de Efeito Estufa – GEE causadas pelo uso desordenado da terra até 2030 (SEMAS,

2 Instituída pela Lei Estadual nº 9.048 de 29 de abril de 2020.

3 Instituído pelo Decreto nº 941, de 3 de agosto de 2020 e atualizado pela Lei Estadual nº 10.750, de 31 de outubro de 2024.

4 Instituída pelo Decreto nº 1.943, de 21 de outubro de 2021.

5 Instituído pelo Decreto nº 2.746, de 9 de novembro de 2022.

2022). O PEAA substitui o Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará - PPCAD[6]. O novo plano, mais abrangente e integrado, tem como premissa a implementação de ações que promovam o desenvolvimento sustentável e a conservação ambiental, enquanto busca mitigar os impactos negativos do desmatamento e das mudanças climáticas.

O PEAA é estruturado em quatro eixos estratégicos, sendo que a bioeconomia está inserida no Eixo de Desenvolvimento Socioeconômico de Baixas Emissões de GEE. Este eixo visa estimular práticas econômicas sustentáveis que integrem a conservação dos recursos naturais com o desenvolvimento regional, promovendo atividades que aproveitem os ativos ambientais de forma responsável, sem comprometer a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos. Assim, a bioeconomia não apenas contribui para a redução das emissões, mas também impulsiona a criação de alternativas econômicas para a população, alinhando-se com as metas de desenvolvimento sustentável e a transição para uma economia de baixo carbono no Estado do Pará.

Essa política, é importante por concentrar os esforços contra o desmatamento e a proteção florestal, de maneira coordenada, na gestão estadual, da seguinte maneira:

> Antes do PEAA, esses temas eram tratados de forma descentralizada pelo Governo Estadual, nos setores de Agricultura, Pecuária, Assistência Técnica Rural, Crédito e Manejo Florestal, sem que houvesse uma coordenação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade. (Prizibiszcki & Brito, p. 13, 2021).

Desta forma, pode-se observar que o PEAA estabelece um mecanismo colaborativo, reunindo diversos atores da gestão estadual para contribuir de maneira eficaz na redução do desmatamento de forma alinhada à realidade paraense, desta forma, conforme Prizibiszcki & Brito (2021), é uma estratégia que fortalece a coordenação das ações em prol da redução do desmatamento, superando a abordagem anterior, na qual as iniciativas ocorriam de forma isolada e sem integração.

É importante destacar que, para a estruturação do Plano Estadual Amazônia Agora, é fundamental discutir a questão orçamentária e financeira, pois esses elementos são essenciais para o planejamento eficaz das ações. De acordo com a Lei nº 10.750 de 2024, o Fundo da Amazônia Oriental - FAO, que conta com outras parcerias institucionais, é o instrumento de captação de recursos para o PEAA. Essa informação é relevante para o Plano Estadual de Bioeconomia, já que o PlanBio é um componente dessa política e a bioeconomia constitui uma das diretrizes do PEAA. Assim, a integração entre o PlanBio e o FAO ocorre de forma intrínseca, pois ambos são instrumentos do PEAA, destacado o Planbio como o instrumento do incentivo à economia da floresta.

Além dos recursos provenientes do FAO, há a necessidade de se prever orçamento estadual para a viabilização das ações do PlanBio. O PPA é um plano de médio prazo que define as prioridades de governo, alinhando-as com a disponibilidade orçamentária. O PPA 2024-2027, além de alinhado estrategicamente à Agenda 2030[7], teve suas diretrizes para elaboração definida pela Instrução Normativa nº. 001/2023-GABS/SEPLAD, de 12 de maio de 2023, que em seu Art 1º apresenta: "A elaboração do plano plurianual do Estado do Pará para os anos de 2024 a 2027 deverá incorporar classificações orçamentárias compatíveis com as atividades e projetos relacionados no Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA)" (PARÁ, 2023).

Como resultado o PPA 2024-2027 traz em seu Parágrafo 2º do Art. 4º da Lei Estadual nº 10.260 de 11 de dezembro de 2023, a informação: "As ações do Plano Plurianual 2024-2027, alinham-se às diretrizes da agenda ambiental do Governo do Estado, materializada no Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA)" (PARÁ, 2023).

Destaca-se que no PPA 2024-2027, há duas ações relacionadas diretamente ao PlanBio, são elas: (i) Implantação do Parque da Bioeconomia e Inovação da Amazônia, exclusiva da SEMAS-PA; e (ii)

6 Instituído pelo Decreto nº 1.697, de 5 de junho de 2009.

7 A Agenda 2030 da ONU é um plano global para atingirmos em 2030 um mundo melhor para todos os povos e nações. A Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Nova York, em setembro de 2015, com a participação de 193 estados membros, estabeleceu 17 objetivos de desenvolvimento sustentável.

Promoção da Bioeconomia, executada por 17 órgão paraenses[8] (PARÁ, 2025).

A definição da orientação pelo PEAA, também permitiu que os órgãos do Pará pudessem planejar seus orçamentos para a execução das atividades do Plano e, por consequência, para o PlanBio. Anteriormente, os orçamentos seguiam o planejamento interno de cada ator estadual, não estando claramente definido, o que demonstra a evolução que o PPA atual apresenta na execução do PlanBio.

Cabe frisar que a construção do Plano de Bioeconomia do Pará foi um inovador e pioneiro processo participativo e multissetorial, a partir da escuta dos diversos setores, incluindo povos indígenas, quilombolas e extrativistas, integrantes da gestão pública, movimentos sociais e sociedade civil organizada. Para a elaboração do plano, a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará instituiu o Grupo de Trabalho, GT-PlanBio, formado por servidores públicos de diferentes secretarias do governo, além de representantes do setor privado, da academia, de organizações não governamentais, bem como de povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais (PARÁ, 2022).

Foram realizadas três rodadas de oficinas com o GT-PlanBio, com o objetivo de promover uma escuta qualitativa e engajar os diversos setores da sociedade na construção participativa do Plano de Bioeconomia do Pará, garantindo que ele refletisse as expectativas e demandas setoriais relacionadas à bioeconomia no Estado. Entre a segunda e a terceira rodadas de oficinas, a SEMAS conduziu 14 reuniões bilaterais com secretarias de governo, com a finalidade de encaminhar os subsídios provenientes das oficinas e incorporá-los ao planejamento e orçamento estadual, conforme disposto em seu decreto de criação, "Art. 7º Os órgãos da Administração Pública, Direta e Indireta, deverão incluir em seus planejamentos e orçamentos, as ações de suas responsabilidades em decorrência do Plano Estadual de Bioeconomia (PlanBio)" (PARÁ, 2022). Como resultado dessas reuniões, foi elaborado o Plano de Ações que busca responder às demandas identificadas nas oficinas e alinhar-se às prioridades do governo para a implementação da Estratégia Estadual de Bioeconomia, por meio do PlanBio.

A estrutura de gestão do Plano Estadual de Bioeconomia, se dá através do Comitê Gestor do Sistema Estadual sobre Mudanças Climática COGES-Clima e do Comitê Executivo[9], coordenado pela SEMAS-PA, e composto por outras secretarias e entidades do Estado do Pará, dentre elas, a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Educação Profissional e Tecnológica – SECTET; Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia – SEDEME, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuária e da Pesca – SEDAP, Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Pará – IDEFLOR-Bio e Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas – FAPESPA.

Em 2022, quando o PlanBio foi lançado, o GT-PlanBio havia estruturado 92 ações nos eixos: (i) Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, (ii) Patrimônio Cultural e Patrimônio Genético e (iii) Cadeias Produtivas e Negócios Sustentáveis. Contudo, houve a criação de novas secretarias no ano de 2023, dentre elas: Secretaria de Estado da Agricultura Familiar – SEAF, Secretaria de Igualdade Racial e Direitos Humanos – SEIRDH e Secretaria Extraordinária dos Povos Indígenas – SEPI, que passaram a integrar o grupo de executores do PlanBio e sendo, assim necessário fazer uma revisitação das ações. Assim, em 2024 e início de 2025, houve a revisão do Plano de Ações, onde ações foram incluídas e outras, redistribuídas. Ao final de 2024, o plano contava com 114 ações e 17 instituições executoras. No entanto, em 2025, novas ações foram incorporadas — em sua maioria provenientes do ITERPA, que até então não havia indicado contribuições. Com isso, o PlanBio passou a contar com um total de 122 iniciativas. Ao longo do processo de revisão do Plano de Ações ocorreram reuniões

8 Órgão que executam ação "Promoção da Bioeconomia": ADEPARÁ, CEASA, CODEC, EMATER, IMETRO PARÁ, ITERPA, JUCEPA, CREDCIDADÃO, NGPR (PARÁ RURAL), SEAF, SECOM, SECULT, SEDAP, SEDEME, SEMAS, SEOP e SETUR

9 O Comitê Executivo tem as seguintes atribuições: I - Articular e operacionalizar a implementação do Plano Estadual de Bioeconomia (PlanBio), junto ao setor público municipal e federal, setor privado, terceiro setor, instituições de pesquisa, indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais; II - Submeter à aprovação do Comitê Gestor do Sistema Estadual sobre Mudanças Climáticas (COGES-Clima): os indicadores de monitoramento e de avaliação; o relatório anual de implementação; e as propostas de regionalização do Plano Estadual de Bioeconomia (PlanBio); III - Garantir o fluxo contínuo de dados e informações para monitoramento, comunicação e transparência através de uma plataforma digital, com dashboards incluindo gráficos, ações, status, indicadores e descrições qualitativas de execução do Plano Estadual de Bioeconomia que será alimentada pelos órgãos e entidades participantes do comitê executivo.

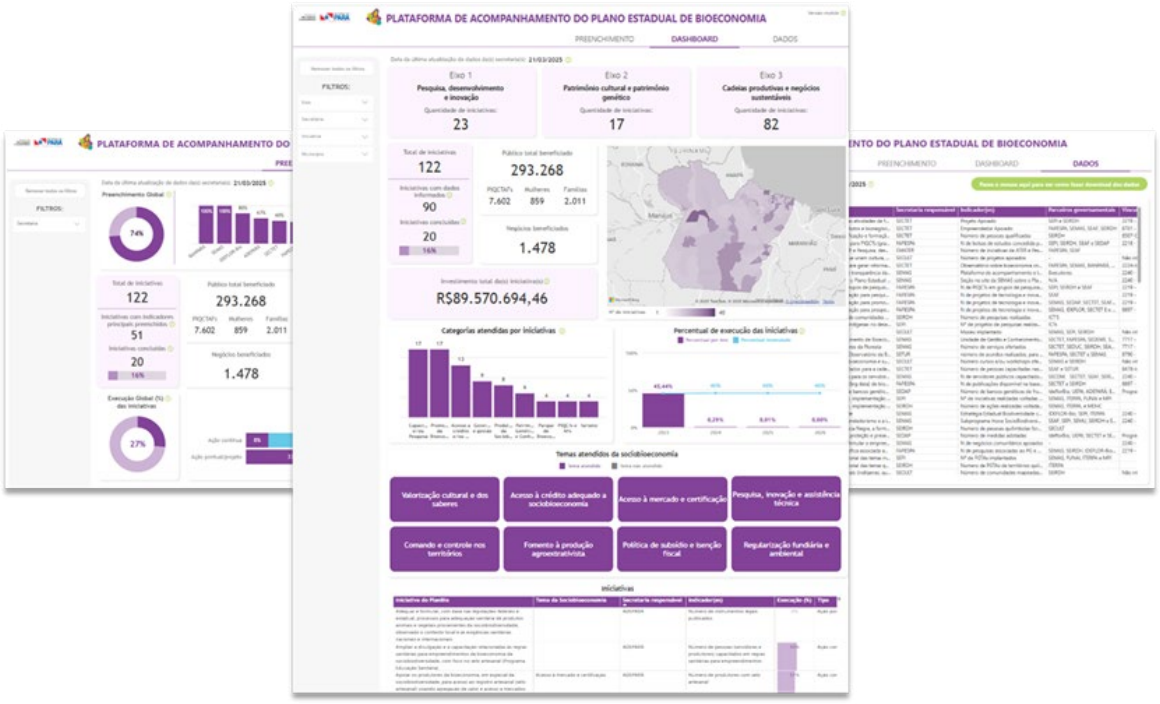
bilaterais com todos os membros executores do plano, a fim de alinhamento de objetivos e metas e prestar orientações acerca do monitoramento das ações. Cabe destacar que o processo de definição de iniciativas é uma deliberação da própria secretaria ou entidade, ou seja, a própria instituição delimita quais e quantas ações serão executadas, estando necessariamente alinhada ao conceito de bioeconomia trabalhado no Estado do Pará.

Adicionalmente, o decreto que institui o PlanBio, recomenda a revisão periódica, sendo que a primeira deveria ocorrer, paralelamente à elaboração do Plano Plurianual do Estado do Pará para os anos de 2024 até 2027 e às novas oficinas de diálogo com PIQCTs e outros agentes importantes para a bioeconomia do Pará. Entretanto, como já mencionado, isto ocorreu apenas no ano de 2024. E embora tenha ocorrido de forma tardia, não se observou prejuízo ao andamento das iniciativas já previstas e as novas, uma vez que o PlanBio está ancorado ao PEAA e as iniciativas têm orientação de estarem incluídas no planejamento e orçamento, desse modo, vinculadas ao PPA, conforme mencionado anteriormente.

Atualmente, o PlanBio possui 18 instituições governamentais executoras, sendo composto pelas instituições que compõem o Comitê Executivo, as novas secretarias (criadas em 2023) e mais: Agência de Defesa Agropecuária do Pará – ADEPARÁ, Banco do Estado do Pará – BANPARÁ, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER Pará, Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA, Secretaria de Estado de Turismo – SETUR, Secretaria de Estado de Cultura – SECULT, Secretaria de Estado de Comunicação – SECOM, Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho, Emprego e Renda – SEASTER, e Instituto de Terras do Pará – ITERPA (SEMAS, 2024).

A fim de acompanhar com clareza os resultados do PlanBio, a SEMAS-PA desenvolveu plataforma digital para monitoramento e transparência (Figura 2). Esta ferramenta está disponível no site oficial do órgão e por meio dela é possível monitorar de todas as ações presentes no plano, acompanhando as metas, status de execução, resultados por ano, recurso financeiro investido, pessoas beneficiadas, municípios e regiões alcançadas, dentre outros aspectos.

Figura 2 – Plataforma de Monitoramento e Transparência das ações do PlanBio.

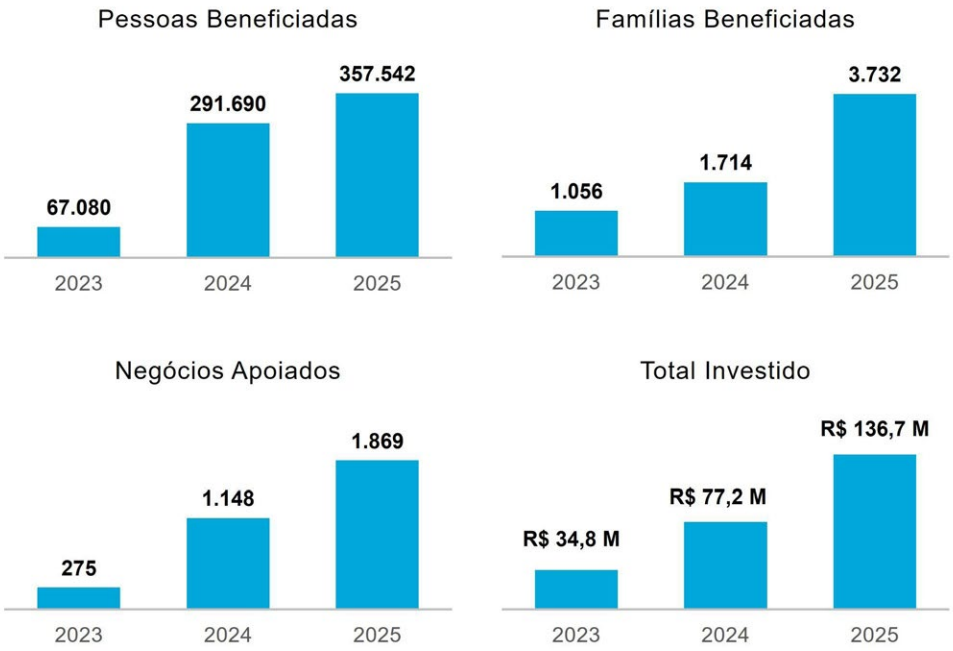


Fonte: SEMAS, 2025.

Segundo dados da SEMAS-PA (2024), ao longo dos 2 primeiros anos de implementação do PlanBio (2023 e 2024), cerca de 291 mil pessoas foram beneficiadas e mais de 77 milhões de reais[10] foram investidos, boa parte desse investimento deve-se às ações do Banpará com a criação e liberação de linhas de crédito do BanPará-Bio de forma a atender aos PIQCTs e agricultores familiares da bioeconomia (SEMAS, 2024). Esses resultados demonstram os esforços do Governo do Pará para promover a transformação da realidade socioeconômica e ambiental da região.

Em 2023, o PlanBio estava no seu primeiro ano de execução, e possuía 92 ações com 14 instituições governamentais executoras. Já em seu primeiro ano, de acordo com dados da SEMAS-PA (2023), houve o investimento de mais de 34 milhões de reais, que beneficiou diretamente cerca de 67 mil pessoas e 1.056 famílias e apoiou 275 negócios da bioeconomia. Ao analisar as informações de 2025, disponíveis na Plataforma de Monitoramento do PlanBio, nota-se um avanço expressivo dos resultados. Até abril de 2025, já foram investidos mais de 136 milhões de reais em iniciativas de promoção da bioeconomia. Além disso, mais de 357 mil pessoas foram beneficiadas diretamente, o que representa um aumento superior a 400% em relação ao número de beneficiários em 2023, e cerca de 1869 negócios apoiados. A figura abaixo apresenta de forma gráfica os resultados ao longo dos anos de implementação.

Figura 3 – Principais resultados alcançados pelo Plano Estadual de Bioeconomia do Pará, nos seus primeiros anos de implementação.



Fonte: SEMAS, 2023, 2024 e 2025.

Considerando os dados atuais, presentes na Plataforma de monitoramento, constatou-se que cerca de 64% das iniciativas possuem status "Executado" ou "Em andamento", ou seja, mais da metade do plano já está implementado. Quando analisado por eixo, nota-se que o terceiro, Cadeias Produtivas e Negócios Sustentáveis, possui maior número de ações e possui maior valor investido, cerca de R$ 113,5 milhões, porém, o primeiro, Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação, tem maior número de pessoas beneficiadas, cerca de 234 mil, conforme quadro a seguir. Nesse sentido, vale destacar que o Governo do Pará tem concentrado esforços para incentivar investimentos e fortalecer a capacidade em Ciência e Tecnologia (C&T), visando impulsionar a inovação no setor produtivo e nos negócios relacionados à bioeconomia.

10 De acordo com o relatório de gestão em

Quadro 1 – Total de pessoas beneficiadas e total de investimento por Eixo do PlanBio.

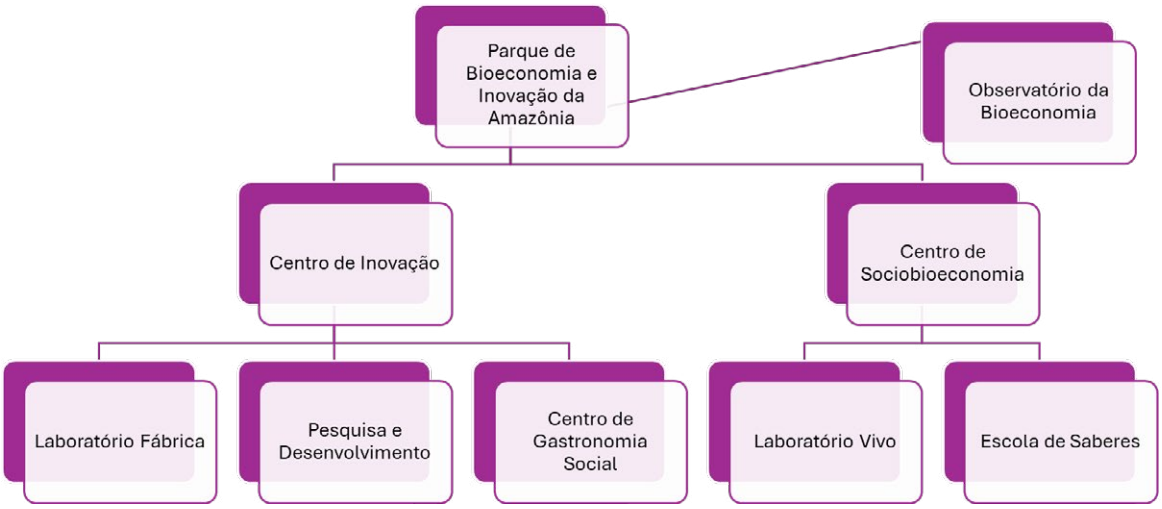
Eixo do PlanBio	Total de Ações	Pessoas Beneficiadas	Total Investido
Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação	23	234 mil	R$ 18,4 milhões
Patrimônio Cultural e Patrimônio Genético	17	8 mil	R$ 4,7 milhões
Cadeias Produtivas e Negócios Sustentáveis	82	114,5 mil	R$ 113,5 milhões

Fonte: SEMAS, 2025.

Contudo, é importante salientar que os dados não representam o resultado real da execução das iniciativas propostas no PlanBio. Isto porque há lacunas de informações, visto que os dados presentes na plataforma de monitoramento são alimentados periodicamente pelas instituições executoras e alguns itens estão sem informação. Desse modo, estima-se que os resultados reais são superiores aos que se encontram na plataforma atualmente. Este fato representa um desafio para a governança do Plano, pois no modelo de monitoramento proposto, existe a necessidade de sensibilização e engajamento para o reporte de informações por parte dos executores.

O monitoramento do PlanBio também permite a compreensão do conjunto de ações que são classificadas como "Contínuas", ou seja, ações que fazem parte da rotina do órgão e que foram incorporadas e/ou readequadas para o Plano, e ações "Pontuais/Projetos", aquelas que existem em por período específico no decorrer da execução do PlanBio. A maior parte, cerca de 59%, são ações contínuas. E dentre as iniciativas tidas como Pontuais/Projetos, tem como principal, o projeto estruturante da Gestão de Bioeconomia do Estado do Pará, denominado Parque de Bioeconomia e Inovação da Amazônia – PBIA[11], que terá espaço físico, na cidade de Belém, capital do Pará, mas a sua implementação foi pensada de forma a funcionar como um grande ecossistema de inovação, que pretende alcançar todo Estado do Pará.

Figura 4 – Esquema dos elementos que compõem o Parque de Bioeconomia e Inovação da Amazônia.



Fonte: SEMAS, 2025.

A exemplo de que o PBIA visa extrapolar a sua estrutura física, serviços que são ligados ao Centro de Sociobioeconomia - um dos principais elementos do PBIA - já estão sendo executados. Como é o caso do Projeto Inova Sociobio, desenvolvido em 2023, que estimulou a bioeconomia no Pará e empoderamento de

11 O PBIA tem previsão de inauguração em outubro de 2025, um mês antes da COP 30, que ocorrerá em Belém/PA.

comunidades tradicionais, por meio do fornecimento de qualificações em atividades de geração sustentável de produtos florestais e em acesso ao mercado, alcançando cerca de 420 pessoas e a instalação de 6 pontos de inovação, que abrangeram comunidades extrativistas, quilombolas e povos indígenas, em 6 diferentes municípios paraenses (SEMAS, 2023).

O PBIA, está inserido no primeiro eixo do PlanBio, foi concebido com o objetivo de criar condições favoráveis ao desenvolvimento de um ambiente propício à expansão dos bionegócios. Para isso, propõe a criação e gestão de um conjunto de projetos estruturantes voltado à geração de novos produtos, serviços e empreendimentos a partir dos ativos ambientais da Amazônia, integrando alta tecnologia, conhecimento tradicional e soluções baseadas na natureza.

O Parque de Bioeconomia e Inovação da Amazônia será uma das principais entregas do Governo do Pará no ano de 2025 e será um grande instrumento propulsor e alavancador da economia verde, além de um importante viabilizador e articulador de políticas públicas.

5. CONCLUSÃO

A bioeconomia no Pará representa mais do que um novo paradigma de desenvolvimento econômico, ela configura-se como uma estratégia para converter os ativos da floresta em vetores de geração de valor, inclusão social e sustentabilidade. Ao adotar um modelo de desenvolvimento que reconhece e valoriza a sociobiodiversidade, estabelecem-se as bases para um futuro mais equitativo, resiliente e sustentável para as populações locais.

Dessa forma, o Plano Estadual de Bioeconomia do Pará representa não apenas um avanço nas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável, mas também um compromisso concreto com a transformação da realidade socioeconômica e ambiental da região. Ao integrar saberes tradicionais, inovação tecnológica e conservação ambiental, o estado demonstra seu potencial de liderar uma agenda que alia crescimento econômico à preservação da floresta e valorização das comunidades locais. Essa abordagem integrada e alinhada a marcos nacionais e internacionais posiciona o Pará como protagonista na construção de um modelo de desenvolvimento que tem a biodiversidade como ativo estratégico e a justiça social como objetivo central.

Como mencionado por Feltran-Barbieri et al. (2025), o planejamento estratégico de investimentos e incentivos às cadeias produtivas pode criar as condições necessárias para que a restauração e a bioeconomia – setores complementares da economia de baixo carbono – atuem como catalisadores de transformações estruturais.

Os resultados desta pesquisa demonstram que há integração e coerência entre o PlanBio, o PEAA e o PPA, além disso, apresenta evolução desses instrumentos, uma vez que o PPA 2024 - 2027 orienta a compatibilidade com as atividades e projetos relacionados no Plano Estadual Amazônia Agora e por sua vez ao Plano Estadual de Bioeconomia.

Quando analisados os dados quantitativos do PlanBio, é possível inferir que o apoio a 1.869 negócios, até essa data, evidencia que a política não apenas avançou em termos de escala, mas também, possivelmente, na capilaridade territorial e setorial. A incorporação de novas instituições (totalizando 18 executoras em 2025) e a ampliação de ações (de 92 em 2022 para 122 em 2025) reforçam a maturação do Plano de Bioeconomia e sua capacidade de adaptação e expansão.

A análise por eixo revela um direcionamento estratégico interessante: embora o Eixo 3 (Cadeias Produtivas e Negócios Sustentáveis) concentre o maior volume de recursos (R$ 113,5 milhões), é o Eixo 1 (Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação) que apresenta o maior número de beneficiados (234 mil pessoas). Esse contraste pode ser interpretado como reflexo de políticas voltadas à qualificação, disseminação de conhecimento e inclusão tecnológica, fundamentais para o fortalecimento das cadeias da bioeconomia no longo prazo. Por outro lado, o Eixo 2 (Patrimônio Cultural e Genético), apesar de sua relevância simbólica e estratégica, ainda apresenta baixos números tanto em investimento (R$ 4,7 milhões) quanto em pessoas beneficiadas (8 mil), sinalizando uma possível subutilização de seu potencial.

Por outro lado, apesar dos avanços, observa-se desafios relacionados à alimentação de dados na plataforma de monitoramento e transparência. A estimativa de que os resultados reais sejam superiores aos registrados indica uma lacuna no reporte de informações por parte dos executores, o que compromete parcialmente a transparência e a avaliação de impacto da política de Bioeconomia paraense. Este aspecto revela

a importância de aprimorar mecanismos de governança e engajamento institucional para garantir que a totalidade dos dados esteja disponível e atualizada, além da necessidade de realizar melhorias nos sistemas de coleta de dados e aumentar a confiabilidade dos dados. Além disso, também há a necessidade de enriquecimento de informações, ampliar e qualificar a base de dados, incluindo dados oriundos de outras fontes, não somente governamental. Contudo, espera-se que este gargalo seja contornado com iniciativas como o Observatório da Bioeconomia, uma ferramenta que contribuirá para o desenvolvimento da bioeconomia no Pará, por meio da integração de grande diversidade de banco de dados e informações sobre bioeconomia no Estado do Pará.

Por fim, o êxito de qualquer política pública depende da liderança e do engajamento dos agentes públicos responsáveis pelas decisões, assim como da concretização de seu compromisso e da demonstração de vontade política. O Governo do Pará tem promovido uma atuação integrada com o setor privado, o mercado financeiro, o terceiro setor e a sociedade civil, fomentando a cooperação entre esses agentes e buscando conciliar seus diferentes interesses em prol de um modelo de desenvolvimento sustentável. Embora, tenham sido identificados desafios para a governança do Plano, nota-se resultados expressivos nos primeiros anos de execução. O que indica que a estratégia é eficaz e que, devido ao ambiente promissor, é capaz de promover a mudança de chave da matriz econômica do Estado do Pará, em longo prazo.

6. Referências

1. BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. *Planejamento estratégico institucional 2023-2027*. Brasília, DF: MIDR, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/planejamento-estrategico-institucional. Acesso em: 20/04/2025.
2. COSTA. F. A., Ciasca, B.S., Castro, E.C.C., Barreiros, R.M.M., Folhes, R.T., Bergamini, L.L., Solyno Sobrinho, S.A., Cruz, A., Costa, J. A., Simões, J., Almeida, J.S., Souza, H.M. *Bioeconomia da sociobiodiversidade no estado do Pará*. Brasília, DF: The Nature Conservancy (TNC Brasil), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Natura, IDB-TN-2264, 2021
3. FELTRAN-BARBIERI, Rafael; BRANDÃO, Juliana; RONCADA, Henrique; BARROS, Ana Cristina; FERNANDES, Danilo; SILVA, Harley; VENTURA NETO, Raul; FOLHES, Ricardo Teophilo. *Impactos econômicos de investimentos em bioeconomia no Pará*. São Paulo: WRI Brasil, 2025. Texto para discussão. Disponível em: https://www.wribrasil.org.br/publicacoes/impactos-economicos-de-investimento-em-bioeconomia-no-para. Acesso em: 18/04/2025.
4. IBERDROLA, 2025. *Bioeconomia: os desafios de um modelo-chave para o desenvolvimento sustentável*. Bioeconomia, 2025. Disponível em: https://www.iberdrola.com/sustentabilidade/bioeconomia-isso-e. Acesso em: 01/04/2025.
5. INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE. Terra Brasilis: PRODES (Desmatamento), 2024. Disponível em: https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. Acesso em: 08/04/2025.
6. JUNIOR, Eduardo B. L.; OLIVEIRA, Guilherme S. de; SANTOS, Adriana C. O. dos; SCHNEKENBERG, Guilherme F. Análise documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. *Cadernos da Fucamp*, v. 20, n. 44, p. 36-51, 2021.
7. LOPES, Cristina L.; CORLETO, Ana F.; CHIAVARI, Joana. *Bioeconomia no Novo Governo Lula: Avanços Regulatórios e Institucionais*. Rio de Janeiro: Amazônia 2030, 2024. Disponível em: https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/bioeconomia-no-novo-governo-lula-avancos-regulatorios-e-institucionais/. Acesso em: 01/04/2025.

8. PARÁ. Decreto nº 2.746, de 9 de novembro de 2022. Institui o Plano Estadual de Bioeconomia (PlanBio) e cria o Comitê Executivo do Plano. Diário Oficial do Estado do Pará: Poder Executivo, Belém, PA, n. 35.184, 10 nov. 2022. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Cumoi5f318xIZ7K-0ycpoCNse6kGYDZ0/view. Acesso em: 19/04/2025.

9. PARÁ. Lei Estadual nº 10.260, de 11 de dezembro de 2023, que institui o PPA 2024-2027. Belém: Diário Oficial do Estado do Pará, 15 dez 2023. Disponível em: https://www.seplad.pa.gov.br/plano-plurianual-ppa-2/. Acesso em:19/04/2025

10. PARÁ. Lei nº 10.750, de 31 de outubro de 2024. Institui o Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA). *Diário Oficial do Estado do Pará*, nº 36.017, 4 nov. 2024. Disponível em: https://www.ioepa.com.br/portal/#1. Acesso em: 20/04/2025.

11. PARÁ. Instrução Normativa nº 001/2023-GABS/SEPLAD, de 12 de maio de 2023. Dispõe sobre diretrizes para classificação orçamentária relacionada às ações do Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA), a ser adotada na elaboração do Plano Plurianual do Pará para os anos de 2024 a 2027. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, 15 mai. 2023. Disponível em: https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2023/05/2023.05.15.DOE_removed.pdf. Acesso em: 19/04/2025.

12. PARÁ. *Plano Estadual de Bioeconomia do Pará – PlanBio*. Belém: SEMAS, 2022. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br. Acesso em: 17/04/2025.

13. PARÁ. *Plano Estadual Amazônia Agora* – Visão Geral, 2022. Disponível em: https://www.amazoniaagora.pa.gov.br/novo/visao-geral/. Acesso em: 09/04/2025.

14. PARÁ. *Execução orçamentária por órgãos – Promoção da Bioeconomia, execução 2024*. Belém: Secretaria de Estado de Planejamento e Administração, 2025. Emissão em: 28 mar. 2025.

15. PINHO, B. C. P.; DA SILVA, M. G. L.; DE DEUS, R. J. A.; COELHO, A. dos S. *Plano estadual Amazônia agora: uma análise sistêmica do eixo comando e controle do processo de desmatamento no Pará*. REVISTA DELOS, [S. l.], v. 17, n. 51, p. 28–48, 2024. DOI: 10.55905/rdelosv17.n51-003. Disponível em: https://ojs.revistadelos.com/ojs/index.php/delos/article/view/1192. Acesso em: 19/04/2025.

16. PRIZIBISCZKI, Cristiane; BRITO, Brenda. *Debatendo o Plano Estadual Amazônia Agora na visão da sociedade civil e academia: resumo executivo do webinário Debatendo o Plano Estadual Amazônia Agora na visão da sociedade civil e academia*. Belém, PA: Imazon; IEB; ISA; Imaflora; Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA; Clínica de Direitos Humanos da Amazônia; Observatório do Manejo Florestal Comunitário, 2021. 55 p. ISBN 978-65-89617-09-9.

17. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS/PA). Relatório de Gestão 2023. Pará.

18. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS/PA). Relatório de Gestão 2024. Pará.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Promovendo a cultura da participação social no planejamento da cidade

- **Aline Romeu Xavier**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: aline.xavier@prefeitura.rio
- **Daniel Gleidson Mancebo de Araujo**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: daniel.mancebo@prefeitura.rio
- **Egon Magno Azevedo da Silva Bemfica**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: egonsilvab@gmail.com
- **Thaís Rennó de Andrade**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: thais.andrade@prefeitura.rio

Resumo

A plataforma digital Participa.Rio foi criada pela prefeitura como uma ferramenta para promover e facilitar a participação da população na elaboração de planos, projetos e políticas públicas; prover informações e aproximar a sociedade em geral aos processos de planejamento da cidade. A ferramenta centraliza campanhas dos diferentes órgãos municipais, a partir de enquetes acessíveis para coleta de dados para a construção de políticas mais eficazes, a partir da escuta dos cidadãos e análise das demandas efetivas de cada território da cidade. Além disso, sempre disponibilizamos na página os resultados referentes a cada ação, garantindo assim maior transparência do processo. Até o momento, foram criadas 49 enquetes, alcançando mais de 85 mil participações.

Notavelmente, campanhas ligadas aos principais planos municipais receberam um grande número de participações, mas outras, mesmo com menores alcances, também se mostraram bastante úteis para a melhoria de políticas setoriais. Estratégias e formatos específicos para a atração da participação do público infanto-juvenil se destacaram atingindo grandes números de contribuições, contribuindo para disseminar informação e ainda promoveram dinâmicas temáticas interessantes nas escolas do município.

A plataforma foi objeto de menção especial do Observatório Internacional da Democracia Participativa em 2021, nos concedendo a oportunidade de sediar a Conferência do OIDP em 2023 para discutir a democracia participativa no mundo. E recebeu, também, menção honrosa no 27º Concurso de Inovação no Setor Público de 2023 da ENAP.

No mundo digital democrático, essa iniciativa tem se comprovado essencial para fortalecer a cultura de participação e o conceito de cidadania, potencializando o acesso à informação e a comunicação multidirecional.

Palavras-chave: participação; planejamento; políticas públicas; desenvolvimento sustentável; escuta.

1. INTRODUÇÃO

A cidade do Rio de Janeiro possui territórios com características diversas, tanto nas questões culturais quanto econômicas. São 6.211.423 habitantes, segundo o censo de 2022, mais de 160 bairros, cada um com sua diversidade e complexidade, somando uma área de 1.200,329 km2. O desenho de políticas públicas que identifiquem e atendam as necessidades reais desta numerosa população constitui enorme e crescente desafio.

Ao pensarmos no envolvimento da população em planejamento de políticas públicas e tomada de decisões, toda essa complexidade se torna um grande quebra-cabeças. Como centralizar informações? Como identificar as reais demandas desses cidadãos e cidadãs através da escuta? Como fazer com que todos os territórios dessa grande metrópole consigam ter a suas vozes ouvidas?

O fortalecimento da cultura de planejamento no âmbito da construção de planos de curto, médio e longo prazos é a base para a estruturação de uma cidade com mais qualidade de vida para seus cidadãos.

A perenidade de projetos e a melhora constante da qualidade de vida da Cidade tem como base fundamental a apropriação dos planos e instrumentos de planejamento pelos seus cidadãos.

Ao longo do tempo, a participação da população carioca foi realizada através de conselhos Municipais e Temáticos, consultas públicas, pesquisas de opinião e audiências públicas. A descentralização dos processos e informações coletadas atrapalham a eficácia da leitura dos dados, dificultando a contribuição de forma eficaz da utilização dos dados no desenho de políticas públicas que efetivamente atendam às demandas da população. Simultaneamente a dificuldade de engajamento dos diferentes perfis da população nos processos participativos nos mostram grande necessidade de avanços nestes canais, metodologias e dinâmicas.

Tendo em vista ainda, que a cidade do Rio de Janeiro é uma cidade que preconiza a participação social, o que é demonstrado nas metas estipuladas nos seus instrumentos de planejamento PDS (Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática) e PE (Plano Estratégico 2021-2024), identificamos a necessidade de um canal que pudesse centralizar todas as demandas e informações sobre campanhas de participação social na cidade do Rio de Janeiro, a fim de proporcionar para a população um espaço único, transparente e acessível para promover a participação das mais diversas iniciativas e temas de todos os órgãos da Prefeitura, promovendo o engajamento e participação social na elaboração de políticas públicas, considerando que os canais digitais estão sendo cada vez mais utilizados para a troca com a população e que possuem grande potencial de alcance ao maior número de pessoas em diferentes territórios da cidade.

Em novembro de 2018 nasce a plataforma digital Participa.Rio. A plataforma é uma ferramenta on-line para ser utilizada por todos os órgãos da prefeitura e tem como objetivo agrupar todas as pesquisas em um só lugar de forma a facilitar, aproximar e criar identidade durante a interação.

A plataforma de participação foi pensada com intuito de promover o engajamento e a participação da população na construção das políticas públicas da cidade, e a interação entre governo e cidadãos, a Prefeitura, por meio da Subsecretaria de Planejamento e Acompanhamento de Resultados e do seu Escritório de Planejamento, da Casa Civil.

Na vertente do mundo digital democrático, o desenvolvimento da plataforma fortalece o conceito de cidadania, legitimidade e autonomia, potencializando o acesso à informação, à comunicação multidirecional e democrática. Mais do que ajudar a responder perguntas, a plataforma oportuniza a população conhecer informações sobre projetos e planos que estão sendo desenvolvidos e colaborar com o planejamento da cidade, tornando cada pessoa mais consciente e engajada. Além disso, a consulta online possibilita gerar sugestões e propostas de ações capazes de melhorar o ambiente social, a infraestrutura e o cenário econômico carioca.

As campanhas elaboradas pelos órgãos e mediadas pelo Participa Rio têm o objetivo de coletar percepções e opiniões provenientes do cidadão carioca por meio de enquetes, a fim de contribuir com o desenho de políticas públicas mais efetivas para a população. As enquetes são formas de buscar o diálogo e fazer as opiniões dos cariocas chegarem até a alta gestão municipal, engajando a sociedade e garantindo que os planos da Prefeitura atendam ao interesse público.

O envolvimento da população nas decisões do Estado é um exercício da cidadania e um direito fundamental assegurado pela Constituição. Além disso, é considerável salientar a importância da escuta da

população no desenho de políticas públicas em busca de resultados efetivos para a cidade.

A ferramenta Participa.Rio é um marco na aproximação dos cariocas ao planejamento integrado da cidade. Fortalecer a cultura de participação nos planos de curto, médio e longo prazos é fundamental para a construção de uma cidade com mais qualidade de vida para os cidadãos da cidade do Rio de Janeiro.

2. OBJETIVOS

O objetivo geral da ferramenta Participa.Rio é fortalecer a cultura de participação popular, promovendo a integração da sociedade no planejamento de políticas públicas a curto, médio e longo prazos. Através dessa ferramenta, busca-se a construção de uma cidade mais inclusiva e democrática, com qualidade de vida para todos os seus cidadãos. A participação ativa dos moradores nas decisões governamentais é vista como um dos pilares essenciais para o desenvolvimento de uma cidade mais justa, transparente e resiliente.

- Partindo deste objetivo geral e alinhados com as metas do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS) e do Plano Estratégico 2021-2024, tem-se como objetivos específicos atender as seguintes metas:
- Envolver até 2024, pelo menos, 200 mil pessoas em processos presenciais e digitais de participação social e cidadania para concepção das políticas públicas, incluindo ações de diferentes secretarias;
- Ter, pelo menos, 1% da população carioca envolvida em atividades de participação por ano.
- Consolidar a participação social no processo de governança municipal e fomentar o engajamento do cidadão e da cidadã na construção coletiva de soluções, promovendo a democracia participativa e a cidadania é um dos compromissos de maior importância da ferramenta.
- Construir a cultura de participação, destacando o protagonismo dos cariocas nas ações de melhoria da cidade, levando o debate de políticas públicas para os lares e para o dia a dia da população e, consequentemente, promover uma melhora na confiança na Gestão Pública.

A promoção da confiança na Gestão Pública também é uma consequência direta desses objetivos. Quando a população participa de maneira ativa e transparente nas decisões, a percepção de que o governo é aberto e receptivo tende a melhorar. Isso é crucial para o fortalecimento da democracia, além de garantir maior adesão e efetividade das políticas públicas implementadas.

A iniciativa Participa.Rio, portanto, não se limita apenas ao fortalecimento da participação popular, mas também tem o potencial de impactar positivamente a gestão pública da cidade. Ao envolver os cidadãos nas discussões sobre políticas públicas, a plataforma contribui para o aprimoramento das ações dos técnicos da gestão municipal, além de fornecer dados valiosos para os tomadores de decisão. Ao mesmo tempo, esse processo de participação direta busca beneficiar a população em diferentes setores da cidade, desde a saúde e educação até o transporte e a infraestrutura urbana.

Dessa forma, com esses objetivos, a ferramenta Participa.Rio se consolida como uma estratégia importante para a construção de uma cidade mais democrática, inclusiva e eficiente, promovendo uma governança mais participativa e alinhada com as necessidades e expectativas dos cariocas. Este processo, que envolve tanto a gestão pública quanto os cidadãos, é essencial para o desenvolvimento de políticas públicas mais eficazes e justas, que atendam de forma mais equitativa às demandas de toda a população.

3. METODOLOGIA

A idealização da plataforma Participa.Rio surgiu dentro de um contexto maior de planejamento da cidade, vinculado ao Plano de Desenvolvimento Sustentável e de Ação Climática (PDS), um plano de longo prazo (30 anos) voltado para o desenvolvimento e a sustentabilidade da cidade do Rio de Janeiro. Durante a elaboração desse plano, foi identificado um desafio fundamental: dado o prazo extenso e a complexidade das ações previstas, seria imprescindível compreender os desejos e as necessidades da população para garantir que as políticas públicas criadas estivessem alinhadas com as expectativas dos cidadãos.

Foi durante esse processo que se percebeu a necessidade de uma apropriação ativa da população nas discussões sobre o plano, não apenas como observadora, mas como protagonista de um projeto coletivo de cidade. Para que o PDS tivesse sucesso, seria necessário que os cariocas se sentissem parte da sua construção e implementação, principalmente em

um contexto onde as lacunas nos processos de participação social eram evidentes. Para garantir uma participação efetiva, ficou claro que, além das ações presenciais, uma ferramenta online seria crucial, pois permitiria alcançar uma população ampla e diversa, atendendo a um território vasto como o da cidade do Rio de Janeiro.

A partir da percepção dessa demanda, iniciou-se um processo de pesquisa detalhada sobre plataformas de participação social, com o objetivo de identificar experiências e soluções que já estivessem em uso em outras partes do Brasil e do mundo. A ideia era encontrar uma ferramenta que fosse não apenas eficaz, mas também acessível e intuitiva, capaz de reunir informações de participação social de forma centralizada e que estivesse à disposição dos órgãos públicos municipais para facilitar o planejamento das políticas públicas.

No decorrer dessa busca, descobriu-se que dentro da própria Prefeitura do Rio de Janeiro já existia um software utilizado para outras funções, mas que possuía ferramentas compatíveis com as necessidades do projeto em questão. Esse software, integrado à Plataforma ArcGis, foi identificado como uma solução possível para o desafio. Além disso, essa plataforma poderia ser adaptada sem necessidade de contratações e desembolso de recursos extras ou investimentos adicionais pela Prefeitura, pois se tratava de um programa existente e que permitia facilmente a customização.

Foi nesse momento que, com o apoio e a parceria do Instituto Pereira Passos (IPP), a equipe iniciou o processo de conhecimento das outras funcionalidades do ArcGis para que fosse possível atender as necessidades de uma plataforma participativa. É importante destacar que, ao optar por essa solução, a Prefeitura conseguiu evitar custos adicionais de desenvolvimento e implementação, o que representou uma economia significativa de recursos públicos.

Além disso, foi necessário capacitar uma equipe de profissionais, visto que, embora o software já possuísse as funcionalidades necessárias, essas ferramentas nunca haviam sido aplicadas para um propósito de participação social. A capacitação foi realizada de forma online, com o apoio de especialistas e da equipe do IPP, que ofereceu treinamentos técnicos para habilitar a equipe municipal na operação e gestão da plataforma. Com isso, a equipe foi formada e preparada para começar a trabalhar na criação e implementação do Participa.Rio, de forma a garantir que a plataforma estivesse alinhada com as necessidades da população e do governo municipal.

O programa escolhido se mostrou uma ferramenta extremamente útil para o projeto, trazendo uma série de vantagens de análise e visualização de dados. Uma das principais características do programa é a sua capacidade de realizar o cruzamento de informações de maneira eficiente e precisa, permitindo integrar dados provenientes de diferentes fontes da Prefeitura do Rio de Janeiro. Essa funcionalidade possibilita a combinação de dados existentes, como informações demográficas, socioeconômicas e geográficas, com os dados coletados durante as campanhas. A integração dessas informações pode fornecer uma visão mais ampla e detalhada da situação, o que pode tornar os dados analisados mais precisos para a tomada de decisões estratégicas.

O georreferenciamento não só facilita a localização de áreas mais críticas ou de maior necessidade de intervenção, mas também contribui para um planejamento mais eficiente e direcionado das ações. Ao associar dados a pontos geográficos específicos, o software oferece uma forma visual e intuitiva de compreender como diferentes fatores estavam distribuídos no território e como as ações podem ser melhor direcionadas para alcançar os resultados desejados.

Outra funcionalidade extremamente valiosa do programa foi a sua capacidade de produzir dashboards interativos e atualizados automaticamente em tempo real. Esses dashboards foram projetados para apresentar as informações de maneira clara, objetiva e de fácil compreensão. A interatividade desses painéis permite que os gestores da Prefeitura acessem os dados de forma dinâmica, podendo explorar diferentes camadas de informações conforme suas necessidades. Com a atualização automática em tempo real, os dados são constantemente renovados, proporcionando aos responsáveis pela gestão uma visão sempre atualizada sobre a participação e os resultados das campanhas.

A simplicidade e clareza proporcionadas pelos dashboards também são essenciais para a comunicação e para o monitoramento das atividades. A interface intuitiva permitiu que usuários com diferentes níveis de conhecimento técnico conseguissem navegar facilmente pelas informações e tomar decisões embasadas em dados atualizados e precisos.

Após o treinamento e a preparação da equipe, chegou o momento de lançar a plataforma ao público. A primeira campanha que foi veiculada através do Participa.Rio foi a relacionada ao Plano de Desenvolvimento Sustentável (PDS). Este primeiro lançamento foi um marco importante, pois se tratava de uma ferramenta nova, um modelo inovador de escuta e interação com a população, que exigia estratégias específicas para garantir que o público-alvo fosse alcançado de maneira eficaz.

A divulgação da campanha contou com uma série de ações estratégicas, destacando-se a parceria com a Secretaria Municipal de Educação (SME). A rede de escolas do Rio de Janeiro, com cerca de 1600 escolas, têm uma presença significativa em todos os territórios da cidade, o que permitiu um alcance massivo. Através da MultiRio, empresa municipal ligada à SME, foram produzidos diversos materiais pedagógicos, como cartilhas para professores, vídeos feitos por especialistas explicativos em linguagem acessível sobre sustentabilidade e jogos educativos com a promoção de disputas entre escolas. Além disso, foi desenvolvido um mascote para o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática, e os alunos participaram de um concurso para nomeá-lo, com a segunda etapa da votação aberta através da plataforma Participa.Rio. Esse envolvimento da rede de educação foi fundamental, pois garantiu não apenas o engajamento dos alunos, mas também a divulgação da plataforma para os pais, ampliando o alcance da campanha.

Além do apoio da rede de educação, a divulgação digital também foi uma parte crucial da estratégia. A Prefeitura utilizou suas plataformas digitais, incluindo influenciadores e lives direcionadas para o público jovem, além de distribuição de panfletos e anúncios nos relógios digitais espalhados pela cidade. Como resultado, a primeira campanha do Participa.Rio obteve um grande sucesso, com 8.021 colaborações registradas, superando as expectativas iniciais.

Com essa experiência, a equipe do Participa.Rio foi capaz de identificar uma série de lições valiosas. Uma delas foi a importância de simplificar a linguagem e garantir que os textos fossem claros e acessíveis. Além disso, ficou evidente que a divulgação deve ser feita por diversos canais e meios de comunicação, com a utilização de múltiplos recursos para garantir que todos os públicos fossem alcançados. Outro aprendizado importante foi a necessidade de apresentar, sempre que possível, uma devolutiva à população, mostrando como suas contribuições foram usadas para influenciar as políticas públicas. Esse feedback é essencial para manter o engajamento da comunidade e reforçar a transparência do processo.

A evolução da plataforma trouxe também a necessidade de padronização das campanhas. Com o aumento das solicitações de diferentes secretarias, a equipe do Participa.Rio percebeu que seria importante criar um material guia com diretrizes básicas para o uso da plataforma. Esse guia passou a incluir as funcionalidades e os potenciais da ferramenta, questões obrigatórias referente ao perfil dos participantes, além dos materiais que deveriam ser encaminhados para garantir que todas as campanhas seguissem uma estrutura comum e eficaz.

Por fim, após o encerramento de cada campanha de participação, a equipe do Escritório de Planejamento, responsável pela manutenção da plataforma, elabora um levantamento detalhado dos dados recolhidos, que são encaminhados aos órgãos solicitantes. Esses dados incluem informações como gênero, faixa etária, bairro de maior incidência de respostas, entre outros dados relevantes. O objetivo é garantir que os órgãos públicos possam apresentar devolutivas claras à população, mostrando como as contribuições foram analisadas e, em alguns casos, aplicadas para modificar ou melhorar processos e políticas públicas.

A exposição desses resultados é feita de forma transparente na plataforma Participa.Rio, em conformidade com as Leis de Acesso à Informação (Lei Nº 12.527/2011) e de Proteção de Dados Pessoais (Lei Nº 13.709/2018), garantindo a privacidade dos cidadãos e o respeito às normas legais vigentes.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Entender, por meio da escuta, os reais interesses da população é o principal foco da ferramenta Participa.Rio. A plataforma abriga iniciativas participativas que têm por finalidade incluir a população na construção de políticas públicas com o foco em sustentabilidade na cidade do Rio de Janeiro. E essa escuta deve alcançar a maior amplitude de perfis da população, incluindo diferentes faixas etárias, diferentes classes sociais, diferentes regiões, dentre outras características que garantam uma leitura que traduza a diversidade da cidade.

Entre as principais barreiras encontradas no decorrer do processo tivemos: uma estrutura reduzida de suporte à ferramenta, considerando recursos humanos e tecnológicos necessários para amplificar os esforços de participação social; cultura de participação social ainda incipiente o que resulta na necessidade de construir diferentes estratégias de divulgação para que se tenha uma participação efetiva dos munícipes.

Para que essas barreiras possam ser enfrentadas, o envolvimento de demais órgãos da prefeitura como parceiros nas divulgações das campanhas é essencial para que alcancemos cada vez mais um número de pessoas e perfis de pessoas diferentes.

A criação de um canal único de participação social online o apoio, parceria ampla divulgação nos demais canais oficiais da Prefeitura e dos órgãos envolvidos nas campanhas se mostraram como os principais pontos de sucesso do projeto.

O envolvimento da população nas decisões do Estado é um exercício da cidadania e um direito fundamental assegurado pela Constituição, por isso, é considerável salientar a importância da escuta da população no desenho de políticas públicas em busca de resultados mais efetivos para a cidade,

A plataforma, até o momento, foi instrumento de divulgação de 32 campanhas em parceria com 12 órgãos diferentes, com a elaboração de 49 enquetes e alcançando mais de 85 mil participações. É importante salientar que assuntos diversos já foram abordados pela plataforma como a construção de um conselho de favelas; levantamento de dados para entendimento da questão do emprego na cidade; para a construção de planos gerais como o PDS, Plano Estratégico, Plano Diretor, planos setoriais como Plano de Segurança Alimentar, Plano de Saneamento; para a construção de editais como os editais de fomento à cultura, etc. É importante também lembrar que a plataforma tem servido de meio prático para viabilizar diversas consultas públicas exigidas por lei.

A centralização do processo participativo online numa plataforma única e do gerenciamento por uma equipe exclusiva, permite que as secretarias contem com relatórios periódicos com os números de participação, e com orientações específicas para a construção da campanha e sua divulgação.

Desde a sua implementação a ferramenta Participa.Rio vem acumulando diversos resultados notáveis como a elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável e de Ação Climática (PDS), onde a plataforma foi fundamental para o engajamento da população no seu desenvolvimento. Com mais de 8.000 participantes, as sugestões coletadas nas enquetes influenciaram diretamente 86 das 134 metas do plano, o que demonstra a efetividade da plataforma em transformar a participação popular em ações concretas de políticas públicas. O feedback da população não apenas ajudou a moldar as metas do plano, mas também proporcionou novas ideias e perspectivas que os formuladores do plano poderiam não ter considerado. O Plano estratégico ciclo 2021-2024, que foi construído durante a pandemia da Covid 19 - momento em que a plataforma se mostrou essencial para os processos participativos - conseguiu atingir 22.700 participações e 3.225 contribuições em campo aberto. Além das enquetes tradicionais, uma delas foi dedicada especificamente para crianças, respeitando as especificidades e garantindo alinhamento com currículo escolar. Essa enquete infantil contou também com o apoio da Rede de Ensino Municipal e tivemos a participação de 13.462 alunos.

Além da enquete infantil, também fizemos uma atividade chamada "Detetives da Cidade" e "Arquitetos do Amanhã" onde crianças desenharam como enxergam a cidade e como gostariam que fosse. Esses desenhos foram encaminhados via plataforma, mostrando a versatilidade dos recursos da ferramenta. Essas iniciativas não apenas aumentaram o engajamento juvenil, mas também proporcionaram uma forma criativa e envolvente para que as crianças participassem das decisões sobre a cidade.

Para o Plano Estratégico do ciclo 2021-2024 foi possível incorporar, em sua totalidade,81,5% das solicitações da população, e apenas 1,5% das solicitações não puderam ser atendidas.

Em 2021, com o projeto "Participação social para construção do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática", a Cidade do Rio de Janeiro conquistou menção Especial durante a premiação de "Boas Práticas em Participação Cidadã" do Observatório Internacional da Democracia Participativa - OIDP.Esta menção e o projeto de participação do PDS foram incentivos para a Cidade, em 2023, concorrer e ganhar o direito de receber a presidência do OIDP por 1 ano e sediar, também em 2023, a Conferência do OIDP, evento internacional anual que visa

discutir e refletir sobre o estado da democracia participativa no mundo.

Ainda em 2023, a plataforma Participa.Rio concorreu ao 27° Concurso de Inovação no Setor Público da Escola Nacional de Administração Pública -ENAP que tem como objetivo a valorização de equipes de servidores ou empregados públicos que se destacam pela criatividade e proatividade em suas iniciativas em prol da melhoria do serviço público.

Desde a sua criação, o Participa.Rio conta com diversas campanhas bem-sucedidas. Dentre elas,as campanhas bem-sucedidas podemos destacar as três campanhas de consulta pública elaboradas em parceria com Secretaria Municipal de Cultura em um período de 5 meses (Fomentos 2023 - Ações Locais, Programa Pró-Carioca, Edital do Produtor Cultural (Programa Pró-carioca - ISS) e Viva o Talento; Consulta sobre recursos da Lei Paulo Gustavo - Ações Locais, Programa Pró-Carioca - Diversidade Cultural e Viva o Talento!; Consulta sobre recursos Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (PNAB) - Aldir Blanc 2 - Pró-Carioca - Linguagens e Pró-Carioca - Internacionalização, Difusão e Inovação), cujos resultados coletados nas pesquisas foram imprescindíveis para modificações nos editais finais de Fomento à cultura na cidade do Rio. Ouvir a população e, principalmente, o público-alvo destes editais, antes mesmo do seu lançamento foi fundamental para que ele fosse mais objetivo, coeso e, principalmente, funcional.

Além desta parceria com a Cultura, tivemos também uma parceria de sucesso com a Secretaria Municipal de Trabalho e Renda (SMTE) na qual foi possível viabilizar a criação do "Mapa do Trabalhador Carioca" por meio da participação social, com um total de 4.834 contribuições. O "Mapa do Trabalhador Carioca", iniciativa do Observatório do Trabalho Carioca, órgão da SMTE, foi uma pesquisa que buscou obter dados que revelam quem é o trabalhador carioca, suas necessidades e perspectivas. Os dados da presente pesquisa oferecem informações relevantes sobre os trabalhadores que servirão de evidência à SMTE na formulação de políticas públicas de trabalho e renda que as pesquisas tradicionais como o Censo e a PNAD não contemplam, por exemplo.

Atualmente, estamos construindo o novo Plano Estratégico para o ciclo 2025-2028 e, dessa vez, adotamos uma nova forma de divulgação com pontos de participação pela cidade (tens) e profissionais com tablets em pontos estratégicos da cidade. Esta estratégia se mostrou eficaz, contando já com mais de 14 mil participações e se tornando, assim, a enquete de maior alcance desde o lançamento da plataforma.

De acordo com as campanhas lançadas até o presente momento, foi possível conhecer e traçar o perfil geral dos participantes. Esta análise trouxe insights valiosos sobre os dados demográficos e as preferências do nosso público-alvo, o cidadão carioca. Uma das observações mais recorrentes é que, geralmente, o perfil dos participantes nas enquetes é predominantemente autodeclarado feminino. Com relação à faixa etária, a mais representativa é a de pessoas de 35 a 44 anos. Esse agrupamento é muito relevante, pois indica que as campanhas estão atingindo efetivamente a faixa etária que, muitas vezes, é a responsável por tomar decisões importantes no contexto familiar e comunitário. Esse dado, por si só, já é útil para direcionar futuras ações e otimizar as estratégias de engajamento, garantindo que as mensagens e temas abordados nas campanhas estejam alinhados com as preocupações e interesses dessa faixa etária.

Além de entender o perfil geral das participações, a análise das enquetes revelou diferenças notáveis quando comparadas com aquelas destinadas ao público infantil. O alcance dessas enquetes voltadas para o público infantil foi sempre significativamente alto, especialmente devido à parceria estratégica com a Secretaria Municipal de Educação (SME). Essa colaboração permitiu que as enquetes fossem divulgadas de maneira ampla e eficaz em escolas e instituições de ensino, atingindo um número considerável de participantes e garantindo que as opiniões das crianças fossem representadas.

No entanto, é importante salientar que há uma diferença interessante ao se comparar os dados das enquetes infantis com das enquetes voltadas para o público adulto. Enquanto as enquetes para adultos mostram que os bairros com maior participação estavam concentrados nas áreas da Tijuca, Zona Sul e Barra da Tijuca, ou seja, regiões tradicionalmente mais centrais e desenvolvidas da cidade, as enquetes infantis apresentam um padrão completamente diferente. Nesse caso, as regiões com maior engajamento infantil estão localizadas em áreas mais periféricas e carentes da cidade, como Campo Grande, Santa Cruz e Bangu. Essas regiões, que frequentemente enfrentam maiores desafios socioeconômicos, mostram um alto

nível de envolvimento das crianças, refletindo talvez um desejo genuíno de contribuir com melhorias e se fazer ouvir, apesar das dificuldades que podem enfrentar em seu dia a dia.

Esse contraste significativo entre os perfis de participação de adultos e crianças foi revelador e teve implicações importantes na forma como as prioridades foram definidas nas enquetes.A diferença na escolha das questões a serem priorizadas pelos diferentes grupos etários foi evidente. Por exemplo, observou-se que as crianças das regiões periféricas, como Campo Grande e Santa Cruz, demonstraram uma preocupação muito maior com temas relacionados ao emprego, um reflexo, talvez, das realidades socioeconômicas de suas famílias. Essa preocupação com o futuro do trabalho e a busca por oportunidades de desenvolvimento profissional foi mais proeminente entre o público infantil dessas áreas, em comparação com as respostas dos adultos, que apresentaram outras questões como mais urgentes, tais como segurança pública, saúde e educação.

Esse fenômeno pode ser explicado pelo contexto social e econômico em que a população está inserida. Enquanto para o público adulto, que já está imerso no mercado de trabalho ou em estágios mais avançados de sua vida profissional, outras questões podem ter mais relevância, para as crianças, principalmente moradoras de regiões mais carentes, o futuro e as perspectivas de emprego representam uma preocupação significativa. O fato de esse tema ter sido mais citado nas enquetes infantis do que nas de adultos reflete uma conscientização precoce sobre as dificuldades que enfrentam e a necessidade de um futuro mais promissor.

Esse tipo de dado pode fornecer à Prefeitura uma compreensão mais profunda das necessidades reais da população, permitindo que ações e políticas públicas sejam mais bem direcionadas.

A partir dessa análise, é possível perceber como as prioridades e os interesses podem variar dependendo do perfil socioeconômico e da faixa etária, algo fundamental para a formulação de políticas públicas que atendam de maneira mais precisa às demandas da população.

Em resumo, a análise do perfil de participação nas enquetes não só proporcionou uma visão mais clara sobre quem estava envolvido nas campanhas, mas também revelou as discrepâncias nas preocupações entre diferentes grupos sociais e demográficos. Esse tipo de informação é crucial para entender as necessidades da população e, assim, aprimorar a formulação de estratégias que efetivamente atendam às demandas e prioridades de todos os cidadãos, independentemente de sua localização ou faixa etária.

5. CONCLUSÃO

A criação e implementação da plataforma digital Participa.Rio representam uma importante inovação no cenário da gestão pública e da democracia participativa, especialmente em uma metrópole de grande complexidade como o Rio de Janeiro. A ferramenta vem se consolidando como um canal eficiente e acessível de escuta social, capaz de aproximar o cidadão da formulação de políticas públicas e fortalecendo a cultura da participação popular nos processos decisórios governamentais.

Ao centralizar diversas campanhas participativas e permitir a coleta estruturada de dados provenientes de diferentes territórios e perfis sociais, o Participa.Rio responde a desafios históricos da administração pública carioca: a descentralização da escuta, a fragmentação dos dados e a dificuldade de engajar a população em ações de planejamento. A plataforma superou parte desses obstáculos ao oferecer uma solução digital de baixo custo, integrada às estruturas já existentes da prefeitura, demonstrando que a inovação no setor público não necessariamente demanda grandes investimentos, mas, sim, uma articulação estratégica de recursos e competências.

Além do aspecto técnico, os resultados evidenciam a potência da ferramenta enquanto instrumento de cidadania. Atingir mais de 85 mil participações em um período relativamente curto, com campanhas abrangendo desde a elaboração de planos estratégicos de longo prazo até ações setoriais pontuais, demonstra não apenas o interesse da população em participar, mas também a efetividade das estratégias adotadas para ampliar esse engajamento. As ações voltadas ao público infantojuvenil, como as campanhas em parceria com a rede de ensino municipal, merecem destaque especial, pois contribuíram tanto para a disseminação de informação quanto para a formação de uma nova geração mais consciente e participativa.

A integração da escuta pública ao processo de planejamento, com destaque para os casos do Plano de Desenvolvimento Sustentável e do Plano Estratégico

2021-2024, evidencia a capacidade do Participa.Rio de transformar contribuições populares em insumos reais para a formulação de políticas públicas. O selo de participação aplicado a metas específicas e o elevado índice de incorporação de sugestões populares nas versões finais dos documentos são provas concretas da efetividade e da legitimidade agregadas ao processo por meio da plataforma.

As barreiras enfrentadas ao longo do caminho, como o número reduzido de profissionais envolvidos na gestão da ferramenta e as dificuldades de engajamento em determinadas campanhas, são desafios recorrentes em iniciativas de governo aberto e participação cidadã. Entretanto, a própria trajetória da plataforma demonstra que tais obstáculos podem ser superados com criatividade, parcerias interinstitucionais e estratégias de comunicação adequadas à diversidade da população. A adoção de novas formas de divulgação, como o uso de totens e tablets em pontos estratégicos da cidade, é um exemplo claro da capacidade de adaptação e aprimoramento contínuo da iniciativa.

O reconhecimento nacional e internacional, por meio da menção especial do Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP) e da honraria no Concurso de Inovação da ENAP, reforça a relevância da plataforma Participa.Rio como referência de boa prática em participação social. Mais do que uma plataforma digital, trata-se de um instrumento de transformação institucional e cultural, que amplia o espaço democrático e legitima a atuação do poder público por meio da escuta ativa da sociedade.

Sendo assim, a experiência do Participa.Rio mostra um caminho possível para a construção de uma cidade mais justa, inclusiva e democrática, e reforça a importância do poder público se abrir a ouvir de forma qualificada a sua população, e de comprometer a incorporar cada vez mais essas vozes ao processo de tomada de decisão. O fortalecimento da cultura de participação, aliado à transparência e ao uso inteligente de tecnologias, aponta para um novo paradigma de governança urbana, mais conectado com as demandas reais da população e comprometido com o desenvolvimento sustentável. A continuidade do investimento em iniciativas como esta é essencial para o futuro da gestão pública e da cidadania no século XXI.

6. Referências

Página principal da iniciativa:

1. https://participario-pcrj.hub.arcgis.com/
2. Algumas campanhas promovidas pela iniciativa:
3. https://consulta-publica-lei-paulo-gustavo-pcrj.hub.arcgis.com/
4. https://seguranca-alimentar-e-nutricional-pcrj.hub.arcgis.com/
5. https://consulta-publica-fomento-2023-smc-1-pcrj.hub.arcgis.com/
6. https://psv-pcrj.hub.arcgis.com/
7. https://plano-estrategico-2021-a-2024-pcrj.hub.arcgis.com/
8. https://pds-pcrj.hub.arcgis.com/

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Protegendo Dados e Respeitando Direitos: Os desafios da adequação à LGPD em sistemas de Atendimento ao Cidadão.

- **Rafaella Louyse Sant'Ana dos Santos**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: rafaellalouyseadv@gmail.com
- **Davi Severiano Juvi de Almeida**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: davijuvi@gmail.com

Resumo

O desenvolvimento de sistemas públicos com base na General Data Protection Regulation (GDPR) e na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) tornou-se uma prioridade para as instituições governamentais em todo o mundo. As normas visam regulamentar como deve ser realizado o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, seja pelo direito público ou privado, se tornando mais desafiador para o âmbito público, em virtude da coexistência de diversos princípios de origem constitucional. O objetivo é destacar as principais estratégias para modelagem e avaliação da conformidade com a legislação e levando em consideração, também, a orientação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD. Dentre os Sistemas de Atendimento ao Cidadão Público, o sistema emergiu como o pioneiro na adequação à LGPD, dado seu papel na coleta de dados pessoais, como nome completo, CPF, e-mail pessoal, nome da mãe, endereço e informações sobre deficiência, com um volume significativo de acessos mensais, alcançando 4 (quatro) milhões no ano de 2023. Em resposta a essa exigência legal, iniciamos identificando e mapeando todos os dados coletados, armazenados, processados e compartilhados pelo sistema. Em seguida, realizamos a análise para garantir que todos os dados sejam tratados de acordo com os princípios de finalidade, adequação, necessidade, consentimento, transparência e segurança. Após a conclusão das etapas anteriores, foi desenvolvida uma política de privacidade e termos de uso, que estão disponibilizadas para os usuários, explicando como os dados são tratados. Por fim, o sistema é atualizado e monitorado continuamente, respondendo a quaisquer incidentes de segurança de dados que possam ocorrer. Em conclusão, todo o procedimento foi planejado com o intuito de simplificar sua replicação em outros sistemas. Como resultado garantimos a transparência e a comunicação clara com os usuários finais sobre os seus dados coletados, armazenados e utilizados, além da confiança na instituição governamental. Assim, é notável e evidente a importância da atualização contínua dos sistemas, incorporando desde o início os princípios de privacidade e segurança de dados, acompanhando as evoluções da legislação e das melhores práticas em proteção de dados.

Palavras-chave: Adequação à LGPD; Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD); Coleta de dados pessoais; Desenvolvimento de sistemas públicos; Direito privado; Direito público; Instituições governamentais; Princípios constitucionais; Replicação de procedimentos; Tratamento de dados pessoais.

1. INTRODUÇÃO

Historicamente o indivíduo não tinha muitas oportunidades para se deslocar por motivos práticos e parte da sua identidade era formada pelo ambiente em que se encontrava. Com a chegada da era da internet e a expansão das comunicações, por meio de computadores e celulares, ambos acessíveis com uma facilidade maior, cada indivíduo produz e recebe diversas informações de forma rápida. Dessa forma, o ser humano passou a viver em dois planos, o físico e o digital. O primeiro é limitado e carrega a sua identidade indissociável, enquanto o segundo é ilimitado e pode ter a sua identidade acessada a qualquer momento, em qualquer lugar do mundo.

Diante disso, a proteção à privacidade e o cuidado com o tratamento de dados pessoais em uma sociedade que avança diariamente no uso de tecnologias digitais se tornou um desafio a todas as organizações ao redor do mundo. Como uma forma de solução, foi implementado o Regulamento Geral sobre Proteção de Dados europeu (GDPR) e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), promulgada em 2018, momento em que foi atingido um ponto crucial na trajetória da proteção de dados pessoais, visto que o tema recebeu o reconhecimento e se tornou uma exigência indispensável. A legislação consolidou a necessidade de empresas e órgãos públicos se adequarem aos requisitos estabelecidos pela norma para garantir a segurança e a privacidade de dados dos cidadãos.

A LGPD buscou atribuir a titularidade dos dados à pessoa física e a ela referente, além de instituir regras para o uso dos dados, almejando a proteção dessas pessoas e de seus direitos fundamentais como a liberdade, privacidade e livre desenvolvimento. A matéria de proteção de dados possui no seu escopo dez princípios e sete fundamentos. Destacando-se o fundamento da autodeterminação informativa, por determinar o direito do titular dos dados em conhecer o processo de tratamento de seus dados em sua integralidade.

São princípios da LGPD, com base no artigo 6° da Lei Geral de Proteção de Dados:

- **Finalidade:** Realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades. Desse modo, a finalidade deve ser especificada e informada de forma explícita ao titular.

- **Adequação:** Compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento.

- **Necessidade:** Limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados. Assim, a limitação é ao uso de dados essenciais para alcançar finalidade inicial.

- **Livre acesso:** Garantia, aos titulares, de consulta facilitada e gratuita sobre a forma e a duração do tratamento, bem como sobre a integralidade de seus dados pessoais. Sendo assim, o acesso deve ser livre, fácil e gratuito das pessoas à forma como seus dados são tratados.

- **Qualidade dos dados:** Garantia, aos titulares, de exatidão, clareza, relevância e atualização dos dados, de acordo com a necessidade e para o cumprimento da finalidade de seu tratamento.

- **Transparência:** Garantia, aos titulares, de informações claras, precisas e facilmente acessíveis sobre a realização do tratamento e os respectivos agentes de tratamento, observados os segredos comercial e industrial.

- **Segurança:** Utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão. Em síntese, trata-se de segurança para coibir situações acidentais ou ilícitas como invasão, destruição, perda, difusão.

- **Prevenção:** Adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais.

- **Não discriminação:** Impossibilidade de realização do tratamento para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos. Em conclusão, não permitir atos ilícitos ou abusivos.

- **Responsabilização e prestação de contas:** Demonstração, pelo agente, da adoção de medidas eficazes e capazes de comprovar a observância e o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais e, inclusive, da eficácia dessas medidas.

Além dos princípios citados, a LGPD possui, também, 7 fundamentos, que estão dispostos no artigo 2°, sendo eles: respeito à privacidade; autodeterminação informativa; liberdade de expressão, de informação, de comunicação e de opinião; inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem; desenvolvimento econômico, tecnológico e inovação; livre iniciativa, livre concorrência e a defesa do consumidor; direitos humanos, o livre desenvolvimento da personalidade, a dignidade e o exercício da cidadania pelas pessoas naturais.

Ao realizar o tratamento de dados pessoais, a primeira medida deve ser identificar a base legal aplicável. A LGPD prevê as bases legais no artigo 7° ou, no caso de dados sensíveis, no artigo 11, são eles: consentimento do titular dos dados; cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador; execução de políticas públicas; realização de estudos por órgão de pesquisa; execução de contrato; exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral; proteção da vida ou incolumidade física do titular ou terceiro; para a tutela da saúde; quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou terceiro; para a proteção de crédito. Os dispositivos citados, devem ser interpretados em conjunto com os critérios previstos no artigo 23, da mesma lei, que complementam e auxiliam a interpretação e a aplicação práticas das bases legais no âmbito da Gestão Pública.

Importante destacar que, a legislação brasileira dedicou o capítulo IV, exclusivamente ao setor público (órgãos ou entidades da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além das Cortes de Contas e Ministério Público), com nove artigos onde estão as especificidades no tratamento, com contrapartida de reforço na segurança e transparência, o que marca um ponto de inflexão na história da Administração Pública no país. Comprovando o reconhecimento da importância da governança pública na proteção dos direitos dos cidadãos e na promoção de práticas éticas e transparentes, priorizando o bem-estar dos cidadãos e a igualdade de tratamento.

A LGPD tem o objetivo de adequar as práticas de empresas brasileiras e o serviço público aos novos padrões do cenário atual, inserindo o Brasil no rol dos 120 países que possuem uma lei de proteção de dados. Para o serviço público, o desafio é ainda mais complexo, em razão da sua abrangência universal na aplicação de políticas públicas e dever estatal de proteção, tanto no âmbito público como no privado, até países que são referências em transformação digital como Estônia e Dinamarca, enfrentam obstáculos semelhantes aos que acontecem no Brasil.

É importante que seja discutida uma mudança de padrão na forma de atuar dentro dos órgãos públicos, em relação a proteção de dados, gerando uma relação de confiança entre sociedade e governo. O que se almeja é a alteração na forma de entregar os serviços que são de utilidade pública.

Os resultados da conformidade de todos os órgãos com a LGPD só serão observados no longo prazo, quando todos os servidores públicos tiverem a ideia de transparência como seu dever. Na prática, será possível observar a redução de custos para armazenar e proteger grande volume de dados, além da simplificação de processos.

Durante muito tempo empresas e governos, coletam dados pessoais e informações, por meio de cadastros, censos, prontuário médico, extratos bancários e qualquer tipo de cadastro necessário para identificação de um usuário de um serviço. No ambiente virtual, o cadastro ocorre de forma frequente e o ideal seria o tratamento dos dados cadastrados ser descrito no termo de uso e política de privacidade do serviço.

Diante disso, o Sistema de Atendimento ao Cidadão Público no Estado Alagoas, o sistema JÁ! emergiu como o pioneiro na adequação à LGPD, dado seu papel na coleta de dados pessoais, como nome completo, CPF, e-mail pessoal, nome da mãe, endereço e informações sobre deficiência, com um volume significativo de acessos mensais, alcançando 4 (quatro) milhões no ano de 2023 e 292.560 agendamentos efetivados.

Em resposta a essa exigência legal, iniciamos identificando e mapeando todos os dados coletados, armazenados, processados e compartilhados pelo sistema. Em seguida, realizamos a análise para garantir que todos os dados sejam tratados de acordo com os princípios de finalidade, adequação, necessidade,

consentimento, transparência e segurança. Após a conclusão das etapas anteriores, foi desenvolvida uma política de privacidade e termos de uso, que estão disponibilizadas para os usuários, explicando como os dados são tratados.

Nesse contexto, a LGPD representa não apenas uma regulamentação legal, mas também um compromisso com a proteção dos direitos individuais e o fortalecimento da confiança no órgão público. Uma vez que um dos problemas mais significativos decorrentes da negligência das práticas de governança é a perda de confiança da sociedade na instituição, alimentando um ciclo vicioso de desconfiança, o que resulta em aumento da burocracia e da desconformidade com a legislação.

A LGPD determina advertências e punições para as infrações que envolvem incidentes de segurança de dados, que estão definidos nos artigos 52 a 54, dentre eles: advertência, com indicação de prazo para medidas corretivas; multa simples ou diária; publicização da infração após apurada e confirmada a ocorrência; bloqueio ou eliminação dos dados pessoais; suspensão do banco de dados ou da atividade de tratamento e proibição total ou parcial da atividade de dados.

Desse modo, todo o procedimento foi planejado com o intuito de simplificar sua replicação em outros sistemas públicos, além de garantir a transparência e a comunicação clara com os usuários finais sobre os seus dados coletados, armazenados e utilizados, buscando a confiança na instituição governamental. Já que normalmente não são oferecidas informações claras e diretas aos usuários de sites e serviços a respeito da coleta e utilização de seus dados, pelo contrário, as informações acabam escondidas em documentos extensos e difíceis de compreender.

2. METODOLOGIA

O objeto de estudo foi o Sistema JÁ! de Atendimento ao Cidadão Público, que elaborou o termo de uso e a política de privacidade, publicados em 2023, tornando-se referência para diversos sistemas públicos. A adequação à LGPD começou em 2022 e foi finalizada em 27 de fevereiro de 2023, sendo os documentos disponibilizados nos sites: Política de Privacidade e Termo de Uso.

Para entender a metodologia utilizada, é necessário compreender os agentes da LGPD: titular de dados pessoais, controlador e operador. O titular dos dados pessoais é a figura central, visto que a LGPD foi elaborada com o intuito de protegê-lo. Conforme o artigo 5º, V, o titular de dados é definido como "a pessoa natural a quem se referem os dados pessoais que são objeto de tratamento". Importante destacar que a LGPD não abrange os dados de pessoas jurídicas.

O controlador de dados é uma pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, responsável pela tomada de decisões referentes ao tratamento de dados pessoais, conforme o artigo 5º, VI, da LGPD. Trata-se da figura que decide sobre o tratamento de dados, possuindo autonomia e poder de decisão. Indivíduos que atuam como profissionais subordinados a uma pessoa jurídica, como administradores, servidores e sócios, não possuem autonomia para decidir sobre o tratamento de dados.

O operador é a pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador, com base no artigo 5º, VII, da LGPD. É o responsável por executar o tratamento de dados a pedido do controlador, seguindo ordens lícitas, mas sem autonomia. Não deve ser confundido com servidores, administradores ou sócios do controlador.

A correta identificação dos agentes de tratamento garante que, em caso de descumprimento das obrigações legais, cada atividade desempenhada seja definida e responsabilizada com base em suas competências e atribuições.

A figura do encarregado de dados (DPO) é definida como a pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como um canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), conforme o artigo 5º, VIII, da LGPD. Para o exercício da função, é essencial que ele tenha amplo conhecimento do fluxo de dados dentro de uma organização, coordene a implantação e manutenção do sistema de gestão de dados, assegure que o tratamento seja realizado em conformidade com a lei e tenha competência para responder a terceiros (titulares de dados e ANPD) sobre o tratamento dos dados.

A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) é o órgão da administração pública federal com natureza jurídica transitória, responsável por zelar pela proteção dos dados pessoais, divulgar guias orientativos, implementar diretrizes para a

Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade, fiscalizar o cumprimento da LGPD em todo o território nacional e aplicar sanções em caso de violação da lei. A ANPD edita regulamentos e procedimentos sobre proteção de dados pessoais e privacidade, conforme o artigo 5º, XIX e artigos 55, A-L da Lei. A ANPD, dotada de autonomia técnica e decisória, foi criada pela Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019, e sua estrutura foi definida pelo Decreto nº 10.474, de 26 de agosto de 2020.

A ausência da ANPD foi sentida especialmente devido à falta de regulamentação sobre diversas questões importantes da LGPD, como prazos para atendimento dos requerimentos dos titulares, a disciplina da base legal de dados pessoais, normas específicas para microempresas e empresas de pequeno porte, e a regulamentação sobre transferências de dados internacionais e seus instrumentos.

Além disso, é crucial entender o que abrange o tratamento de dados. O tratamento, conforme o artigo 5º, X, da LGPD, é qualquer operação realizada com dados pessoais, como armazenamento, arquivamento, classificação, coleta, eliminação, extração e modificação de dados, entre outros.

Por fim, é importante destacar os três tipos de dados que a LGPD traz em seu escopo. No artigo 5º, incisos I, II, e III, a lei define dado pessoal, dado sensível e dado anonimizado. Dado pessoal é aquele relativo à pessoa física identificada ou que possa ser identificada com o cruzamento de informações. Dado sensível é um dado sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato, saúde, vida sexual, opinião filosófica, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa.

O dado anonimizado é aquele relativo ao titular que não possa ser identificado por nenhum meio, considerando a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis na ocasião do tratamento, sendo impossível reconstruir o caminho para revelar quem é o titular do dado. Nestes casos, a LGPD não se aplicará ao dado. Mas, caso a identificação ocorra, não será definido como dado anonimizado, mas como dado pseudonimizado, conforme o artigo 12 da LGPD.

Diante disso, a Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG) entendeu a necessidade de adequar o Sistema de Atendimento ao Cidadão Público do Estado à LGPD. Os agentes envolvidos neste processo foram a Superintendência de Atendimento ao Cidadão (SAC), como controladora dos dados, e a Superintendência de Tecnologia da Informação (STI), atuando como operadora.

A metodologia adotada para atender essa exigência legal foi dividida em três etapas: Identificação e mapeamento de todos os dados coletados, armazenados, processados e compartilhados pelo sistema; Análise de todos os dados para garantir que fossem tratados conforme os princípios da LGPD; Definição das diretrizes para melhorar a experiência do usuário e desenvolvimento dos Termos de Uso e Política de Privacidade, com o objetivo de criar um template simples, funcional e aplicável em qualquer website.

Além disso, foram utilizadas referências bibliográficas na busca da melhor forma de exibir os termos e a política de privacidade, a partir da definição de diretrizes como transparência, clareza, simplicidade e acessibilidade.

2.1 TERMO DE USO

O termo de uso é um documento que estabelece regras e condições de uso de determinado serviço. Caso o usuário aceite o termo de uso, estará vinculado às cláusulas dispostas nele.

Os termos de uso do sistema de agendamento JÁ, foram divididos em tópicos: I - Informações necessárias; II - Sigilo cadastral; III - Dados coletados e cookies; IV - Envio de e-mails e notificações Push; V - Acesso às informações nos sistemas administrados pela SEPLAG; VI - Atualização da Política de Privada.

2.2 POLÍTICA DE PRIVACIDADE

A Política de Privacidade é um documento informativo essencial, que detalha ao usuário como o serviço realiza o tratamento dos dados pessoais e como assegura a privacidade das informações fornecidas. Este documento é crucial para garantir a transparência e a confiança dos usuários, alinhando-se com as exigências da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

O sistema de agendamento JÁ estruturou a Política de Privacidade nos seguintes tópicos:

- **Propósito:** Este tópico esclarece os objetivos da política, destacando o compromisso do sistema com a proteção dos dados pessoais dos usuários e o respeito às normas legais vigentes.

- **Termos e Definições:** Apresenta as definições dos termos técnicos utilizados na política, facilitando a compreensão por parte dos usuários sobre o que cada termo significa no contexto da proteção de dados.

- **Disposições Gerais:** Fornece informações gerais sobre a aplicação da política, abrangendo o escopo, a data de vigência e outros aspectos introdutórios relevantes para os usuários.

- **Quais Dados Coletamos Sobre Você e Para Qual Finalidade?:** Detalha os tipos de dados pessoais coletados pelo sistema e as finalidades específicas para as quais esses dados são utilizados, garantindo que os usuários entendam claramente como suas informações são empregadas.

- **Como Coletamos os Seus Dados?:** Descreve os métodos de coleta de dados, incluindo formulários online, cookies, interações com o serviço e outras fontes, explicando como esses métodos são empregados para coletar informações pessoais.

- **Quais São os Seus Direitos?:** Informa os direitos dos titulares dos dados conforme a LGPD, como acesso, retificação, exclusão, entre outros, empoderando os usuários a controlar suas informações pessoais.

- **Como Você Pode Exercer Seus Direitos de Titular?:** Orienta os usuários sobre os procedimentos e canais disponíveis para exercerem seus direitos, incluindo contato com o encarregado de dados.

- **Como e Por Quanto Tempo Seus Dados Serão Armazenados?:** Especifica os períodos de retenção dos dados e as práticas de armazenamento, assegurando que os dados sejam mantidos apenas pelo tempo necessário para cumprir suas finalidades.

- **O Que Fazemos para Manter Seus Dados Seguros?:** Descreve as medidas de segurança adotadas para proteger os dados pessoais contra acessos não autorizados, vazamentos e outras ameaças, destacando o compromisso com a segurança da informação.

- **Com Quem Seus Dados Podem Ser Compartilhados?:** Indica as entidades com as quais os dados podem ser compartilhados, como parceiros e prestadores de serviços, garantindo que tais compartilhamentos sejam realizados em conformidade com a LGPD.

- **Cookies ou Dados de Navegação:** Explica o uso de cookies e outras tecnologias de rastreamento para coletar dados de navegação, incluindo as finalidades e opções de gerenciamento desses dados pelos usuários.

- **Alteração Desta Política de Privacidade:** Informa sobre a possibilidade de alterações na política e como os usuários serão notificados sobre tais mudanças, assegurando transparência contínua.

- **Envio de E-mails e Notificações Push:** Detalha as condições e finalidades do envio de e-mails e notificações push, incluindo opções de gerenciamento por parte dos usuários.

- **Acesso às Informações nos Sistemas Administrados pela SEPLAG:** Esclarece como os dados são acessados e gerenciados nos sistemas administrados pela Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG)

- **Responsabilidade:** Define as responsabilidades dos diversos agentes envolvidos no tratamento dos dados, assegurando clareza sobre as obrigações e medidas a serem adotadas para a proteção dos dados pessoais.

- **Encarregado:** Apresenta o papel do encarregado de dados (Data Protection Officer - DPO), explicando suas responsabilidades e como ele pode ser contatado pelos titulares dos dados.

Essa estrutura organizada da Política de Privacidade não só promove a transparência e a confiança dos usuários, como também assegura a conformidade com a LGPD, demonstrando o compromisso do sistema de agendamento JÁ com a proteção dos dados pessoais.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir da revisão bibliográfica e do estudo de caso, foi elaborado um conjunto de princípios para guiar a construção de Termos de Uso e Políticas de Privacidade que pudessem ser utilizados como instrumentos de proteção aos usuários, de forma a garantir que seus direitos fundamentais estivessem sendo cumpridos e que o consentimento fornecido fosse, de fato, válido nos termos da legislação.

3.1 ADEQUAÇÃO À LGPD DE ÓRGÃOS PÚBLICOS

Inicialmente, a adequação à LGPD de órgãos públicos envolve uma transformação cultural, com o objetivo de alcançar níveis estratégicos, táticos e operacionais. Essa transformação envolve considerar a privacidade dos dados pessoais do cidadão desde a fase de concepção do serviço ou produto até sua execução, definido como Privacy by Design. Além disso, promover ações de conscientização de todo corpo funcional no sentido de incorporar o respeito à privacidade dos dados pessoais nas atividades institucionais recorrentes.

Importante destacar que o princípio da finalidade do tratamento de dados estabelecido pela lei exige que os propósitos do tratamento sejam legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular. No caso do setor público, a finalidade está intimamente relacionada à execução de políticas públicas, devidamente estabelecida em lei, e com o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador. A administração Pública deve atender as obrigações estabelecidas na LGPD, em especial aos princípios gerais e garantir os direitos dos titulares previstos na norma.

O Poder Público, não se submete apenas à legislação da LGPD, mas também deve ser regida pelo artigo 37, da Constituição Federal, o qual estabelece os princípios da Administração Pública: legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade; publicidade. Além de outros princípios como a ética, transparência e integridade. Portanto, todos os princípios citados devem conduzir a atuação do Estado, em especial no tratamento de dados.

O princípio da legalidade estabelece que o administrador público está, em toda e qualquer atividade funcional, sujeito às exigências da lei, não podendo se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, a depender do caso concreto. Desse modo, no âmbito da proteção de dados, sempre que a administração pública efetuar uma atividade de tratamento de dados pessoais, ele deverá informar de forma clara a previsão legal e a finalidade relacionada ao serviço prestado.

Diante disso, determinados fatores são importantes para fortalecer e tornar mais eficiente a proteção de dados. O primeiro fator surge como consequência da promulgação da LGPD, logo é necessário que seja realizada uma adaptação de atividades de coleta e tratamento de dados de todas as operações que envolvam a utilização de informações relacionadas a pessoas naturais, das mais simples até as mais complexas, inclusive aquelas que envolvam trocas de informações entre o setor público e privado.

Em seguida, o segundo fator ainda está interligado ao primeiro, de modo que em cada comando da lei há níveis de exigência distintos para o tratamento dos dados envolvidos, com o objetivo de evitar que a proteção acabe inviabilizando algumas atividades. O terceiro e último fator, trata da necessidade de tornar alguns princípios da LGPD mais claros e práticos, com o objetivo de garantir que as ações estejam de acordo com a lei.

Um dos maiores problemas gerados pela inobservância das práticas dispostas na Lei Geral de Proteção de Dados é a perda de confiança da sociedade na instituição pública, alimentando um ciclo vicioso de desconfiança que aumenta a burocracia e a desconformidade. A partir do cumprimento dos princípios da transparência, equidade, responsabilidade dos gestores e prestação de contas, há um rompimento do ciclo de ineficiência e a retomada da confiança dos cidadãos.

Isto posto, é imprescindível que os websites do Poder Público busquem uma maneira clara e intuitiva de exibir os termos de uso e políticas de privacidade, bem como uma forma de apresentar quais informações foram concedidas e como estão sendo utilizadas. O objetivo é que o usuário tenha entendimento dos termos aos quais está consentindo, além de oferecer a ele uma maneira de atuar sobre as permissões concedidas. Dessa forma, é possível garantir a transparência acerca dos dados, causando um sentimento de confiabilidade no cumprimento da LGPD.

3.2 TERMOS DE USO E POLÍTICAS DE PRIVACIDADE

A partir da análise de termos de uso e políticas de privacidade de serviços como google e amazon,

empresas privadas que possuem credibilidade no mercado, apesar de organizados e com layout relativamente agradável, todos os termos e políticas analisados são extensos, de tal forma que o usuário não teria tempo ou paciência suficiente para realizar a leitura. Bem como, nenhum deles buscou uma maneira de reduzir o conteúdo, com o objetivo de destacar os pontos mais relevantes.

Tanto no termo de uso quanto na Política de Privacidade, originam-se da responsabilidade dos agentes de tratamento de dados, com o objetivo de serem transparentes com o titular de dados e informar como as atividades atendem à disposição da LGPD. Revelou-se que a forma utilizada para disponibilizar os termos de uso e políticas de privacidade, apresentam falhas de transparência e clareza nas informações, sem uma preocupação efetiva com o consentimento válido do usuário titular dos dados, o que causa danos à experiência do usuário quanto ao cumprimento da legislação vigente sobre proteção de dados.

Dessa forma, foram estabelecidas algumas diretrizes para elaboração de termos de uso e políticas de privacidade, são eles: clareza, transparência, simplicidade e acessibilidade. A clareza tem como objetivo mostrar ao usuário quais dados estão sendo coletados e com qual finalidade, é importante que junto ao pedido de consentimento, esteja evidente o que ele está consentindo.

A transparência determina que a exibição de todas as informações que sejam relevantes ao usuário, seja feita de forma concisa e de fácil compreensão. A simplicidade refere-se a navegação com uma interface descomplicada, contribuindo para uma experiência do usuário positiva. Por fim, a acessibilidade possui a função de permitir que todos os usuários possam compreender todas as atividades em relação ao uso e tratamento de seus dados pessoais, levando em consideração imagens, o tipo de espaçamento, fonte, uso da linguagem simples, cores utilizadas, um conjunto para facilitar a navegação.

Ao aplicar a solução apresentada, constatou-se que ainda não foi encontrada uma solução razoável para reduzir o tamanho dos textos referentes ao termos de uso e políticas de privacidade, deixando o texto simples, funcional e aplicável em qualquer website. Contudo foi possível destacar as informações mais relevantes em áreas de fácil acesso ao usuário e aplicar ferramentas que tornem a leitura mais confortável.

3.3 DEVER DO USUÁRIO

É importante destacar que os usuários dos serviços possuem algumas obrigações essenciais para o bom funcionamento e segurança do sistema. Essas obrigações incluem:

- **Apresentar informações verdadeiras e atualizadas:** Os usuários devem fornecer informações corretas e atualizadas. Eles podem ser responsabilizados por quaisquer consequências decorrentes de erros ou omissões nas informações fornecidas.

- **Obedecer às regras estabelecidas nos Termos e Políticas:** Os usuários devem seguir as regras e diretrizes estabelecidas nos Termos de Uso e na Política de Privacidade do serviço. O não cumprimento dessas regras pode resultar em sanções ou restrições ao acesso aos serviços.

- **Manter o sigilo das senhas:** As senhas dos usuários devem ser pessoais e intransferíveis. É responsabilidade do usuário garantir a confidencialidade e segurança de suas senhas, evitando compartilhá-las com terceiros.

- **Responsabilizar-se pela segurança do dispositivo:** Os usuários são responsáveis pela segurança dos dispositivos utilizados para acessar o serviço. Isso inclui manter os dispositivos protegidos contra vírus, malware e outros riscos à segurança da informação.

Ao cumprir essas obrigações, os usuários contribuem para a segurança e integridade do sistema, além de protegerem seus próprios dados pessoais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inspirada na Regulação Europeia de Proteção de Dados (GDPR), a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) surgiu como o primeiro instrumento nacional normativo sobre o tema. Diante disso, a coleta, o compartilhamento, tratamento e arquivamento de dados pessoais, em sistemas públicos e privados devem estar alinhados com a LGPD, são medidas essenciais e fundamentais para garantir a proteção e privacidade dos cidadãos, assegurando o direito fundamental de inviolabilidade da intimidade, da vida privada, e

autodeterminação informativa, em um mundo que está cada vez mais conectado e digitalizado.

Conforme a LGPD, todos os dados pessoais e sensíveis devem seguir as diretrizes estabelecidas pela lei, como clareza, transparência, simplicidade e acessibilidade. Além disso, a lei exige que a finalidade do tratamento de dados seja legítima, específica, explícita e informada ao titular.

Diante disso, o Sistema de Atendimento ao Cidadão Público no Estado Alagoas, dado seu papel na coleta de dados pessoais, como nome completo, CPF, e-mail pessoal, nome da mãe, endereço e informações sobre deficiência, precisou se adequar à LGPD. A experiência do sistema de agendamento JÁ!, no Estado de Alagoas, destaca a importância da adequação legal, se tornando um modelo replicável em outros sistemas públicos, com algumas práticas simples de serem aplicadas, como a implementação de um Termo de Uso e uma Política de Privacidade, elaborada em uma linguagem simples e acessível.

Durante o processo, todos os dados coletados, armazenados, processados e compartilhados, foram analisados e mapeados, sendo assegurado que em todas as etapas estivessem em conformidade com os princípios da LGPD, como finalidade, adequação, necessidade, consentimento, transparência e segurança. A solução encontrada foi a criação de uma Política de Privacidade e Termos de Uso, fortalecendo a transparência e a confiança dos cidadãos na administração pública, diminuindo a burocracia e a desconformidade.

A aplicação da LGPD exige uma transformação cultural dentro dos órgãos públicos, promovendo uma abordagem de privacidade desde a idealização dos serviços até a sua execução, definido como Privacy by Design. A capacitação e a compreensão dos servidores é fundamental para incorporar práticas de proteção de dados no cotidiano institucional. Além disso, o poder público deve investir em controles de segurança para proteção dos dados pessoais dos titulares.

Em síntese, a abordagem adotada no sistema de atendimento ao cidadão JÁ!, seguiu todas as diretrizes estabelecidas na LGPD, como clareza, transparência, simplicidade e acessibilidade, a partir disso foi possível melhorar a experiência do usuário, embora ainda haja desafios na simplificação e redução do tamanho dos textos de Termos de Uso e Política de Privacidade. A iniciativa garantiu a conformidade legal e a proteção dos dados dos cidadãos, além de promover práticas éticas e transparentes no setor público.

Dessa forma, a adequação à Lei Geral de Proteção de Dados deve ser um compromisso contínuo do setor público com a segurança da informação, a transparência e a confiança do cidadão, desvinculando o poder público do ciclo vicioso de desconfiança que aumenta a burocracia e a desconformidade.

5. Referências

1. Autoridade Nacional de Proteção de Dados - ANPD. Guia orientativo: Tratamento de dados pessoais pelo Poder Público. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/documentos-e-publicacoes/documentos-de-publicacoes/guia-poder-publico-anpd-versao-final.pdf. Acesso em: 03 jun. 2024
2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 jun. 2024
3. BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 03 jun. 2024
4. DA SILVA BARROS, Patricia Vieira; DA SILVA MONTEIRO FILHO, José Maria; DE CASTRO MACHADO, Javam. Estratégias para Modelagem e Avaliação da Conformidade entre Sistemas de Informação e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais-LGPD. Sociedade Brasileira de Computação, 2023. Acesso em: 03 jun. 2024
5. DE CARVALHO MACIEL, Roberta Araújo. CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS–LGPD, SUA APLICAÇÃO AO PODER PÚBLICO E O COMPARTILHAMENTO DE

DADOS PESSOAIS PELOS ÓRGÃOS PÚBLICOS. Revista Judicial Brasileira, v. 3, p. 257-284, 2023. Acesso em: 07 jun. 2024

6. LÓPEZ, Nuria et al. A vigência da LGPD e o desafio de adequação no Brasil e do Brasil. 2020. Acesso em: 05 jun. 2024
7. MAGACHO, Bruna Toledo Piza; TRENTO, Melissa. LGPD e compliance na Administração Pública: O Brasil está preparado para um cenário em transformação contínua dando segurança aos dados da população? É possível mensurar os impactos das adequações necessárias no setor público. Revista Brasileira de Pesquisas Jurídicas, v. 2, n. 2, p. 7-26, 2021. Acesso em: 05 jun. 2024
8. MONTOLLI, Carolina Ângelo. Segurança da informação e da transparência e a proteção de dados na Administração Pública: LGPD, ACESSO À INFORMAÇÃO E OS INCENTIVOS À INOVAÇÃO E À PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA NO ÂMBITO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Revista Eletrônica da PGE-RJ, v. 3, n. 3, 2020. Acesso em: 07 jun. 2024
9. MOREIRA, Carolina Vasques; GARCÉS, Lina. Diretrizes propostas para exibição de termos de uso e políticas de privacidade com base nos requisitos da LGPD e em boas práticas de design de experiência do usuário. Revista dos Trabalhos de Iniciação Científica, 2022. Acesso em: 07 jun. 2024
10. OLIVEIRA, Simone Auxiliadora Borges. Lei de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018-LGPD) na Fiocruz: análise preliminar da adequação e encaminhamento para mitigação de risco. 2021. Acesso em: 05 jun. 2024
11. POLÍTICA DE PRIVACIDADE. 2023. Disponível em: https://agendamento.seplag.al.gov.br/politica-de-privacidade. Acesso em: 06 mai. 2024
12. TERMO DE USO. 2023. Disponível em: https://agendamento.seplag.al.gov.br/termo-de-uso. Acesso em: 06 mai.2024

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Revisão de literatura sobre a participação social na elaboração de Planos Plurianuais de Governos estaduais e Federal publicada nos últimos cinco anos

• **Riane Ribeiro Carvalho**
Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
E-mail: riane.carvalho@planejamento.gov.br

Resumo

Revisão de literatura sobre participação social no Plano Plurianual do Governo Federal e/ou estadual publicada nos últimos cinco anos. Desde 2009, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) traz de modo expresso em seu texto o incentivo à participação popular no processo de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamento. A medida visa garantir a transparência e o controle social na elaboração e execução de documentos que norteiam os investimentos, programas e políticas públicas do país ao longo dos anos. Desde então, nota-se o esforço governamental em encontrar meios que viabilizem a participação da sociedade civil em seus instrumentos de Governo, especialmente no Plano Plurianual (PPA). A partir do material levantado, observa-se a movimentação dos governos em viabilizar a participação social no processo de elaboração de seus planos plurianuais desde 2003. Nota-se uma escalada no processo participativo, especialmente com a ampliação de participantes e ferramentas/formatos que viabilizem a participação da sociedade. Dentre os artigos selecionados, observa-se que sua maioria consiste em relatos de como a participação social ocorreu ao longo do processo de elaboração de planos participativos nos estados do Rio Grande do Sul, Bahia, Maranhão, Rio Grande do Norte, Tocantins, Espírito Santo e Ceará, como também no Governo Federal. Conclui-se que não há uma definição clara, na literatura, quanto ao conceito de participação social e nem um consenso sobre as etapas necessárias para garantir que um planejamento fora efetivamente participativo. O tema é de fundamental importância e precisa ser explorado em óticas além do mero detalhamento das etapas de processo participativo na elaboração de um plano plurianual. É necessário desenvolver agendas de pesquisa que permitam definir o que é o processo de participação social, investigar experiências de participação da sociedade no monitoramento dos planos, analisar o discurso do governo que define seu plano plurianual como participativo comparado à opinião do cidadão sobre o mesmo processo, e o que de fato ele compreende desta suposta inclusão participativa.

Palavras-chave: Plano Plurianual; PPA; participação social e Planejamento Governamental.

1. INTRODUÇÃO

A inserção da sociedade civil nas questões políticas do Brasil, para além do processo eleitoral, tem ganhado notória expansão nos três níveis de governo. Tal modelo participativo foi impulsionado no período de redemocratização do país, especialmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Desde então, diversos normativos corroboraram ou, pelo menos tentaram, institucionalizar o processo participativo no Brasil, com destaque para a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - que traz de modo expresso em seu texto o incentivo à participação popular no processo de elaboração e discussão nos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamento. A medida visa garantir a transparência e o controle social na elaboração e execução de documentos que norteiam os investimentos, programas e políticas públicas do país ao longo dos anos.

Na literatura, a participação social é vista como processo que viabiliza maior adesão à democracia (Lopes;Pires,2010), por constituir elemento de "renovação e aprofundamento de novas experiências democráticas (Alencar et al, 2013), melhores decisões e mais justas em virtude da pluralidade de vozes em espaços que tradicionalmente não teriam espaço ou não seriam ouvidos, resultando em movimentos democratizantes e redistributivos.

Os benefícios da participação ativa da sociedade são inúmeros, mas muitas críticas também são reservadas ao processo. Com a crescente necessidade de expansão do modelo, diversos pesquisadores têm se debruçado sobre o tema e suas diferentes nuances, especialmente à complexidade agregada ao Brasil, dada sua extensão territorial e notória desigualdade entre suas regiões, sendo que a viabilização da participação da sociedade civil em processos decisórios do governo e na elaboração de políticas públicas tem que observar alguns critérios para evitar-se ampliar tais desigualdades de modo a garantir somente a inserção de grupos naturalmente privilegiados na história do país, com maior renda, acesso à educação, visibilidade, perpetuando a exclusão de minorias. (Alencar et al, 2013).

No Brasil, essa participação tem sido viabilizada de diversas maneiras, entre elas, fóruns/instâncias institucionalizadas, de caráter consultivo ou deliberativo, sendo exemplo as temáticas de Saúde, em que o Sistema Único de Saúde (SUS) é referência nesse tipo de organização.

> A participação popular é considerada uma ferramenta de gestão pública que, no SUS, materializa-se através das instâncias colegiadas, formais ou informais, permitindo, além da democratização, a corresponsabilização entre Estado e sociedade civil. Através dos espaços de controle social do SUS, garante-se também, a incorporação de demandas sociais vocalizadas por diferentes sujeitos coletivos. No entanto, para que isso ocorra, é necessário que exista um efetivo controle social e uma gestão participativa, sendo fundamental que sejam (re)conhecidos os desafios enfrentados nos diferentes canais de participação popular que, consequentemente, prejudicam o pleno exercício do controle social, possibilitando, ainda, que, mediante esse (re)conhecimento, sejam traçadas estratégias que subsidiem a superação dos diversos obstáculos. (GOMES; ÓRFÃO, 2021, p. 1900)

A articulação e acompanhamento de parcela considerável desses instrumentos participativos, no âmbito do Governo Federal, encontram-se sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Participação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República (SNPS/SGPR), instituída pelo Decreto nº 11.363, de 1º de Janeiro de 2023, e à qual compete:

> Art. 11(...)
> I - propor a criação e a articulação de institutos de consulta e participação social na gestão pública;
> II - desenvolver estudos e pesquisas sobre participação social e diálogos sociais, com vistas ao aumento da qualidade da participação e da efetividade da resposta governamental;
> III - articular as ações e estruturas participativas nos órgãos da administração direta e indireta da União e propor a sistematização da participação social no âmbito governamental;
> IV - implantar e coordenar o fórum interconselhos e fomentar a intersetorialidade e a integração entre os conselhos nacionais, ouvidorias e conferências;
> V - coordenar o calendário nacional das conferências nacionais e apoiar a realização de seus processos;
> VI - propor e disseminar inovações em participação social para uso em governos de diferentes níveis da federação e nos territórios; e

> VII - exercer outras atribuições que lhe forem designadas pelo Ministro de Estado Chefe. (BRASIL, 2023)

Nota-se o esforço governamental em encontrar meios que viabilizem a participação da sociedade civil em seus instrumentos de Governo, especialmente na elaboração dos Planos Plurianuais (PPA), objeto de estudo do presente artigo.

O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. Previsto no art. 165 da Constituição, o plano é concebido de modo a garantir, especialmente, a continuidade das políticas públicas ao longo das alterações de governo, prova clara disso é o fato de sua vigência iniciar-se no primeiro ano de governo e encerrar-se no primeiro do governo seguinte. Demonstrando o esforço do legislador em colocá-lo como instrumento de política de Estado. Além disso, é o instrumento

> (...) de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do Governo. Nele, constam, compromissos com os objetivos e a visão de futuro, assim como a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas de Governo observando as prioridades para determinado ente. O planejamento governamental é a atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas, e o PPA é a sua execução, que irá definir diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, convergir a dimensão estratégica da ação governamental, orientar a definição de prioridades e auxiliar no desenvolvimento sustentável. (FRANCK, 2021, apud Paludo, 2013, p.186)

Obrigatório também nas esferas estaduais e municipais, os planos elaborados por estados como Rio Grande do Sul, Bahia e Rio Grande do Norte são vanguardistas na implementação de ações que viabilizem a participação da sociedade em seu processo de elaboração.

Neste artigo, exploraremos as produções científicas, dos últimos cinco anos, sobre o processo de participação social no Plano Plurianual, utilizando como exemplos experiências tanto no âmbito Federal como estadual.

2. OBJETIVOS

Esta revisão de literatura busca encontrar, a partir das publicações analisadas, um conceito para o que seria a participação social e elencar, de modo objetivo, as etapas necessárias para se afirmar que o processo de elaboração do Plano Plurianual deu-se de forma participativa. Além disso, de modo paralelo, objetiva-se também listar as principais dificuldades para a ampliação e o fortalecimento da participação popular no processo de elaboração e tomada de decisão no planejamento governamental de médio prazo.

3. METODOLOGIA

Definida como um processo sistemático de busca e análise de publicações relevantes sobre determinado tema ou assunto (Fink, 2014), a revisão de literatura é uma etapa fundamental na pesquisa acadêmica, pois permite o levantamento, a análise e a síntese do conhecimento existente sobre um determinado tema, tendo como objetivo identificar lacunas no conhecimento, contextualizar a pesquisa e justificar a relevância do estudo proposto. (Creswell, 2014).

A revisão é excelente ferramenta não só para fundamentar teoricamente uma pesquisa, mas também para evitar a duplicação de esforços e para estabelecer um diálogo com o que já foi discutido sobre o tema. Sendo a aqui apresentada do tipo revisão narrativa, com o intuito de apresentar uma visão geral do tema sem um método rigoroso de seleção de estudos (Snyder, 2019).

Trata-se de uma revisão de literatura realizada a partir da questão de pesquisa: 'Qual o conceito de participação social e quais as principais dificuldades para colocá-la efetivamente em prática no processo de elaboração de um Plano Plurianual?'.

Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizou-se o recorte temporal de cinco anos, sendo buscadas publicações a partir de 2020, com a utilização das palavras-chaves "Participação Social", "Plano Plurianual", "PPA Participativo" e "planejamento governamental". Foram excluídas as publicações que tratavam da elaboração de Planos plurianuais municipais, sendo o foco deste estudo os planos estaduais e federais.

A busca das publicações foi realizada em outubro de 2024, nas bases de dados Google Scholar, Scielo, Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e

repositório do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea).

Dado o recorte temporal aplicado, observou-se poucas publicações sobre o tema nos últimos 5 anos, tendo vasta publicação em anos anteriores. Entende-se como possível justificativa para a queda das publicações o declínio do planejamento governamental nos últimos anos, bem ilustrado por AVELINO (2023), que defende que tal declínio seja reflexo do cenário político institucional do país, em que, desde o impeachment de 2016 "(...) o Poder Executivo Federal deixou de estimular o fortalecimento de práticas de participação Social, situação que se acirrou depois de 2019." (Avelino,2019, p.90), fato este que pode ter influenciado o contexto dos estados.

Os artigos utilizados como base deste estudo foram filtrados a partir de leitura efetiva de todos eles, sem utilização de ferramentas, visto que a partir do recorte temporal e da exclusão das iniciativas municipais, restaram cerca de doze publicações para triagem.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para melhor compreender o presente estudo, é importante tecer algumas considerações sobre o Plano Plurianual e seu processo de elaboração.

Previsto no art. 165 da Constituição Federal de 1988, o PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal, obrigatório, por paralelismo, aos Governos Estaduais e Municipais. Com vigência estabelecida de 4 anos, tem seu primeiro ano coincidente com o segundo ano de mandato do governo eleito.

O plano é concebido de modo a garantir, especialmente, a continuidade das políticas públicas ao longo das alterações de governo, prova clara disso é o fato de sua vigência iniciar-se no primeiro ano de governo e encerrar-se no primeiro do governo seguinte. Demonstrando o esforço do legislador em colocá-lo como instrumento de política de Estado.

Além disso, é o instrumento de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do Governo. Nele, constam, compromissos com os objetivos e a visão de futuro, assim como a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas de Governo observando as prioridades para determinado ente. O planejamento governamental é a

> atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas, e o PPA é a sua execução, que irá definir diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, convergir a dimensão estratégica da ação governamental, orientar a definição de prioridades e auxiliar no desenvolvimento sustentável. (FRANCK, 2021, apud Paludo, 2013, p.186)

Planejar na administração pública é uma atividade considerada como tecnopolítica, aquela que combina a racionalidade técnica com aspectos políticos, como os problemas e oportunidades do plano de governo eleito e sua governabilidade para implementá-lo. As diferenças entre os problemas sociais considerados prioritários decorrem do fato de que as visões de mundo entre governantes, parlamentares e sociedade são diferentes e se alterarem ao longo do tempo.

Dessa forma, os objetivos e metas definidos no PPA, se técnica e politicamente consistentes, deverão orientar a atuação do Governo e sua alocação de recursos. Na medida em que o Governo Federal é um ator social de grande relevância, o conteúdo do PPA da União também poderá guiar a tomada de decisão de atores dos demais entes federados, da sociedade civil e do setor privado. Nesse sentido, as informações do Plano — programas, projetos e outros — podem dar ânimo à economia, ao coordenar as expectativas e sinalizar oportunidades para os atores econômicos.

Dado o exposto, a elaboração do PPA é um excelente momento para viabilizar a participação do cidadão no processo de planejamento de políticas públicas.

4.1. COLETA DE INFORMAÇÕES

As bases utilizadas para a pesquisa foram Scielo, Google Scholar, Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e repositório do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea).

Utilizando-se como descritores: Participação Social, Planejamento Participativo, Plano Plurianual, PPA, planejamento governamental, com filtro de publicações a partir de 2020, obteve-se:

a) **Scielo:** 1 retorno com publicação voltada para análise das propostas da população, no PPA

Participativo 2024-2027, para as políticas no âmbito do SUS e que fugia do escopo desta pesquisa, por não analisar o processo participativo em si, mas etapa posterior que seriam já as propostas realizadas no contexto da saúde;

b) **Portal de Periódicos da CAPES:** 83 resultados, em sua maioria com análise de segmentos/temáticas específicas nos Plano Plurianuais (recortes de Raça, Gênero, Juventude, entre outros) e algumas análises na esfera municipal, cujos escopos não condizem com o objeto desta revisão. Dos 83 encontrados, 8 guardavam relevância temática com esta pesquisa e contribuíram para os resultados a serem apresentados;
c) **Repositório IPEA:** Sem aplicação do recorte temporal, apresentou mais de mil publicações com os descritores. Considerando apenas as publicações dos últimos cinco anos e com temática de interesse desta revisão, obteve-se 5 resultados passíveis de análise, todos eles também foram retorno de pesquisa no Portal de periódicos da Capes.
d) **Google Scholar:** 2 publicações com aplicação de recorte temporal e descritores.

A partir da análise dos resultados por base de dados, percebe-se que o Ipea se destaca como referência no estudo sobre a temática de participação social em planejamentos governamentais com pesquisas voltadas à descrição e compreensão do processo participativo nos planos estaduais e federais.

4.2. CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Em que pese constar como objetivo principal desta pesquisa, observa-se que nenhuma das publicações definem de modo expresso o que seria "participação social", o foco das publicações não trata de conceito, mas sim de processo.

Os autores buscaram refletir o processo de participação, as ferramentas utilizadas, o avanço cronológico das iniciativas, desafios e pontos comuns, entretanto, em nenhum deles observa-se a definição do que seria a participação social ou referencial teórico sobre o assunto.

Os autores parecem inferir que a compreensão de participação social é algo inerente aos seus leitores e que a expressão, por si, é carregada de significados.

A grande maioria explica que a iniciativa é prevista em Lei, citando a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), contextualiza o Plano Plurianual, sua previsão constitucional, objetivos e evolução ao longo dos anos, seja no Governo Federal, seja no estadual. Em seguida, passam a analisar o processo de participação social nos planos objetos de estudo.

AVELINO (2023) e BARRETO (2020) reportam, em suas publicações, critérios e/ou etapas que podem ser indicativos de um alto grau de participação social em um planejamento. Entretanto, não são critérios idênticos, o que demonstra não haver consenso sobre quais elementos necessários para garantia de um processo participativo efetivo, o que inviabiliza a análise das iniciativas estaduais de modo objetivo para determinar em que grau de participação cada estado se encontra.

O primeiro autor cita AMARAL (2014), cujos elementos por ele trazidos são a regionalização da participação; presença de mais de um canal de participação; eleição de representantes para deliberação na esfera estadual; criação de conselhos ou fóruns exclusivos para a construção e debate no PPA estadual; participação social promovida tanto pelo poder executivo quanto pelo legislativo; ocorre por meio da interlocução com os conselhos gestores existentes no estado; presença de mais de duas audiências públicas sobre o PPA estadual; presença de meios eletrônicos como espaços de consultas ou de construção de propostas ao PPA estadual e, se a participação social tem sido incorporada na elaboração do PPA desde o último ou os últimos PPAs.

BARRETO (2020) remete à " Escada da participação Cidadã" elaborada por Sherry R. Arnstein, em que apresenta uma escala de não participação, concessão mínima de poder e poder cidadão, baseando-se nas análises quanto à manipulação, terapia, informação, consulta, pacificação, parceria, delegação de poder e controle cidadão.

As demais publicações apenas descrevem processos de participação em objetos específicos, sem uma crítica quanto aos níveis de poder ou participação, considerando, em muitos casos, uma simples consulta à população como sinônimo de êxito participativo.

Não foram, portanto, encontrados estudos que avaliam/ categorizam uma experiência concreta dos estados ou do Governo Federal segundo os critérios supramencionados.

4.3. O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS PLANOS PLURIANUAIS DO GOVERNO FEDERAL E ESTADOS

Os processos de participação estudados envolveram:

- o Plano Plurianual 2016-2019 e 2020-2023 do estado do Rio Grande do Norte (RN);
- o PPA federal de 2016 a 2027 (sendo o período correspondente a três planos plurianuais);
- Os planos plurianuais da Bahia (BA), Rio Grande do Sul (RS) e Ceará (CE) entre 2012 e 2023;
- O PPA 2016-2019 do Espírito Santo (ES);
- O Plano Plurianual 2014-2017 do estado do Tocantins (TO); e
- O PPA 2020-2023 do Maranhão (MA).

Dentre os artigos levantados, destaca-se a iniciativa do PPA 2016-2019 do Rio Grande do Norte, em que houve um interesse de incluir a sociedade não somente no processo de escuta para definição de programas e prioridades, mas no processo de monitoramento:

> Segundo o referido PPA, um dos destaques inovadores foi o fato de que, pela primeira vez, no RN, o planejamento do Plano Plurianual estadual contou com a participação direta da sociedade, o que se deu por meio da realização de encontros territoriais e de consulta via internet. Assim, a sociedade pôde indicar suas demandas e exercer sua cidadania participando do planejamento estadual". Ainda, foi implantado o monitoramento compartilhado do Plano, a partir do qual a sociedade poderia "governar junto com o Governo do Estado". (ALMEIDA, 2021, p. 4).

No plano do Maranhão, destaca-se o cuidado em viabilizar a participação com iniciativas que envolviam toda a sociedade, especialmente a população de municípios mais distantes e carentes, e a promoção de mecanismos que pudessem tornar mais técnicas as demandas populares:

> Diante da necessidade de elaboração de um PPA mais estratégico e participativo, em 2019, houve uma remodelação do Orçamento Participativo, que tomou como base algumas premissas: i)ampliação da participação popular, com aumento do número de audiências públicas e a viabilização da participação dos cidadãos em municípios mais distantes e carentes; ii) a promoção de mecanismos que trouxessem maior embasamento técnico às demandas populares, com o intuito de assegurar propostas com mais consistência, realismo fiscal e em alinhamento às carências da região; consolidação do conjunto de propostas oriundas do orçamento participativo no PPA, tornando-as ações prioritárias de governo; iv) a promoção de caráter educativo à população em torno do programa de governo, dos instrumentos de planejamento e demais ferramentas de controle social. (MATOS et al, 2023, p. 27)

O cuidado em ouvir a população e conferir maior capilaridade ao processo de participação social, dada a dimensão territorial do Brasil e suas desigualdades regionais, foi algo que norteou também a elaboração do PPA 2024-2027 (BRASIL,2023) com a realização de plenárias presenciais nas 27 capitais do país e no Distrito Federal, entre abril e junho de 2023, para escuta da sociedade civil organizada e cidadãos comuns, de modo que pudessem apontar as diretrizes para as políticas públicas do país no período de vigência do plano.

As edições contavam com a presença do presidente Lula e ministros de pastas variadas, sendo presenças constantes o Ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, Marcio Macedo, e a Ministra de Estado de Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, responsáveis pelas pastas que encabeçavam a elaboração do plano e cujas participações reforçavam um compromisso do alto escalão do governo com a escuta cidadã.

Paralelamente à realização das plenárias, os cidadãos puderam contribuir por meio da plataforma Brasil Participativo. Na plataforma, por meio de acesso GOV.BR o cidadão podia sugerir programas prioritários e votar nas propostas inseridas.

Entretanto, em que pese a notória preocupação em ampliar o processo participativo em termos de alcance da população, não se observou no processo de elaboração do PPA 2024-2027 a promoção de mecanismos, como os utilizados nas edições do Maranhão, para conferir maior embasamento técnico às demandas cidadãs ou mesmo um letramento prévio dos participantes para que melhor compreendessem as demandas registradas nos canais disponibilizados pelo Governo Federal.

Apesar dos destaques, nota-se que a maioria dos planos estudados se utilizaram de audiências ou consultas públicas virtuais, de modo a possibilitar um espaço de diálogo onde a população pudesse expressar

suas opiniões e necessidades que deveriam ver refletidas nos planos plurianuais.

Embora considerável a tentativa de inclusão e ampla participação em todos os instrumentos analisados, nota-se algumas inconsistências no processo como, por exemplo, a reclamação de que os encontros eram realizados em dias úteis e em horário comercial, fato que dificultou a adesão da população às audiências. Outra crítica recorrente é o fato de não haver um fluxo de comunicação dos resultados de tal participação social no planejamento governamental, a população não consegue identificar nos planos publicados, e na prática, onde o seu pedido/necessidade foi inserido, fato este traduzido por AVELINO (2021): "(...) Essa práticas foram, contudo, criticadas pelos participantes, pelo seu caráter episódico e descontínuo e pela falta de informações sobre o acatamento às demandas apresentadas" (p.37)

O tecnicismo e a dificuldade de compreensão do ciclo de um PPA e das políticas públicas nele inseridas são fatores que interferem na qualidade da participação social.

> Além do rigor técnico para a elaboração dos programas e das ações, buscou-se evitar os desalinhamentos entre linguagem técnica e política, que provocam dificuldades nas rotinas administrativas e impactam a transparência e o controle social. (MATOS et al, 2023, p. 27)

Em suma, observa-se que não há um conceito estabelecido sobre participação social nos trabalhos referentes às análises do processo participativo na elaboração de planos plurianuais federais e estaduais. Ademais, não há padrão ou consenso sobre as etapas que conferem validade a um processo participativo, capaz de definir uma escala de efetividade da participação da sociedade, em que se ultrapasse a ideia de mera consulta e se estabeleça, de fato, mecanismos de cogestão entre Estado e povo.

> O ideal seria chegar-se ao ponto em que a participação social é intrínseca ao planejamento de qualquer programa que busque um mínimo de coerência – na verdade ela é, mas nem sempre é reconhecida como tal. Não há um roteiro prévio definido para a instituição de mecanismos de participação social – estruturas, espaços, níveis, abrangência -, o que deve ser estruturado no momento do desenho de determinada política pública, sendo parte dos arranjos planejados. (BESERRA, 2021, p.32)

5. CONCLUSÃO

O PPA é um instrumento central no planejamento governamental. Ele estabelece as prioridades do governo e articula esforços para o alcance de objetivos e metas no médio prazo. O desafio é desenvolver um processo de participação social estruturado, capaz de espelhar as demandas sociais e permitir que o povo compreenda e fiscalize o alcance dos objetivos propostos.

Em um país de extensão territorial tão extensa e com tantas desigualdades regionais, não é possível elaborar um plano meramente documental, um guia estratégico que nivele o país com a mesma medida. A participação social é peça fundamental para tornar o PPA dinâmico, um instrumento efetivo para a construção de um estado mais justo e responsivo às necessidades da população.

Embora existam desafios a serem enfrentados, as experiências analisadas demonstram um interesse governamental em viabilizar a participação social e desenvolver mecanismos que ampliem tal engajamento. Conclui-se que os estados brasileiros estavam em um movimento crescente de ampliação do processo de participação social, que estabilizou ou decaiu a partir de 2016, sendo retomado com o PPA Participativo 2024-2027.

Além da iniciativa governamental, a mobilização social é um fator crucial para o sucesso da participação. No entanto, a desconfiança nas instituições e o desinteresse geral podem limitar a efetividade dos processos participativos. A partir dos artigos aqui analisados, observa-se urgência no estabelecimento de mecanismos que permitam a participação da sociedade ir além da elaboração do plano, permitindo que monitorem e avaliem a execução do que foi estabelecido e reconheçam, de forma clara, onde suas demandas foram incorporadas.

Nota-se que o desafio não é somente ampliar o processo participativo numericamente, mas compreender quem são as pessoas que estão participando, quais camadas da sociedade estão sendo representadas e se nos processos utilizados não estão sendo perpetuados padrões históricos de exclusão de minorias, gênero, raça, classe social, em que a escuta permanece apenas das demandas das parcelas privilegiadas.

Conclui-se que o tema é de fundamental importância e precisa ser explorado em óticas além do mero detalhamento das etapas de processo participativo na elaboração de um plano plurianual. É necessário desenvolver agendas de pesquisa que permitam definir um conceito objetivo do que é a participação social, definir as etapas necessárias para garantir que um planejamento é participativo, investigar experiências de participação da sociedade no monitoramento dos planos, realizar estudos analisando o discurso do governo, que define que o plano plurianual por ele elaborado é participativo, comparado à opinião do cidadão sobre o mesmo processo, e o que de fato o cidadão compreende sobre esta suposta inclusão participativa.

6. Referências

1. BRASIL. Lei n.º 101, de 4 de maio de 2000. Dispõe sobre a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 maio 2000.
2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 5 out. 1988.
3. BRASIL. Relatório de Participação Social do PPA 2024-2027. Brasília, DF, 2023. Disponível em <https://www.gov.br/planejamento/documentos-hospedados-para-gerar-qrcodes/relatorio-ppaparticipativo>, acesso em 25 de outubro de 2024.
4. BRASIL. Relatório de Participação Social do PPA 2024-2027. Brasília, DF, 2023. Disponível em <https://www.gov.br/planejamento/documentos-hospedados-para-gerar-qrcodes/relatorio-ppaparticipativo>, acesso em 10 de abril de 2025.
5. AMARAL, L. A. Participação social e conteúdo estratégico nos PPAs estaduais. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1998).
6. AVELINO, Daniel et al. A quem serve a participação? Experiência democrática do Fórum Interconselhos no Plano Plurianual 2016-2019. Boletim de análise político-institucional, n. 28, p. 37- 44. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Brasília, 2021. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10595/1/bapi_28_serve.pdf>, acesso em 25 de outubro de 2024.
7. BESERRA, Débora N. O processo de elaboração do Plano Plurianual 2016-2019: Desafios ao planejamento de políticas públicas pela ótica participativa. Boletim de análise político-institucional, n. 28, p. 29- 35. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Brasília, 2021. Disponível em < https://www.periodicos.capes.gov.br/index.php/acervo/buscador.html?task=detalhes&source=&id=W3159252639>, acesso em 25 de outubro de 2024.
8. MATOS, Roberto et al. Plano Plurianual do Maranhão e o efeito transbordamento no Sistema de Planejamento Estadual. Boletim de análise político-institucional, n. 34, p. 23-33. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Brasília, 2023. Disponível em < https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11845>, acesso em 25 de outubro de 2024.
9. ALMEIDA, Lindijane. Planejamento Governamental Participativo: estudo do processo de elaboração de Planos plurianuais do estado do Rio Grande do Norte. INTER-LEGERE, Vol. 4, n. 31/2021. Disponível em < https://periodicos.ufrn.br/interlegere/article/view/24890 >, acesso em 23 de outubro de 2024.
10. AVELINO, Daniel. Participação Social nos PPAs estaduais: vai desistir ou vai continuar? Boletim de análise político-institucional, n. 34, p. 89-99. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Brasília, 2023. Disponível em < https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11851>, acesso em 23 de outubro de 2024.
11. BARRETO, Wxlley. Análise do Processo de participação Social no Plano Plurianual participativo 2016-2019 do estado do Rio Grande do Norte. Trabalho de Conclusão de Curso, Administração, Universidade Federal

do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em < https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/35279 >, acesso em 23 de outubro de 2024.

12. MENDES, Constantino et al. Plano Plurianual 2016-2019: realismo e aderência. Boletim de análise político--institucional, n. 28, p. 12- 17. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Brasília, 2021. Disponível em < https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210412_bapi_28_artigo_1.pdf>, acesso em 25 de outubro de 2024.
13. SOUSA, Gilson; HOLANDA, Virgínia. A participação popular na elaboração do plano plurianual em teresina-piauí: desafios para uma gestão participativa. Brazilian Journal of development. Curitiba, v. 6, n. 1, p.539-551, jan. 2020, Disponível em https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/5889/5280, acesso em 23 de outubro de 2024.
14. COSTA, Sérgio et al. O planejamento participativo sob a ótica do conceito de hegemonia segundo Gramsci. Revista Contribuciones a Las Ciencias Sociales, São José dos Pinhais, v.17, n.8, p. 01-18, 2024. Disponível em https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/9680/5912, acesso em 25 de outubro de 2024.
15. FRANCK, Natascha Simões. TRANNIN, Maria Cecília. A importância da participação popular nos instrumentos de planejamento orçamentário Brasileiro. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 06, Ed. 04, Vol. 04, pp. 184-200. Abril de 2021. Disponível em < https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/planejamento-orcamentario>. Acesso em 30 de outubro de 2024.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Sistema Monitora: Modernização da gestão de políticas públicas no estado de Mato Grosso

- **Maria Tereza Wichocki Monteiro**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: mariamonteiro@seplag.mt.gov.br
- **Sandro Luís Brandão Campos**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: sandrocampos@seplag.mt.gov.br
- **Patrícia Soares Duarte**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: patriciaduarte@seplag.mt.gov.br
- **Kesler Diego Frantz de Lima**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: keslerlima@seplag.mt.gov.br

Resumo

O monitoramento e a avaliação de políticas públicas são elementos cruciais para uma gestão governamental eficiente. No estado de Mato Grosso, a ausência de um sistema integrado para essa finalidade representava um desafio significativo, com o acompanhamento das ações sendo realizado por meio de métodos manuais como planilhas e e-mails, comprometendo a transparência, a tomada de decisões estratégicas e a prestação de contas. Em resposta a essa necessidade, o Governo do estado desenvolveu o Sistema Monitora, uma plataforma web integrada e interativa que digitalizou e modernizou o processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas estaduais. O sistema conecta-se a outras bases de dados, facilitando a coleta e análise de informações. Com módulos dedicados ao monitoramento e à avaliação, o Sistema Monitora permite que os gestores acompanhem a execução das ações, prestem contas de forma simplificada e fundamentem suas decisões em evidências. A implementação do sistema seguiu uma metodologia estruturada, abrangendo o redesenho de fluxos de trabalho, a definição de parâmetros de integração com outros sistemas corporativos e a capacitação dos servidores. Desenvolvido internamente em menos de um ano, o Sistema Monitora garantiu autonomia tecnológica e redução de custos. Os resultados da implementação são expressivos, com mais de 800 servidores utilizando a plataforma para gerenciar um volume considerável de programas, ações, produtos e indicadores. Houve uma redução drástica no tempo de resposta para a consolidação de dados, possibilitando a geração automatizada do Relatório final das políticas avaliadas, um documento essencial para a prestação de contas anual do governo. Adicionalmente, a transparência foi ampliada através de painéis interativos que facilitam o acesso da sociedade às informações sobre o desempenho das políticas públicas. O Sistema Monitora

configura-se como um avanço estratégico na gestão pública, fortalecendo a governança orientada a resultados e servindo como referência para outras unidades federativas. Seu modelo inovador demonstra o potencial da transformação digital para aprimorar o planejamento, a eficiência operacional e a transparência governamental.

Palavras-chave: Monitoramento; Avaliação; Políticas Públicas; Gestão Pública; Sistema de Informação; Transparência; Eficiência; Mato Grosso.

1. INTRODUÇÃO

A gestão pública contemporânea enfrenta uma crescente complexidade, impulsionada por demandas cada vez maiores por serviços de qualidade, pela necessidade de alocação eficiente de recursos e pela exigência de transparência nas ações governamentais. Nesse cenário, os gestores públicos são desafiados a adotar instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação que sejam robustos e integrados. No Brasil, a busca por um Estado mais eficiente, flexível, democrático e efetivo tem motivado diversas iniciativas voltadas ao aprimoramento da governança e da gestão das políticas públicas.

Nesse contexto, o monitoramento e a avaliação emergem como processos analíticos intrinsecamente ligados e complementares ao longo do tempo, com o objetivo primordial de fornecer aos gestores públicos informações sintéticas e oportunas sobre a operação dos programas e ações de governo. Reconhecendo a importância desses processos para a efetividade de suas políticas públicas, o estado de Mato Grosso (MT) tradicionalmente utilizava o Plano Plurianual (PPA) (MATO GROSSO, 2024a), com um horizonte de quatro anos (médio prazo), e o Plano de Trabalho Anual (PTA), de natureza anual (curto prazo) e derivado do PPA, como seus principais instrumentos de planejamento. O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem alcançadas, estruturando as ações e programas direcionados a esses resultados. Por sua vez, o PTA detalha os elementos monitoráveis das ações, como produtos, subações, etapas, responsáveis, prazos e insumos.

Importante destacar que em Mato Grosso o PPA, que é operacionalizado através da LOA (Lei Orçamentária Anual), é instrumentalizado pelo Plano de Trabalho Anual (PTA), conforme estabelecido na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) de 2001 (MATO GROSSO, 2000, Art. 45). E, no PTA que as entregas e metas construídas no PPA serão melhor detalhadas, onde atributos qualitativos e quantitativos das ações podem ser melhor mensurados.

Os instrumentos adotados em Mato Grosso nos processos de monitoramento e avaliação são:

- **PPA - Plano Plurianual[1]:** é um instrumento de planejamento governamental de médio prazo, com vigência de quatro anos. Ele estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pela administração pública federal, estadual ou municipal durante esse período. O PPA serve para:
- **Planejamento Estratégico:** o PPA define as prioridades do governo para os próximos quatro anos, permitindo um planejamento mais organizado e estratégico das ações governamentais.
- **Alocação de Recursos:** ele orienta a elaboração das leis orçamentárias anuais (LOAs), indicando como os recursos públicos devem ser alocados para alcançar os objetivos e metas estabelecidos.
- **Continuidade Administrativa:** o PPA busca garantir a continuidade das políticas públicas, mesmo com a mudança de governantes, pois ele transcende os mandatos individuais.
- **Transparência e Controle Social:** ao explicitar os objetivos e metas, o PPA permite que a sociedade acompanhe e cobre o governo em relação ao seu cumprimento, promovendo a transparência e o controle social.
- **Regionalização:** o PPA deve considerar as diferentes realidades regionais na definição de suas diretrizes e metas.
- **LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias[2]:** é uma lei anual que estabelece as metas e prioridades da administração pública federal, estadual ou municipal para o ano seguinte. Ela serve como

1 BRASIL (1988, Arts. 165 e 166).

2 BRASIL (1988, Arts. 165 e 166).

um elo entre o Plano Plurianual (PPA), que é um planejamento de médio prazo (4 anos), e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que detalha a execução do orçamento para aquele ano específico. A LDO serve para:

- **Definir as prioridades:** a LDO aponta quais áreas e programas receberão maior atenção e investimento no próximo ano, dentro das diretrizes estabelecidas pelo PPA.
- **Orientar a elaboração da LOA:** ela fornece as diretrizes e os parâmetros para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, garantindo que o orçamento esteja alinhado com as prioridades e metas estabelecidas.
- **Estabelecer regras fiscais:** a LDO define metas fiscais, como o resultado primário (diferença entre receitas e despesas, excluindo os gastos com juros da dívida pública), e estabelece limites para gastos.
- **Dispor sobre alterações tributárias:** pode prever alterações na legislação tributária, como a criação de novos tributos ou a modificação de alíquotas.
- **Tratar sobre questões de gestão de pessoas:** a LDO pode conter disposições sobre a política de pessoal, como a possibilidade de aumento de salários de servidores.
- **Regulamentar transferências:** disciplina a forma como a União repassará recursos para estados, municípios e entidades privadas.
- **Indicar prioridades para bancos públicos:** Orientar os bancos públicos sobre as prioridades de financiamento.
- **Promover a transparência:** ao explicitar as prioridades e metas para o ano seguinte, a LDO contribui para a transparência da gestão pública.
- **LOA - Lei Orçamentária Anual[3]:** é uma lei elaborada anualmente pelo Poder Executivo (com aprovação do Poder Legislativo) que tem como objetivo estimar as receitas e fixar as despesas do governo para o ano seguinte. Em outras palavras, a LOA detalha como o governo pretende arrecadar dinheiro (através de impostos, taxas etc.) e como esse dinheiro será gasto em diversas áreas, como saúde, educação, segurança, infraestrutura etc. A LOA serve para:
- **Planejamento financeiro de curto prazo:** a LOA é o principal instrumento de planejamento financeiro do governo para o período de um ano. Ela transforma as diretrizes e prioridades estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) em ações concretas com alocação de recursos específicos.
- **Autorização de gastos:** a LOA autoriza o governo a realizar as despesas previstas. Sem essa autorização legal, o governo não pode executar a maioria dos seus gastos.
- **Controle e transparência:** a LOA é um importante instrumento de controle social e de transparência da gestão pública. Ao detalhar as receitas e despesas, ela permite que a sociedade acompanhe e fiscalize como o dinheiro público está sendo utilizado.
- **Alocação de recursos por área:** a LOA especifica quanto será destinado a cada área de atuação do governo, permitindo visualizar as prioridades de investimento para aquele ano. Por exemplo, é possível verificar o montante de recursos destinados à saúde, à educação, à segurança pública, etc.
- **Execução de políticas públicas:** a LOA é o instrumento que viabiliza a execução das políticas públicas planejadas. Ao alocar recursos para programas e ações específicas, ela permite que o governo implemente o que foi planejado.
- **Base para a arrecadação:** embora o foco principal seja a fixação das despesas, a LOA também estima as receitas que o governo espera arrecadar para financiar essas despesas. Essa estimativa é fundamental para o equilíbrio das contas públicas.
- **PTA - Plano de Trabalho Anual[4]:** é a operacionalização da LOA, instrumentalizando técnica e operacionalmente o projeto de lei orçamentária, através de registro de ferramenta informatizada (planejamento, orçamento e execução - Fiplan) dos elementos estruturantes e/ou gerenciais do planejamento. No Plano de Trabalho Anual as ações do PPA (orçamentárias e não orçamentárias) são desdobradas, e seus produtos (bens e serviços) são individualizados. O PTA serve para:

3 BRASIL (1988, Arts. 165 e 166).

4 MATO GROSSO (2022, pág. 52)

Permitir e viabilizar a organização e o monitoramento da atuação governamental nos níveis tático e operacional, o PTA cumpre importante papel no ciclo da gestão pública estadual, pois auxilia no processo decisório quanto à melhor utilização dos recursos disponíveis (orçamentário-financeiros, infraestrutura física, insumos, pessoas, entre outros), tanto na fase de formulação do instrumento, como durante sua execução.

Apesar da existência desses instrumentos de planejamento, o governo de Mato Grosso confrontava desafios consideráveis no controle e na execução eficaz de suas políticas públicas. As atividades de monitoramento e avaliação eram conduzidas de maneira descentralizada e manual, predominantemente através de planilhas eletrônicas, com a comunicação e o controle baseados na troca de e-mails e na realização de reuniões. Diante da crescente complexidade do planejamento estadual – que com dados mais recentes, em 2024, abrangia 42 programas, 419 ações, 270 indicadores e mais de 680 produtos, desdobrando-se em aproximadamente 2.300 subações e mais de 5.000 etapas, com a participação de cerca de 800 servidores responsáveis –, a gestão desse volume de informações por meio de métodos tradicionais representava um obstáculo à gestão por resultados e à efetiva transparência.

Nesse contexto, o governo de Mato Grosso iniciou esforços para desenvolver uma solução tecnológica capaz de permitir o monitoramento contínuo das atividades e a avaliação sistemática dos resultados, com o intuito de demonstrar como os recursos públicos eram convertidos em benefícios para a sociedade. Essa iniciativa resultou na criação do Sistema Monitora, uma plataforma digital em formato web, implementada em 2020 pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

O processo de concepção, implementação e os resultados do Sistema Monitora pode ser considerado como um exemplo de sucesso na modernização da gestão de políticas públicas no Brasil (CONSORCIO BRASIL CENTRAL, 2023, p. 69), pois é possível compreender como essa ferramenta contribuiu para superar as deficiências nos processos de controle, aumentar a eficiência na execução das ações governamentais, fortalecer a prestação de contas e promover a transparência perante os órgãos de controle e a sociedade em geral.

2. OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo geral analisar a contribuição do Sistema Monitora para o aprimoramento do monitoramento e avaliação de políticas públicas no estado de Mato Grosso, com foco em seus impactos na eficiência, transparência e gestão orientada para resultados.

Os objetivos específicos incluem:

- Descrever o contexto e a motivação para o desenvolvimento do Sistema Monitora;
- Detalhar as principais funcionalidades e a arquitetura do Sistema Monitora, incluindo seus módulos de monitoramento e avaliação e sua integração com outros sistemas de gestão governamental;
- Analisar a metodologia de avaliação de desempenho utilizada pelo sistema, baseada na régua de parâmetros;
- Identificar os principais resultados alcançados com a implementação do Sistema Monitora, tanto em termos de gestão interna quanto de transparência e prestação de contas;
- Discutir as dificuldades enfrentadas durante o processo de desenvolvimento e implementação do sistema, bem como as estratégias adotadas para superá-las;
- Analisar as lições aprendidas com a experiência do Sistema Monitora e seu potencial de replicabilidade em outras unidades federativas.

3. METODOLOGIA

A elaboração deste artigo fundamentou-se na análise documental do material de monitoramento e avaliação de políticas públicas do Governo do Estado de Mato Grosso, que descreve o desenvolvimento, a implementação e os resultados do Sistema Monitora no estado. A abordagem metodológica adotada possui natureza descritiva e analítica, buscando compreender em profundidade o caso estudado e suas implicações para a gestão pública.

A análise documental envolveu a leitura detalhada de documentos, a identificação dos principais conceitos e informações relacionados ao monitoramento e avaliação de políticas públicas, ao Sistema Monitora e seus impactos. A seção de metodologia deste artigo se apoia principalmente na descrição do processo de desenvolvimento e implementação do Sistema Monitora, onde a criação do sistema foi motivada pelas falhas nos controles manuais e pela

dificuldade em administrar o grande volume de dados do planejamento estadual.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 DESENHO DA SOLUÇÃO

A solução foi desenvolvida internamente pela equipe de Tecnologia da Informação (TI) da SEPLAG, em colaboração com as equipes de negócio, em um período inferior a um ano. O processo de implementação envolveu a integração do Sistema Monitora com outros sistemas corporativos já existentes, como os de planejamento, financeiro, contábil (Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças - FIPLAN) e de gestão de pessoas (Sistema Estadual de Administração de Pessoas - SEAP).

O sistema foi estruturado em dois módulos principais: o de monitoramento e o de avaliação. O módulo de monitoramento permite o acompanhamento da execução das ações e do alcance das metas planejadas, a identificação tempestiva de ocorrências que impactam a execução, o suporte à tomada de decisão e à prestação de contas. A periodicidade do monitoramento das ações de governo fica a critério de cada gestor, visto o sistema ficar aberto durante todo o exercício financeiro, no entanto de praxe o módulo segue um cronograma semestral, em virtude do agendamento das audiências públicas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para apresentação das metas prioritárias do governo (Anexo de Metas Prioritárias - AMP).

O módulo de avaliação, por sua vez, destina-se a avaliar o desempenho dos programas com base no planejamento anual, a adequação dos programas para o alcance dos objetivos de médio prazo, a identificação de melhorias e o suporte à prestação de contas, culminando na geração do RAG - Relatório Anual de Gestão (RAG, 2025), antigo Relatório da Ação Governamental.

4.2 A RÉGUA DE PARÂMETROS

A metodologia de avaliação incorporada ao Sistema Monitora utiliza a régua de parâmetros para medir o grau de desempenho alcançado na execução do planejamento, considerando tanto a execução física quanto a orçamentário-financeira. Essa régua estabelece faixas de desempenho que variam de "altamente deficiente" a "ótimo", permitindo uma visualização clara do enquadramento dos resultados, conforme a Figura 1.

Figura 1 – Régua de Parâmetros

Fonte: (MATO GROSSO, 2024b, p. 20)

A régua traz os seguintes parâmetros para medir o grau de desempenho alcançado na execução do planejamento do órgão:

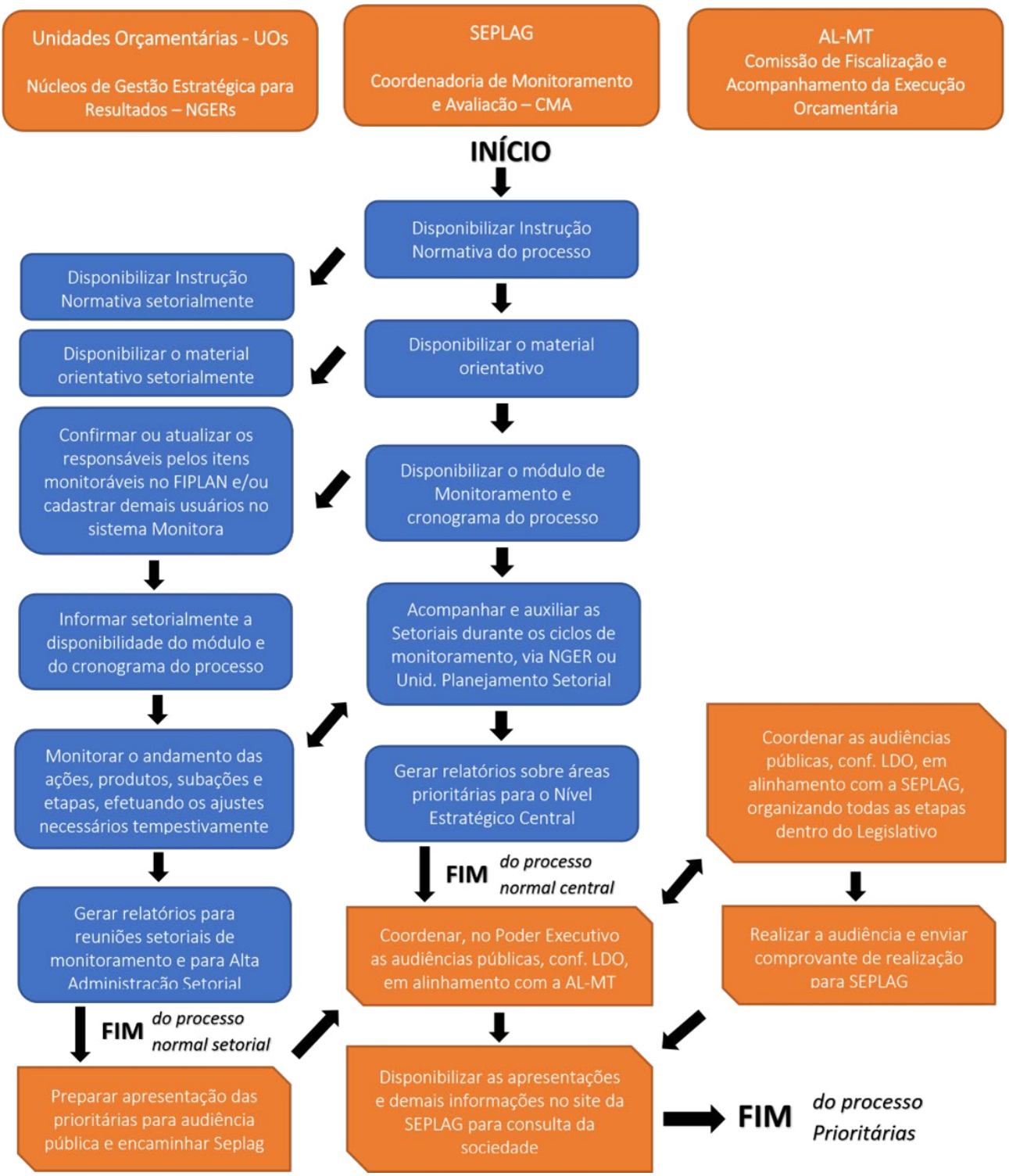
- Será indicado como ótimo se atingir a faixa de 90,01% a 110,00%;
- Será indicado como bom se atingir a faixa entre 80,01% e 90,00%, ou a faixa entre 110,01% e 120,00%;
- Será indicado como regular se atingir a faixa entre 60,01% e 80,00%, ou a faixa entre 120,01% e 140,00%;
- Será indicado como deficiente se atingir a faixa entre 40,01% e 60,00%, ou a faixa entre 140,01% e 160,00%;
- Será indicado como altamente deficiente se atingir a faixa entre 0% e 40,00%, ou acima de 160,00%.

Portanto, quanto mais próximo dos 100%, melhor será o desempenho alcançado, quanto mais distante, pior. Importante observar que, não apenas uma baixa performance é considerada ineficiente, mas também o que extrapola substancialmente.

4.3 O FLUXO DE PROCESSOS

Para que fosse possível obedecer aos fluxos do processo, a metodologia de implementação do Sistema Monitora envolveu o redesenho dos processos de monitoramento e avaliação, o alinhamento com a equipe de TI, o treinamento dos usuários e a disseminação da cultura de monitoramento e avaliação. A participação de diversos atores, incluindo gestores públicos, núcleos estratégicos de resultados e dirigentes dos órgãos e entidades, foi fundamental para o sucesso da iniciativa. A Figura 2 e 3 apresentam, respectivamente, o fluxograma dos processos de monitoramento e de avaliação:

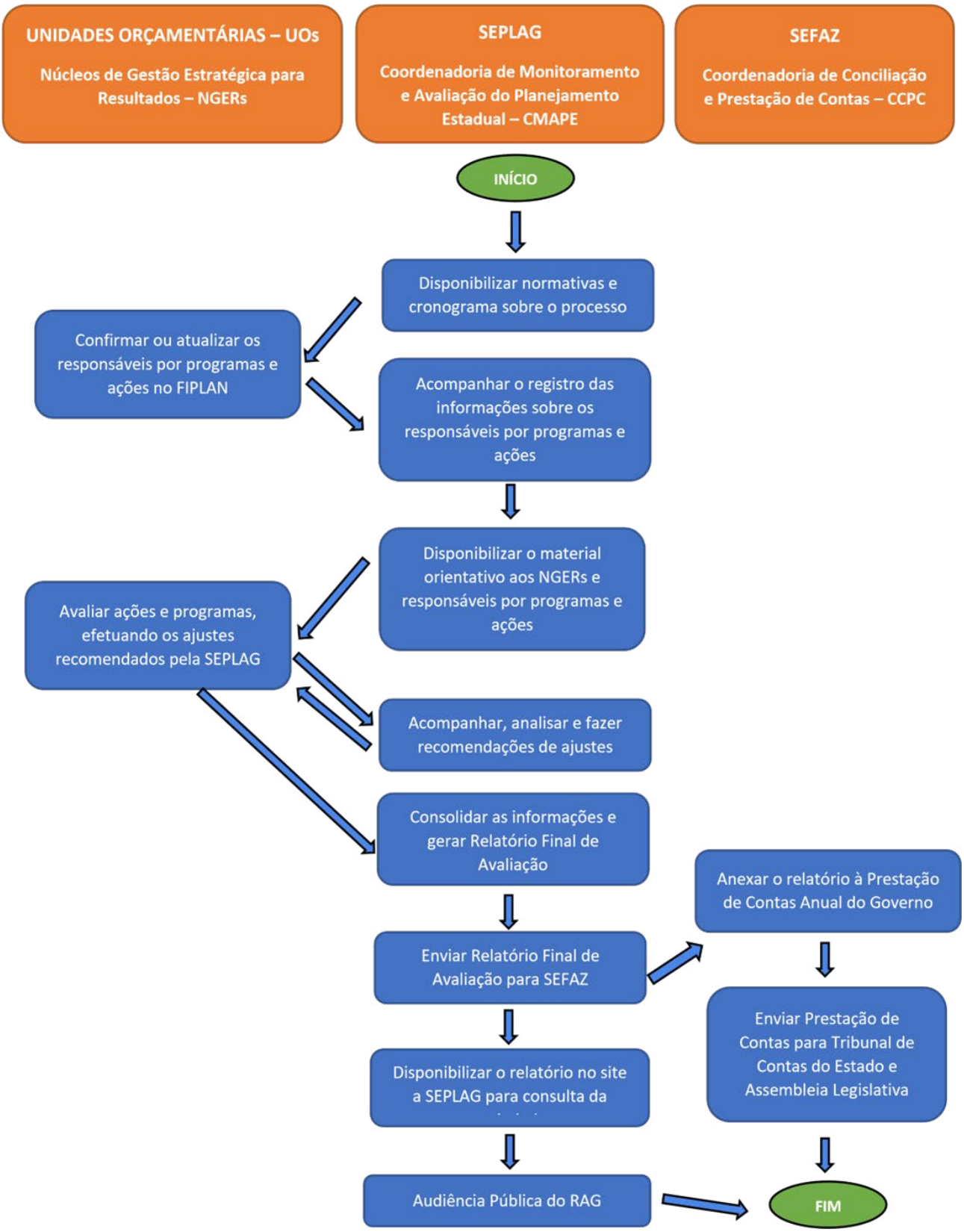
Figura 2 – Fluxograma do processo de monitoramento



Fonte: Site Seplag-MT[5]

5 Disponível em: <https://seplag.mt.gov.br/images/files/responsive/Planejamento/2023/Monitoramento/Fluxograma_e_Cronograma_do_Monitoramento_-_2023_1.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2025.

Figura 3 – Fluxograma do processo de avaliação



Fonte: (MATO GROSSO, 2024b, p.11)

Os procedimentos para elaboração do relatório de avaliação envolvem comumente as seguintes etapas:

1) Reunião de abertura do processo de avaliação sob a coordenação da área central de planejamento da SEPLAG. Participam ainda a área central de Governança para Resultado, também vinculada à SEPLAG, e a área central de Orçamento, vinculada a Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ), tendo como público-alvo os Núcleos de Gestão Estratégica para Resultados – NGER´s[6] (área na unidade setorial - órgãos e entidades - responsáveis pela gestão de planejamento), ou área de planejamento setorial equivalente, bem como os responsáveis por Programas e Ações.
2) Divulgação de Instrução Normativa e cronograma sobre o processo avaliativo por parte da área central coordenadora do processo;
3) Capacitação e disponibilização de material orientativo: a capacitação é realizada para os participantes por videoconferência, e posteriormente são disponibilizados materiais orientativos e de autocapacitação, como Manual Técnico de Elaboração do RAG e tutoriais sobre o processo (conceitos e aspectos legais) e sobre a utilização da ferramenta tecnológica. O material é disponibilizado por e-mail para os NGERs, ou área de planejamento equivalente, para repasse e orientação aos responsáveis por programas e ações.
4) Registro das informações sobre a avaliação de programas e ações: realizado pelos respectivos responsáveis no Sistema Monitora, no módulo de Avaliação, bem como possíveis ajustes, conforme orientações da equipe central da SEPLAG, da SEFAZ e do NGER/área de Planejamento Setorial, em alinhamento à normativa e materiais orientativos sobre o processo;
5) Registro de análises e recomendações: são realizadas pela equipe central da SEPLAG e SEFAZ, às Unidades Setoriais, são inseridos no Sistema Monitora, conforme a normativa e materiais orientativos sobre o processo.
6) Consolidação das informações e elaboração do relatório final: etapas realizadas pela equipe central de planejamento, sendo o Relatório Final Consolidado enviado à SEFAZ para ser anexado ao Relatório de Prestação de Contas do Governo, que é entregue às autoridades responsáveis (Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE e Assembleia Legislativa de Mato Grosso – ALMT). Após a entrega oficial do RAG, o mesmo é disponibilizado ao cidadão, através da publicização no site da SEPLAG (www.seplag.mt.gov.br).

Os procedimentos para o processo de monitoramento são semelhantes aos do processo avaliativo, com exceção da etapa 6, onde não há encaminhamento de um relatório final de monitoramento aos órgãos de controle e sim apresentação semestral dos resultados do monitoramento em audiência pública.

4.4 IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA

A implementação do Sistema Monitora no estado de Mato Grosso produziu resultados significativos no aprimoramento da gestão de políticas públicas. A transição de processos manuais para uma plataforma digital integrada proporcionou maior simplicidade, padronização, organização, agilidade e transparência nas atividades de monitoramento e avaliação. A Figura 4 apresenta a tela de entrada ao sistema. E a Figura 5 apresenta o acesso aos módulos de monitoramento e de avaliação.

Figura 4 – Tela de acesso ao sistema

Fonte: Sistema Monitora[7]

Um dos principais resultados foi a melhoria no controle da execução das ações e no acompanhamento do

6 NGERs: Núcleos de Gestão Estratégica Para Resultados são áreas de planejamento dentro dos órgãos que disseminam internamente as diretrizes dos órgãos centrais (Seplag/Sefaz/CGE/PGE).

7 Disponível em: <https://servicos.seplag.mt.gov.br/monitora/>. Acesso em: 05 abr. 2025.

alcance das metas planejadas. O módulo de monitoramento permite que os órgãos e entidades gerenciem e acompanhem suas atividades e entregas, demonstrando a evolução das tarefas aos seus superiores e prestando contas sobre as políticas públicas desenvolvidas. A capacidade de inserir informações de forma digital e de extrair relatórios em diversos formatos (PDF, Excel) e visualizar dados em painéis confere maior autonomia e agilidade aos gestores.

A integração do Sistema Monitora com outros sistemas corporativos (Planejamento/Financeiro/Contábil - FIPLAN e Gestão de Pessoas - SEAP) otimizou o fluxo de informações e reduziu a necessidade de entrada manual de dados, aumentando a precisão e a confiabilidade dos dados utilizados no monitoramento e na avaliação. A automatização do cálculo da execução orçamentária de acordo com a régua de parâmetro também contribuiu para a agilidade e a precisão do processo avaliativo.

Figura 5 – Tela dos 2 módulos do sistema

Fonte: Material orientativo para capacitação do RAG 2024 (Avaliação do Programa, pág.5)[8]

No âmbito da avaliação, o Sistema Monitora facilitou a consolidação anual do RAG, um documento essencial para a prestação de contas do Governo junto ao Poder Legislativo (Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. O RAG, gerado automaticamente pelo sistema com informações inseridas, analisadas, validadas e aprovadas por diversas instâncias de gestão, tornou-se um diferencial em relação ao modelo anterior. A apresentação dos resultados da avaliação em audiências públicas na Assembleia Legislativa, prática implementada após a adoção do Sistema Monitora, aumentou a transparência e a visibilidade das ações governamentais no estado. O Tribunal de Contas também manifestou feedbacks positivos em relação à abrangência e à qualidade das informações contidas no RAG, facilitando seus trabalhos de auditoria, conforme seu relatório de contas anuais do Governo de MT (ano 2022), que utiliza-se dos resultados das avaliações, consolidadas no RAG como base para análise da prestação de contas, mecanismo de transparência e de demonstração dos resultados do Governo, tendo inclusive a palavra RAG aparecendo mais de 150 vezes no relatório final (TCE-MT, 2023).

A implementação do Sistema Monitora também tem condições de promover uma mudança na cultura organizacional, transformando o monitoramento e a avaliação de processos pontuais e trabalhosos em atividades permanentes e dinâmicas, com acompanhamento contínuo e possibilidade de correção de rumo. A facilidade de uso do sistema permitiu que os servidores acompanhassem e relatassem suas atividades de forma mais cômoda, e que os gestores acompanhassem e aprovassem os processos com maior agilidade. A equipe central de planejamento ganhou maior precisão, segurança e agilidade no controle do processo.

A partir de 2024, o Sistema Monitora passou por uma restruturação devido a nova metodologia do PPA 2024-2027, e como inovação nesta ferramenta, os usuários podem realizar o upload de documentos em ambos os módulos. Nesse sentido os usuários podem inserir evidências das entregas realizadas, ficando registradas no sistema com o intuito de subsidiar os gestores em seus ciclos de monitoramento e avaliação, bem como servir para consulta futura dos Órgãos de Controle. A Figura 6 apresenta uma visão geral do funcionamento do sistema.

8 Disponível em <https://seplag.mt.gov.br/images/files/responsive/Planejamento/2024/RAG_/Avaliacao_da_Acao_28-11-2024.pdf>. Acesso em 04 abr. 2025.

Figura 6 – Modelo geral do sistema

Fonte: Próprio autor

As evidências das entregas das ações planejadas são essenciais para garantir a efetividade das políticas públicas e para promover a transparência e a responsabilização na prestação de contas da gestão pública. Podem ser anexados no Sistema Monitora documentos em geral (não sigilosos), em concordância com a Lei de Transparência, com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e com a Lei de Acesso à Informação (LAI), que sejam pertinentes, coerentes e que comprovem efetivamente as entregas realizadas nas ações, tais como: relatórios, fotos, ofícios, documentos oficiais, editais, pareceres, termos de referência, resultados de pesquisas, reportagens de meios oficiais de comunicação, estudos de casos, contratos firmados, mapas, resultados de consultas públicas, minutas/atas de reuniões, protocolos, certificados, legislações, normas em geral, dentre outros.

A experiência do estado de Mato Grosso demonstra que a superação de dificuldades iniciais, como o redesenho de processos, o alinhamento com a equipe de TI, a integração com sistemas existentes, o desenvolvimento em curto prazo e o treinamento dos usuários, foi crucial para o sucesso da iniciativa. A decisão de desenvolver o sistema internamente, apesar dos desafios financeiros enfrentados, mostrou-se acertada, conferindo total gestão sobre o produto e possibilitando a replicabilidade para outras unidades federativas sem custos de licenciamento.

Como consequência da implementação do Sistema Monitora destacamos a importância de resgatar o valor do planejamento e da avaliação como ferramentas de aprendizado e aprimoramento, o impacto positivo de processos modernizados na motivação das equipes, e o papel fundamental do envolvimento das equipes centrais e setoriais na melhoria contínua do processo. O sucesso do projeto foi resultado de um conjunto de ações tecnológicas, técnicas, institucionais e de motivação, além do acompanhamento atento dos órgãos de controle.

O potencial de replicabilidade do Sistema Monitora é elevado, uma vez que sua tecnologia é de fácil integração com outros sistemas, e o compartilhamento dos códigos fontes entre estados pode eliminar custos de uso da ferramenta. A necessidade de infraestrutura tecnológica para a implantação e a integração com o sistema de gerenciamento do PPA da unidade federativa interessada são os principais requisitos para a adoção do modelo. O interesse de outros estados, como Minas Gerais e Acre, e o compartilhamento de material com o Espírito Santo, evidenciam o caráter inovador e o potencial de disseminação da solução desenvolvida por Mato Grosso.

Os painéis gerenciais de dados (*Business Intelligence* - BI), são disponibilizados como um complemento ao processo de monitoramento bem como do processo de avaliação, e buscam traduzir a complexidade das informações técnicas do planejamento em uma linguagem mais acessível ao usuário, ampliando ainda mais a transparência e o acesso aos resultados das políticas públicas.

4.5 AVANÇOS INSTITUCIONAIS: DA TRANSPARÊNCIA À PUBLICIDADE DOS RESULTADOS

A maturidade alcançada pelos processos de monitoramento e avaliação no Estado de Mato Grosso culminou em avanços institucionais concretos. A Lei Orçamentária Anual (LOA) passou a exigir, expressamente, a apresentação pública dos resultados de avaliação de políticas públicas em audiência anual, reforçando o compromisso com a transparência e a *accountability*.

Desde a implantação do Sistema Monitora, esse dispositivo legal deixou de ser apenas uma previsão normativa e passou a ser efetivamente executado. São realizadas três audiências públicas por ano (duas vinculadas ao processo de monitoramento e uma ao processo de avaliação), em que os resultados da avaliação dos programas foram apresentados de forma acessível à sociedade e aos órgãos de controle. Essa prática representa um marco na consolidação de uma cultura de evidência, prestação de contas e participação social no planejamento governamental.

Esse nível de institucionalização evidencia o potencial do Sistema Monitora como um instrumento não apenas de gestão interna, mas também de fortalecimento da democracia e da confiança pública, ampliando seu valor estratégico e simbólico para além dos limites administrativos.

4.6 TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

A atual configuração do processo de monitoramento e avaliação no Governo do Estado de Mato Grosso representa uma ruptura em relação ao modelo anterior, marcado por rigidez, lentidão e elevada carga de trabalho. Com a implementação de uma solução integrada, estruturada e sistematizada, os processos tornaram-se permanentes, dinâmicos, acessíveis e tecnicamente consistentes, permitindo acompanhamento contínuo, monitoramento eficiente e correções de rumo oportunas.

A digitalização do processo, ancorada na plataforma Sistema Monitora, promoveu padronização, agilidade, segurança e transparência. Servidores estaduais passaram a registrar e relatar suas ações de forma prática e intuitiva, enquanto os gestores acompanham e validam as informações com maior celeridade. A equipe central, por sua vez, exerce um papel coordenador mais preciso e estratégico, especialmente diante da exigência legal de prestação de contas com prazos previamente definidos.

Outro ponto de destaque é o nível de transparência alcançado, ampliado com a disponibilização pública dos dados por meio do Observatório dos Dados, painel interativo que apresenta em linguagem acessível os resultados e o desempenho das políticas públicas. O Observatório, além de dar visibilidade à atuação governamental, cumpre uma função pedagógica ao democratizar o acesso às informações técnicas de planejamento.

Do ponto de vista institucional, a mudança fortaleceu a governança da informação, respondendo de forma mais eficiente às exigências de controle externo e prestação de contas à sociedade. A avaliação passou a ser um componente essencial da *accountability* governamental, sendo consolidada no RAG, gerado automaticamente pelo sistema após a inserção, validação e aprovação digital de todos os dados pelas instâncias competentes.

O RAG, que pode ultrapassar 3.000 páginas, é apresentado em audiência pública na Assembleia Legislativa, conforme previsão incluída na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a partir de 2020. Esse documento técnico tem recebido reconhecimento institucional por parte do Tribunal de Contas do Estado, por sua abrangência informacional e por facilitar as análises técnicas e auditorias. Esse reconhecimento reforça a robustez do modelo implantado.

Em suma, a experiência do Sistema Monitora demonstrou que é possível estruturar uma metodologia digitalmente viável, financeiramente sustentável e tecnicamente replicável. A digitalização completa do ciclo de monitoramento e avaliação permitiu não apenas ganhos em eficiência e controle, mas também valorizou a cultura da avaliação, ressignificou o papel da burocracia pública e institucionalizou uma prática

de gestão orientada a resultados, com alto potencial de inspiração para outras unidades federativas brasileiras.

4.7 LIÇÕES APRENDIDAS

4.7.1 DESCONSTRUINDO O DESENCANTO AVALIATIVO

Antes da implantação do Sistema Monitora, havia um sentimento generalizado de descrédito em relação à avaliação de políticas públicas. A produção avaliativa era caracterizada como inconclusiva, inoportuna e irrelevante. Os gestores e técnicos assumiam um papel passivo, e o planejamento era visto como um rito formal. A primeira lição aprendida foi a necessidade de reconstrução simbólica do planejamento como processo estratégico — e não apenas como obrigação normativa. Para isso, foram realizadas oficinas de sensibilização, escuta ativa e formação colaborativa.

4.7.2 RECONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL E CULTURAL

O ano de 2019 foi marcado pela extinção da Secretaria de Planejamento e a absorção de suas competências pela Secretaria de Gestão. Esse episódio gerou desmotivação e sensação de descontinuidade. No entanto, o ciclo seguinte (2020) se mostrou propício à reconstrução de uma cultura de planejamento com base em evidências. A equipe técnica passou a atuar de maneira colaborativa, reforçando a importância de indicadores, metas e avaliação de resultados. O planejamento anual foi requalificado com base nos aprendizados do ciclo anterior, evidenciando a importância da retroalimentação como mecanismo de aperfeiçoamento contínuo.

4.7.3 AUTONOMIA TÉCNICA E SOLUÇÃO INTERNA

Um dos principais desafios foi a escassez de recursos financeiros para contratação de consultorias ou aquisição de sistemas. A alternativa encontrada foi o desenvolvimento interno do Sistema Monitora, utilizando equipes da própria SEPLAG, tanto na modelagem metodológica quanto na programação. Essa solução demonstrou não apenas viabilidade técnica, como também fortaleceu a autonomia institucional e a capacidade estatal. Hoje, o sistema pode ser adaptado e replicado por outras unidades da federação de forma simples.

4.7.4 FATORES-CHAVE DE SUCESSO

A análise da experiência permitiu identificar cinco pilares que sustentaram o êxito da iniciativa:

- Tecnológico: domínio completo do sistema, com possibilidade de manutenção e evolução sem dependência externa;
- Técnico: simplificação do processo avaliativo, tornando-o compreensível e aplicável na rotina dos órgãos;
- Institucional: reintegração do planejamento como prática permanente, com monitoramento e correção de rumos;
- Motivacional: envolvimento ativo das equipes centrais e setoriais, promovendo aprendizado e engajamento;
- Legal e de controle: articulação com instituições de controle, reforçando a legitimidade da avaliação.

Esses elementos não apenas garantiram o sucesso do projeto em Mato Grosso, mas também constituem critérios para a adaptabilidade da experiência a outros estados, com as devidas adequações de contexto.

5. CONCLUSÃO

O desenvolvimento e a implementação do Sistema Monitora representam um avanço significativo na gestão de políticas públicas do estado de Mato Grosso. Ao substituir processos manuais e descentralizados por uma plataforma digital integrada, o governo estadual alcançou ganhos notáveis em termos de eficiência, agilidade, precisão, organização e transparência no monitoramento e avaliação de suas ações e programas.

O Sistema Monitora fortaleceu a capacidade do governo de planejar, executar, acompanhar e avaliar suas políticas públicas de forma mais efetiva, contribuindo para uma gestão orientada para resultados. A integração com outros sistemas de gestão, a automatização de processos cruciais como o cálculo da execução orçamentária, a geração automática do Relatório Anual de Gestão (RAG) e a produção de painéis gerenciais complementares otimizaram o trabalho dos gestores e técnicos, além de fornecer informações mais completas e tempestivas para a tomada de decisão e a prestação de contas.

A iniciativa também está provocando uma importante mudança cultural, fomentando uma visão do monitoramento e da avaliação como ferramentas

essenciais para o aprendizado e o aprimoramento contínuo da gestão pública. A transparência foi significativamente ampliada, tanto para os órgãos de controle quanto para a sociedade em geral, por meio da disponibilização de informações detalhadas sobre o desempenho das políticas públicas e da apresentação dos resultados em audiências públicas.

O sucesso do Sistema Monitora, construído com recursos e expertise internos, demonstra a capacidade de inovação do setor público e o potencial da tecnologia para transformar a gestão governamental. A alta replicabilidade do modelo, evidenciada pelo interesse de outras unidades federativas, sugere que a experiência de Mato Grosso pode servir de inspiração e referência para o aprimoramento da gestão pública em outros estados do Brasil, contribuindo para um Estado mais eficiente, transparente e voltado para o bem-estar da sociedade.

6. Referências

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 abr. 2025.
2. CONSORCIO BRASIL CENTRAL. 2023. Coletânea do 2º Prêmio de Boas Práticas do Consórcio Brasil Central. Disponível em: https://brasilcentral.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/CATALOGO-BOAS-PRATICAS-FINAL.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.
3. MATO GROSSO. Lei n. 7.300, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2001 e dá outras providências. Diário Oficial de Mato Grosso, Cuiabá, MT, 18 jul. 2000.
4. MATO GROSSO. MTPO 2023 - Manual Técnico de Planejamento e Orçamento de Mato Grosso. Cuiabá. 2022. Disponível em: https://www5.sefaz.mt.gov.br/documents/6071037/11462153/MTPO+2023+%281%29.pdf/d20abb71-c69d-aa14-8cfe-e3cfb1e9554d?t=1694450136073. Acesso em 14 abr. 2025.
5. MATO GROSSO. Lei n. 12.432 de 09 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2024-2027 e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Cuiabá, MT, 2024a.
6. MATO GROSSO. Manual Técnico de Elaboração do RAG 2024. Cuiabá. 2024b. Disponível em: https://seplag.mt.gov.br/images/files/responsive/Planejamento/2024/RAG_/Manual_RAG_2024.pdf Acesso em 14 abr. 2025.
7. RAG. Relatório da Anual de Gestão (RAG - 2024). 2025. Disponível em: https://seplag.mt.gov.br/images/files/responsive/Planejamento/2024/RAG_/RAG_2024_assinado_CASACIVILDEC202500095A_compressed_1.pdf Acesso em: 14 abr. 2025.
8. TCE-MT. CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO – EXERCÍCIO DE 2022 – Relatório Conselheiro Guilherme Antonio Maluf. 2023. Acesso em https://www.tce.mt.gov.br/processo/documento/478792/2023/207547/2023.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Transparência e controle social: desafios para a gestão das rendas petrolíferas no âmbito dos orçamentos públicos municipais

- **Kamila Louzada Rangel**
  PEA Rendas do Petróleo / Fundação Instituto de Administração, Brasil
  kamila.pearendas@fia.com.br
- **Helio Janny Teixeira**
  Fundação Instituto de Administração, Brasil
  janny@usp.br
- **Paula Affonso de Araújo Silva**
  PEA Rendas do Petróleo / Fundação Instituto de Administração, Brasil
  paulaa.pearendas@fia.com.br
- **Alexandre Rycheta Arten**
  PEA Rendas do Petróleo / Fundação Instituto de Administração, Brasil
  alexandrer.pearendas@fia.com.br

Resumo

O presente trabalho analisa a experiência de um diagnóstico socioambiental, participativo e comunitário acerca do orçamento público, em especial das rendas petrolíferas em alguns municípios na área de abrangência da atividade de produção e escoamento de petróleo e gás natural que compõem o Polo Pré-Sal na Bacia de Santos. Os resultados evidenciaram a importância da transparência pública e do controle social na gestão das rendas petrolíferas, com ênfase nas práticas de dados abertos e outras medidas que estimulam a participação ativa da sociedade, assegurando o acesso à informação. A análise revelou que muitos Portais de Transparência apresentam baixa acessibilidade e linguagem técnica excessiva, dificultando o acesso das pessoas, especialmente aquelas com conhecimento técnico limitado. A educação política é identificada como um elemento crucial para capacitar cidadãos a exercerem seus direitos e deveres, promovendo a autonomia e o fortalecimento do diálogo com o governo, através da incidência política qualificada. Os desafios identificados incluem a falta de integração entre ferramentas digitais e mecanismos de controle social. Embora algumas cidades, tenham avançado na criação de Conselhos de Transparência, muitas ainda não atendem às demandas de fiscalização da aplicação das rendas petrolíferas, e o baixo número de equipes técnicas qualificadas na gestão pública municipal agravam a situação. Por outro lado, são destacados avanços pontuais, como a atuação da sociedade civil organizada, que demonstra o potencial para pressionar por melhorias na prestação de contas. A reformulação dos portais para torná-los mais acessíveis e a ativação de conselhos municipais focados nas rendas petrolíferas são

medidas recomendadas. Além disso, o planejamento estratégico para o uso sustentável das rendas petrolíferas é uma necessidade. Os municípios devem priorizar investimentos estruturantes e a criação de fundos de reserva para lidar com a volatilidade das receitas. A integração entre transparência e controle social é essencial para maximizar os benefícios das rendas petrolíferas, exigindo esforços colaborativos entre o poder público, a sociedade civil e entidades fiscalizadoras. A capacitação cidadã e a implementação de práticas de transparência ativa são passos fundamentais para transformar essas rendas em um motor de desenvolvimento sustentável e inclusão social.

Palavras-chave: orçamento público; controle social; rendas petrolíferas; transparência; desenvolvimento econômico; planejamento.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo descreve e analisa parte da experiência de realização de um diagnóstico orçamentário municipal com foco nas rendas petrolíferas elaborado por um público heterogêneo composto por representantes da sociedade civil, especialistas em Políticas Públicas e Orçamento Público e uma equipe técnica multidisciplinar no âmbito das ações formativas do Projeto de Educação Ambiental (PEA) Rendas do Petróleo: Tecendo Participação Popular.

O PEA Rendas do Petróleo é uma condicionante de licença imposta pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) à Petrobras, no processo de licenciamento ambiental federal da Etapa 3 do Pré-sal da Bacia de Santos. O PEA Rendas encontra-se em sua primeira fase de execução tendo iniciado em julho de 2021 com o objetivo principal de apoiar um público amplo e diversificado no debate público em torno da aplicação das rendas petrolíferas pelo Poder Público municipal. Suas ações se concentram no campo da qualificação e instrumentalização do cidadão e cidadã comum para participar do debate sobre a aplicação do orçamento público, em especial das rendas petrolíferas em políticas públicas estruturantes. O Projeto é desenvolvido em nove municípios da área de abrangência dos empreendimentos marítimos de exploração e produção do pré-sal na Bacia de Santos, estando presente nos municípios de Maricá, Niterói, Guapimirim e Paraty, no Estado do Rio de Janeiro; e em Caraguatatuba, Ilhabela, Iguape, Ilha Comprida e Cananéia, no Estado de São Paulo.

Os municípios que fazem parte do recorte territorial do PEA Rendas foram selecionados a partir de um critério que analisou a representatividade histórica (em dez anos) das rendas petrolíferas (royalties e participações especiais) nas receitas municipais dos municípios da área de influência da Bacia Sedimentar de Santos, que vai de Arraial do Cabo no Rio de Janeiro até Santa Catarina, em Florianópolis. Após essa análise o órgão ambiental convencionou que os municípios que possuíam pelo menos 20% de representatividade das rendas petrolíferas nas receitas municipais totais seriam considerados dependentes desse recurso, e, portanto, estariam contemplados na área de atuação das atividades educativas do PEA Rendas.

Um dos objetivos do PEA nessa primeira fase foi o de formar e instrumentalizar um grupo de pessoas interessadas em discutir orçamento público, rendas petrolíferas, planejamento de políticas públicas, administração pública e outros temas afetos à natureza do Projeto. Esses grupos, denominados Elos, estão passando por um processo formativo amplo de modo a qualificá-los para participação nas arenas de decisão sobre a aplicação das rendas petrolíferas e planejamento de políticas públicas. Nesse sentido, como parte da ação formativa e de compreensão das realidades territoriais, foi proposto a realização de um Diagnóstico Orçamentário Municipal com foco nas rendas petrolíferas, com o objetivo de fortalecer a apropriação das análises pelos atores locais, promovendo um processo educativo reflexivo sobre a gestão de recursos públicos.

É importante destacar o perfil das pessoas que compõem os Elos, quanto a sua diversidade e representatividade. O Elo é um grupo majoritariamente composto por mulheres (67,5%), pretos e pardos (52,5%) e jovens (47,5%), o que reflete os desafios da participação política no Brasil. Estudos apontam que a presença dessas populações em espaços de decisão ainda é limitada devido a barreiras estruturais, como a desigualdade de gênero (Biroli, 2018), o racismo institucional (Sansone, 1998) e a falta de incentivos para a inserção dos jovens na política (Castro, 2008).

Portanto, fortalecer e ampliar essa representatividade é essencial para promover uma democracia mais plural e equitativa, garantindo que diferentes perspectivas e experiências sejam consideradas na formulação e implementação de políticas públicas.

2. OBJETIVOS

Este artigo tem como objetivo analisar a governança das rendas petrolíferas a partir de uma perspectiva federativa, destacando os desafios e oportunidades para a institucionalização de políticas públicas orientadas ao desenvolvimento. Busca-se descrever também o processo de elaboração participativa de um diagnóstico orçamentário realizado em nove municípios petrorrentistas.

Os objetivos específicos deste artigo são:

- Discutir a relevância das rendas petrolíferas para o equilíbrio fiscal dos municípios considerados produtores de petróleo e gás natural;
- Analisar as iniciativas de planejamento e controle de aplicação dessas receitas;
- Mapear boas práticas de gestão que contribuam para o controle social das rendas petrolíferas;
- Relatar a participação dos Elos na pesquisa e análise dos dados orçamentários e as implicações desse processo no fortalecimento comunitário para participação nos espaços públicos de decisão;
- Identificar boas práticas e mecanismos de gestão que contribuam para a sustentabilidade fiscal, para a justiça intergeracional e para o desenvolvimento municipal a médio e longo prazo

3. METODOLOGIA

O Diagnóstico Orçamentário Municipal com foco nas Rendas Petrolíferas foi construído de forma participativa e em conjunto entre os Elos municipais e a equipe técnica dos nove municípios abrangidos pelo Projeto (Figuras 1 à 6). A partir da apresentação, discussão e validação de um documento norteador para a realização do diagnóstico, o processo de levantamento de dados e análises se deu ao longo de dois meses.

Figura 1 – Reunião de Trabalho para construção do Diagnóstico Orçamentário Municipal com foco nas Rendas Petrolíferas. Município de Ilhabela, 2024.

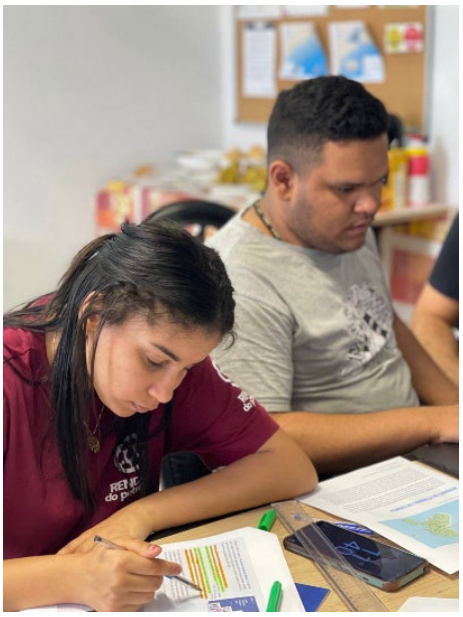


Figura 2 e 3 – Reunião de Trabalho para construção do Diagnóstico Orçamentário Municipal com foco nas Rendas Petrolíferas. Município de Niterói-RJ, 2024.

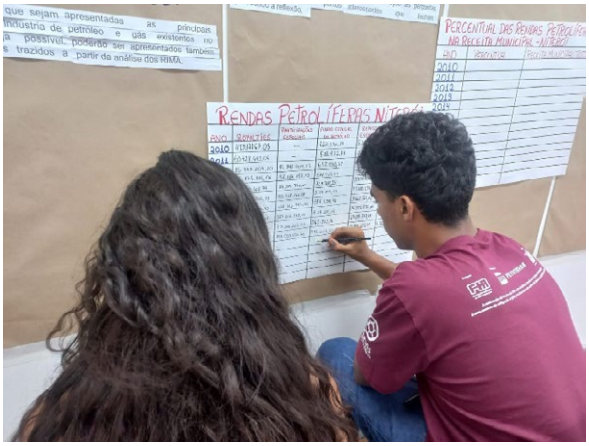


Figura 4 e 5 – Reunião de Trabalho para construção do Diagnóstico Orçamentário Municipal com foco nas Rendas Petrolíferas. Município de Maricá-RJ, 2024.

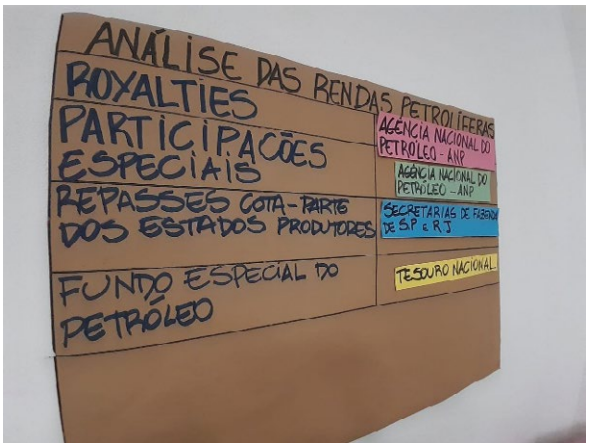


Figura 6 – Reunião de Trabalho para construção do Diagnóstico Orçamentário Municipal com foco nas Rendas Petrolíferas. Município de Maricá-RJ, 2024.

Para a execução do trabalho, foi elaborado um documento orientador pela coordenação do Projeto com diretrizes metodológicas claras, conteúdos essenciais a serem abordados e sugestões de itens a serem discutidos nos encontros dos Elos, buscando, na medida do possível, uniformizar as análises e, ao mesmo tempo, permitir a adaptação às especificidades da realidade vivenciada em cada município.

A construção das análises foi organizada em duas grandes etapas. Inicialmente, foram realizadas duas oficinas virtuais com a equipe técnica do Projeto que serviram de base para estruturar as atividades municipais.

a) A primeira oficina, em julho de 2024, teve como foco a apresentação do documento orientador e a incorporação de contribuições e ajustes sugeridos pelos participantes;
b) Já a segunda oficina, realizada em setembro de 2024, promoveu a partilha dos avanços, a identificação dos desafios encontrados e a reflexão sobre os aprendizados obtidos, além de permitir a troca de experiências entre os educadores envolvidos.

Após esses encontros, cada município organizou sua metodologia de trabalho com os Elos, ajustando as dinâmicas de acordo com suas características regionais. Em geral, os municípios realizaram dois encontros entre entre agosto e setembro de 2024, voltados para pesquisa, compilação de dados e análises.

As principais metodologias utilizadas foram a análise documental, baseada em estudos de documentos oficiais relacionados ao orçamento público e às rendas petrolíferas; entrevistas com profissionais experientes, especialmente das prefeituras para esclarecer dúvidas; e metodologias participativas que promoveram discussão, coleta de informações e análises conjuntas com os Elos.

Para a construção dos Diagnósticos, alguns desafios foram enfrentados, como a dificuldade de acesso a informações atualizadas e precisas em fontes oficiais e a complexidade na interpretação de leis e regulamentos sobre orçamento público e rendas petrolíferas. Apesar disso, os resultados alcançados foram significativos. A equipe técnica e os Elos adquiriram maior conhecimento e apropriação sobre o orçamento público e as rendas petrolíferas em seus municípios, avaliaram como os recursos provenientes dessas rendas estão sendo alocados no orçamento público e elaboraram propostas para otimizar a gestão e aplicação desses recursos. Além disso, o grupo Elo demostrou maior motivação para participar das audiências públicas sobre as peças orçamentárias.

A análise sobre a aplicação das rendas petrolíferas foi realizada nos municípios do estado de São Paulo, a partir dos dados disponíveis no Painel Municipal do Portal da Transparência do TCE-SP[1] que oferece acesso rápido às planilhas consolidadas de receitas e despesas dos municípios paulistas. Este painel permitiu identificar a classificação de recursos provenientes das rendas petrolíferas, incluindo fonte e código de aplicação, e relacioná-los com funções e subfunções de governo, programas e ações. Nos casos em que os códigos relacionados às rendas petrolíferas não estavam disponíveis nas planilhas do TCE-SP, foram analisados os Portais da Transparência dos municípios. Os Códigos de Aplicação observados fazem parte de instruções feita pela Divisão de Auditoria Eletrônica de São Paulo – AUDESP nos Plano de Contas Anuais (TCE-SP, 2024). Estes incluem as Tabelas de Escrituração Contábeis – Auxiliares onde os seguintes Códigos de Aplicação correspondem a Receitas oriundas das Rendas Petrolíferas:

- Código de Aplicação – 140 - Recursos advindos das receitas provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural;
- Código de Aplicação – 141 - Recursos advindos de aplicações financeiras dos recursos das receitas da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural;
- Código de Aplicação – 204 - Recursos de Royalties do Petróleo Destinados a Educação para aplicação em Creches;
- Código de Aplicação – 205 - Recursos de Royalties do Petróleo Destinados a Educação para aplicação em Pré-Escola;
- Código de Aplicação – 206 - Recursos de Royalties do Petróleo Destinados a Educação para aplicação no Ensino Fundamental.

1 Tribunal de Constas do Estado de São Paulo. Transparência Municipal. Disponível em: <https://transparencia.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 15 de dezembro de 2024.

Para os municípios fluminenses, como o Portal da Transparência do estado do Rio de Janeiro não disponibiliza tais informações de forma ativa, os dados foram obtidos exclusivamente por meio dos Portais da Transparência dos municípios. Foram observados a existência de códigos de classificação por fonte e destinação para Estados, Distrito Federal e Municípios emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional contidos na Portaria STN nº 710/2021 (STN, 2021). Conforme lista a seguir:

- Código 573 - Royalties e Participação Especial de Petróleo e Gás Natural Vinculados à Educação - Lei nº 12.858/2013 (Modificado pela Portaria nº 1.445, de 14/6/2022) e (Modificado pela Portaria nº 688, de 6/7/2023). Controle dos recursos vinculados à Educação, originários de transferências recebidas pelos entes, relativos a Royalties e Participação Especial com base no art. 2º da Lei nº 12.858/2013;
- Código 635 - Royalties e Participação Especial de Petróleo e Gás Natural vinculados à Saúde - Lei nº 12.858/2013 (Modificado pela Portaria nº 1.445, de 14/6/2022) e (Modificado pela Portaria nº 688, de 6/7/2023). Controle dos recursos vinculados à Saúde, originários de transferências recebidas pelos entes, relativos a Royalties e Participação Especial com base no art. 2º da Lei nº 12.858/2013;
- Código 704 - Transferências da União Referentes a Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais (Modificado pela Portaria nº 1.445, de 14/6/2022), (Excluído pela Portaria nº 688, de 6/7/2023, Controle dos recursos transferidos pela União, originários da arrecadação de royalties do petróleo, do gás natural, da cotaparte do bônus de assinatura de contrato de partilha de produção, exceto os recursos provenientes da Lei nº 12.858/2013, destinados às áreas da saúde ou da educação, e exceto os recursos classificados na FR 720 e na FR 721. aplicando-se o efeito a partir de 2024) e (Incluído pela Portaria 1.561, de 8/12/2023);
- Código 705 - Transferências dos Estados Referentes a Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais (Modificado pela Portaria nº 1.445, de 14/6/2022). Controle dos recursos transferidos pelos Estados, originários da arrecadação de royalties do petróleo, do gás natural, da cotaparte do bônus de assinatura de contrato de partilha de produção;
- Código 720 - Transferências da União Referentes às participações na exploração de Petróleo e Gás Natural destinadas ao FEP - Lei 9.478/1997. (Incluído pela Portaria nº 688, de 6/7/2023, aplicando-se o efeito a partir de 2024), (Excluído pela Portaria nº 1.561, de 8/12/2023, para o exercício de 2024) e (Revogado a exclusão pela Portaria nº 1.593, de 15/12/2023). Transferências da União referentes às participações na exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, destinadas ao Fundo Especial - FEP, conforme estabelece o art. 50-F da Lei 9.478/97, exceto os recursos obrigatórios para educação e saúde de que trata a Lei 12.858/2013;
- Código 721 - Transferências da União Referentes a Cessão Onerosa de Petróleo – Lei nº 13.885/2019 (Incluído pela Portaria nº 688, de 6/7/2023, aplicando-se o efeito a partir de 2024), (Excluído pela Portaria nº 1.561, de 8/12/2023, para o exercício de 2024) e (Revogado a exclusão pela Portaria nº 1.593, de 15/12/2023). Controle dos recursos transferidos pela União, provenientes da cessão onerosa à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS, do exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, originários dos leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, conforme estabelecido na Lei nº 13.885/2019.

A análise apresentada explora a relação entre as rendas petrolíferas e diversos aspectos orçamentários, incluindo receitas, despesas, funções e subfunções de governo, bem como programas, ações e outras classificações relevantes. O trabalho também levantou questões importantes sobre a forma como as informações orçamentárias são apresentadas, o uso de códigos específicos e a possibilidade de aprimorar o mapeamento dos recursos ainda na fase de planejamento orçamentário de modo a identificar boas práticas e apontar caminhos para a melhoria da gestão dos recursos públicos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O uso adequado das rendas petrolíferas é um tema de grande relevância, considerando seu potencial impacto no desenvolvimento socioeconômico dos municípios beneficiados, bem como a obrigatoriedade

de destinar esses recursos para as áreas de educação e saúde, como determina a Lei Federal nº 12.858/13[2], demanda que irá exigir cada vez mais a rastreabilidade da aplicação desses recursos nos próximos anos com a expansão da produção do Pré-Sal.

Nesse sentido, as análises realizadas buscaram identificar como os municípios classificam atualmente as receitas e despesas vinculadas às rendas petrolíferas.

O exercício também teve como objetivo apoiar as ações do PEA Rendas na direção de maior alinhamento às boas práticas de transparência na aplicação dos recursos orçamentários. Essas informações podem, ainda, auxiliar os municípios a aprimorarem seus processos de prestação de contas, seja do ponto de vista legal, da transparência pública ou do controle social.

Abaixo apresentamos uma síntese da análise das classificações das Rendas Petrolíferas nas receitas e despesas pelos municípios analisados (ano de 2023):

Tabela 1 – Síntese da análise das classificações das Rendas Petrolíferas nas receitas e despesas pelos municípios analisados (ano de 2023).

Município	Classificação nas receitas	Classificação nas despesas	Pontos de Atenção
Cananéia-SP	Presente. Classificação somente no Código 110 – Geral tanto no TCE-SP como no Portal da Transparência Municipal.	Ausente. Não foram identificados lançamentos com Código de Aplicação 140 - Royalties da Exploração do Petróleo e Gás Natural ou detalhamento nos lançamentos do Código de Aplicação 110 – Geral que identificasse onde foram alocados as RP.	Nas receitas, não classifica com o código 140.
Iguape-SP	Presente. Classificação em dois Códigos de Aplicação distintos: 110 – Geral e 140 - Royalties da Exploração do Petróleo e Gás Natural.	Ausente. Não foram identificados lançamentos com Código de Aplicação 140 - Royalties da Exploração do Petróleo e Gás Natural ou detalhamento nos lançamentos do Código de Aplicação 110 – Geral que identificasse onde foram alocados as RP.	Identificou-se discrepância na classificação das receitas de origem das RP entre o Portal da Transparência do TCE-SP e Portal da Transparência Municipal. Apenas os dados lançados no TCE-SP continham parte dos dados classificados com o Código de Aplicação 140 - Royalties da Exploração do Petróleo e Gás Natural. Entretanto, o município não deixa claro os motivos de classificar as RP em dois códigos distintos da receita.

2 A Lei nº 12.858/2013 determina que os recursos provenientes dos royalties oriundos de contratos celebrados a partir de sua publicação, em áreas do Pré-sal e sob os regimes de concessão ou partilha da produção, devem ser destinados prioritariamente à educação pública (75%) e à saúde (25%). O objetivo dessa legislação é obrigar que parte das receitas da produção petrolífera seja aplicada nessas áreas sociais estratégicas.

Município	Classificação nas receitas	Classificação nas despesas	Pontos de Atenção
Ilha Comprida-SP	Presente. Classificação do Portal da Transparência do TCE-SP inclui o Código de Aplicação 140 - Royalties da Exploração do Petróleo e Gás Natural. No portal da Transparência Municipal são usados os Códigos de Aplicação 206 – Royalties 75% - Ensino Fundamental e 300 - Royalties 25% - Saúde.	Ausente. Não foram identificados lançamentos com Código de Aplicação 140 - Royalties da Exploração do Petróleo e Gás Natural ou detalhamento nos lançamentos do Código de Aplicação 110 – Geral que identificasse onde foram alocados as RP.	Além da discrepância entre os dados os dados do TCE-SP e Portal da transparência municipal. Foi identificado que nas planilhas de receita do TCE-SP a vinculação ao Código de Aplicação 140 - Royalties da Exploração do Petróleo e Gás Natural, recursos da Cota-Parte da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM L) que não são de origem petrolíferas.
Ilhabela-SP	Presente. Classificação do Portal da Transparência do TCE-SP inclui o Código de Aplicação 140 - Royalties da Exploração do Petróleo e Gás Natural.	Presente. Classificação do Portal da Transparência do TCE-SP inclui o Código de Aplicação 140 - Royalties da Exploração do Petróleo e Gás Natural, Código de Aplicação 204 -Royalties do Petróleo Destinados à Educação – Creche, 205 - Royalties do Petróleo Destinados à Educação - Pré-Escola e 206 - Royalties do Petróleo Destinados à Educação - Ensino Fundamental.	Identificou-se que os códigos 204, 205 e 206 estão vinculados à Fonte Tesouro, enquanto o código 140 aparece vinculado, dependendo da despesa, às fontes Tesouro, Recursos Próprios de Fundos Especiais de Despesa-vinculados e Emendas Parlamentares Individuais.
Caraguatatuba-SP	Presente. Classificação do Portal da Transparência do TCE-SP inclui o Código de Aplicação 140 - Royalties da Exploração do Petróleo e Gás Natural.	Presente. Classificação do Portal da Transparência do TCE-SP inclui o Código de Aplicação 140 - Royalties da Exploração do Petróleo e Gás Natural.	
Paraty-RJ	Presente. Classifica nos Códigos 704, 705 e 721.	Presente. Classifica nos Códigos 704, 705 e 721.	
Niterói-RJ	Ausente.	Ausente.	
Maricá-RJ	Ausente.	Presente.	Os códigos classificatórios das RP somente podem ser aplicados às despesas empenhadas, não sendo possível a mesma análise sobre despesas liquidadas e pagas.
Guapimirim-RJ	Ausente.	Presente.	Os códigos classificatórios das RP somente podem ser aplicados às despesas empenhadas, não sendo possível a mesma análise sobre despesas liquidadas e pagas.

De maneira geral, a análise da classificação das rendas petrolíferas pelos municípios revela uma dificuldade sistêmica das gestões municipais, que é a falta de padronização tanto das receitas recebidas, como das despesas executadas com o uso das rendas petrolíferas. Como forma de ampliar o entendimento da composição orçamentária dos municípios petrorrentistas, para o diagnóstico foram levantados os dados dos royalties, das participações especiais, da cota-parte estadual e do Fundo Especial do Petróleo (FEP).

Essa heterogeneidade da classificação dificulta não apenas a avaliação interna, mas também a comparação entre os municípios, comprometendo o real exercício da transparência e a prestação de contas de forma mais objetiva, do ponto de vista da aplicação das rendas petrolíferas.

Em alguns casos como no município de Ilhabela (SP), boas práticas mostram o potencial de avanços quando há esforço técnico e administrativo. Integrantes da Sociedade Civil em diálogo direto com o departamento de finanças do município, conseguiram que o Código de Aplicação 140, fosse utilizado nas despesas correspondentes à fonte de recurso dos Royalties e Participações Especiais. Entretanto, mesmo nesses casos, existe a necessidade de ajustes e aprimoramentos que facilitem o controle social. Já o município de Caraguatatuba, por iniciativa do próprio poder público municipal, passou a classificar as despesas relacionadas às rendas petrolíferas a partir de 2022. Essa mudança representa um avanço na transparência e na categorização dos recursos, possibilitando um monitoramento mais claro e direcionado de sua aplicação no orçamento público municipal.

Nos municípios abrangidos pelo PEA no sul paulista, a análise da classificação das receitas e despesas relacionadas revelou uma série de inconsistências e lacunas nos sistemas de classificação e transparência. Apesar de os sistemas consultados apresentarem informações detalhadas, observa-se a ausência de vinculação clara entre receitas e despesas nos três municípios, fato que compromete a rastreabilidade e dificulta a avaliação efetiva da aplicação das rendas petrolíferas em Iguape, Ilha Comprida e Cananéia.

Nos municípios fluminenses de Niterói, Maricá e Guapimirim os desafios são mais evidentes. A falta de planilhas consolidadas e a fragmentação dos dados tornam o processo de análise moroso, pouco eficiente e estritamente técnico, dificultando sobremaneira o exercício do controle social.

Com base na avaliação das práticas de classificação adotadas pelos municípios em linhas gerais, recomenda-se:

I) **Padronização e Uniformização dos Critérios:** Adoção de critérios consistentes para a classificação de receitas e despesas em todos os sistemas, com códigos de aplicação específicos para as rendas petrolíferas e suas despesas correspondentes;
II) **Separação de Fontes de Recursos:** Criação de categorias específicas para rendas não petrolíferas, garantindo uma distinção clara e rastreável entre diferentes tipos de receitas;
III) **Aprimoramento da Transparência:** Melhoria nos sistemas de transparência, permitindo um detalhamento mais acessível e preciso, tanto nas receitas quanto nas despesas, para facilitar o acompanhamento pelos cidadãos e órgãos de controle;
IV) **Fortalecimento da Prestação de Contas:** Promoção de práticas que garantam maior clareza e responsabilidade na utilização das rendas petrolíferas, assegurando que os recursos sejam aplicados de forma eficiente e em conformidade com as normas legais.

Outra questão de fundo levantada a partir da análise das classificações das receitas e despesas e que é recorrente nas ações de campo e nas ações formativas realizadas pelo PEA Rendas é a vinculação das receitas de rendas petrolíferas ao planejamento orçamentário. Do ponto de vista formal, essa prática ainda não é usual.

O processo de pesquisa evidenciou as diferenças na apresentação das informações nos portais dos Tribunais de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) e do Estado de São Paulo (TCE-SP). Um exemplo é a facilidade de encontrar os pareceres dos conselheiros do TCE-RJ no portal. Esses documentos, difíceis de obter no caso paulista, apresentam a análise do conselheiro sobre as contas públicas, inclusive com destaque para o uso dos royalties para educação e saúde. Esse caso reflete a autonomia que cada tribunal possui para organizar e divulgar dados, fato que resulta em variações significativas na forma e no conteúdo disponibilizado ao público. Percebe-se que a ausência de

padronização dificulta o acesso e a compreensão das informações pelos cidadãos, prejudicando a análise comparativa e o exercício do controle social. A padronização na divulgação de dados pelos tribunais de contas promoveria maior transparência e facilitaria a participação cidadã no monitoramento das ações governamentais.

O avanço das práticas de gestão e do controle social das rendas petrolíferas passa, inevitavelmente, pela padronização da classificação desses recursos que permitam a consolidação ou granulação das informações por meio de planilhas acessíveis e editáveis. Recomenda-se que sejam fomentadas ações de incidência política, sobretudo junto aos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas da União e dos Estados, e aos Legislativos Estaduais, com vistas a se criar uma regra infralegal ou legislação que padronize e universalize a classificação das receitas e despesas vinculadas às rendas petrolíferas e que fomente o exercício da prestação de contas do uso das rendas petrolíferas pelos municípios.

Recomenda-se, ainda, que os municípios que recebem valores significativos de rendas petrolíferas adotem programas de capacitação técnica das equipes sobre as rendas petrolíferas com vistas a aprimorar a alimentação e atualização dos portais de transparência, de modo a assegurar o uso adequado dos critérios de classificação.

A análise das rendas petrolíferas nos municípios revelou um panorama complexo, marcado por desafios significativos em transparência, planejamento estratégico e avaliação de impacto. No entanto, também foram identificadas boas práticas pontuais que podem ser referências para uma gestão mais eficiente e sustentável desses recursos. Nesse aspecto, uma iniciativa importante seria estimular os municípios a adotarem mecanismos que auxiliem o controle social, como a produção de relatórios acessíveis, a criação de painéis dinâmicos (Bussiness Inteligence). Essas medidas não apenas seriam capazes de promover uma gestão participativa na aplicação das rendas petrolíferas, mas também aprimorariam a prestação de contas, garantindo que os cidadãos tenham acesso claro e detalhado às informações sobre o uso desses recursos. As rendas petrolíferas têm um papel central no orçamento dos municípios abrangidos pelo PEA Rendas, mas a dependência de uma fonte de receita volátil e finita destaca a necessidade de aprimoramento na gestão e na utilização desses recursos.

Um dos desafios mais recorrentes é a falta de transparência na aplicação das rendas petrolíferas. Em municípios como Iguape, Ilha Comprida, Niterói, Maricá e Cananéia, os instrumentos orçamentários, como a Lei Orçamentária Anual - LOA e os Relatório de Gestão Fiscal - RGF, não apresentam detalhamento suficiente sobre a destinação das receitas provenientes dos royalties e participações especiais. Essa opacidade compromete o controle social e dificulta a avaliação da eficácia dos investimentos públicos. Mesmo em municípios com maior detalhamento, como Ilhabela, Caraguatatuba, Paraty e Guapimirim, as informações disponíveis em portais de transparência frequentemente exigem habilidades técnicas avançadas para análise, o que limita o acesso da população em geral.

A dependência de rendas petrolíferas, comum a todos os municípios analisados, expõe suas finanças a riscos significativos. A volatilidade dessas receitas, influenciada por flutuações nos preços do petróleo e mudanças regulatórias, pode comprometer a continuidade de políticas públicas e a estabilidade orçamentária. Além disso, a utilização predominante desses recursos para despesas correntes, como identificado em Guapimirim e outros municípios, reduz a capacidade de investimentos estruturantes e limita o impacto positivo a longo prazo.

Por outro lado, algumas práticas destacam-se como exemplos de melhor governança. Em Ilhabela, por exemplo, 70% das rendas petrolíferas em 2023 foram direcionadas para urbanismo, saúde e educação, enquanto em Paraty, urbanismo (33%) e saúde (22%) foram priorizados no mesmo período. Caraguatatuba apresentou uma alta concentração de recursos em urbanismo (63%), refletindo escolhas estratégicas, ainda que demandem maior equilíbrio com áreas essenciais como educação e saúde. Esses exemplos mostram que, mesmo diante de desafios, é possível adotar práticas que promovam o uso mais eficiente e estratégico dos royalties.

Além disso, municípios como Ilhabela e Caraguatatuba demonstraram avanços na sistematização e detalhamento das informações em portais de transparência, permitindo análises mais aprofundadas, ainda que essa prática deva ser ampliada e simplificada para fomentar o engajamento popular. Em audiências públicas, foram sugeridas iniciativas como a criação

de ferramentas específicas para monitorar a aplicação dos royalties, como botões ou seções dedicadas nos portais de transparência, indicando uma crescente demanda por maior *accountability* na gestão pública.

Quase vinte anos após o trabalho seminal de Campos (1990), que questiona "Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?", Pinho e Sacramento (2009) retomam esse debate a fim de compreender se, desde então, houve transformações institucionais capazes de dar sentido prático e político ao termo no contexto brasileiro. Na perspectiva desses autores, apesar dos avanços no fortalecimento do accountability, especialmente após a redemocratização do país, ainda há muitos entraves estruturais para que o conceito esteja "traduzido" para o português como um valor nacional. Entre os principais desafios, está a baixa participação da sociedade nos espaços públicos de decisão. Nesse cenário, a experiência de elaboração dos diagnósticos junto aos Elos municipais, aliada ao processo formativo voltado para a cidadania ativa e qualificada, visando a posterior atuação em conselhos e audiências públicas, configura-se como uma contribuição concreta para o "abrasileiramento" do conceito, tornando-o mais próximo da realidade democrática que se deseja construir.

A participação social nesses espaços de decisão revelou um aspecto crucial à gestão dos recursos oriundos da produção de petróleo que é a necessidade de planejamento de longo prazo. A criação de fundos de reserva ou fundos soberanos, como forma de mitigar a volatilidade das receitas e garantir investimentos estruturais, é uma estratégia que deve ser mais bem explorada pelos municípios. Contudo, estudos mais aprofundados sobre esse tema devem ser desenvolvidos na busca de analisar as boas práticas de gestão e uso desse instrumento. Além disso, o desenvolvimento de indicadores de impacto social e econômico específicos para as rendas petrolíferas pode melhorar o monitoramento e permitir ajustes contínuos nas políticas públicas.

Por fim, a participação popular é um elemento indispensável para assegurar que a gestão das rendas petrolíferas atenda às demandas reais da população e promova o desenvolvimento sustentável. A promoção de diálogos com a sociedade civil, por meio de conselhos consultivos e audiências públicas, é essencial para alinhar a alocação dos recursos às prioridades locais.

Em síntese, as rendas petrolíferas representam uma oportunidade única para os municípios analisados, mas sua gestão ainda enfrenta desafios consideráveis que limitam seu potencial transformador. A combinação de maior transparência, planejamento estratégico, controle social e investimentos estruturantes pode transformar essas receitas em um legado duradouro, beneficiando tanto as gerações atuais quanto futuras. O compromisso com uma governança eficiente e sustentável das rendas petrolíferas é não apenas uma questão técnica, mas uma responsabilidade ética e social de grande relevância. Já a análise consolidada da transparência pública e do controle social sobre as rendas petrolíferas nos municípios estudados revela uma realidade marcada por desafios comuns e oportunidades pontuais para melhoria da gestão pública. Um dos pontos mais críticos levantados é a estrutura dos Portais de Transparência, que, em sua maioria, apresentam baixa acessibilidade, linguagem técnica e pouco clara, além de informações desatualizadas ou incompletas. Esses portais falham em oferecer mecanismos intuitivos de navegação e detalhamentos específicos sobre as rendas petrolíferas, o que dificulta o controle social e o acompanhamento das políticas públicas financiadas com esses recursos.

Outro desafio recorrente é a falta de integração entre as ferramentas digitais e os mecanismos institucionais de controle social. Em vários municípios, como Maricá, Cananéia e Guapimirim, as plataformas digitais não possuem seções específicas para informações relacionadas às rendas petrolíferas, enquanto as audiências públicas, em sua maioria, carecem de divulgação eficaz e métodos inclusivos de participação. Isso limita o engajamento da população e enfraquece a capacidade de intervenção cidadã na gestão dos recursos.

Embora algumas cidades, como Niterói, possuam Conselhos de Transparência e Controle Social, bem como fóruns voltados para a participação cidadã, essas iniciativas ainda estão distantes de atender às demandas específicas da fiscalização das rendas petrolíferas. Em outros casos, como Ilha Comprida e Paraty, conselhos municipais para monitoramento desses recursos foram instituídos, mas permanecem inativos, demonstrando um descompasso entre a criação formal de mecanismos de controle e sua implementação prática.

Os desafios identificados refletem, em grande parte, uma combinação de problemas estruturais, institucionais e culturais. Muitos municípios não possuem equipes técnicas qualificadas para gerenciar adequadamente os portais de transparência ou para desenvolver estratégias de engajamento comunitário. Além disso, há uma ausência generalizada de iniciativas que integrem a sociedade civil no monitoramento das rendas petrolíferas de forma significativa e permanente.

Contudo, é importante destacar os avanços pontuais observados. Em Ilhabela, por exemplo, a atuação do Instituto Ilhabela Sustentável - IIS é um modelo de como a sociedade civil pode contribuir para avaliar e pressionar por melhorias na transparência pública. Em Niterói, a criação de estruturas como o Conselho e o Fórum de Transparência demonstra um reconhecimento da importância do controle social, mesmo que essas iniciativas ainda enfrentem limitações práticas.

Os pontos de convergência entre os municípios analisados incluem a necessidade de reformulação dos portais de transparência para torná-los mais acessíveis, intuitivos e específicos, especialmente em relação às rendas petrolíferas. A criação de manuais explicativos, glossários e ferramentas de busca avançada seria um primeiro passo para democratizar o acesso às informações. Além disso, a ativação de conselhos municipais focados nas rendas petrolíferas e o fortalecimento da participação cidadã em audiências públicas e consultas populares são medidas essenciais para alinhar a gestão pública aos princípios de transparência e accountability.

Um desafio crítico comum é a falta de planejamento estratégico para a aplicação das rendas petrolíferas. A dependência de receitas voláteis e finitas exige que os municípios priorizem investimentos estruturantes e a criação de fundos de reserva para mitigar os riscos de flutuações nos repasses. Essa questão é especialmente relevante nos contextos em que as rendas petrolíferas representam uma parte significativa do orçamento, como em Paraty e Guapimirim, mas não há uma estratégia clara para garantir o uso sustentável desses recursos.

A elevada participação das compensações financeiras da cadeia de óleo e gás nas receitas públicas e a potencial dependência dessas rendas é um fenômeno macroeconômico que ficou conhecido por alcunhas como "doença holandesa" (Wijnbergen, 1984), "maldição dos recursos naturais" (Auty, 1993), "paradoxo da abundância" (Karl, 1997) e "mal dos recursos naturais". Esses conceitos aparecem com frequência nas discussões em torno dos royalties e da dependência orçamentária sendo comumente utilizado para falar de países como México, Venezuela, Nigéria, Indonésia e Casaquistão (Sachs e Warner, 1995 e 2001); e do continente africano (Collier, 2007). O trabalho de Sachs e Warner (2001) avalia que "a alta intensidade de recursos tende a se correlacionar com o crescimento lento" (p. 828, tradução nossa). Considerando a ampla ocorrência desse fenômeno, é essencial que os entes federativos brasileiros, nesse momento de expansão da produção offshore e consequente aumento das receitas públicas, estejam preparados para uma alocação eficiente desses recursos.

Nesse aspecto, é crucial reconhecer que a integração entre transparência e controle social é indispensável para que os municípios possam maximizar os benefícios das rendas petrolíferas de forma equitativa e duradoura. Isso exige esforços conjuntos entre poder público, sociedade civil e entidades fiscalizadoras para criar um ambiente mais inclusivo e responsável. Promover a capacitação cidadã, implementar práticas de transparência ativa e assegurar a efetividade dos conselhos municipais são passos fundamentais para transformar as rendas petrolíferas em um motor de desenvolvimento sustentável e inclusão social.

5. CONCLUSÃO

O processo educativo de construção dos diagnósticos municipais orçamentários proporcionou importantes aprendizados como maior compreensão para os elos, cidadãos comuns, sobre a importância do entendimento, sistematização e compilação de dados técnicos para embasar futuras incidências políticas de forma qualificada, além de estimular o levantamento contínuo de informações e o estudo aprofundado. Observou-se também o fortalecimento do engajamento dos Elos na construção coletiva e na pesquisa de informações relevantes, bem como o desenvolvimento de habilidades de interpretação de dados e de um olhar crítico sobre as informações disponíveis. Além disso, muitos participantes tiveram contato pela primeira vez com dados pouco acessados, como os documentos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Plano Plurianual

(PPA) e passaram a compreender melhor a estrutura e o funcionamento do orçamento público municipal.

As rendas petrolíferas oferecem aos municípios uma oportunidade ímpar de alavancar seu desenvolvimento econômico e social, mas também impõem desafios significativos que requerem abordagens estratégicas, sustentáveis e inclusivas. O presente artigo destaca tanto as potencialidades quanto os desafios que permeiam a gestão desses recursos, revelando padrões comuns entre os municípios analisados e indicando caminhos concretos para melhorar a eficiência e a sustentabilidade da sua aplicação.

A dependência das rendas petrolíferas é, sem dúvida, o ponto mais crítico identificado. Em muitos casos, essas receitas representam mais de 30% das finanças municipais, chegando a superar 50% em algumas localidades. Embora isso permita a expansão orçamentária e possibilite a realização de investimentos importantes, também cria uma dependência perigosa de uma fonte de receita volátil e finita. As oscilações nos preços do petróleo e mudanças regulatórias frequentemente resultam em flutuações imprevisíveis nos repasses, desestabilizando o planejamento financeiro e comprometendo a continuidade de políticas públicas.

A falta de planejamento estratégico amplifica essas vulnerabilidades. Muitos municípios ainda não possuem um plano diretor atualizado ou sequer mecanismos claros para integrar os recursos petrolíferos em um projeto de desenvolvimento sustentável. Isso resulta em alocações majoritariamente voltadas para despesas correntes, como pagamentos de salários e manutenção básica, em vez de investimentos estruturantes. Essa abordagem de curto prazo impede a transformação duradoura que essas rendas poderiam gerar, como melhorias significativas na infraestrutura, na qualidade dos serviços públicos e no fortalecimento econômico local.

Outro desafio crítico é a transparência na gestão dessas receitas. Embora alguns municípios apresentem portais de transparência e relatórios orçamentários acessíveis, a maioria ainda enfrenta dificuldades para oferecer informações claras, completas e acessíveis sobre a aplicação dos recursos. A linguagem técnica, a organização inadequada das informações e a falta de ferramentas intuitivas tornam o controle social praticamente inviável. Sem acesso claro aos dados, a população encontra obstáculos para acompanhar, monitorar e influenciar a alocação dos recursos.

Apesar dos desafios, existem boas práticas que oferecem modelos positivos para outros municípios. Exemplos como a criação de fundos soberanos em Ilhabela, Maricá e Niterói demonstram a viabilidade de reservar parte significativa dos recursos para investimentos futuros e para amortecer crises fiscais. Em outros casos, iniciativas voltadas para a diversificação econômica, como o desenvolvimento do turismo sustentável e a exploração de novas matrizes energéticas, mostram que é possível reduzir a dependência das rendas petrolíferas e construir economias mais resilientes.

No entanto, mesmo as práticas positivas não estão isentas de limitações. Em municípios que criaram fundos soberanos, como Ilhabela e Niterói, ainda falta clareza sobre os critérios para o uso desses recursos e mecanismos de participação cidadã no processo de decisão. Essa ausência reduz o potencial transformador dos fundos e compromete a confiança pública.

Uma análise mais detalhada das áreas prioritárias de investimento mostra disparidades entre os municípios. Alguns priorizam educação e saúde, como preconizado pela Lei Federal nº 12.858/13, enquanto outros direcionam a maior parte dos recursos para áreas administrativas ou infraestrutura urbana, nem sempre alinhando as despesas às demandas sociais mais urgentes. Essa falta de alinhamento estratégico compromete a eficácia dos investimentos e reforça desigualdades sociais e territoriais.

Para superar esses desafios, algumas ações estratégicas devem ser priorizadas:

- **Planejamento de longo prazo:** A integração das rendas petrolíferas em planos diretores e estratégias de desenvolvimento sustentável é essencial. Isso inclui a priorização de investimentos em infraestrutura, saneamento básico, educação e saúde, áreas que geram impactos positivos duradouros para a população;

- **Diversificação econômica:** Reduzir a dependência dos royalties é fundamental para mitigar os riscos associados à volatilidade do mercado de petróleo. Setores como turismo sustentável, energias renováveis e tecnologia podem oferecer

alternativas viáveis para o crescimento econômico de longo prazo;

- **Fortalecimento da transparência:** Reformular os portais de transparência, tornando-os mais acessíveis e detalhados, é um passo indispensável. Além disso, é crucial disponibilizar dados sobre a destinação específica das rendas petrolíferas e criar relatórios que traduzam informações técnicas em linguagem acessível para a população;

- **Participação cidadã:** A ativação e fortalecimento de conselhos participativos e a promoção de audiências públicas inclusivas são essenciais para alinhar a gestão dos recursos às demandas reais da população. A participação ativa da sociedade civil pode aumentar a legitimidade das decisões e garantir maior eficiência no uso das receitas; e

- **Criação de indicadores de impacto:** Monitorar os resultados das políticas públicas financiadas pelas rendas petrolíferas por meio de indicadores claros e mensuráveis permitirá ajustes contínuos e mais assertividade na alocação dos recursos.

6. Referências

1. ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Relatórios de Arrecadação de *Royalties*. Disponível em: http://www.anp.gov.br. Acesso em: 09 set. 2024
2. AUDESP - Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos. 2024 Estrutura Contábil Principais Aspectos. Apostila Aplicada ao Ciclo de Contabilistas. 2006. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/audespdocumentacao/apostila_ciclo_de_contabilistas_2006.pdf>. Acesso em: 06 de dezembro de 2024.
3. AUTY, Richard. Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis. London: Routledge, 1993.
4. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 out. 2024.
5. BIROLI, Flávia. Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018. Disponível em: https://www.boitempoeditorial.com.br/produto/genero-e-desigualdades-152623. Acesso em: 7 de abril 2025.
6. CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990
7. CASTRO, Lúcia Rabello. Participação política e juventude: do mal-estar à responsabilização frente ao destino comum. Revista de Sociologia e Política, Vol. 16, N.30, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000100015. Acesso em 7 de abril de 2025.
8. IIS – Instituto Ilhabela Sustentável. Análise histórica do Orçamento Municipal e reflexo da Reforma administrativa do município de Ilhabela. Instituto Ilhabela Sustentável. 24 de jan. 2022. Disponível em: < https://iis.org.br/farol-da-ilha/analise-historica-do-orcamento-municipal-e-reflexo-da-reforma-administrativa-do-municipio-de-ilhabela/> Acesso em: 2 de out. 2024.
9. IIS – Instituto Ilhabela Sustentável. Análise do Índice de Transparência e Governança Pública (ITGP) pelo Instituto Ilhabela Sustentável em 10 municípios da região. 12 de março de 2024. Disponível em: <https://iis.org.br/farol-da-ilha/analise-do-indice-de-transparencia-e-governanca-publica-itgp-pelo-instituto-ilhabela-sustentavel-em-10-municipios-da-regiao/ > Acesso em: 16 de out. 2024.
10. PINHO, José Antonio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista De Administração Pública, Vol. 43, N.6, 2009.

11. SANSONE, Livio. Racismo sem Etnicidade: Políticas Públicas e Discriminação Racial em Perspectiva Comparada. Dados - Revista de Ciências Sociais, v. 41, n.4. 1998. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0011-52581998000400003. Acesso em: 05 de abril de 2025.
12. SACHS, Jeffrey D. WARNER, Andrew. Natural Resource abundance and economic growth. Cambridge, Massachusetts: Center for International Development, Harvard University. 1997.
13. SACHS, Jeffrey D. WARNER, Andrew. The curse of natural resources. European Economic Review, v. 45, p. 827-838. 2001
14. STN – SECRETARIA NACIONAL DO TESOURO. 2021. PORTARIA Nº 710, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2021. Estabelece a classificação das fontes ou destinações de recursos a ser utilizada por Estados, Distrito Federal e outros.
15. TCESP – Tribunal de Consta dos Estado de São Paulo 2024 - https://www.tce.sp.gov.br/audesp/documentacao/plano-contas-2024
16. WIJNBERGEN, Sweder. The "Dutch Disease": A Disease After All? The Economic Journal, Volume 94, Issue 373, 1 March 1984, Pages 41–55. 1984.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Uso de indicadores no Plano Plurianual: um passo na avaliação da efetividade das iniciativas governamentais

• **Vatusi de Paula Silva**
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: vatusi.silva@planejamento.rj.gov.br

• **Suellem Henriques Da Silva**
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
E-mail: shsilva@planejamento.rj.gov.br

Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar, por meio de um estudo de caso, o processo de consolidação da inclusão de medidas de resultado para o monitoramento, bem como os esforços para a construção de metodologias de avaliação das iniciativas governamentais no âmbito do Plano Plurianual (PPA) do Governo do Estado do Rio de Janeiro, com foco no ciclo 2024-2027.

Embora a mensuração periódica de metas de resultado, como parte do monitoramento, não seja uma novidade nas áreas de planejamento da gestão pública contemporânea, o PPA pode adotar uma abordagem incremental no uso de indicadores em seu marco lógico, integrando a medição de resultados como um de seus elementos estruturantes.

Dessa forma, a orientação escolhida tem se mostrado eficaz na geração de evidências sobre a implementação de programas e políticas públicas, além de representar uma perspectiva promissora para o desenvolvimento de um sistema de monitoramento e avaliação que subsidie, em maior escala, a tomada de decisões com base em evidências. Isso também contribui para um desempenho mais eficiente da gestão pública.

Do ponto de vista da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do estado — responsável pela metodologia e condução dos processos centrais de planejamento — destaca-se a percepção dos gestores públicos como uma variável importante para a mudança na cultura de planejamento das unidades responsáveis.

Essa mudança ocorre tanto pela integração de elementos que influenciam diretamente as entregas e os resultados das políticas nos processos vinculados ao PPA, quanto pelo aprimoramento da precisão do planejamento setorial na definição das metas a serem monitoradas, estimulando o uso de evidências na tomada de decisões e nos processos avaliativos.

Vale ressaltar que a definição do marco lógico do PPA se concretiza à medida que é adotada uma metodologia coerente, que dialogue com os insumos, processos, produtos e resultados gerados pela ação do Estado, orientados pela realidade da população.

Por fim, destacamos que há ganhos concretos na inclusão e no aprimoramento da mensuração dos resultados das iniciativas governamentais. No entanto, a implementação de metodologias que vão além

do simples monitoramento — como a construção de um sistema de avaliação abrangente, tendo o PPA como alicerce — permanece como um dos principais desafios no contexto atual.

Palavras-chave: Planejamento; Avaliação; Monitoramento; Plano Plurianual; Efetividade; Evidências; Políticas Públicas

1. INTRODUÇÃO

A utilização de evidências na gestão das políticas públicas tem se consolidado como uma abordagem fundamental para aumentar a eficácia e a eficiência das iniciativas governamentais. Dessa forma, as chamadas "políticas baseadas em evidências" buscam integrar conhecimentos científicos e dados empíricos ao processo decisório, contribuindo, por um lado, para a elaboração de soluções mais adequadas aos problemas sociais e, por outro, para o atendimento a critérios de transparência e controle social.

Corroborando esse argumento, Peci (2019) afirma que "a adoção de evidências como insumo para a tomada de decisão pública representa um avanço significativo no aprimoramento da gestão pública, promovendo maior racionalidade e accountability" (p. 7).

Nessa perspectiva, o uso de evidências como subsídio para a tomada de decisões governamentais perpassa por um conjunto de ferramentas teórico-metodológicas, encontrando no uso de indicadores um de seus principais instrumentos para o monitoramento das políticas públicas. Os resultados impõem-se sobremaneira como insumo valioso para a avaliação dos programas governamentais, influenciando mecanismos de eficácia no setor público e fortalecendo a confiança da população nas instituições.

Embora a mensuração periódica de metas no planejamento seja uma prática comum na gestão pública, o uso de indicadores nos ciclos de planejamento — e, especificamente, em instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), que agrega uma visão ampla das iniciativas planejadas para um ciclo de quatro anos — geralmente ocorre de forma incremental e, em alguns casos, a partir de uma perspectiva inovadora, ao agregar evidências sobre insumos, produtos e resultados dos programas e políticas implementados pelos diferentes entes governamentais.

Nesse intento, o PPA, ao adotar o uso de indicadores e integrar a mensuração de resultados como um de seus elementos estruturantes — como é o caso do Governo do Estado do Rio de Janeiro — demonstra um ponto de inflexão em relação à mera apresentação de bens e serviços entregues à população e/ou ao Estado. Isso representa, em parte, uma resposta social mais relevante e passa a estimular a promoção de um ambiente de monitoramento dos resultados da ação governamental, bem como o fortalecimento de uma cultura de resultados na administração pública.

Ademais, a inclusão de sistemas de monitoramento integrados ao PPA, com base na observação do marco lógico das políticas implementadas e apresentadas como iniciativas governamentais, mantém viva a discussão necessária sobre avaliação, mesmo diante de um instrumento que, por vezes, pode se apresentar excessivamente engessado. Portanto, a inclusão de medidas de resultado das políticas no PPA do Estado do Rio de Janeiro, a partir de 2019, apresenta neste artigo três variáveis em análise:

- a primeira, no intento em estabelecer para as diversas secretarias e demais órgãos de governo conhecidas como Unidades de Planejamento (através do estímulo à cultura da análise dos resultados) um passo além do mero planejamento e monitoramento dos bens e serviços propriamente entregues à população e agregados de forma estrutural e central à um instrumento normatizado por lei que é o PPA;
- o aprimoramento do sistema central de planejamento através do PPA, seguindo uma análise de insumos e produtos agregando a dimensão dos resultados das políticas; e
- o aprimoramento, ainda se dê de forma incremental, da constituição de um sistema de monitoramento de resultados e de transparência de dados e informações administrativas geradas pelas unidades de planejamento da administração pública.

Todavia, um conjunto de autores e autoras chama a atenção para os limites conceituais e analíticos ao se adotar a noção de evidência. As questões giram em torno da ideia de que as evidências podem ser compreendidas como pressupostos do que representa a verdade, a partir de uma racionalidade

técnico-instrumental de base científica. As entregas dos governos, personificadas em políticas públicas, ocorrem em uma arena social complexa, composta por diversos atores com interesses variados e, por vezes, conflitantes.

Outro ponto relacionado às evidências diz respeito a variáveis de caráter dicotômico no tocante à interpretação dos resultados de determinados fenômenos. Ainda que não se ignore o impacto do uso de indicadores nos mecanismos de fortalecimento da eficácia na gestão pública, bem como a importância dos resultados, a interpretação desses dados a partir de uma perspectiva dual pode desconsiderar as diferentes configurações de grupos e territórios alvo de uma mesma política pública, por exemplo.

Essas e outras questões são levantadas em um contexto de ampla produção de dados e de uma corrida pelo desenvolvimento e pela inovação tecnológica nos processos da organização estatal.

Diante do exposto, ressalta-se que o processo de construção de um sistema de monitoramento com medidas de resultado, iniciado em 2019, vem apresentando avanços metodológicos e resultados positivos. Tal conclusão, além de se basear em análises anteriores, é parte dos achados identificados em uma avaliação de desenho realizada em 2024, com base no modelo lógico do PPA, com foco em seus produtos e resultados, conduzida por técnicos da SEPLAG do Estado do Rio de Janeiro.

2. OBJETIVOS

Este artigo tem como objetivo principal analisar o processo de consolidação da inclusão de medidas de resultado na estrutura do PPA do Governo do Estado do Rio de Janeiro a partir do ciclo 2020-2023, com foco específico no aprimoramento da metodologia para o ciclo seguinte, 2024-2027. A investigação, conduzida por meio de um estudo de caso, permite compreender como mudanças no marco lógico desse instrumento de planejamento passaram a mensurar de forma mais eficaz os resultados das iniciativas governamentais, contribuindo, assim, para um melhor entendimento da noção de planejamento de políticas com base em evidências.

Busca-se, de forma específica, compreender como a incorporação de práticas baseadas em evidências tem influenciado o desempenho da gestão pública e a formulação de políticas mais eficazes, a partir do planejamento central. A pesquisa examina os esforços empreendidos pela SEPLAG na orientação metodológica do processo e na indução de mudanças culturais nas práticas de planejamento das Unidades de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro.

Além disso, apresentamos os avanços na precisão do planejamento setorial no tocante à definição dos indicadores de resultado e na diferenciação, por meio do marco lógico do PPA, entre insumos, produtos e resultados. A adoção de uma metodologia logicamente coerente e pertinente para a análise da realidade social será examinada como elemento fundamental para possíveis incursões avaliativas no ciclo de planejamento.

Por fim, o artigo busca identificar os desafios ainda presentes na consolidação de um sistema de monitoramento abrangente, que vá além do modelo tradicional e permita integrar plenamente a avaliação de políticas públicas ao ciclo de planejamento do PPA. Nesse sentido, o estudo visa contribuir para o debate sobre experiências de monitoramento de resultados no setor público e o fortalecimento de práticas de gestão orientadas por resultados.

Destaca-se a importância do uso de evidências no planejamento central e, objetivamente, dos insumos produzidos em forma de dados e informações administrativas pelas próprias Unidades de Planejamento. Ressalta-se, de forma estrita, o quesito da transparência, com o objetivo de melhorar a qualidade das informações sobre as dimensões de um fenômeno de interesse comum e apoiar a tomada de decisão, seja pelo órgão central de planejamento e orçamento, seja pelas Unidades de Planejamento responsáveis pela implementação de políticas com incidência direta na qualidade de vida da população do estado.

De forma concreta, além da trajetória metodológica da implementação da abordagem de resultados das iniciativas governamentais no PPA, alguns dos principais achados decorrem de uma avaliação de desenho do instrumento e de seu marco lógico, tendo como foco a associação entre produto e resultado. Os resultados do grupo de trabalho formado ao final do ano de 2024 são relevantes para a consolidação de uma cultura de resultados e evidências, construída a partir do diálogo entre as Unidades de Planejamento e a Secretaria de Planejamento, indo além da conformação formal do Plano Plurianual.

3. METODOLOGIA

O estudo de caso foi designado como o meio mais adequado para demonstrar os processos de aprimoramento, bem como suas variáveis, na associação de medidas de resultado — traduzidas em indicadores — à estrutura do Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro, a partir de 2019. Enquanto metodologia que permite a investigação de um fenômeno em seu contexto factual, o estudo de caso caracteriza-se como uma abordagem qualitativa, porém integrada à quantificação.

Trata-se de um método de pesquisa aplicado a um determinado fenômeno social, no qual a análise interpretativa está situada em um contexto específico de determinada realidade.

Segundo Yin (2011), sob o guarda-chuva de uma análise com um determinado enquadramento, o estudo de caso ajuda a compreender o fenômeno sob a ótica do "porquê" e do "como" um determinado resultado responde à investigação. Stake (1978, p. 258) aponta que se trata de "um estudo de um sistema delimitado, que dá ênfase à unidade e globalidade desse sistema, mas concentra a atenção nos aspectos que são relevantes para o problema de investigação, num dado tempo".

Alves-Mazzotti (2006) relaciona os dois autores — Yin (2001), situado no pós-positivismo, e Stake (2009), de uma perspectiva construtivista social — como interlocutores que focalizam um fenômeno complexo, retendo as características integradas do evento examinado, ao mesmo tempo em que realizam um estudo aprofundado da parte que se deseja destacar do contexto.

Este estudo tem como pano de fundo o levantamento dos processos, a análise dos dados produzidos e outras variáveis que incidem sobre o objeto investigado, bem como o confronto entre a performance dos resultados e a teoria estabelecida.

Assim, vale ressaltar que a definição do marco lógico do PPA se concretiza à medida que se adota uma metodologia coerente, que dialogue com os insumos, processos, produtos e resultados gerados pela ação do Estado, sempre orientados pela realidade da população.

3.1. INCLUSÃO DA DIMENSÃO RESULTADO AO PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Observa-se, a partir de 2019, a conformação de uma área específica vinculada à constituição do PPA, voltada para a construção de uma metodologia de formulação e monitoramento de resultados das ações governamentais no Governo do Estado do Rio de Janeiro. Com esse intuito, foi criada a Coordenadoria de Monitoramento e Avaliação, paralelamente à Coordenadoria de Instrumentos de Planejamento, esta última responsável pela elaboração e orientação metodológica do PPA junto às diversas Unidades de Planejamento do Estado.

Dessa forma, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento — atualmente parte da SEPLAG do Estado do Rio de Janeiro — organizou um sistema de construção e acompanhamento de resultados, composto por um conjunto de atributos que passaram a integrar a estrutura da programação do Plano Plurianual. É importante destacar que as Unidades de Planejamento, sob orientação metodológica das equipes do órgão central de planejamento, formulavam suas medidas de resultado com base na cadeia lógica já existente no PPA, submetendo-as à análise da recém-criada Coordenadoria.

No âmbito do PPA, um Programa multissetorial agregava uma série de políticas de diferentes Unidades de Planejamento. Esses programas e políticas eram operacionalizados por meio do elemento "ação", que representava uma parte do orçamento. As ações, sob responsabilidade de cada Unidade de Planejamento, resultavam na entrega de bens e serviços (produtos) diretamente relacionados ao gasto da ação. A partir dessas entregas, buscava-se alcançar um ou mais resultados estratégicos vinculados aos objetivos da ação. Esses resultados eram mensurados por um ou mais indicadores de resultado, com fonte primária, ou seja, dados produzidos pela própria unidade. Em tese, esse foi o marco lógico integrado adotado no PPA para o ciclo 2020-2023.

Inicialmente, o objetivo da Coordenadoria de Monitoramento e Avaliação, na estruturação do trabalho, foi o de integrar os processos do PPA, considerando que, no cenário complexo da administração pública, a busca por medidas de resultado visava aprimorar critérios de transparência, eficiência na gestão dos recursos e o estímulo à cultura do planejamento

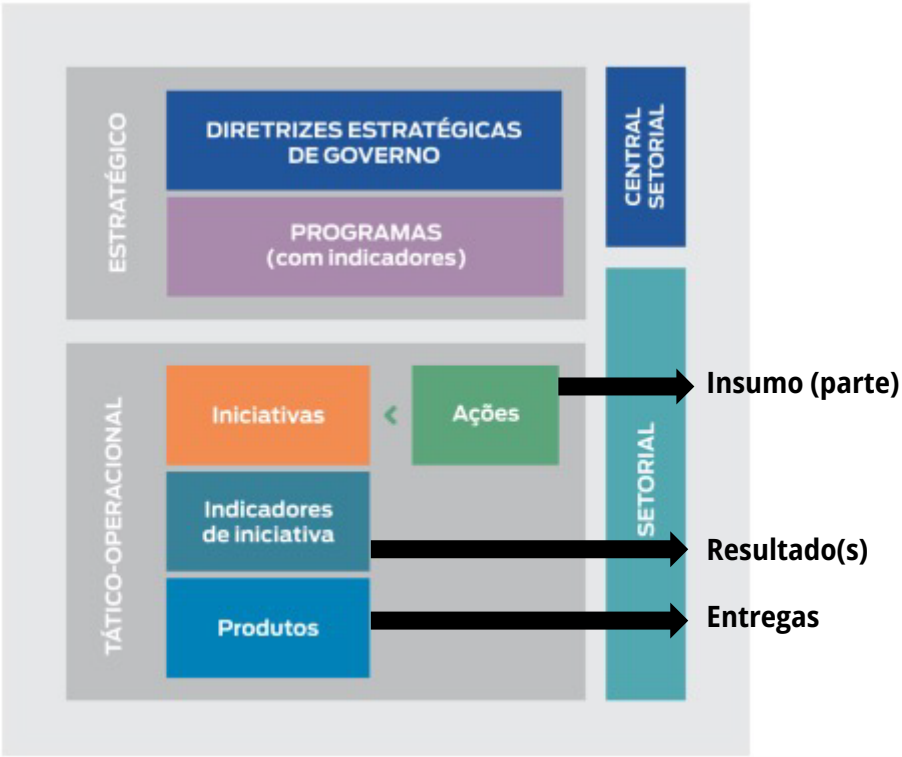
baseado em evidências, além de promover boas práticas conforme o ciclo da política pública.

Embora não seja objetivo deste artigo detalhar a metodologia de resultados aplicada ao PPA, é necessário ressaltar que o plano apresentava uma série de limitações estruturais, o que se refletiu, por um lado, na profusão de indicadores de resultado — ou na sua ausência —, bem como na escolha de indicadores pouco relevantes enquanto medidas de resultado, muitas vezes semelhantes aos produtos entregues. Por outro lado, muitos desses indicadores apresentavam, em um primeiro momento, ausência de atributos fundamentais, como metas quantitativas, linhas de base e processos sistemáticos de monitoramento.

Se, por um lado, o plano apresentava uma nova dimensão — pouco inovadora em comparação a experiências de outros estados, mas inédita no contexto fluminense —, por outro, muitas equipes setoriais de planejamento ainda não estavam familiarizadas com a mensuração de resultados para as ações públicas.

Desde o trabalho de implantação iniciado em 2019, concomitante à elaboração do PPA 2020-2023, até as mudanças propostas para o ciclo seguinte (PPA 2024-2027), apresentadas na Imagem 1, houve um intenso processo de reestruturação do próprio plano e de revisão da metodologia de indicadores de resultado. Esse processo envolveu não apenas o aprimoramento das métricas desenhadas junto às Unidades de Planejamento, sob orientação da Coordenadoria de Monitoramento e Avaliação, mas também a constatação de que o modelo adotado e continuamente aperfeiçoado tem se mostrado eficaz na geração de evidências sobre a implementação das iniciativas presentes nos programas governamentais.

Imagem 1 – Modelo lógico do PPA 2024-2027



Fonte: Manual de Elaboração do PPA 2024-27 do estado do Rio de Janeiro, 2023.

Aqui, os principais insumos para tal afirmativa são as análises realizadas anualmente sobre o sistema de monitoramento do PPA e uma avaliação de desenho da sua cadeia lógica composta pelo objetivo de uma iniciativa – suas entregas (indicadores de produtos) – e seus resultados (indicadores de resultado) realizada no final de 2024. Os achados do grupo de trabalho produto e resultado dão o tom para as hipóteses levantadas nas variáveis elencadas na introdução deste artigo.

3.2. GRUPO DE TRABALHO PRODUTO E RESULTADO: ACHADOS A PARTIR DE UMA AVALIAÇÃO DE DESENHO

A partir de 2021, a SEPLAG iniciou um processo de estudos e de alinhamento metodológico do seu Plano Plurianual às boas práticas da gestão pública. O modelo que se consolidou para o ciclo 2024-2027 tem no elemento "iniciativa" a centralidade da política pública setorial.

De acordo com o Manual de Elaboração do PPA 2024-2027 do Governo do Estado do Rio de Janeiro (2023), "a intenção da nova metodologia é tornar o instrumento mais estratégico e útil à gestão das políticas públicas" (p. 6). Assim, o principal nível de agregação da unidade do PPA — a Iniciativa (e não mais a Ação) — passa a representar uma estrutura mais ampla, onde são localizadas entregas relevantes (produtos), objetivos, resultados e ações orçamentárias (parte dos insumos).

De forma resumida, pode-se dizer que o PPA 2024-2027 responde à lógica do "triângulo da iniciativa", conforme ilustrado na imagem abaixo:

Imagem 2 – "Triângulo" da iniciativa no PPA 2024-2027

Fonte: Manual de Elaboração do PPA 2024-27 do estado do Rio de Janeiro, 2023.

Com isso, abre-se a oportunidade de analisar o indicador de resultado como a materialização do objetivo ao se executar uma iniciativa governamental. Nesse estágio, já é possível mencionar uma relativa maturidade das Unidades de Planejamento em identificar os resultados estratégicos das políticas públicas implementadas, bem como diferenciá-los das entregas (produtos). Também se observa um esforço conjunto com a SEPLAG na definição de metas que, em sua maioria, apresentaram-se factíveis e acompanhadas dos demais atributos esperados.

Dessa forma, os resultados do Grupo de Trabalho (GT) Produto e Resultado, ao analisarem o nível de conformidade do desenho lógico dos principais atributos da programação do PPA 2024-2027, apontaram achados significativos. Esses achados revelam uma evolução não apenas na maturidade metodológica do PPA, mas, principalmente, no desenvolvimento esperado com a introdução da medição de resultados das iniciativas governamentais — além dos desafios e possíveis ações de mitigação identificados.

O GT partiu do pressuposto de que, para que se possa analisar a relação e o ajustamento da cadeia lógica do PPA, é necessário que cada Unidade de Planejamento, a partir de seus programas e políticas públicas expressas em iniciativas, seja capaz de atravessar a "ponte" entre entrega e resultado. Isso implica construir, de forma lógica, pertinente e coerente com a esfera de ingerência de suas políticas, medidas de produto e de resultado que permitam responder se determinada iniciativa atingiu o comportamento planejado em relação às entregas e aos resultados esperados. A partir dessa verificação, é possível avaliar e realizar replanejamentos com base em diversos elementos disponíveis, tais como: disponibilidade orçamentária, insumos existentes, processos realizados, e eventuais mudanças nas prioridades da Unidade de Planejamento, entre outros.

Outra ponte importante foi o entendimento comum, estabelecido pela equipe do GT, de que a utilização dos indicadores de resultado como instrumentos geradores de evidências contribui diretamente para a

avaliação interna das iniciativas governamentais por parte das Unidades de Planejamento. Nesse sentido, os processos de trabalho desenvolvidos pelo GT fundamentaram seus principais achados.

Metodologicamente, o GT realizou 13 reuniões no segundo semestre de 2024, organizadas em quatro momentos:

1) análise inicial e organização de material e referências bibliográficas;
2) definição dos processos para avaliação e segmentação do trabalho;
3) análise e apresentação dos casos;
4) consolidação dos achados e elaboração de propostas.

A amostragem de produtos e resultados foi realizada com base na cadeia lógica, utilizando o método de saturação. Ao final dos trabalhos, o grupo analisou 75% dos produtos e 66% dos resultados presentes nas bases atualizadas, após o processo de Revisão 2025 do PPA 2024-2027.

Além disso, o GT produziu conhecimento relevante sobre a diferenciação entre os dois tipos de indicadores presentes no PPA 2024-2027: o indicador de produto (denominado simplesmente "produto" no PPA) e o indicador de resultado (denominado "indicador de iniciativa" na nova metodologia). A análise também destacou que a correta utilização e o monitoramento desses indicadores são fundamentais para o sucesso das políticas públicas no planejamento. Por meio da mensuração de ambos, é possível verificar se as metas estão sendo alcançadas, identificar falhas e oportunidades de aprimoramento e avaliar se há parâmetros mais adequados para representar as entregas e os resultados de uma política. Em última instância, são elementos que podem — e devem — ser levados em consideração em avaliações de resultados da implementação.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para a análise inicial, o GT classificou as informações presentes na estrutura a partir das seguintes categorias. É importante ressaltar que um produto e/ou indicador pode ser alocado em mais de uma categoria:

1) produtos apropriados a metodologia: são aqueles cujo desenho das entregas se adequam à proposta da nova metodologia do PPA por se tratarem de produtos realmente finalísticos e relevantes para a sociedade;
2) produtos que se assemelham a resultados: nesta categoria se encontram as entregas que estariam melhor adequadas se fossem mensuradas como indicadores de resultado das iniciativas a que elas estavam vinculadas;
3) produtos a serem melhorados: desenho das entregas que necessitam de pequenos ajustes no tocante a clareza sobre a finalidade do produto que está sendo entregue a sociedade;
4) desenhos críticos de produtos: produtos que necessitam de uma remodelagem em toda estrutura de seu desenho para se adequar a metodologia do PPA 2024-2027;
5) resultado apropriado a metodologia: trata-se do desenho do instrumento apresentado de maneira finalística, ou seja, que expressa a mensuração do objetivo central da iniciativa expresso no resultado final;
6) resultados que se assemelham a produtos: trata-se de indicadores que possuem característica de produto;
7) resultados a serem melhorados: trata-se de indicadores classificados como pouco claros em relação ao objetivo da iniciativa;
8) desenhos críticos de resultados: trata-se do desenho do instrumento apresentado fora do objetivo da iniciativa. São indicadores que não mensuram de maneira concreta os resultados dos elementos que compõem a iniciativa apresentada;

Retomando a discussão e a premissa que guia o marco lógico do PPA e amparados pela conformação do ciclo de políticas públicas, um indicador de resultado é uma medida que deve ser definida ao longo do processo de planejamento de um programa governamental com o objetivo de averiguar, a partir do seu monitoramento, se a finalidade da iniciativa pública está sendo alcançada e o (indicador) produto é o bem ou serviço finalístico e relevante entregue à sociedade ou ao Estado, que atenda ao objetivo e ao público-alvo de uma Iniciativa.

Desse modo, os indicadores de resultado da Iniciativa devem responder diretamente o objetivo da iniciativa e o produto deve representar suas entregas finalísticas, não se confundindo nem com o resultado nem com possíveis insumos ou processo. O monitoramento periódico de produtos e resultados propicia

um acompanhamento estrito do alcance das intervenções das unidades de planejamento a partir de entendimentos diferenciados, assim como uma análise crítica contínua dos seus limites com base nas evidências coletadas.

Das categorias de classificação apresentadas no início deste subitem, observou-se que os *produtos apropriados a metodologia*, ou seja, aqueles cujo desenho das entregas se adequam à proposta da nova metodologia por se tratarem de produtos finalísticos e relevantes representam dentro da amostra analisada, quase 40%.

Já os *produtos que se assemelham a indicadores,* ou seja, entregas que estariam melhor adequadas se fossem mensuradas como resultados de resultado das iniciativas, representam dentro da amostra analisada 3%, demonstrando um alto índice de assimilação por parte das Unidades de Planejamento sobre a característica dos elementos de maior capilaridade dentro da ordenação lógica do arcabouço dialético que ordena as informações da metodologia do PPA 2024-2027.

Em contrapartida, ainda passando brevemente sobre os produtos, o GT averiguou que a categoria *produtos a serem melhorados* representam 36% da amostra analisada*,* sinalizando um ponto de atenção para pequenos ajustes no tocante à legibilidade do produto.

Outro ponto que é preciso salientar diz respeito a categoria, *desenhos críticos de produtos*, que corresponde a produtos que necessitam de uma remodelagem em toda estrutura de seu desenho para se adequar a metodologia do PPA 2024-2027. Seu percentual representa 26% dentro da amostra avaliada. A apresentação desses produtos confunde-se com: são bens e serviços intermediários que não estão diretamente relacionados às entregas principais das iniciativas e aos seus objetivos. São atividades que as Unidades de Planejamento entregam como rotina, seja como complemento de uma entrega relevante, seja em seu dia a dia.

A respeito do critério dos resultados, foi possível observar que no conjunto analisado 43% dos indicadores de resultado das iniciativas estão totalmente alinhados à metodologia observando, assim, os critérios norteadores no tocante aos seus atributos e funcionalidades no marco lógica do PPA, ou seja, são indicadores finalísticos que buscam mensurar o objetivo da iniciativa.

Na amostra, 10% caracterizam-se enquanto indicadores que se assemelham a produtos. O presente resultado reflete a familiaridade das Unidades de Planejamento com a metodologia anterior, e desponta como importante evidência interna sobre o nível de assimilação à metodologia atual, em particular sobre a função dos indicadores. Ainda sobre a referida categoria observou-se como resultado deste conjunto de indicadores atravessamentos em outras chaves, como o somatório das entregas dos produtos, sendo imputada como resultado do indicador.

É importante salientar que a mensuração de um indicador de resultado da iniciativa também não se refere às atividades de controle financeiro das ações, ou, ainda, unicamente como a prestação de contas das realizações governamentais. Muito embora os dados e relatórios do PPA sejam utilizados pelos órgãos de controle interno e externo, pretende-se estimular, a prática do monitoramento de resultados para viabilizar entregas efetivas de bens, serviços e resultados à população.

A categoria *Resultados a serem melhorados,* trata-se de indicadores classificados como pouco claros em relação ao objetivo da iniciativa. Eles representam 32% da amostra analisada e não devem ser descartados ou reformulados em seu cerne. Trata-se aqui de indicadores que pouco claros no tocante a sua redação ou podem ser ajustados a partir de uma intervenção simples.

Resultados com d*esenhos críticos*, ou seja, com escopo fora da metodologia representam 16% do conjunto de indicadores analisados. Esse grupo apresenta-se fora do objetivo da iniciativa ou em dissonância com o conjunto de informações e argumentos apresentados na iniciativa proposta.

Os resultados demostram um grande nível de nivelamento por parte das Unidades de Planejamento aos critérios da metodologia do PPA 2024-2027. Os expressivos percentuais de *produtos apropriados pela metodologia*, *produtos a serem melhorados*, *resultados apropriados a metodologia* e *resultados a serem melhorados* **podem representar evidências** de que as Unidades de Planejamento do Governo do Estado do Rio de Janeiro, inseridas a partir da lógica do ciclo de políticas públicas e no **melhor entendimento do marco lógico**, segundo a metodologia do PPA conseguem em boa parte **realizar a diferenciação entre as entregas de uma política e seus resultados**,

contribuindo para o amadurecimento de uma cultura de planejamento e da gestão baseada em resultados na administração pública.

A segunda variável presente nas análises realizadas é uma perspectiva do planejamento público mais coerente e a dimensão da coesão do PPA como um instrumento que agrega insumos, produtos e resultados das políticas públicas a partir de uma perspectiva central na medida em que **pode se observar representatividade de produtos** como produtos finalísticos e relevantes **responsivos à uma dimensão ampla que é iniciativa e igualmente resultados**.

Em terceiro, as evidências sugerem *a priori* que **se pode mencionar um sistema de monitoramento de resultados** pelo conjunto dos indicadores coesos à metodologia.

O principal gargalo demostrado pelo GT gira em torno dos Resultados a serem melhorados (32%). Tal resultado sinaliza que existe uma lacuna no tocante ao melhor entendimento sobre o conceito de indicador e sua função, em particular dentro dos elementos que compõem as iniciativas. Embora este não seja um ponto latente, pode-se afirmar um entendimento crescente das Unidades de Planejamento para elaboração de indicadores de resultado e uma possível, mas não averiguada utilização interna para a crescente tomada de decisões a partir de processos avaliativos.

Uma quarta e possível variável a que o GT não alcançou conclusões robustas é sobre o uso de registros administrativos na elaboração dos indicadores de resultado das iniciativas. Sabe-se que maioria expressiva das medidas tem fonte primária e é um fator que está associado tanto à transparência das informações geradas pelos governos em geral quanto a possibilidade de um maior controle social por parte da sociedade em se apropriar de evidências importantes sobre as políticas públicas.

5. CONCLUSÃO

Destacam-se ganhos concretos na inclusão e no aprimoramento da mensuração dos resultados das iniciativas governamentais, a partir da experiência de inserção de indicadores de resultado no PPA do Estado do Rio de Janeiro. Embora a implementação ainda ocorra de forma incremental, é possível observar o fortalecimento das metodologias de monitoramento e uma crescente maturidade no que se refere à mensuração dos resultados das políticas públicas, que agora servem como insumo fundamental para a tomada de decisões na gestão pública.

A avaliação realizada pelo GT sobre os Produtos e Resultados reflete uma curva de qualidade na adesão das Unidades de Planejamento não apenas à nova metodologia do PPA, mas também ao reconhecimento deste instrumento como um ponto de convergência entre as políticas públicas. Esse reconhecimento ocorre na medida em que as Unidades de Planejamento, em colaboração com o órgão central de planejamento – a SEPLAG –, estão ativamente engajadas na elaboração de medidas de resultados que visam aprimorar a eficácia das ações governamentais.

A mudança metodológica do PPA, de fato, contribuiu substancialmente para um melhor entendimento e correlação dos elementos que compõem o planejamento público. No ciclo anterior, o PPA contava com 2.075 produtos e 715 indicadores de resultado. No novo ciclo, esse número foi reduzido para 1.094 produtos e 347 indicadores de resultado, tornando o plano mais enxuto e finalístico, porém mais denso em termos de conteúdo. Essa redução, ao mesmo tempo que torna o PPA mais focado, também proporciona maior clareza e alinhamento com os objetivos estratégicos do governo.

Embora os achados iniciais do GT e as percepções e análises realizadas ao longo dos últimos seis anos sobre o PPA indiquem uma maturidade crescente no entendimento das Unidades de Planejamento quanto aos processos e resultados, ainda há um longo caminho a ser percorrido na construção de uma gestão pública orientada por resultados. Para que isso aconteça de forma efetiva, será necessário continuar cultivando uma cultura de evidências e fortalecer a difusão de mecanismos avaliativos, para garantir que as políticas públicas sejam constantemente ajustadas e melhoradas com base em dados e resultados concretos.

6. Referências

1. ALVES-MAZZOTTI, A. J. Usos e abusos do estudo de caso. *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 129, p. 637–651, set./dez. 2006. Disponível em: www.scielo.br/pdf/cp/v36n129/a0736129.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.
2. BRANDÃO, S.; BRUNO-FARIA, M. Barreiras à inovação em gestão de organizações públicas do Governo Federal brasileiro. In: CAVALCANTE, P. et al. *Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil*. Brasília: Ipea, 2017.
3. COSTA, M.; CASTRO, J. A. *Avaliação de políticas públicas: teoria e prática no contexto brasileiro*. Brasília: ENAP, 2020.
4. FARIA, C. A. P. de; SANCHES, A. E. Mapeamento e caracterização do movimento das políticas públicas baseadas em evidências no Brasil. [S.l.], 2021.
5. FILGUEIRAS, F.; CIRENO, F.; PALOTTI, P. L. de M. Digital transformation and public service delivery in Brazil. *Latin American Policy*, v. 10, n. 2, p. 195–219, 2019.
6. KUSEK, J. Z.; RIST, R. C. Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners. Washington, DC: The World Bank, 2004.
7. MELLO, J. Programa de Aceleração do Crescimento: redes de monitoramento e gestão. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, v. 8, p. 11, 2009.
8. PECI, A. *Política pública baseada em evidências: uma abordagem crítica*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 1-18, jan./fev. 2019. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/78345. Acesso em: 15 abr. 2025.
9. PINHEIRO, M. M. S. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 24, p. 17–27, 2020.
10. PINHEIRO, M. M. S. *Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs): delimitando o problema conceitual*. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2020a. (Texto para Discussão, n. 2554). Disponível em: https://is.gd/UkPUXd.
11. PINHEIRO, M. M. S. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília, n. 24, p. 17–27, nov. 2020b. Disponível em: https://is.gd/jwbc0Z. Acesso em: 05 abr. 2025.
12. RAUEN, A. T. Avaliação de políticas federais de inovação: desconexão e ausência. In: COUTINHO, D. R.; FOSS, M. C.; MOUALLEM, S. B. (Org.). *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. 1. ed. São Paulo: Blucher, 2017a. p. 125–152.
13. RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Manual de Elaboração do Plano Plurianual 2024–2027. Rio de Janeiro: SEPLAG, 2023. Disponível em: https://redeplan.planejamento.rj.gov.br/img/docs/Manualde%20Elabora%C3%A7%C3%A3o%20PPA%2024-27.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.
14. SANDIM, T. L.; MACHADO, D. A. O paradigma das políticas públicas baseadas em evidências na gestão pública brasileira: uma análise das publicações acadêmicas. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 24, p. 41–47, nov. 2020. Disponível em: https://bit.ly/3Czny5F. Acesso em: 7 abr. 2025.
15. STAKE, R. The Case study method in social inquiry. *Educational Researcher*, v. 7, n. 2, p. 5–9, 1978.
16. STAKE, R. *A arte da investigação com estudos de caso*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009. (Originalmente publicado em 1995).
17. YIN, R. *Case study research: design and methods*. Newbury Park, CA: Sage, 1984.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Uso de infraestrutura de dados espaciais como ferramenta para divulgação de informações sobre a gestão do território

- **Maria do Socorro Ramos Barbosa**
  Secretaria de Estado de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG/RS
  E-mail: maria-barbosa@spgg.rs.gov.br
- **Isabel Cristiane Rekowsky**
  Secretaria de Estado de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG/RS
  E-mail: isabel-rekowsky@spgg.rs.gov.br
- **Tatiane Beatris Parizotto**
  Secretaria de Estado de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG/RS
  E-mail: tatiana-parizotto@spgg.rs.gov.br
- **Dionisio Saccol Sangoi**
  Secretaria de Estado de Planejamento, Governança e Gestão – SPGG/RS
  E-mail: dionisio-sangoi@spgg.rs.gov.br

Resumo

A gestão do território visa o planejamento do espaço geográfico para fomentar o desenvolvimento sustentável, a conservação ambiental e a equidade social, alem do desafio da integração do ordenamento territorial e da gestão urbana.

Tal dinâmica é um processo complexo e multifacetado, o qual exige dos planejadores, várias capacidades e competências. Nesse aspecto são necessárias ferramentas como as Infraestruturas de Dados Espaciais (IDE) a qual desempenha um papel crucial como ferramenta de gestão do espaço, combinando políticas e tecnologias que facilitam o acesso a dados geográficos que possibilitam decisões transparentes e participativas.

No Brasil especificamente, a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) e suas correlatas estaduais, as IEDEs, possibilitam o intercâmbio de informações entre diversas instituições, com uma gama de aplicações que incluem o monitoramento ambiental, as alterações no território e a gestão do patrimônio, por exemplo.

O presente artigo apresenta uma analise de duas iniciativas na área de geotecnologias disponibilizadas da Secretaria Estadual de Planejamento Governança e Gestão do Rio Grande do Sul (SPGG/RS) e alguns de seus resultados obtidos no campo da gestão territorial.

A primeira é a IEDE – Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais – que tem como objeto organizar, sistematizar, disponibilizar e difundir as informações referentes à gestão do território. A segunda trata-se de Monitoramento Continuo do Território do RS, plataforma de dados de sensoriamento remoto e de alertas de alteração do terreno que foi uma das respostas criadas pelo estado aos desastres climáticos de 2023.

Como resultados, no âmbito da IEDE estão disponíveis atualmente um conjunto de informações geográficas que abrange dados de 16 secretarias e foram publicados produtos temáticos em áreas que vão do controle de arboviroses até o acompanhamento de programas e projetos ambientais e estruturantes.

Já os produtos disponibilizados pelo Monitoramento Continuo são, atualmente, utilizados por 12 órgãos estaduais nas atividades de monitoramento de desastres, fiscalização ambiental, acompanhamento das alterações climáticas e outras atividades ainda em fase de implantação.

Assim, é possível afirmar, que tais produtos destacam-se em sua importância não apenas pelo elevado número de acessos, mas também pela qualidade técnica, abrangência e atualização dos dados confiáveis, consolidando-se como fontes para órgãos estaduais.

Palavras-chave: desastres naturais, gestão, patrimônio público; geotecnologia.

1. INTRODUÇÃO

A gestão dos territórios é um processo que envolve a articulação de políticas públicas, o planejamento estratégico e a participação social, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável, a equidade sócio/espacial e a preservação ambiental. O conceito de território, nesse contexto, vai além de uma simples delimitação geográfica, abrangendo relações de poder, identidades culturais e dinâmicas socioeconômicas. Assim, as atividades de gestão territorial transcendem a mera administração do espaço físico, conforme destacado por Raffestin (1993), envolvendo também aspectos políticos, sociais e culturais.

Esse processo exige a integração efetiva entre políticas públicas, estratégias de planejamento e mecanismos de participação da sociedade, a fim de garantir decisões mais justas e eficazes. Sendo assim, as ferramentas de geotecnologia surgem como instrumentos essenciais, ao viabilizarem a coleta, a análise e o compartilhamento de informações georreferenciadas, promovendo maior transparência e precisão na tomada de decisões.

As Infraestruturas de Dados Espaciais (IDEs) são sistemas perfeitamente integrados que combinam tecnologias de: sensoriamento remoto, Sistemas de Informação Geográfica (SIG)is e mais recentemente, a inteligência artificial, com o propósito de otimizar a gestão territorial. Essas infra-estruturais permitem reduzir os custos operacionais dos governos, ao evitar a duplicação de dados e promover a interoperabilidade entre diferentes instituições. Segundo Nakamura (2010, p. 14), as IDEs também facilitam a descoberta e o uso de dados por governos, empresas e cidadãos, sendo consideradas um marco na governança digital.

No Brasil, a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), instituída pelo Decreto nº 6.666/2008, é um exemplo emblemático dessa abordagem. Ela integra dados de diversos órgãos, como o IBGE e o INPE, possibilitando o monitoramento de desafios territoriais relevantes, como o desmatamento na Amazônia, que atingiu 9.001 km^2 no período de agosto de 2022 a julho de 2023 (INPE, 2023).

A padronização de metadados e a adoção de serviços web, como APIs, são pilares fundamentais das IDEs, pois permitem a integração eficiente de dados heterogêneose consisos.

De acordo com Masser (2020), países com IDEs consolidadas, como Canadá e Austrália, alcançam ganhos de eficiência de até 40% em políticas de zoneamento e licenciamento ambiental. Além disso, a transparência proporcionada por essas plataformas fortalece a governança participativa, alinhando-se diretamente à Meta 16 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), que busca "promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis" (IPEA, 2018).

Outra ferramenta que tem ganhado destaque no cumprimento das metas dos ODS é o monitoramento do território por meio de imagens de satélite em tempo quase real. Essa prática vem se tornando cada vez mais acessível com a popularização das constelações de satélites, reduzindo significativamente os custos envolvidos.

Atualmente, o monitoramento por satélite é essencial para a gestão ambiental, o planejamento urbano, a agricultura de precisão, a segurança pública, entre outras áreas. Além disso, essa tecnologia permite a observação de grandes extensões de terra com regularidade, fornecendo dados atualizados e precisos

sobre o uso e ocupação do solo, alterações ambientais, desmatamento, queimadas e expansão urbana.

2. OBJETIVOS

O presente artigo apresenta os resultados obtidos na qualificação da gestão do território por meio da implementação de duas soluções geotecnológicas distintas:

A Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais (IEDE) consiste em um conjunto de ferramentas, políticas e normas sustentadas por um sólido arcabouço tecnológico, cujo objetivo é estabelecer padrões de interoperabilidade, segurança e gestão dos dados geoespaciais no Estado do Rio Grande do Sul.

A IEDE pode ser considerada a espinha dorsal de um ecossistema digital integrado, ao viabilizar o compartilhamento ágil e eficiente de informações geográficas entre órgãos governamentais, setor privado e sociedade civil. Dessa forma, busca-se superar os gargalos nos fluxos informacionais e fomentar a colaboração intersetorial.

A segunda solução é o Painel de Monitoramento Contínuo do Estado do Rio Grande do Sul, uma ferramenta analítica de última geração, equipada com das hboards dinâmicos e algoritmos capazes de identificar alterações no terreno. Essa plataforma é capaz de monitorar, em tempo quase real, as dinâmicas territoriais, ambientais e socioeconômicas do estado, permitindo uma ampla gama de aplicações: desde a emissão de alertas sobre desastres ambientais, o apoio à fiscalização por parte de órgãos ambientais e de segurança, até o acompanhamento de curto e médio prazo das alterações paisagísticas em todos os municípios. Com isso, torna-se possível oferecer respostas rápidas e proativas a problemas ambientais, além de subsidiar projeções e o planejamento de ações nos grandes centros urbanos.

Paralelamente, o artigo também propõe reflexões sobre os novos paradigmas que vêm redefinindo a interface entre geotecnologias e a gestão territorial e ambiental, com ênfase na importância da governança de dados para a utilização eficaz das tecnologias espaciais

3. METODOLOGIA

Para a realização deste trabalho, foram selecionadas duas iniciativas geotecnológicas desenvolvidas pela Secretaria Estadual de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), em parceria com empresas especializadas. Ambas se destacam pela vanguarda tecnológica, pelo impacto na gestão territorial e pelas múltiplas possibilidades de uso no planejamento de políticas públicas em diferentes esferas.

3.1. A INFRAESTRUTURA DE ESTADUAL DE DADOS ESPACIAIS (IEDE/RS)

Embora dados e informação sejam frequentemente tratados como sinônimos, essa equiparação é equivocada. Para Fitz (2008), dados são "registros derivados de investigações, passíveis de processamento digital"; informação define-se como "agregados de registros interpretados e dotados de sentido lógico"; e conhecimento, o "resultado de aprendizagens geradas a partir de ideias e teorias socialmente construídas".

No âmbito das geotecnologias, dados espaciais (ou geoespaciais) são registros georreferenciados cuja característica central é a localização na superfície terrestre em um dado momento ou período.

Conforme D'Alge (2001), a essência desses dados reside justamente na posição geográfica — um objeto (por exemplo, uma cidade ou montanha) só tem localização definida quando referenciado a outro de posição conhecida ou a um sistema de coordenadas.

Já para Câmara e Monteiro (2001), Informação Geográfica, é o resultado da combinação de conjuntos de dados associados a propriedades únicas, que incluem sua posição no espaço e suas relações com outros objetos — seja topológica (vizinhança, pertencimento), métrica (distância) ou direcional ("ao norte de", "acima de").

Ainda de acordo com esses autores, os dados espaciais podem ser divididos em:

- Dados temáticos: oriundos de mapeamento in loco e voltados a distribuições qualitativas (por exemplo, mapas de solos ou de vegetação).
- Dados cadastrais: representam objetos geográficos com atributos e símbolos gráficos variados (como lotes urbanos com informações de proprietário e valor venal), armazenados em bancos de dados geoespaciais.

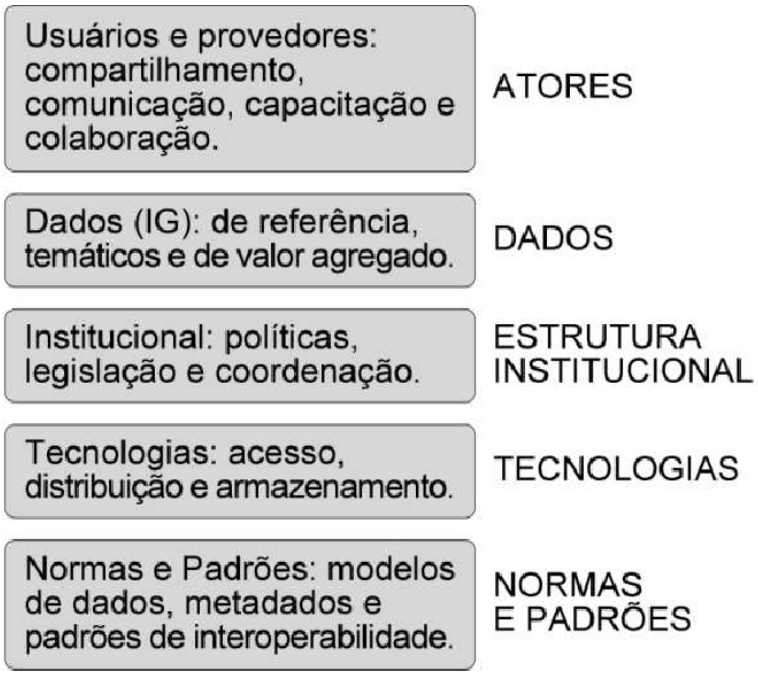
O conceito de Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE) está formalizado no Decreto Federal nº 6.666/2008 (INDE) e no Decreto Estadual nº 52.158/2014 (IEDE/RS) como *"conjunto articulado de tecnologias, políticas, normas e procedimentos para*

coordenação, geração, armazenamento e compartilhamento de dados geoespaciais".

Apesar de existirem variações dessa definição conforme o contexto, o objetivo comum é otimizar o uso dos dados espaciais, integrando arranjos institucionais, normas e tecnologias para ampliar o acesso e padronizar processos.

Para Machado e Camboim (2016), citando Warnest (2005), destacam cinco componentes essenciais para uma IDE, que devem interagir de forma harmoniosa. Tais elementos são vistos na Figura 1.

Figura 1 – componentes de uma IDE.

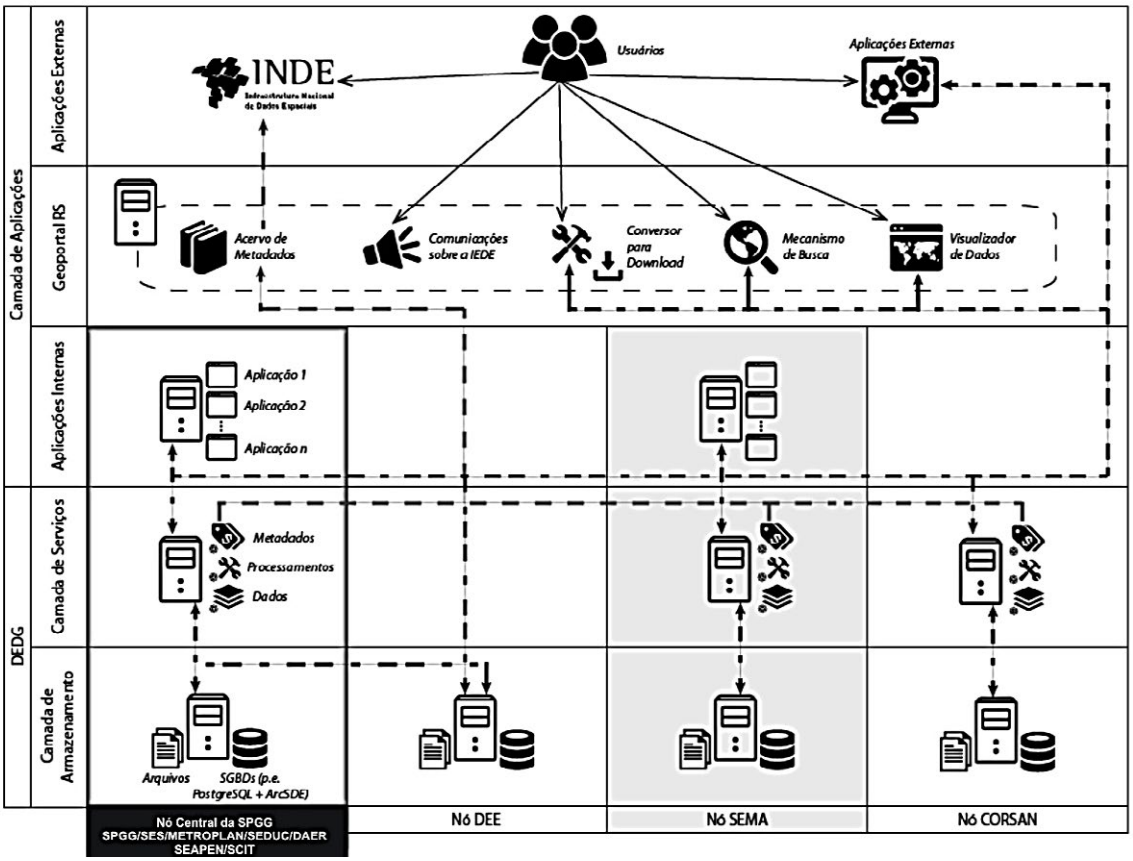


Fonte: Machado e Camboim (2016) adapt. de Warnest (2005)

No contexto estrutural, uma IDE deve possuir uma arquitetura descentralizada, baseada em serviços e interoperabilidade, em conformidade com os padrões estabelecidos pela estrutura institucional em consonância com as legislações e normas nacionais e internacionais.

No caso da IEDE/RS está possui uma estrutura muito similar à Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE). Na Figura 2, pode-se observar o esquema conceitual da INDE, reproduzido pela IEDE/RS.

Figura 2 – desenho esquemático da IEDE/RS.



Fonte: adaptado de UGEDA e RAMOS (2019)

Detalhando o esquema, existem 5 pilares nos quais a IEDE/RS é fundamentada. Na base, existe três Camadas Básicas: A Camada de Armazenamento, a qual corresponde aos Sistemas Gerenciadores de Banco de Dados e arquivos que armazenam os dados distribuídos pela IEDE/RS. Acima desta, existe a Camada de Serviços, correspondendo às aplicações que publicam serviços de dados, metadados e processamentos para distribuição desses recursos via Web de forma interoperável.

Por fim, a Camada de Aplicações Internas constitui-se no módulo deaplicações, principalmente em ambiente Web, criadas pelas instituições participantes da IEDE/RS para atender suas demandas específicas como, por exemplo, de visualização, de processamento, de consulta ou de geração de dados. Entende-se que essas aplicações são recursos importantes para que os usuários acessem dados e serviços disponibilizados por meio da IEDE/RS.

Acima destas camadas mais básicas, existe a camada mais visível da IEDE, a Camada do Geoportal RS. Este portal de Internet com recursos para que usuários externos consultem os recursos disponibilizados como aplicações, dados e serviços. O usuário também pode acessar as comunicações oficiais do projeto, visualizar e realizar download dos dados disponibilizados.

É importante destacar que o Geoportal RS implementa o recurso de compilar um catálogo de metadados dos recursos disponibilizados pelos nós da IEDE/RS via protocolo CSW. Esse recurso é fundamental para que a IEDE seja um nó da INDE.

Finalizando, a camada mais superficial é a Camada de Aplicações Externas, o qual é o conjunto de aplicações que os usuários externos podem utilizar para acessar e consumir os recursos disponibilizados por meio da IEDE/RS como Sistemas de Informações Geográficas, CAD, software estatísticos ou analíticos, entre outros. Nessa camada também se encontra a estrutura central da INDE, que enxergará a IEDE/RS como um nó de sua infraestrutura.

3.2. PAINEL DE MONITORAMENTO CONTÍNUO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Um painel (ou dashboard) agrupa diversas visualizações de dados geográficos em uma única interface, oferecendo uma visão integrada para apoio à decisão. Segundo Few (2006), é "uma interface que apresenta dados históricos e em tempo real, por meio de números, quadros, gráficos, mapas e imagens, facilitando a compreensão e a tomada de decisões".

No setor educacional, por exemplo, dashboards auxiliam gestores e docentes na extração e interpretação de indicadores de desempenho acadêmico, servindo tanto a diagnósticos quanto ao monitoramento contínuo.

Para Gomes (2017), um dashboard centraliza informações, consolida indicadores e métricas, e serve como suporte à decisão, permitindo também a navegação pelos dados e a personalização de sua exibição. Essa organização favorece o planejamento estratégico, a identificação de falhas, a correção de processos e a definição de novas diretrizes.

Conforme Nogueira et al. (2017), um *dashboard* pode ser classificado em três categorias, conforme apresentado na Figura 3.

Figura 3 – tipos de dashboard.

• Dashboards estratégicos	A metodologia do Balanced Scorecard, desenvolvida por David Norton e Robert Kaplan, baseia-se na missão e nos objetivos estratégicos de uma organização para estabelecer metas específicas e mensuráveis. Essa abordagem permite monitorar o desempenho organizacional de forma eficaz. Um dos elementos essenciais de um dashboard estratégico é a definição de um conjunto de Indicadores Chave de Performance (KPIs). Esses dashboards são ferramentas fundamentais para acompanhar o progresso da organização em relação aos seus KPIs estratégicos.
• Dashboards táticos ou analíticos	Os dashboards táticos, ou analíticos, são usados para monitoramento, permitindo identificar tendências internas e avaliar fenómenos ligados aos objetivos estratégicos, como vendas ao longo do tempo ou defeitos na produção. A análise de dados passados possibilita decisões sobre o lançamento de produtos e a manutenção preventiva ou corretiva.
• Dashboards operacionais	Enquanto os dashboards estratégicos e táticos têm características comuns no que diz respeito à condução e orientação para os objetivos, os dashboards operacionais focam-se no monitoramento em tempo real de indicadores. Comparando-os com padrões pré-definidos, fornecem alertas e informações para correções imediatas, sem necessidade de análises aprofundadas.

Fonte: Nogueira et al. (2017) adaptado pelos autores (2025)

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. IEDE

O inicio do desenvolvimento da Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais do Rio Grande do Sul (IEDE-RS) teve início em 2017, por meio de uma parceria entre o Governo do Estado e o Banco Mundial.

O referido projeto foi idealizado e construído tendo como objetivos principais: o adequado ordenamento da geração, do armazenamento, do acesso, do compartilhamento, da disseminação e do uso dos dados geoespaciais de origem estadual, a utilização dos padrões e das normas homologadas na produção desses dados, evitando a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na obtenção dos mesmos insumos pelos órgãos da administração pública estadual, bem como fornecer subsídios para o adequado tratamento da dimensão espacial nos processos de planejamento e de gestão de políticas públicas e de ordenamento territorial, valorizando a variável espacial.

A plataforma digital da Infraestrutura Estadual de Dados Espacial do Rio Grande do Sul – IEDE-RS - foi concebida a partir do uso de ferramentas e soluções de gerenciamentos, aprimoramentos e compartilhamento de dados fornecidos pela ESRI, empresa líder global em GIS. Por meio desta é possível centralizar o acesso aos dados geoespaciais, integrando o acervo estadual e promovendo a difusão destas informações através de geoserviços e aplicações e a possibilidade de integrar os dados da IEDE-RS com os dados de seu homologo nacional a INDE e acessar e realizar download de dados e metadados publicados por esta infraestrutura e de seus parceiros.

Conforme a concepção de sua estrutura existe diferentes formas de acesso ao conjunto de dados disponíveis, sendo uma delas o acesso ao Geoportal da IEDE/RS, o qual foi construído utilizando a plataforma ArcGIS Online, que permite visualização e download de dados, consulta de metadados e oferece ferramentas de interação com as informações, conforme observado na Figura 4

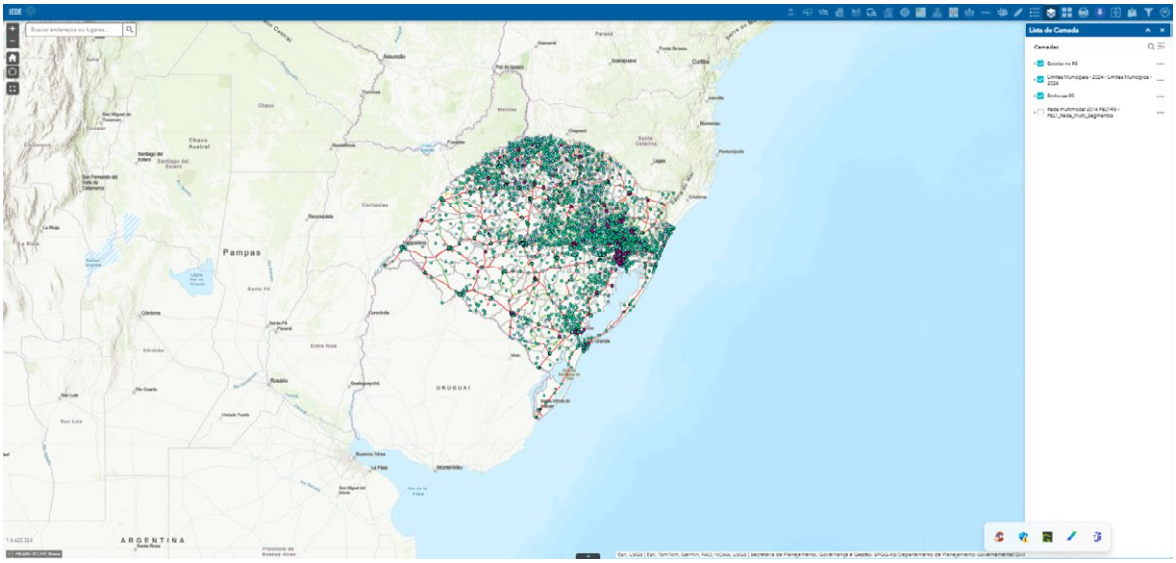
Figura 4 – Página Principal da IEDE/RS.

Fonte: autores (2025). www.https://iede.rs.gov.br/portal/apps/sites/#/iede

Dentre as diversas ferramentas constituintes da IEDE, o Geoportal da IEDE/RS é a que permite que usuários comuns tenham acesso aos dados com relativa facilidade, uma vez que sua interface amigável e simples, possibilitando que usuários sem conhecimentos profundos de geografia ou sistemas de dados consigam informações.

Este geoportal possui três formas de navegação: o Visualizador de mapas, o Catálogo de Metadados e a área de Serviços e Aplicações. Através do Visualizador de mapas o usuário poderá explorar os dados geográficos, visualizar os detalhes dos metadados e ainda fazer o download de metadados e camadas, como visto na Figura 5

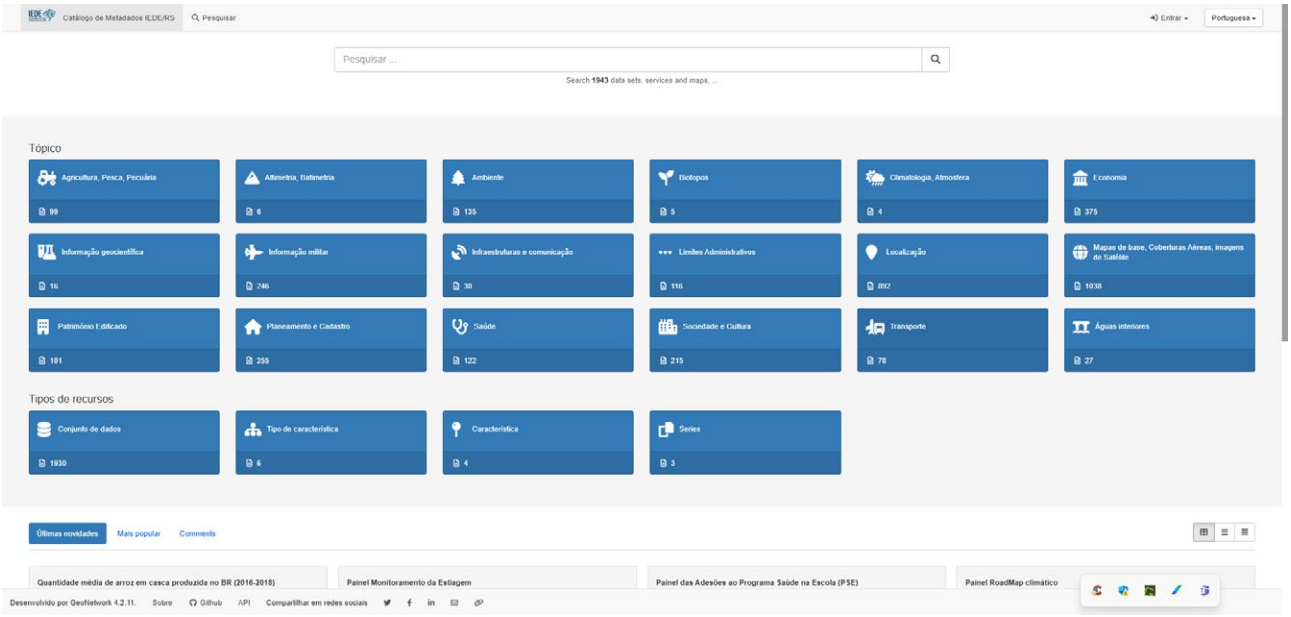
Figura 5 – snapshot do visualizador de mapas do Geoprtal da IEDE/RS.



Fonte: autores (2025)

No Catálogo de Metadados é possível acessar todos os metadados das camadas espaciais publicadas, fazer o download nos HTML, XML e JSON e ainda fazer o download da camada espacial com a possibilidade de conversão em diversos formatos de saída. Na Figura 6, observa-se a atual organização dos metadados na IEDE.

Figura 6 – snapshot do Catalogo de Metadados da IEDE/RS.



Fonte: autores (2025)

Por fim, o último dos módulos de acesso no portal é a área de Serviços e Aplicações. Neste módulo, o usuário encontrará na opção de serviços as informações espaciais do estado organizadas em categorias, podendo acessar todos os atributos das camadas espaciais publicadas.

Já em aplicações são disponibilizados, em forma de painéis interativos, gráficos, mapas e tabelas que abordam questões atuais no Estado e que são, portanto, periodicamente atualizados, na Figura 7, observa-se o rol de aplicações atualmente disponíveis.

Figura 7 – snapshot do módulo de Serviços e Aplicações da IEDE/RS.

Fonte: autores(2025)

Outra funcionalidade é o acesso a mapas e painéis gráficos situacionais, que apresentam indicadores-chave para apoiar a tomada de decisão por órgãos governamentais, entidades privadas e para comunicar, de forma objetiva, à sociedade em geral.

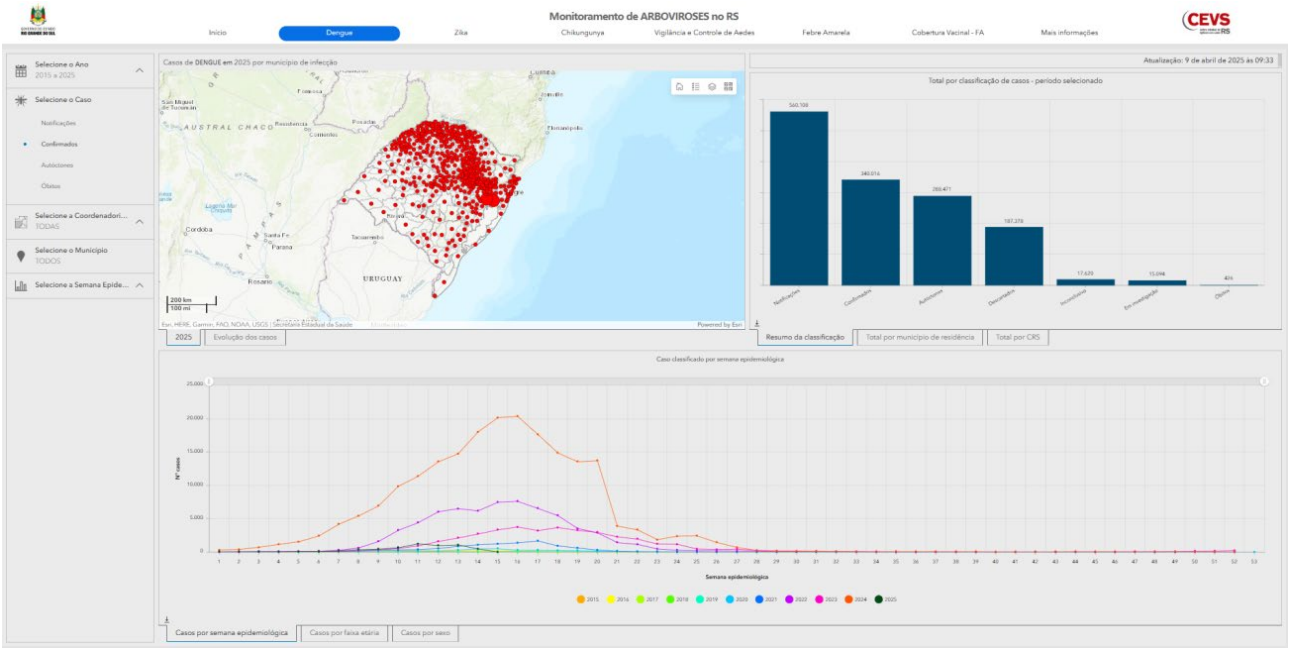
Atualmente, a plataforma está totalmente implantada, em pleno funcionamento e recebe atualizações diárias. Conta com quase 1 000 serviços publicados, 23 painéis temáticos, 12 instituições parceiras e mais de 25000 acessos anuais. Com a continuidade da manutenção e expansão, projeta-se alcançar 200000 acessos diários, mais de 1 400 serviços disponíveis, 23 painéis e 16 órgãos parceiros.

Dessa forma, a IEDE-RS fornece subsídios essenciais para o tratamento adequado da dimensão espacial em processos de planejamento, gestão de políticas públicas e ordenamento territorial, valorizando a variável geográfica, otimizando custos e padronizando a geração e a disponibilização de dados geoespaciais.

A implementação da IEDE-RS impactou positivamente a sociedade gaúcha ao aprimorar a qualidade dos serviços públicos, dar voz aos cidadãos e promover o desenvolvimento econômico e social. A disponibilidade de dados de alta qualidade estimula a pesquisa científica e tecnológica, a criação de novos negócios e a geração de emprego e renda.

Um exemplo é o Painel de Monitoramento de Arboviroses, que pode ser observado na Figura 8, que integra dados da Secretaria Estadual de Saúde e do CEVS para mapear casos de dengue, zika e chikungunya no Rio Grande do Sul, permitindo a alocação eficiente de recursos e contribuindo para a redução significativa de surtos.

Figura 8 – Painel de Monitoramento de Arboviroses.



Fonte: autores (2025).

Apesar desses avanços, a IEDE-RS enfrenta desafios em interoperabilidade e governança dos dados geoespaciais. As principais dificuldades incluem a falta de integração entre os conjuntos de dados de diferentes órgãos, a ausência de uma governança consolidada e o desconhecimento, por parte de gestores públicos e privados, dos benefícios decorrentes do uso da infraestrutura.

À médio prazo, será fundamental combater a subutilização e a falta regramento na aquisição e produção de dados entre as instituições estaduais. As barreiras técnicas, financeiras, institucionais e de governança apontam para a necessidade de fortalecer a integração e otimizar os recursos disponíveis.

Em suma, a IEDE-RS representa um marco na organização e disponibilização de dados geoespaciais no Rio Grande do Sul, com avanços notáveis

na integração institucional e na democratização da informação.

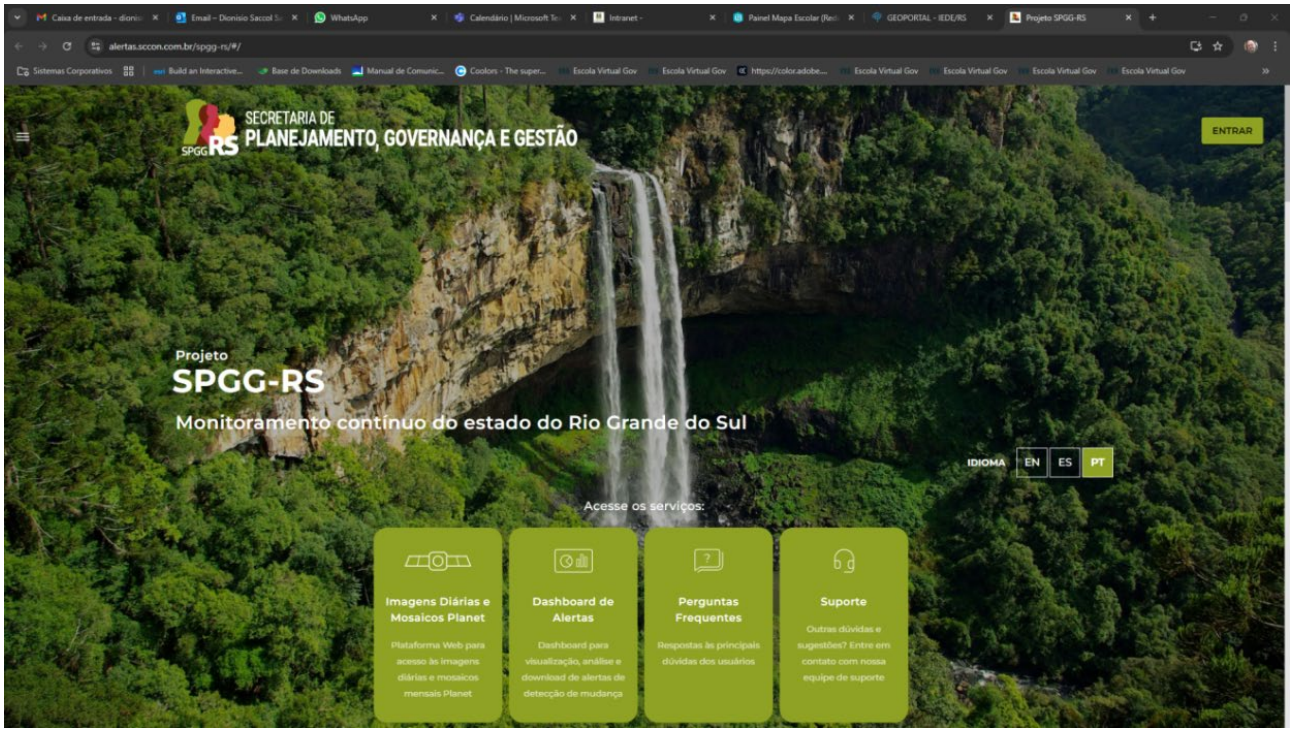
Para alcançar seu pleno potencial, é imprescindível enfrentar os desafios de interoperabilidade, governança e conscientização de uso, garantindo assim uma infraestrutura robusta e eficaz para o estado e sociedade gaúcha.

4.2. PAINEL DE MONITORAMENTO CONTÍNUO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O Painel de Monitoramento Contínuo do Estado do Rio Grande do Sul foi concebido, como uma das respostas aos eventos climáticos de 2023 no Vale do Taquari, a opção selecionada para visualização, disponibilização e interação dos dados e serviços adquiridos/ofertados foi a de dashboards.

Estruturalmente, o painel está constituído de dois grandes grupos de produtos, as Imagens diárias e mosaicos Planet e o Painel de Alertas. Ambos podem ser acessados na tela inicial do aplicativo, conforme observado na Figura 9.

Figura 9 – Tela de inicial do aplicativo.



Fonte: autores (2025)

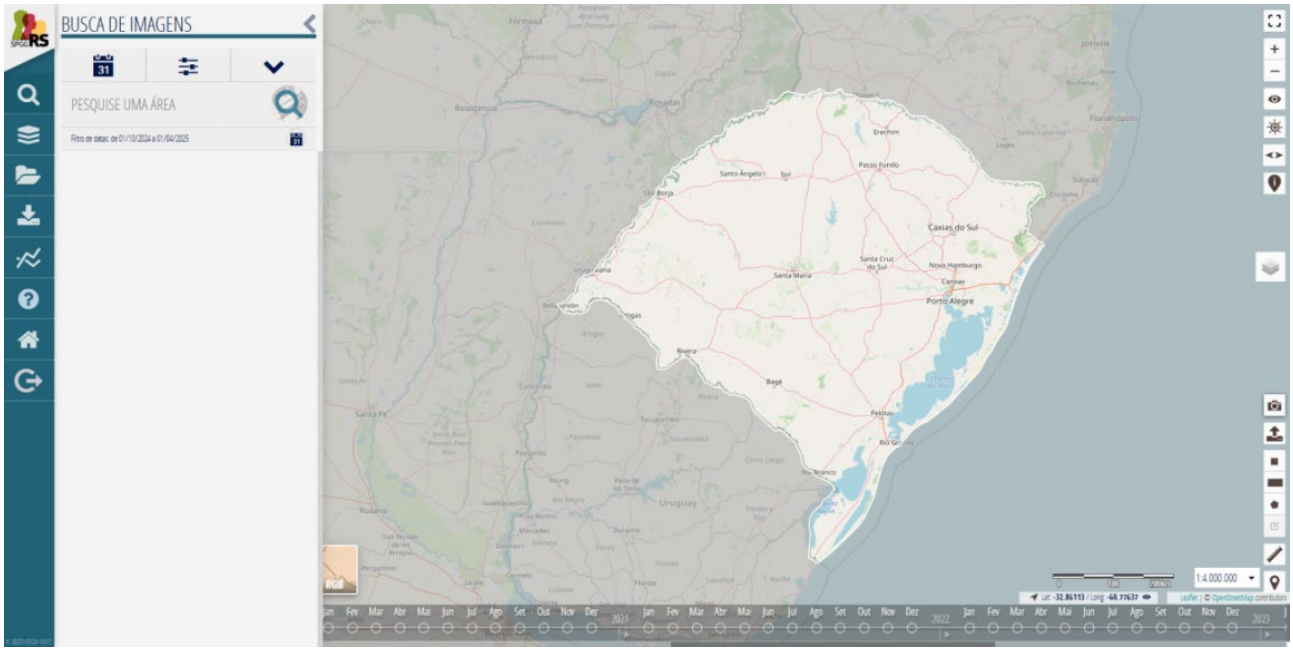
O primeiro grupo de produtos/serviços são as imagens diárias e mosaicos Planet. Tais operações são geradas através do produto PlanetScope Monitoring All-time Access Visual se refere ao imageamento contínuo, gerado a partir das imagens diárias Planet Scope ortorretificadas com 3 metros de resolução espacial, por acesso com funcionalidade de visualização (RGB) no formato XYZ incluindo os níveis 15 (4,77 metros de resolução espacial) e 16 (2,38 metros de resolução espacial) com resolução radiométrica de 8 bits. Este produto permite que sejam definidas quantidades distintas para acesso (visualização) e para download (conforme quantitativo contratado).

O produto Planet Scope Basemap Visual Mensal (Mosaico Mensal WMTS) se refere aos Mosaicos Mensais pelo período de 24 meses com acesso por WebService (Viewonly) em formato Visual RGB com resolução espacial de 4,77 metros e resolução radiométrica de 8 bits. Este produto é utilizado em inúmeras aplicações relacionadas a detecção de mudanças.

Tais produtos podem ser selecionados através do seu próprio dashboard, que permite a rápida seleção dos produtos e inúmeras outras ferramentas, como

por exemplo a comparação de diferentes imagens e datas distintas, conforme observamos na Figura 10.

Figura 10 – Tela de inicial do dashbord de imagens diárias.



Fonte: autores (2025)

Outro pilar do monitoramento é o dashboard de geração de alertas de detecção de mudanças semanais gerados e disponibilizados na Plataforma SCCON / Dashboard Web. Utilizando processos e metodologia estruturada que assegura que os alertas possam ser utilizados como indicadores padronizados de alterações que venham a ocorrer nas áreas de interesse definidas pelo usuário final.

Para a geração dos alertas é utilizado um workflow e analytics para a seleção das imagens diárias PlanetScope adquiridas de forma que se tenha a maior cobertura de área útil para o período definido de análise.

Para tanto, são realizados processos automatizados empregando-se metodologia estruturada integrada a banco de dados com informações geoespaciais e utilizando controle de qualidade amostral para garantir a continuidade da qualidade dos processos e a precisão temática de cada tipo de alerta entregue pela SCCON.

O processo realiza também o cruzamento espacial do polígono de alerta com a base de alertas de períodos anteriores, e banco de dados da SCCON de todo o Brasil cobrindo todos os Biomas, de forma a garantir que se trata de uma alteração da cobertura vegetal nativa e que se trata de um novo alerta, que ainda não tenha sido identificado em períodos anteriores.

Importante ressaltar que o algoritmo utilizado pelo processo especifica um ID único para cada alerta gerado, associando ao alerta o ID da respectiva imagem e a data da ocorrência garantindo sua rastreabilidade a qualquer tempo, bem como o acesso aos seus atributos.

Isso assegura que cada alerta disponibilizado pela Plataforma SCCON utilizado no projeto seja claro e plenamente auditável quanto à data de sua ocorrência, extensão e localização em relação aos dados primários, comprovando de forma objetiva e precisa a credibilidade do processo, resguardando a integridade das informações e das imagens que deram origem aos alertas.

Os Analytics de detecção de mudança permitem que cada alerta a partir de 0,5 hectare seja acessado automaticamente e qualificado em relação aos atributos que são a ele associados, conforme as classes apresentadas na Figura 11

Figura 11 – Classes de Alertas.

Categoria de Alerta	Descrição
Área Alagada em área com presença de edificações	Detecção de áreas alagadas com presença de aglomerados de edificações nas proximidades do alagamento.
Área Alagada em área sem presença de edificações:	Detecção de áreas alagadas sem presença de aglomerados de edificações nas proximidades do alagamento.
Deslizamentos de terra	Supressão total da vegetação, ocasionada por eventos naturais, pelo escorregamento de material vegetacional ao longo de terrenos inclinados, em função de deslizamentos de terra.
Analytic com indicativos de Seca:	Indicativo de áreas secas gerados a partir dos analyticsSCCON com o objetivo de apresentar uma visão geral do estado do Rio Grande do Sul, indicando áreas de risco em relação a maior probabilidade de seca.
Foco de Queimada:	Detecção de frente de fogo em avanço sobre a área de vegetação. Os focos de calor são analisados com as imagens diárias Planet para identificar focos de calor que representam queimadas.
Desmatamento - Corte Raso:	Detecção de remoção da vegetação nativa (geralmente primária) por supressão total, ocasionada normalmente por ações antrópicas, em um curto intervalo de tempo.
Desmatamento - Degradação:	Detecção de remoção da vegetação nativa (geralmente primária) por supressão parcial, ocasionada normalmente por ações antrópicas.
Cicatriz de queimada:	Detecção de degradação e/ou remoção parcial da vegetação nativa por eventos de fogo, de origem natural ou decorrente de ação antrópica.

Fonte: Adaptado de SCCON (2023)

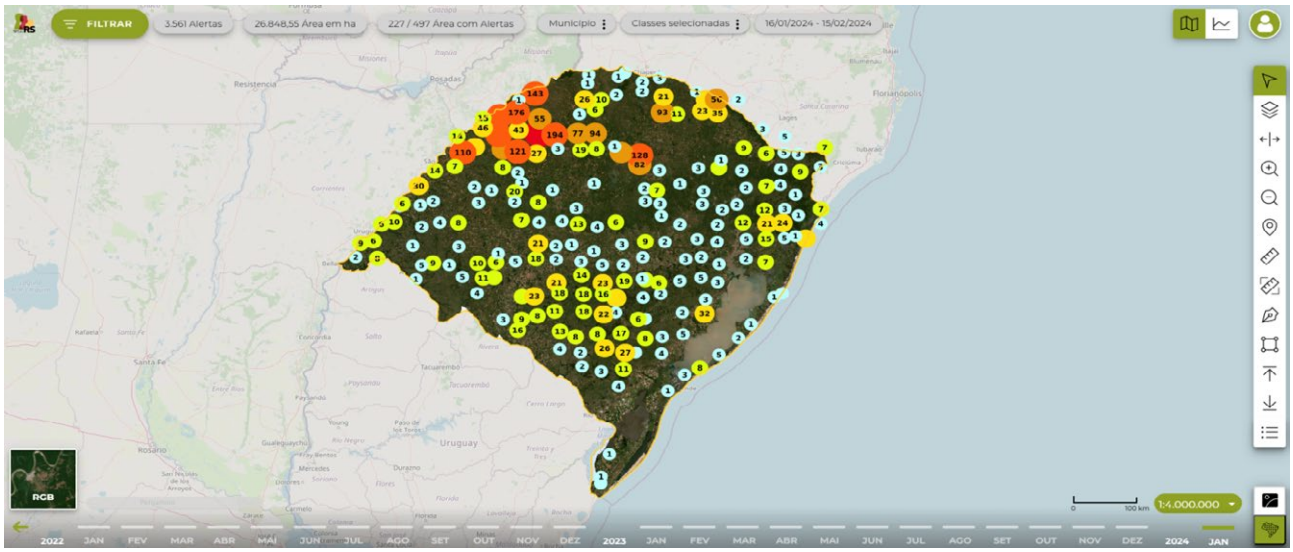
O processo de geração de alertas ainda permite que se realize o cruzamento espacial do polígono de cada alerta com o banco de dados de alertas anteriores, de forma a garantir que se trata de este alerta é uma alteração da cobertura vegetal nativa e que se trata de um novo alerta, que ainda não tenha sido identificado em períodos anteriores.

Importante ressaltar que o algoritmo utilizado pelo processo especifica uma identidade única para cada alerta gerado, associando ao alerta a respectiva imagem e a data da ocorrência, garantindo sua rastreabilidade a qualquer tempo, bem como o acesso aos seus atributos.

Tais características asseguram que cada alerta disponibilizado seja plenamente auditável, tanto pela data de sua ocorrência, quanto pela extensão e localização em relação aos dados primários comprovando de forma objetiva e precisa a credibilidade do processo, resguardando a integridade das informações e das imagens que deram origem aos alertas.

Desta forma, o painel ou dashboard apresenta, para todos os alertas, a localização dos alertas no espaço, com a geometria que delimita a área do alerta, e as imagens Planet de antes e de depois da ocorrência do alerta, permitindo realizar consultas para verificar e quantificar a ocorrência de alertas por municípios, unidades de conservação, terras indígenas, CAR, entre outras bases de dados, conforme observado na Figura 12.

Figura 12 – Tela do painel de alertas com os alertas emitidos entre os dias 02/03/2025 e 01/04/2025.

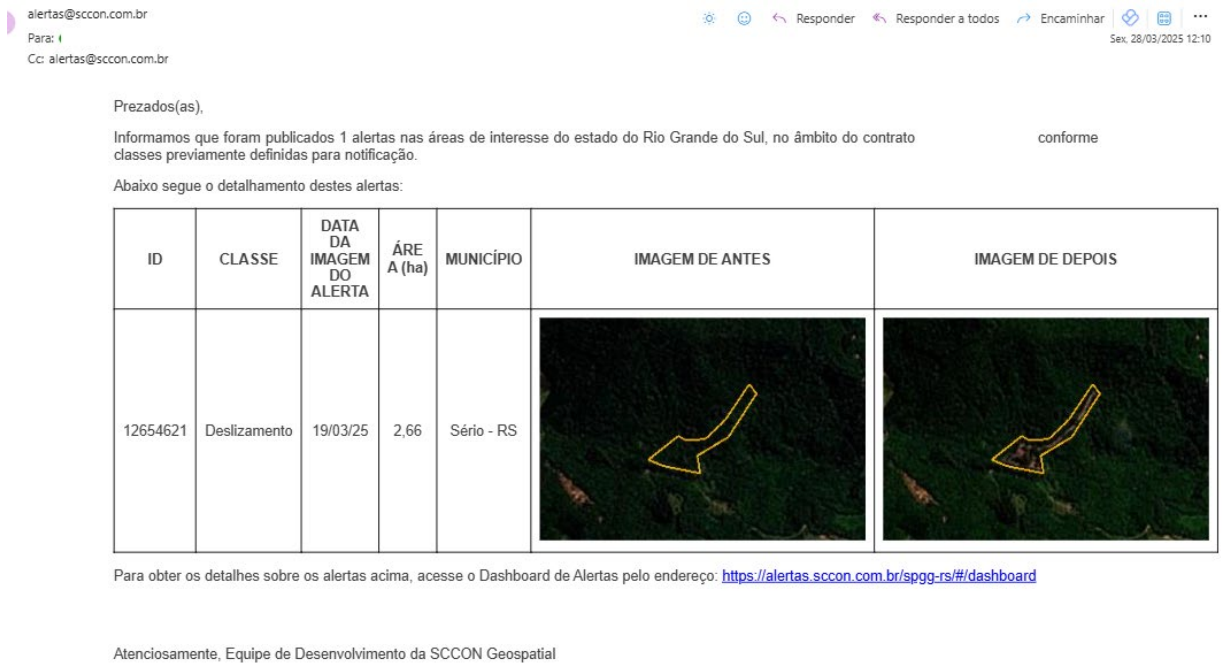


Fonte: autores (2025).

Outro produto associado aos alertas e que foi implantado no ano de 2024 é o sistema de envio automático de alertas para e-mails e telefones (WhatsApp). Inicialmente reservado aos servidores de algumas áreas mais sensíveis do estado,essa solução permite o uso da funcionalidade de envio automatizado de e-mail e mensagens via WhatsApp, que pode ser enviado sempre que uma detecção de mudança de classe específica apresenta intersecção com limites de uma determinada área de interesse previamente configurada.

O e-mail e/ou mensagem do WhatsApp utiliza um template configurado de forma que proporciona uma rápida notificação ao e-mail e/ou celular dos usuários envolvidos com o alerta detectado, como podemos observar na Figura 13.

Figura 13 – exemplo de alertas enviados por e-mail.



alertas@sccon.com.br
Para:
Cc: alertas@sccon.com.br

Responder | Responder a todos | Encaminhar
Sex, 28/03/2025 12:10

Prezados(as),

Informamos que foram publicados 1 alertas nas áreas de interesse do estado do Rio Grande do Sul, no âmbito do contrato conforme classes previamente definidas para notificação.

Abaixo segue o detalhamento destes alertas:

ID	CLASSE	DATA DA IMAGEM DO ALERTA	ÁREA (ha)	MUNICÍPIO	IMAGEM DE ANTES	IMAGEM DE DEPOIS
12654621	Deslizamento	19/03/25	2,66	Sério - RS		

Para obter os detalhes sobre os alertas acima, acesse o Dashboard de Alertas pelo endereço: https://alertas.sccon.com.br/spgg-rs/#/dashboard

Atenciosamente, Equipe de Desenvolvimento da SCCON Geospatial

Fonte: autores (2025).

Desta forma, o painel ou dashboard de Monitoramento de Continuo do Território do Rio Grande do Sul, representa uma evolução significativa na capacidade da sociedade de se adaptar e responder aos desafios impostos pelos eventos extremos.

Ao integrar tecnologia avançada com conhecimento especializado, podemos não apenas mitigar os impactos desses desastres, mas também fortalecer a resiliência das comunidades. Investimentos contínuos em pesquisa, desenvolvimento e implementação são essenciais para melhorar constantemente a eficácia dessas ferramentas e garantir um futuro mais seguro e sustentável para todos.

5. CONCLUSÃO

As duas ferramentas aqui apresentadas — cada uma com suas particularidades — são instrumentos essenciais para a gestão territorial. A IEDE tem o potencial de se tornar um dos pilares mais importantes do planejamento estratégico, pois viabiliza decisões baseadas em evidências e estimula a cooperação multissetorial. Seus desafios demandam investimentos em tecnologia, capacitação e governança, mas seus benefícios — como maior sustentabilidade e equidade — a tornam indispensável em um mundo cada vez mais orientado por dados. A implantação de plataformas de dados espaciais possibilita a criação de sistemas que cobrem todo o ciclo dos dados geoespaciais: coleta, armazenamento, compartilhamento e uso.

Além disso, suportam o desenvolvimento de modelos de simulação capazes de reproduzir dinâmicas territoriais, prever cenários futuros e avaliar políticas públicas antes de sua implementação.

Outro fator que fortalece a IEDE como ferramenta de gestão territorial e ambiental é sua capacidade de realizar análises espaciais avançadas. Ao combinar técnicas de análise espacial com métodos estatísticos e geoestatísticos, torna-se possível compreender as interações entre os sistemas naturais e humanos que compõem o território.

Dessa forma, a implementação de uma infraestrutura de dados espaciais no Rio Grande do Sul constitui-se como um recurso estratégico nos processos de planejamento, considerando sempre a dimensão espacial como elemento central na definição de ações estatais voltadas ao desenvolvimento social, ambiental e econômico.

Espera-se que, a partir da IEDE-RS, ocorram mudanças significativas na gestão dos dados espaciais no estado, tais como: Acesso unificado a dados e serviços pelos órgãos participantes e pela sociedade em geral; Estabelecimento de acordos técnicos e convênios institucionais, além da publicação de normas e regulamentações; Disponibilização sistemática de metadados; Capacitação de técnicos e promoção de uma cultura de uso de dados geoespaciais para análises e tomada de decisão; Planejamento integrado e compartilhamento de recursos, respeitando a autonomia de cada instituição.

A Plataforma de Monitoramento Contínuo, por sua vez, destaca-se pelo acesso a informações em tempo real e pela capacidade de processar grandes volumes de dados. Assim, gestores e analistas podem tomar decisões mais embasadas, promovendo ações mais eficazes — como a realocação de recursos e o preparo antecipado de agentes públicos — que salvam vidas, protegem infraestruturas críticas e preservam ecossistemas.Desde seu lançamento, em 2023, a plataforma registrou mais de 80.000 solicitações de acesso aos dados, graças à qualidade e à abrangência das informações, tornou-se referência para diversos órgãos estaduais.

A longo prazo, esses dados também devem servir de insumo para a elaboração de planos de ação e projetos em níveis municipal, regional e estadual, além de apoiar o aprimoramento das estruturas de planejamento estratégico.

Contudo, é crucial que o acesso a essas informações não se restrinja a dashboards técnicos, nem fique confinado aos setores públicos e acadêmicos, sendo imprescindível disseminar esses dados a todos os segmentos da sociedade, especialmente às comunidades mais vulneráveis.

6. Referências

1. BRASIL. Decreto n. 6.666, de 27 de novembro de 2008. Institui no âmbito do Poder Executivo federal, a Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28 de novembro de 2008, p. 57.
2. BRASIL. Plano de Ação para Implantação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.
3. <Http://mundogeo.com/blog/2006/10/21/infra-estrutura-de-dados-espaciais-no-brasil/>. Acesso em 19 jan. 2015.
4. BUCHSBAUM, Paulo. DASHBOARDS - Introdução ao conceito. GREAT SOLUTIONS, 2012. Disponível em: <http://www.greatsolutions.com.br/images/BI.pdf>. Acessado em: 20 de junho de 2024.
5. CÂMARA, G.; MONTEIRO, A. M. V. Conceitos Básicos em Ciência da Geoinformação. In.:CÂMARA, G.; DAVIS JR, C. A.; MONTEIRO, A. M. V.; Introdução à Ciência da Geoinformação. São José dos Campos: INPE, 2001. Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/introd/>. Acesso em: 6 mar. 2015.
6. CAMBOIM, S. P. Infra-estrutura de dados espaciais no Brasil. MundoGEO, 2006. Disponível em:
7. CHORLEY, R. Handling geographic information: report to the Secretary of State for the Environment of the Committee of Enquiry into the Handling of Geographic Information. Londres: HMSO, 1987.
8. D'ALGE, J. C. L. Cartografia para Geoprocessamento. In.:CÂMARA, G.; DAVIS JR, C. A.;
9. FITZ, P. R. Geoprocessamento sem complicação. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.
10. GOMES, Robson Ferreira. Desenvolvimento de um Dashboard para o contexto de Gestão Acadêmica. Tese (Bacharel em Ciência da Computação) - Centro Universitário Luterano de Palmas (CEULP/ULBRA). Palmas, 2018.
11. INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. COORDENAÇÃO-GERAL DE CIÊNCIAS DA TERRA. PROGRAMA DE MONITORAMENTO DOS BIOMAS BRASILEIROS. Prodes – Monitoramento Anual da Supressão da Vegetação Nativa – Amazônia/Cerrado/Pantanal/Caatinga/Mata Atlântica/Pampa – Disponível em: https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/downloads/. Acesso em: 15 fev. 2025.
12. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). AGENDA 2030 - ODS – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em:http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros. Acesso em 17 de fevereiro de 2025.
13. LEMES, T. de C.; DIAS, M. O. de S.; OLIVEIRA, T. de. Análise do uso de dashboard como ferramenta de apoio a tomada de decisão em instituições de ensino: uma Revisão Sistemática da Literatura. Revista Novas Tecnologias na Educação, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 281–290, 2023.
14. LONGLEY, P. A.; GOODCHILD, M. F.; MAGUIRE, D. J.; RHIND, D. W. Sistemas e Ciência da Informação Geográfica. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2013.
15. LUNARDI, O. A.; PENHA, A. L. T.; CERQUEIRA, R. W. O Exército Brasileiro e os padrões de dados geoespaciais para a INDE. In: IV SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS GEODÉSICAS E TECNOLOGIAS DA GEOINFORMAÇÃO, 2012, Recife. Anais..., 2012. Disponível em: < https://www3.ufpe.br/cgtg/SIMGEOIV/CD/artigos/Todos_Artigos/042_2.pdf>. Acesso em 29 ago. 2016.
16. MONTEIRO, A. M. V.; Introdução à Ciência da Geoinformação. São José dos Campos: INPE, 2001. Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/gilberto/livro/introd/>. Acesso em: 6 mar. 2015.
17. MASSER, I. GIS Worlds: Creating Spatial Data Infrastructures. Redlands: ESRI Press, 2005.

18. NAKAMURA, E. T. Infraestrutura de Dados Espaciais em Unidades de Conservação: uma proposta para disseminação da informação geográfica do Parque Estadual de Intervales- SP. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia Física, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

19. NOGUEIRA, P.; MARTINS, J.; RITA, F.; FATELA, L. Dashboards da Saúde: passado, presente e futuro. Uma perspectiva da evolução em Portugal. Séries Informação e Análise. Ano 1, no. 2, outubro de 2017.

20. RAFFESTIN, Claude. Por uma Geografia do Poder. SP:ed. Ática,1993.

21. RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual n. 52.158, de 15 de dezembro de 2014. Institui a Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais – IEDE. Diário Oficial do Estado, 16 de dezembro de 2014, p. 8.

22. SCCON: Solução de Monitoramento Contínuo do Estado do Rio Grande do Sul para o Fornecimento de licença de uso de Imagens Planet Download, Alertas de Detecção de Mudanças, Envio Automático de Alertas e Dashboard Web. 2023. 35. Pg

23. SOUZA, F. A. Avaliação da proposta de uma infraestrutura de dados espaciais na Bahia e suas possíveis repercussões para estudos de impacto ambiental. 2011. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana). Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

24. TAIT, M. G. Implementing geoportals: applications of distributed GIS. Computers, Environment and Urban Systems, nº 29, p. 33-47, 2005. Disponível em: <http://uwf.edu/zhu/geo6159/science/geoportal2.pdf>. Acesso em 23 de janeiro de 2015.

25. WARNEST, M. A collaboration model for national spatial data infrastructure in federated countries. 2005. 261 f. Dissertação (Ph.D. in Geomatics) – Department of Geomatics. The University of Melbourne, Melbourne, 2005.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Uso do Relatório dos Estudantes com Tendência à Reprovação (RETRE) no desenho, monitoramento e avaliação de políticas educacionais

- **José Roberto Gomes de Oliveira**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
  E-mail: joseroberto.oliveira@seplag.pe.gov.br
- **Hugo Medeiros**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
  E-mail: hugo.vasconcelos@seplag.pe.gov.br
- **Diego da Silva Rodrigues**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
  E-mail: diego.rodrigues@seplag.pe.gov.br
- **Carlos Eduardo Cavalcanti do Nascimento**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
  E-mail: carloseduardo.nascimento@seplag.pe.gov.br

Resumo

Antes da inovação, a rede estadual enfrentava altos índices de distorção idade-ano (TDI), reprovação e abandono, tanto no Ensino Fundamental Anos Finais (EFAF) quanto no Ensino Médio (EM). Esses problemas impactavam negativamente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), refletindo dificuldades na frequência escolar e no aprendizado. Em 2009, as taxas de distorção eram alarmantes: 41,2% no EFAF e 53,5% no EM. As de abandono eram de 9,5% no EFAF e 15,7% no EM, e a aprovação estava em 72% e 78%, respectivamente. O IDEB era de apenas 3,0 para ambas as etapas de ensino, evidenciando a baixa qualidade da educação.

A inovação implementada foi o Relatório dos Estudantes com Tendência à Reprovação (RETRE), uma ferramenta gratuita e online desenvolvida para identificar estudantes com risco de reprovação e abandono. O instrumento permite aos profissionais de educação calibrar ações de busca ativa e monitoramento, inclusive de estudantes com distorção idade-ano, proporcionando dados cruciais para a implementação de políticas públicas educacionais.

O principal resultado foi a significativa redução da taxa de abandono escolar. Em 2015, ano de implantação do RETRE, a taxa de abandono no EFAF caiu para 1,5% e a do EM para 2,5%, sendo a menor do Brasil na ocasião. No mesmo ano, o IDEB do Ensino Médio atingiu a primeira posição no país com 3,9. Durante o período pandêmico o RETRE foi essencial ao apoio de políticas de melhoria de aprendizagem e combate à evasão, através de busca ativa realizadas por alunos monitores. Desse modo, o RETRE

manteve a rede estadual com a menor taxa de abandono no EM e uma posição constante entre os três melhores do IDEB.

Por fim, o RETRE continua sendo uma ferramenta estratégica para a educação estadual, com melhorias contínuas baseadas nas sugestões dos usuários, especialmente os profissionais de educação. Entre suas futuras melhorias, está a expansão para os municípios e o uso de inteligência artificial para análises mais preditivas.

Palavras-chave: RETRE; Reprovação; Abandono; IDEB; Educação.

1. INTRODUÇÃO

A reprovação e o abandono escolar são desafios persistentes na educação básica brasileira, especialmente no estado de Pernambuco. Esses fenômenos configuram-se como indicadores importantes da qualidade do ensino e da efetividade das políticas públicas educacionais implementadas no país. A alta taxa de reprovação e o abandono escolar acarretam não apenas prejuízos individuais aos estudantes, comprometendo seu desenvolvimento acadêmico e social, mas também impactos significativos para o desenvolvimento socioeconômico regional e nacional.

Conforme o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, é objetivo estratégico do Estado brasileiro assegurar a universalização da educação básica, com vistas a elevar as taxas de conclusão em todos os níveis de ensino. As diretrizes do PNE estabelecem metas específicas para a redução do abandono escolar e a melhoria da qualidade do ensino, com destaque para as metas 2, 3 e 4, que visam garantir a universalização do ensino fundamental e médio, além de promover a inclusão e equidade educacional (BRASIL, 2014).

Antes da implantação do RETRE (Relatório dos Estudantes com Tendência à REprovação e ao abandono) a taxa de distorção idade-ano (TDI), a reprovação e o abandono eram elevados tanto no Ensino Fundamental Anos Finais (EFAF) quanto no Ensino Médio (EM). Isso impactava negativamente no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) da rede estadual, já que a presença do estudante na escola é fundamental para seu aprendizado.

Criado em 2007, o IDEB é o principal indicador para acompanhamento da evolução da educação no país. Seu cálculo considera dois componentes: o rendimento escolar (aprovação) e o desempenho dos estudantes nas avaliações em larga escala de Português e Matemática. Possui um sistema de avaliação de desempenho em Português e Matemática, o Sistema de Avaliação da Educação Básica, o SAEB. Suas edições são bienais. As séries avaliadas são 2º, 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e 3ª e (ou) 4ª série do Ensino Médio.

Em 2005 e 2007, a rede estadual de Pernambuco teve o menor resultado dos Anos Finais do Ensino Fundamental (EFAF) entre todos os estados brasileiros no principal indicador que verifica a qualidade da educação básica, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Os resultados do Ensino Médio (EM) no IDEB também eram preocupantes, em 2005 a rede estadual ocupou a 20ª posição. No ano de 2007, a taxa de abandono da rede estadual era a segunda maior do Brasil (26º lugar de 27 estados, em ambas as etapas) no ranking das taxas de abandono no EFAF e no EM, registrando 17,8% e 24%, respectivamente. (BRASIL, 2024)

Já em 2009, por exemplo, antes da criação do RETRE, a distorção no Ensino Fundamental Anos Finais (EFAF) era 41,2%, a do Ensino Médio (EM) era 53,5%, ambas entre as maiores do país. A taxa de abandono estava em 9,5% e 15,7% para EFAF e EM. Aprovação no EFAF era 72%, no EM, 78%. O IDEB, também estava desafiador: 3,0 no EFAF (22ª posição entre UFs e o DF) e 3,0 no EM (18ª posição entre as UFs e o DF). Nessa perspectiva, mais de 50% dos alunos do Ensino Fundamental estavam com distorção idade-série; taxas de abandono escolar no patamar de 20%; 70% dos alunos do Ensino Médio maiores de 18 anos; 180 mil crianças entre 07 e 14 anos estavam fora da rede escolar e 12% da população com idade entre 15 e 17 anos fora do sistema escolar (BRASIL, 2024b).

Os gestores escolares e professores da rede estadual de educação tinham dificuldade de tomarem decisões relativas a práticas pedagógicas e busca ativa em virtude de não haver no estado um sistema de Gestão à Vista que os situassem em termos de tendência ao abandono, reprovação, distorção idade-ano ou infrequência dos estudantes. Num contexto onde os

professores possuem vários vínculos, inclusive com outras redes e os gestores escolares têm seu tempo consumido majoritariamente em rotinas administrativas, o trabalho de detecção dos problemas de aprendizagem dos alunos pode ficar aquém do necessário. Assim, se fez necessário o uso de uma ferramenta que atuasse na consolidação de notas e faltas em gráficos fáceis de serem interpretados e contextualizados pelos profissionais da educação. Assim surgiu o Relatório de Estudantes com Tendência à Reprovação - RETRE. A ferramenta foi desenvolvida pelo Núcleo de Gestão para Resultados na Educação (NGR-SEE). Essa estrutura gerencial foi fruto de uma parceria entre a Secretaria de Educação e Esportes (SEE) e a Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (SEPLAG). Esse esforço conjunto tinha em vista a melhoria dos indicadores educacionais de Pernambuco, especialmente, a taxa de abandono, a distorção idade-ano, a reprovação e o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) da Rede Estadual. Com a parceria estabelecida, a SEPLAG enviou servidores de carreira à SEE para a criação no Núcleo, atuando como consultores educacionais internos do(a) Secretário(a) da pasta da Educação e lotados no prédio da SEE. Essa parceria se iniciou em 2011 e depois de várias reuniões e visitas às escolas foi finalmente elaborado o RETRE, pelo NGR-SEE, em 2015, através de uma macro do MS Excel. Estava criada a Macro RETRE. Que evoluiu em 2018 para uma aplicação do MS Power BI, passando a se chamar Power RETRE. (PERNAMBUCO, 2008)

Sobre Gestão para Resultados (GpR), sua institucionalização se deu com a publicação do decreto nº 39.336/2013, que fixou as diretrizes da Gestão para Resultados no Estado e consolidou sua importância para o reconhecimento da criação de valor público para a sociedade pernambucana através dos resultados do IDEB (PERNAMBUCO, 2013).

O RETRE, desenvolvido em 2015 pelos servidores do Núcleo de Gestão para Resultados na Educação (NGR-SEE), se trata de uma ferramenta de Gestão à Vista gratuita e *online* que auxilia os profissionais da rede estadual a identificar estudantes com tendência à reprovação e ao abandono para cumprir a missão social de busca ativa e de monitoramento da distorção idade-ano. Inicialmente a ferramenta surgiu através de uma macro do MS Excel, ficou conhecida entre os educadores como Macro RETRE. A adesão por parte das escolas foi massiva a ponto de a Secretaria de Educação adotá-la em seu sistema de informações oficial o SIEPE, Sistema de Informações da Educação de Pernambuco, em 2017. O alcance da adesão da ferramenta junto à rede estadual se deveu ao fato de seu desenvolvimento ter sido feito com base em entrevistas *in loco* nas unidades educacionais para diagnóstico. Isso tornou robusto o viés social colaborativo entre escolas e o NGR-SEE.

Assim, diante da difusão da ferramenta procede a pergunta de pesquisa: de que maneira o uso do Relatório dos Estudantes com Tendência à Reprovação (RETRE) influenciou os indicadores de permanência, rendimento escolar e desempenho acadêmico dos nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio da rede estadual de Pernambuco a partir da sua criação?

Em face do exposto, este trabalho se justifica pela necessidade de compartilhar como o uso do RETRE influenciou profissionais da educação de Pernambuco bem como indicadores educacionais do Estado desde a sua criação, considerando o compromisso estabelecido pelo PNE ao ter em vista o aprimoramento de estratégias que garantam a permanência e o desempenho escolar dos estudantes pernambucanos.

2. OBJETIVOS

Objetivo Geral

- Ajudar profissionais de educação a agir preventivamente para evitar reprovação e abandono dos estudantes da rede estadual de Pernambuco, especificamente os do Ensino Fundamental Anos Finais e os do Ensino Médio.

Objetivos específicos

- Analisar, em tempo hábil, as taxas de aprovação e tendência a reprovação e abandono dos estudantes em todos os níveis para seu eventual resgate, isto permite maior tempo de permanência do aluno em sala de aula, aumentando sua proficiência e seu rendimento;
- Possibilitar ao professor rever sua prática pedagógica baseando-se na quantidade de estudantes abaixo da média em sua disciplina permitindo ré-ensino tempestivo das habilidades não consolidadas pelos estudantes e assegurando o ganho de proficiência;

- Identificar escolas, turmas e estudantes prioritários para o acompanhamento do rendimento escolar e assim permitir aos estudantes a conclusão da etapa de ensino na idade adequada e com a proficiência suficiente para seguir sua vida escolar e profissional.

3. METODOLOGIA

Tipo de Pesquisa

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa de abordagem quantitativa, de natureza exploratória e descritiva. A pesquisa quantitativa é adequada quando se busca analisar detalhadamente indicadores numéricos, exploratória permite identificar características e especificidades do uso do RETRE no monitoramento e análise de dados educacionais no estado de Pernambuco.

Procedimentos Metodológicos

A pesquisa será desenvolvida a partir de uma revisão bibliográfica e documental, com consulta a materiais oficiais disponibilizados pela Secretaria de Planejamento de Pernambuco e outros órgãos governamentais pertinentes. Especialmente do governo federal. Além disso, será realizada uma análise do RETRE, explorando sua funcionalidade, indicadores disponíveis e sua aplicação prática na gestão educacional do estado.

Coleta de Dados

Os dados serão coletados por meio de acesso ao Power RETRE, bem como pela análise de relatórios e documentos técnicos fornecidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco e órgãos federais de educação. Serão considerados indicadores educacionais relevantes, como taxas de aprovação, reprovação, abandono escolar e rendimento dos estudantes da rede pública estadual.

Como público-alvo da parceria, foram elencados, em nível operacional, os profissionais de educação que trabalham nas escolas, os estudantes e seus responsáveis; em nível tático, os gestores escolares e gerentes de Gerências Regionais de Educação (GRE) e, em nível estratégico, os secretários de pasta e chefia do poder executivo. (LAKATOS; MARCONI, 2017)

No que concerne a profissionais da educação lotados nas escolas, além dos professores e gestores escolares, estão os analistas educacionais, os educadores de apoio e os apoios pedagógicos. Os analistas educacionais são encarregados de analisar a quantidade de faltas, matrículas, notas, lacunas de professores e presença de familiares em reuniões, por exemplo. Os educadores de apoio são adjuvantes do processo de ensino e aprendizagem auxiliando professores e estudantes. Basicamente atuam junto aos professores na elaboração de itens das avaliações conforme o desempenho dos estudantes nas disciplinas ao longo do ano letivo. Já os profissionais de apoio pedagógico são encarregados de assistirem os estudantes com necessidades especiais.

O Núcleo de Gestão para Resultados na Educação (NGR-SEE) começou a atuar na Secretaria de Educação em 2011. Na ocasião, as Secretarias de Educação e Planejamento firmaram uma parceria para implantar a Gestão para Resultados na Educação através do estabelecimento de um núcleo na Secretaria de Educação composto por servidores da Secretaria de Planejamento. (PERNAMBUCO, 2009).

O RETRE surgiu dessas interações entre o NGR-SEE e os profissionais de educação. Foram várias reuniões para identificar suas necessidades e formatar um serviço que fornecesse monitoramento constante da presença do estudante da escola assim como do seu desempenho acadêmico. Além das reuniões com todos os níveis hierárquicos da educação estadual, ainda foram feitas entrevistas com estudantes e seus familiares. Foi através da visão de usuário que se desenvolveu o RETRE.

Dentre os recursos utilizados para o desenvolvimento da ferramenta:

- Recursos humanos: Os servidores efetivos da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional lotados na Secretaria de Educação foram os desenvolvedores da iniciativa. São os Gestores Governamentais de Planejamento, Orçamento e Gestão. Eles compõem o Núcleo de Gestão para Resultados na Educação. Na criação do RETRE, em 2015 eram 15. Atualmente são sete, sendo seis gestores e uma residente os componentes da equipe;
- Recursos financeiros: Os recursos financeiros são a folha de pagamento dos servidores do Núcleo de Gestão para Resultados na Educação;
- Recursos tecnológicos: Os recursos tecnológicos utilizados foram, primeiramente, em 2015, a licença do MS Excel paga pela Secretaria de Planejamento,

Gestão e Desenvolvimento Regional e os computadores por ela fornecidos.

- A partir de 2018 foi desenvolvido o Power RETRE através de licença gratuita governamental do MS Power BI.
- Outros recursos: Tempo em reuniões para apresentação da ferramenta pode ser considerado um recurso importante. As reuniões eram feitas com profissionais da educação, estudantes, gerentes de regionais e secretário de educação, isso foi fundamental para dar credibilidade à ferramenta, afora a abertura à sugestões por parte desse público usuário.

O período de desenvolvimento do RETRE também foi caracterizado por algumas dificuldades. A principal barreira encontrada foi a falta de uma interface amigável para os profissionais da educação no MS Excel. Basicamente foi uma barreira tecnológica. O processo não era *online*, a macro que, no princípio, originava o RETRE era compartilhada por email ou diretamente nas reuniões táticas com escolas e Gerências Regionais de Educação (GRE) via pendrives. Esse processo gerava alguns desafios porque a rede de computadores das escolas, vinculada à Secretaria de Educação, não permitia que a macro fosse executada no perfil de usuário, mas apenas ao de administrador. Assim, era necessário recorrer ao setor de informática para sua instalação nos computadores das escolas, a rede estadual é composta de mais de mil, afora os computadores das GRE e da própria SEE.

Vencidas as dificuldades com a instalação, foram necessários tutoriais para ensinar a baixar as planilhas do SIEPE, executar a macro e interpretar os gráficos gerados. Depois desse movimento, o RETRE se consolidou nas escolas. Isso chamou a atenção da Secretaria de Educação, que incrementou o SIEPE a ponto de o sistema incorporar a macro e gerar o relatório em seus comandos, abolindo a necessidade de uso.

Para o nível das escolas o RETRE estava bem interessante, mas faltava à Secretaria de Educação e suas gerências regionais uma ferramenta de Gestão à Vista que consolidasse os RETREs das escolas. Daí surgiu o Power RETRE, uma ferramenta desenvolvida via MS Power BI e que estava disponível online e gratuita disponível a toda a rede estadual de educação. No caso desta versão e especialmente durante a pandemia foram elaborados tutoriais e reuniões online. Como sua interface era mais intuitiva, foi mais rápido o processo de expansão.

Até 2015 o monitoramento das notas e presença dos estudantes na rede estadual era feito através de planilhas, porém essas planilhas não eram intuitivas, de interpretação rápida. Durante as reuniões, que ocorriam desde 2011, com escolas e GRE, o NGR-SEE percebeu que os profissionais da maioria das escolas não estavam plenamente satisfeitos com as planilhas fornecidas pelo Sistema de Informações da Educação de Pernambuco (SIEPE). O SIEPE é um sistema eletrônico de informações que até então produzia seus relatórios apenas em forma de planilhas, porém persistia a necessidade de uma interface mais amigável ao processo decisório dos profissionais da Educação.

De posse dessas planilhas o RETRE foi criado, e vem sendo mantido desde 2015, pelo NGR-SEE. Inicialmente era elaborado através de uma macro do MS Excel que produzia gráficos intuitivos a partir de planilhas extraídas do SIEPE. As escolas tiveram reações positivas e passaram a chamar a ferramenta de Macro RETRE. Alegavam que tal produto as ajudariam na prática pedagógica diária de prevenção de reprovação e abandono, também contou a favor o fato de as escolas terem contribuído para o desenvolvimento da ferramenta em uma abordagem de baixo para cima, ou seja, suas necessidades foram atendidas diretamente e antes das gerências regionais de educação e da própria SEE. Antes, o tempo de análise dos indicadores bimestrais das escolas era de até 15 dias, com o RETRE, quase instantâneo.

Em 2017, devido às impressões por parte dos profissionais da educação, a SEE decidiu pela oficialização do RETRE no rol de seus relatórios do SIEPE, ou seja, ele não era mais uma macro, mas um relatório (Relatório 5) fornecido pelo sistema. O que lhe conferiu mais legitimidade institucional. Contudo,mesmo com essa evolução, os decisores de nível estratégico ainda não tinham uma ferramenta que lhes desse um panorama em nível macro da SEE e do Estado.

Diante dessa necessidade, em 2018, a ferramenta foi aprimorada através do MS Power BI, a partir de então ficou *online* e acessível através de senha, assim surgia, conforme denominação dos profissionais de educação, o Power RETRE, que é disponível desde o professor até os titulares da pasta da Educação e da chefia do Poder Executivo. A partir de então as consultas puderam ser feitas *online* através de navegações

entre painéis de indicadores numa interface mais rica que o RETRE incorporado ao SIEPE. Os filtros possibilitam análises individualizadas por escola, gerência regional de educação e Secretaria de Educação. Assim como ocorre com o SIEPE, a ferramenta é acessível, para segurança, via senhas e com hierarquia de perfis. Com as referidas melhorias, o Power RETRE aprimorou seu caráter preditivo do desempenho e permanência do estudante na escola quando abrange a análise de componentes curriculares, boletim, estudante (quantidade de disciplinas abaixo da média), abandono (estudantes sem médias em Português, Matemática, Biologia e História), lacunas (disciplina sem atribuição de carga horária ao professor) e familiares em reuniões escolares (PERNAMBUCO, 2023).

A partir de 2024, a capacidade de análise da ferramenta se sofisticou com a incorporação dos filtros de gênero, residência (urbana/rural), raça/cor e INSE, Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (PERNAMBUCO, 2024), este indicador é divulgado quando da publicação dos resultados do IDEB (BRASIL,2021).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados obtidos a partir da implementação do Relatório dos Estudantes com Tendência à Reprovação (RETRE) evidenciam avanços significativos na melhoria dos indicadores educacionais da rede estadual de Pernambuco nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio. A partir de 2015, com a adoção sistemática da ferramenta, observou-se uma queda expressiva nas taxas de abandono e distorção idade-ano, bem como um aumento consistente nos índices de aprovação e no desempenho aferido pelo IDEB, conforme o Quadro 1. Neste tópico, serão apresentados e discutidos os principais resultados alcançados, à luz dos objetivos propostos, evidenciando a efetividade do RETRE como instrumento de apoio à Gestão para Resultados na Educação à formulação de políticas públicas voltadas à permanência escolar e à aprendizagem dos estudantes.

Quadro 1 – Objetivos, metas e resultados alcançados.

Objetivo da iniciativa	Meta	Resultados alcançados	Período de apuração	Como avaliou?
Reduzir a taxa de distorção idade-ano (TDI) no Ensino Fundamental Anos Finais (EFAF).	Reduzir a TDI de 41,2% (a 9ª maior em 2009) a 35% até 2015.	• Em 2015 a TDI foi de 33,1% (15ª posição entre UFs e DF). A taxa diminuiu e o estado melhorou seu resultado.	2009-2021	Censo escolar
Reduzir a taxa de distorção idade-ano (TDI) no Ensino Médio (EM).	Reduzir a TDI de 53,3% (a 5ª maior em 2009) a 40% até 2015.	• Em 2015 a TDI foi de 33,6% (14ª posição entre UFs e DF). A taxa diminuiu e o estado melhorou seu resultado significativamente.	2009-2021	Censo escolar
Reduzir a taxa de abandono no EFAF (Rede Estadual).	Reduzir a taxa de abandono de 9,5% (5ª maior em 2009) a 7% até 2015.	• Em 2015 atingiu 1,5% (3ª menor entre UFs e DF).	2009-2021	Censo escolar
Reduzir a taxa de abandono no EM.	Reduzir a taxa de abandono de 15,7% (20ª maior em 2007) a 10% até 2015.	• Em 2015 atingiu 2,5% (a menor entre UFs e DF).	2009-2021	Censo escolar
Melhorar aprovação no EFAF (Rede Estadual).	Aumentar a taxa de aprovação para 85% até o final de 2021. Em 2009 era 72% (21ª posição entre UFs e DF).	• Taxa de aprovação de 86% em 2015 (a 8ª melhor entre UFs e DF).	2009-2021	Censo escolar

Objetivo da iniciativa	Meta	Resultados alcançados	Período de apuração	Como avaliou?
Melhorar aprovação no EM.	Aumentar a taxa de aprovação para 85% até o final de 2021. Em 2009 era 78% (12ª posição entre UFs e o DF).	• Taxa de aprovação de 89% em 2015 (a 2ª melhor entre UFs e DF).	2009-2021	Censo escolar
Aumentar o IDEB do EFAF (Rede Estadual).	Aumentar o IDEB para 3,5 até 2015. Em 2009, era 3,0 (22ª posição entre UFs e o DF).	• Atingiu 4,1 no IDEB em 2015, (10ª posição entre UFs e o DF).	2009-2021	IDEB
Aumentar o IDEB do EM.	Aumentar o IDEB para 3,5 até 2015. Em 2009 era 3,0 (18ª posição entre as UFs e o DF).	• Atingiu 3,9 no IDEB em 2015, (1ª posição entre UFs e o DF).	2009-2021	IDEB

Fonte: INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2025.

Como referência foram utilizados os resultados a partir de 2009, antes da implantação do NGR-SEE em 2011 e da elaboração do RETRE, em 2015. Ensino Fundamental Anos Finais (EFAF) compreende a etapa do 6º ao 9º anos, equivalente ao período da 5ª à 8ª séries. Para comparar os resultados em nível nacional foram selecionados os anos de edição do IDEB, que é divulgado a cada dois anos.

Conforme Quadro 2, é interessante observar a como foi expressiva, em termos relativos, a diminuição da taxa de abandono entre 2013 e 2015 (criação do RETRE) com diminuição de 240% no EFAF da Rede Estadual (a municipal consta desta inscrição) e 208% no Ensino Médio. A implantação do NGR-SEE em 2011 também contribuiu para melhoria dos indicadores em comparação com 2019.

Com a melhoria da aprovação, Pernambuco chegou a ser 1º lugar no IDEB do Ensino Médio em 2015 com a consolidação do Ensino Integral na etapa, algo que começou a surgir no EFAF a partir de 2019.

Com a pandemia houve alterações de posição em comparação a redes de ensino de outros estados no comparativo dos indicadores conforme a planilha anexa. Há de se salientar que o IDEB é divulgado a cada dois anos. O de 2023 ainda não saiu no prazo de inscrição deste trabalho em virtude do aguardo do censo escolar do mesmo ano.

Quadro 2 – Objetivos, metas e resultados alcançados

	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Taxa de distorção idade-ano (TDI) no Ensino Fundamental Anos Finais (EFAF)	40% (10ª posição entre UFs e DF)	36,3% (12ª posição entre UFs e DF)	33,1% (15ª posição entre UFs e DF)	31,2% (19ª posição entre UFs e DF)	27,0% (17ª posição entre UFs e DF)	TDI de 23,5% (20ª posição entre UFs e DF)
Taxa de distorção idade-ano (TDI) no Ensino Médio (EM)	49,1% (8ª posição entre UFs e DF)	40,1% (11ª posição entre UFs e DF)	33,6% (14ª posição entre UFs e DF)	29,6% (18ª posição entre UFs e DF)	25,6% (17ª posição entre UFs e DF)	23,3% (23ª posição entre UFs e DF)
Taxa de abandono no EFAF (Rede Estadual)	6,6% (10ª maior entre UFs e DF)	3,6% (14ª maior entre UFs e DF)	1,5% (3ª menor entre UFs e DF)	1,0% (a menor entre UFs e DF)	0,9% (2ª menor entre UFs e DF)	0,9% (5 ª menor entre UFs e DF)

	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Taxa de abandono no EM	11,3% (17ª maior entre UFs e DF)	5,2% (a menor entre UFs e DF)	2,5% (a menor entre UFs e DF)	1,5% (a menor entre UFs e DF)	1,9% (a menor entre UFs e DF)	1,6% (5 ª menor entre UFs e DF)
Aprovação no EFAF (Rede Estadual)	78% (17ª posição entre UFs e DF)	81% (16ª posição entre UFs e DF)	86% (8ª posição entre UFs e DF)	92% (5ª posição entre UFs e DF)	94% (3ª posição entre UFs e DF)	95% (15ª posição entre UFs e DF
Aprovação no EM	81% (10ª posição entre UFs e DF)	86% (2ª posição entre UFs e DF)	89% (2ª posição entre UFs e DF)	93% (2ª posição entre UFs e DF)	95% (1ª posição entre UFs e DF)	95% (7ª posição entre UFs e DF)
IDEB do EFAF (Rede Estadual)	3,3 (20ª posição entre UFs e DF)	3,6 (17ª posição entre UFs e DF)	4,1 (11ª posição entre UFs e DF)	4,5 (11ª posição entre UFs e DF)	4,7 (8ª posição entre UFs e DF)	4,8 (5ª posição entre UFs e DF)
IDEB do EM	3,1 (16ª posição entre UFs e DF)	3,6 (3ª posição entre UFs e DF)	3,9 (1ª posição entre UFs e DF)	4,0 (3ª posição entre UFs e DF)	4,4 (3ª posição entre UFs e DF)	4,4 (3ª posição entre UFs e DF)

Fonte: INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2025.

5. CONCLUSÃO

O principal resultado foi tornar o abandono praticamente nulo na rede estadual. Em 2015, primeiro ano de implantação do RETRE, a taxa de abandono caiu significativamente: a do EFAF atingiu 1,5% (3ª menor entre UFs e DF), a do EM, 2,5% (a menor do Brasil). Na edição do IDEB do mesmo ano, o Ensino Médio atingiu a primeira colocação no país.

Garantir o aprendizado dos estudantes é fundamental para a aquisição de conhecimentos necessários ao exercício da cidadania e à empregabilidade. Para tanto, sua presença na escola é imprescindível à aprovação e ao combate do abandono escolar. Assim foi criado o RETRE (Relatório dos Estudantes com Tendência à Reprovação), cujo intuito é fornecer informações para a elaboração de políticas públicas de resgate a estudantes com tendência à reprovação e ao abandono.

Durante e após o período pandêmico a ferramenta contribuiu para a criação da política de melhoria de aprendizagem e combate à evasão através da seleção de alunos monitores em Português e Matemática que realizavam busca ativa de colegas. Graças ao RETRE foi possível a todas as escolas estaduais, através de uma senha individualizada, identificar nominalmente os estudantes com tendência à reprovação e ao abandono especialmente no Ensino Médio, etapa de ensino integralmente de responsabilidade estadual.

Desse modo, as informações advindas do relatório foram essenciais para manter a menor taxa de abandono do País no Ensino Médio, posição evidenciada em anos anteriores, bem como sua permanência no top 3 do IDEB desde 2015. A iniciativa ainda promove a transparência e controle social à medida que compartilha as mesmas informações educacionais a profissionais da Educação, pais, estudantes, gestores escolares, gerentes regionais de educação, secretários de pasta e chefia do executivo. Em outras palavras, todo o público interessado na cadeia da rede estadual de educação está envolvido na iniciativa, que pode ser utilizada desde uma reunião de pais até uma reunião com a governadora. Isso equaliza o acesso a todos os usuários e decisores da rede estadual de educação.

Decisores públicos e público-alvo de políticas públicas têm acessos segmentados por tipos de perfis específicos já que informações relativas a menores de idade têm cunho restrito. O RETRE também consegue adotar uma abordagem preditiva de abandono e reprovação ao monitorar indicadores de presença, notas, distorção idade-ano, presença de familiares e, a partir de 2024, gênero, raça/cor, residência (rural/urbana) e INSE (Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica). Este último é divulgado a cada dois anos, quando da divulgação dos resultados das avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Advém dos questionários socioeconômicos aplicados aos estudantes avaliados

e sintetiza a relação entre a escolaridade, a ocupação e a renda de suas famílias. Por fim, o viés preditivo do Power RETRE tem embasado várias ações e políticas educacionais para a manutenção do estudante na escola, o que foi muito útil durante o período pandêmico, a exemplo do programa de monitoria estudantil remunerada e busca ativa, ambos ainda permanecem atualmente.

Dentre os fatores que contribuíram para adesão massiva da rede estadual estão o baixo custo e o atendimento de uma necessidade identificada nas escolas, gerências regionais de educação e na própria secretaria, além de uma interface mais amigável (especialmente o Power RETRE). Em outras palavras, havia necessidade de um sistema de apoio à tomada de decisões relativas a acompanhamento pedagógico multi nível (operacional, tático e estratégico), porém as ferramentas disponíveis à SEE não atendiam o público-alvo de modo satisfatório.

Essa lacuna se constituiu em uma oportunidade para o florescimento da iniciativa, afora o fato de ser de baixo custo, personalizável e de desenvolvimento doméstico no tocante ao governo do estado. Há de ser citado o fato de ela ter surgido de baixo para cima, ao se consultar primeiramente com as escolas in loco, ao ouvi-las em suas demandas quotidianas, já que são elas as executoras das políticas estaduais de educação. O intercâmbio com as unidades de ensino e suas sugestões foram fundamentais para a efetividade do uso do RETRE.

Finalmente, o RETRE tem sido de importância estratégica desde sua criação, mas ainda há margem para aperfeiçoamento das intersecções entre o estudante, sua família, profissionais da educação (professores, gestores escolares e gerentes regionais de educação) e decisores em nível estratégico, entre os quais, secretaria da pasta e chefia do Poder Executivo estadual. É cronologicamente perceptível que as melhorias têm sido constantes conforme sugestões dos usuários, entre os quais professores e secretários de educação estaduais e municipais. Entre as próximas melhorias a serem implantadas estão elencadas sua expansão a municípios e análises de caráter mais preditivo com uso de inteligência artificial.

6. Referências

1. BRASIL. INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). 2024. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb. Acesso em: 12 abr. 2025.
2. BRASIL. INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas (INSE). 2021. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/nivel-socioeconomico. Acesso em: 12 abr. 2025.
3. BRASIL. INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo Escolar. 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar. Acesso em: 01 abr. 2025.
4. BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 151, n. 120, p. 1-7, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 12 abr. 2025.
5. LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017. 200 p.
6. PERNAMBUCO. Decreto nº 39.336, de 25 de abril de 2013. Estabelece o Valor Público como objetivo dos programas de Estado, fixa diretrizes para a Gestão por Resultados, e estabelece a execução dos Pactos de Resultados no âmbito do Poder Executivo Estadual. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife, 26 de abr. 2013. Poder Executivo, p. 6.

7. PERNAMBUCO. Lei Complementar 117, de 26 de junho de 2008. Dispõe sobre a criação da Carreira de Planejamento, Orçamento e Gestão e seus cargos, fixa sua remuneração, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife, 27 de jun. 2008. Poder Executivo, p. 4.
8. PERNAMBUCO. Lei Complementar nº 141, de 3 de setembro de 2009. Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. Diário Oficial do Estado de Pernambuco. Recife, 04 de set. 2009. Poder Executivo, p. 3.
9. PERNAMBUCO. SEPLAG – Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco. Power RETRE: Painéis de Monitoramento da Educação. Youtube, 06 de outubro de 2023. 2m43s. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=Dn9xT7fVYqA. Acesso em: 10 abr. 2025.
10. PERNAMBUCO. SEPLAG – Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco. Novidades da Power Retre 2024 - Filtros Contextuais. Youtube, 06 de maio de 2024. 1m55s. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=w6bHFJX6Y9A. Acesso em: 14 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Variações educacionais nos estados com base nos dados dos eleitores brasileiros

- **Guilherme de Souza Alencar Vieira**
  Agência São Paulo de Desenvolvimento, Brasil
  E-mail: guilherme.vieira@adesampa.com.br
- **Gabriel Hervilha Ligero**
  São Paulo, Brasil
  E-mail: gabrielhervilha@gmail.com
- **Guilherme Hervilha Ligero**
  São Paulo, Brasil
  E-mail: guihervilha@gmail.com
- **Dayara Cardoso Moreira**
  São Paulo, Brasil
  E-mail: dayara.moreira@alumni.usp.br

Resumo

A educação desempenha um papel fundamental para o desenvolvimento socioeconômico. O objetivo deste trabalho foi avaliar o nível geral de variação educacional das unidades federativas brasileiras durante o período de implementação do Plano Nacional de Educação, de 2014 a 2024, a partir das variações nos níveis de escolaridade com base em dados do perfil dos eleitores. O estudo utilizou técnicas de clusterização hierárquica para identificar grupos de estados com variações semelhantes nos níveis de escolaridade, buscando compreender padrões regionais de desempenho educacional. Essa abordagem permitiu analisar como os estados evoluíram em diferentes níveis de escolaridade, como analfabetismo, ensino fundamental, médio e superior. Os resultados revelaram disparidades significativas entre os clusters, com estados da região sul e sudeste apresentando progressos notáveis, enquanto outros da região norte e nordeste enfrentaram desafios, como altas taxas de evasão escolar. A conclusão aponta para o aprofundamento das desigualdades regionais na educação básica e no ensino superior e para o desafio nacional de combate à evasão escolar.

Palavras-chave: educação; clusterização; eleitores; Plano Nacional de Educação

1. INTRODUÇÃO

O Brasil passou por avanços significativos na ampliação da oferta e qualidade da educação básica desde a Constituição Federal de 1988 [CF]. A CF(1988) afirma que a educação é um direito de todos os membros da sociedade e um dever do Estado e da família. Visando o preparo do indivíduo para o exercício pleno da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Portanto, a Constituição atribuiu ao Estado a responsabilidade de garantir educação para todos os cidadãos (Brasil, 1988).

O Plano Nacional de Educação [PNE], instituído pela Lei 13.005/2014, estabeleceu metas ambiciosas para melhorar os indicadores educacionais no Brasil

ao longo de uma década. Entre as principais metas, destaca-se o combate ao analfabetismo e a ampliação do acesso à educação em todos os níveis, do fundamental ao superior. O PNE foi concebido como um instrumento fundamental para enfrentar os desafios educacionais do país e promover uma maior igualdade de oportunidades, especialmente em um cenário de acentuada disparidade regional nos indicadores de escolaridade (Brasil, 2020).

A educação é central tanto para o fortalecimento da democracia quanto para o progresso da nação. Países com maiores níveis de escolaridade têm maior capacidade de expansão produtiva, do ponto de vista econômico (Mankiw et al., 1992), e, do ponto de vista político, cidadãos mais conscientes dos seus direitos e deveres (Unesco, 2023). Da mesma forma que o acúmulo de capital físico na economia é o resultado de investimentos em infraestrutura e equipamentos, bons resultados educacionais são fruto de décadas de investimentos contínuos em educação. (Barros & Mendonça, 1997).

Nesse contexto, os índices de escolaridade dos eleitores brasileiros podem servir como uma métrica significativa para avaliar o progresso no campo educacional, considerando que a educação formal está diretamente associada à cidadania ativa e à capacidade crítica dos indivíduos. A análise da evolução da escolaridade dos eleitores permite um olhar abrangente sobre o impacto das políticas públicas implementadas durante a vigência do PNE, oferecendo subsídios para reflexões sobre as áreas que apresentaram maior ou menor progresso educacional.

2. OBJETIVOS

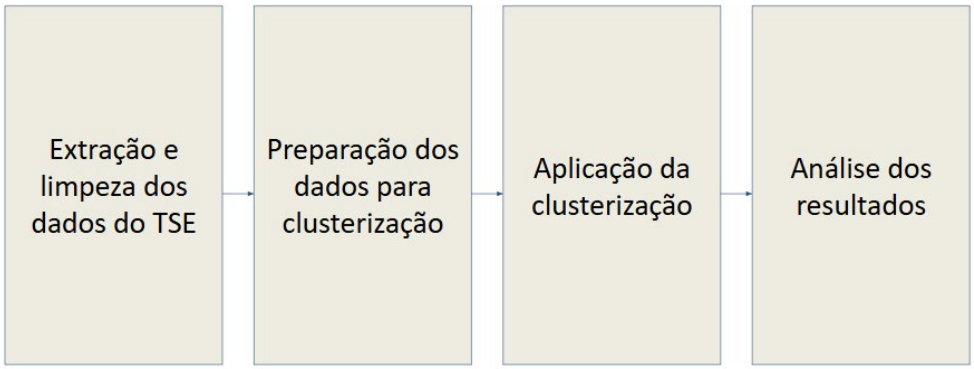
Este trabalho tem como objetivo avaliar o nível geral de variação educacional das unidades federativas brasileiras no período de implementação do Plano Nacional da Educação, de 2014 a 2024, a partir da análise das variações nos níveis de escolaridade com base em dados do perfil dos eleitores. O estudo busca identificar clusters de estados com variação nos níveis de escolaridade semelhantes entre si a fim de compreender padrões regionais de desempenho educacional, permitindo a comparação desses grupos entre si. Essa abordagem possibilita avaliar como os estados evoluíram em diferentes níveis de escolaridade, como analfabetismo, ensino fundamental e médio e ensino superior.

3. METODOLOGIA

Este estudo fundamentou-se na análise da escolaridade dos eleitores brasileiros, utilizando dados extraídos da base do Tribunal Superior Eleitoral [TSE]. Os dados abrangem os anos de 2014 e 2024, e forneceram as seguintes variáveis: analfabetismo; ensino fundamental completo; ensino fundamental incompleto; ensino médio completo; ensino médio incompleto; lê e escreve; superior completo; e superior incompleto. Essas variáveis representam diferentes níveis de instrução declarados pelos eleitores no momento do cadastramento eleitoral.

As etapas de desenvolvimento do trabalho estão descritas na Figura 1.

Figura 1 – Etapas Metodológicas do Trabalho



Fonte: Resultados originais da pesquisa

A primeira etapa do tratamento dos dados consistiu na limpeza e preparação dos mesmos. Ao baixar a tabela no Portal de Dados do TSE, ela é formada com o seguinte cabeçalho: SG_UF; Grau.escolaridade; ANO_ELEICAO; e Soma.de.QT_ELEITORES_PERFIL. Assim, cada linha era composta, respectivamente, pela sigla da unidade federativa, o grau de escolaridade declarado naquele ano de eleição e a quantidade de eleitores com aquele perfil.

Inicialmente, foram removidos registros associados à categoria NÃO INFORMADO, que poderiam distorcer as análises subsequentes. Em seguida, os dados foram filtrados para incluir apenas as informações referentes aos anos de 2014 e 2024. Para cada estado e ano, foi realizada a soma total de eleitores, com o objetivo de determinar a proporção de eleitores em cada nível de escolaridade. Essa proporção foi organizada em um formato largo (wide), facilitando a comparação entre os estados.

Na segunda etapa, foi calculada a diferença percentual entre os anos de 2014 e 2024 para cada nível de escolaridade em cada estado. Essa abordagem resultou em uma medida de variação educacional, permitindo uma visualização clara do progresso ao longo do período.

Na terceira etapa, para a extração de conhecimento da base de dados, foram aplicados dois métodos de clusterização: "K-means" e Hierárquico. A escolha desses métodos decorre da necessidade de identificar grupos de estados que apresentassem padrões semelhantes de evolução no nível geral educacional. A clusterização é uma técnica de análise multivariada que busca encontrar grupos de observações que sejam similares entre si e diferentes de outros grupos (Kaufman & Rousseeuw, 1990).

O método "K-means" foi inicialmente aplicado aos dados normalizados. O processo começou com a utilização do método do Elbow para determinar o número ideal de clusters. Após a definição do número de clusters, os dados foram agrupados de acordo com a técnica de "K-means", que busca minimizar a variação intra-cluster e maximizar a variação entre os clusters. Para validar a adequação da clusterização "K-means", foi realizado um teste de Silhouette. Este índice mede o quão bem cada ponto de dados se encaixa em seu cluster em comparação com outros clusters (Rousseeuw, 1987).

A clusterização hierárquica foi aplicada utilizando a medida de distância euclidiana e o método de complete linkage. Essa abordagem é particularmente útil quando se busca compreender a hierarquia dos dados e permite uma visualização clara por meio de dendrogramas. O método de encadeamento utilizado foi o que se mostrou mais efetivo na distribuição clara dos clusters em relação ao "single" e "average linkage", uma vez que minimiza a distância máxima entre os pontos de dados em diferentes clusters, proporcionando uma visualização mais coesa (Fávero e Belfiore, 2017). O dendrograma gerado ilustrou as relações de similaridade entre os estados, evidenciando como eles se agrupam de acordo com seus perfis educacionais. Assim como na análise "K-means", também foi realizado um teste de Silhouette para a clusterização hierárquica, a fim de avaliar a qualidade do agrupamento obtido.

Na quarta etapa, após a aplicação dos métodos de clusterização, foi realizada a Análise de Variância [ANOVA] para validar as diferenças observadas entre os clusters formados. A ANOVA verifica se existem diferenças estatisticamente significativas entre as médias dos grupos, possibilitando identificar quais variáveis influenciam e o seu potencial de influência na clusterização (Field, 2013).

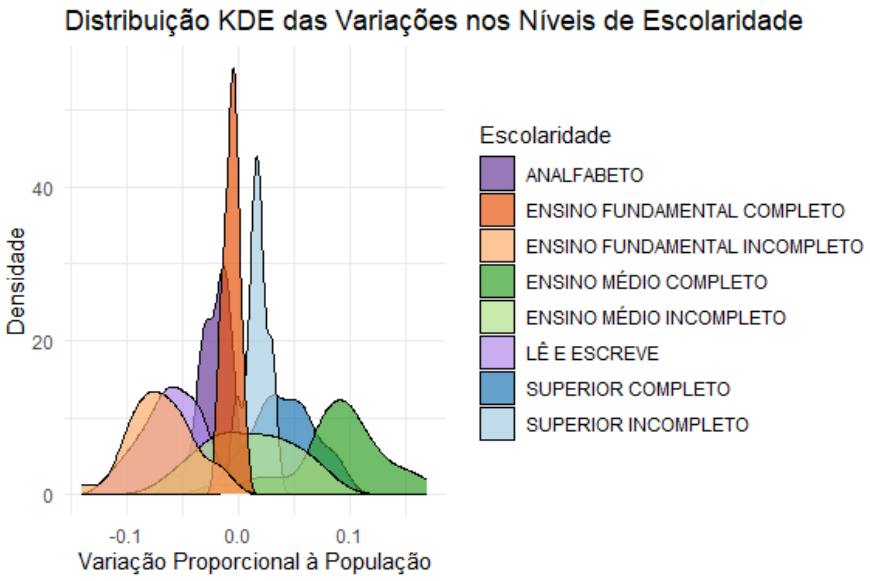
Para analisar as principais características de cada cluster foi realizada a análise das médias de variação do nível escolar. Para manipulação dos dados foi utilizado o software "R studio", sendo utilizados os seguintes pacotes: plotly, tidyverse, ggrepel, knitr, kableExtra, reshape2, PerformanceAnalytics, psych, Hmisc, readxl, cluster, factoextra e ggplot2.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Estatísticas descritivas das variações de escolaridade

A Figura 2 apresenta a distribuição KDE das variáveis de escolaridade, calculada com base nas diferenças ponderadas das taxas de escolaridade entre os anos de 2024 e 2014 nas Unidades da Federação (UFs). As diferenças ponderadas refletem a variação percentual na quantidade de eleitores por nível de escolaridade ao longo do período e são ponderadas pelo número total de eleitores em cada UF. Todas as variáveis apresentaram médias estatisticamente diferentes de zero.

Figura 2 – Distribuição KDE das Variações nos Níveis de Escolaridade



Fonte: Resultados originais da pesquisa

Os dados indicam que, ao longo do período analisado, houve uma redução nacional significativa na proporção de eleitores analfabetos nas Unidades da Federação. A média ponderada de -2,14% reflete essa redução, com a maior queda observada sendo de -5,97% e a menor de -0,35%. A proporção de eleitores com a escolaridade Lê e escreve caiu em -6,0%.

No caso do ensino fundamental completo, a média foi de -6,1% e o desvio padrão de 0,048%, sugerindo uma redução homogênea entre os estados na proporção de eleitores com esse nível de escolaridade completo entre 2014 e 2024. Já no caso dos eleitores que declararam possuir ensino fundamental incompleto, o número foi reduzido em -6,9%, representando o nível de escolaridade que mais diminuiu entre os eleitores brasileiros.

O ensino médio completo apresentou um crescimento significativo, com uma média ponderada de +8,94%, sendo o nível de escolaridade que mais cresceu entre os eleitores entre 2014 e 2024. A variação nesse nível de escolaridade apresentou o maior desvio padrão entre as escolaridades analisadas, indicando maior variação entre os estados. O percentual de eleitores que declararam possuir ensino médio incompleto aumentou em +1,0%

Em relação ao ensino superior completo, houve um crescimento de +4,16% na proporção de eleitores com esse nível de escolaridade. O ensino superior incompleto, com uma média ponderada de +1,64%, mostra um leve aumento.

Variações de escolaridade por unidades federativas

A análise das variações nas taxas de analfabetismo por Unidade da Federação (UF) permite observar o desempenho relativo das diferentes regiões brasileiras na redução desse indicador ao longo do período analisado. O ranking exibido na Figura 3 foi elaborado a partir das diferenças proporcionais registradas para cada estado, considerando a variação da proporção de pessoas classificadas como analfabetas.

Os dados indicam que o estado do Maranhão (MA) apresentou a maior redução relativa no analfabetismo, com uma variação de -0,0597, seguido por Acre (AC) (-0,0448), Piauí (PI) (-0,0345), Paraíba (PB) (-0,0343) e Pará (PA) (-0,0312). Esses estados compõem as cinco primeiras posições do ranking de variação negativa, indicando as maiores quedas proporcionais nas taxas de analfabetismo entre as UFs.

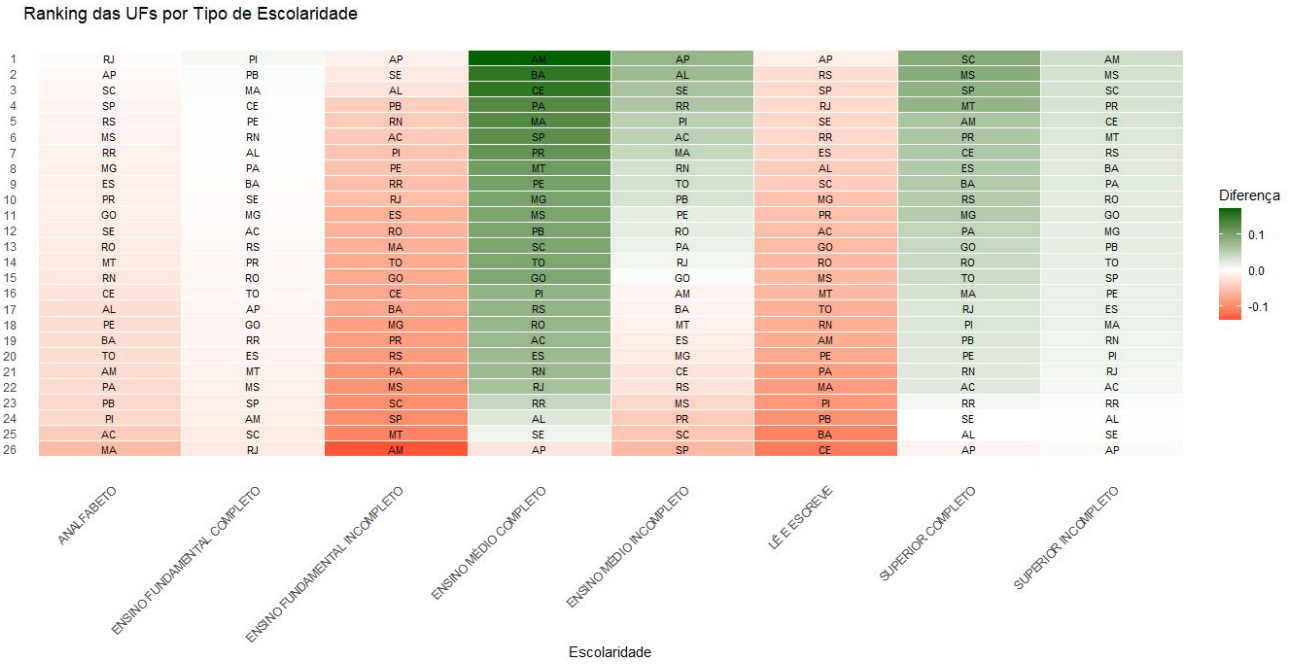
Na extremidade oposta do ranking, encontram-se os estados com menor variação relativa no período. O Rio de Janeiro (RJ) apresentou a menor redução, com uma variação de -0,0034, seguido por Amapá (AP) (-0,0044), Santa Catarina (SC) (-0,0065), São Paulo (SP) (-0,0090) e Rio Grande do Sul (RS) (-0,0096). Esses estados ocupam as últimas posições do ranking.

No total, 26 unidades federativas foram analisadas. Os valores negativos indicam redução na proporção de analfabetos, e os estados foram classificados com base na magnitude dessa variação, da maior para a menor redução. A distribuição das variações entre os estados permite comparações regionais e contribui para a compreensão das dinâmicas locais de mudança no indicador de analfabetismo.

A análise das variações na proporção de indivíduos com Ensino Fundamental Completo revela que apenas quatro unidades da federação apresentaram crescimento nesse indicador. Os maiores acréscimos ocorreram no Piauí (PI) (+0,0071), Paraíba (PB) (+0,0035), Maranhão (MA) (+0,0032) e Ceará (CE) (+0,0015), todos localizados na região Nordeste.

A partir do Pernambuco (PE), com variação de -0,0010, os demais estados apresentaram quedas na proporção de pessoas com Ensino Fundamental Completo. As variações negativas se intensificam ao longo do ranking, com destaque para Santa Catarina (SC) (-0,0180) e Rio de Janeiro (RJ) (-0,0185), que registraram as maiores reduções relativas.

Figura 3 – Variações educacionais por unidade federativa.



Fonte: Resultados originais da pesquisa.

Todas as unidades da federação apresentaram variações negativas na proporção de indivíduos com Ensino Fundamental Incompleto, indicando redução relativa nesse grupo educacional ao longo do período analisado. Os estados com menor variação negativa foram Amapá (AP) (-0,0133), Sergipe (SE) (-0,0191) e Alagoas (AL) (-0,0230).

Na sequência, aparecem estados como Paraíba (PB) (-0,0432), Rio Grande do Norte (RN) (-0,0466) e Acre (AC) (-0,0469), com reduções mais acentuadas. O grupo intermediário inclui estados como Rio de Janeiro (RJ) (-0,0572), Espírito Santo (ES) (-0,0668), Maranhão (MA) (-0,0690), Tocantins (TO) (-0,0732) e Goiás (GO) (-0,0741).

As maiores reduções proporcionais foram observadas em Amazonas (AM) (-0,1396), Mato Grosso (MT) (-0,1055) e São Paulo (SP) (-0,0999), posicionando-se nas últimas posições do ranking.

Para a escolaridade correspondente ao Ensino Médio Completo, observou-se variação positiva na maioria dos estados, com exceção do Amapá (AP), que registrou uma leve redução proporcional (-0,0217). Os maiores aumentos relativos ocorreram no Amazonas (AM) (0,1701), Bahia (BA) (0,1498) e Ceará (CE) (0,1490), que ocupam as primeiras posições do ranking.

Em seguida, aparecem estados como Pará (PA) (0,1270), Maranhão (MA) (0,1260) e São Paulo (SP) (0,1202), com variações superiores a 0,12. Os aumentos

também foram significativos em Paraná (PR) (0,1151), Mato Grosso (MT) (0,1065) e Pernambuco (PE) (0,1016).

Os estados com menores variações positivas foram Alagoas (AL) (0,0256), Sergipe (SE) (0,0112) e Amapá (AP), que, como mencionado, apresentou retração.

Para a escolaridade correspondente ao Ensino Médio Incompleto, observou-se variação positiva em diversos estados, com destaque para Amapá (AP), que apresentou a maior variação positiva (0,0770), seguido por Alagoas (AL) (0,0730) e Sergipe (SE) (0,0638). Outros estados como Roraima (RR) (0,0596) e Piauí (PI) (0,0491) também demonstraram variações consideráveis.

Na sequência, apareceram estados como Acre (AC) (0,0484), Maranhão (MA) (0,0420) e Rio Grande do Norte (RN) (0,0319), com valores positivos moderados. Já estados como São Paulo (SP) (-0,0614), Santa Catarina (SC) (-0,0497) e Paraná (PR) (-0,0465) apresentaram as maiores variações negativas, indicando uma redução proporcional significativa no número de pessoas com Ensino Médio Incompleto.

Para a escolaridade correspondente a Lê e Escreve, observou-se variação negativa em todos os estados. A maior variação negativa foi observada em Ceará (CE), com -0,1132, seguido por Bahia (BA) (-0,1069) e Paraíba (PB) (-0,0953). Outros estados como Piauí (PI) (-0,0898), Maranhão (MA) (-0,0875) e Pará (PA) (-0,0829) também apresentaram variações negativas significativas, indicando uma queda no número de pessoas que sabem ler e escrever.

A sequência de variações negativas continua com estados como Amazonas (AM) (-0,0723), Rio Grande do Norte (RN) (-0,0705) e Tocantins (TO) (-0,0697). Os estados com menores variações negativas incluem São Paulo (SP) (-0,0332), Rio de Janeiro (RJ) (-0,0333) e Rio Grande do Sul (RS) (-0,0297), que ainda apresentaram quedas, mas mais moderadas.

Para a escolaridade Superior Completo, as variações foram positivas em vários estados, destacando-se Santa Catarina (SC) com 0,0895, seguida de Mato Grosso do Sul (MS) com 0,0877, e São Paulo (SP) com 0,0821. Outros estados como Mato Grosso (MT) (0,0792) e Amazonas (AM) (0,0623) também apresentaram variações positivas consideráveis.

A variação positiva se manteve em estados como Paraná (PR) (0,0610) e Ceará (CE) (0,0576), entre outros. Estados como Espírito Santo (ES) (0,0566), Bahia (BA) (0,0561) e Rio Grande do Sul (RS) (0,0550) também mostraram variações positivas, embora menores, ainda destacando um aumento no número de pessoas com superior completo.

Por outro lado, as variações negativas foram mais concentradas em Alagoas (AL) (-0,0003) e Amapá (AP) (-0,0093), indicando uma pequena diminuição na proporção de pessoas com nível superior completo nesses estados. Sergipe (SE) (0,0001) também apresentou um valor muito próximo de zero.

Para a escolaridade Superior Incompleto, as variações positivas são evidentes em vários estados. Amazonas (AM) apresentou a maior variação com 0,0350, seguida por Mato Grosso do Sul (MS) com 0,0309 e Santa Catarina (SC) com 0,0305. Outros estados com variações positivas consideráveis incluem Paraná (PR) (0,0297), Ceará (CE) (0,0285) e Mato Grosso (MT) (0,0246).

Outros estados com aumento significativo na proporção de pessoas com ensino superior incompleto incluem Rio Grande do Sul (RS) (0,0220) e Bahia (BA) (0,0211).

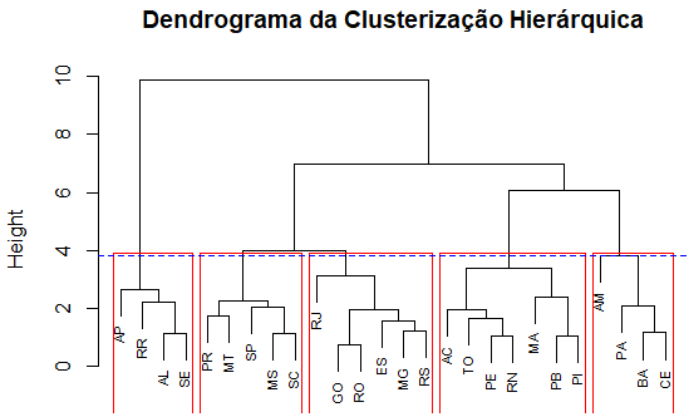
Por outro lado, as variações negativas aparecem em Alagoas (AL) (-0,0011), Sergipe (SE) (-0,0019) e Amapá (AP) (-0,0057), que mostram uma leve diminuição na proporção de pessoas com nível superior incompleto.

Resultados da clusterização hierárquica aglomerativa das diferenças ponderadas nas taxas de escolaridade (2014-2024)

A análise de clusterização foi aplicada com o objetivo de agrupar as Unidades da Federação (UFs) que apresentaram padrões de variação semelhantes nas variações dos níveis de escolaridade. Utilizando a técnica de clusterização hierárquica aglomerativa, com a distância euclidiana e o método de ligação complete linkage, os estados foram agrupados com base nas diferenças ponderadas para cada uma das variáveis de escolaridade entre os anos de 2014 e 2024.

Após a aplicação do Z-score para normalização dos resultados, foi gerada a matriz de dissimilaridade com base na distância euclidiana, que foi utilizada como input da aplicação do método hierárquico aglomerativo com complete linkage, gerando o dendograma da Figura 4:

Figura 4 – Dendograma da Clusterização Hierárquica



Fonte: Resultados originais da pesquisa

A altura de corte para a geração de cinco clusters foi de 3.821072. Essa técnica permitiu agrupar as Unidades da Federação (UFs) com base nas diferenças ponderadas da escolaridade entre os anos de 2014 e 2024, em 5 clusters.

Na Tabela 1 está disponível a análise de variância para as variáveis consideradas na clusterização. A partir da análise do p-valor, observa-se que todas as variáveis influenciaram na formação de pelo menos um cluster hierárquico, pois são estatisticamente significativas ao nível de 1%. Olhando para os valores de F-valor, as variações nos níveis de escolaridade "Superior Completo" e "Ensino Médio Incompleto" são as que mais impactam na distribuição dos estados entre os clusters. Já as variáveis "Analfabeto" e "Ensino Fundamental Completo", as com menor relevância para a distribuição.

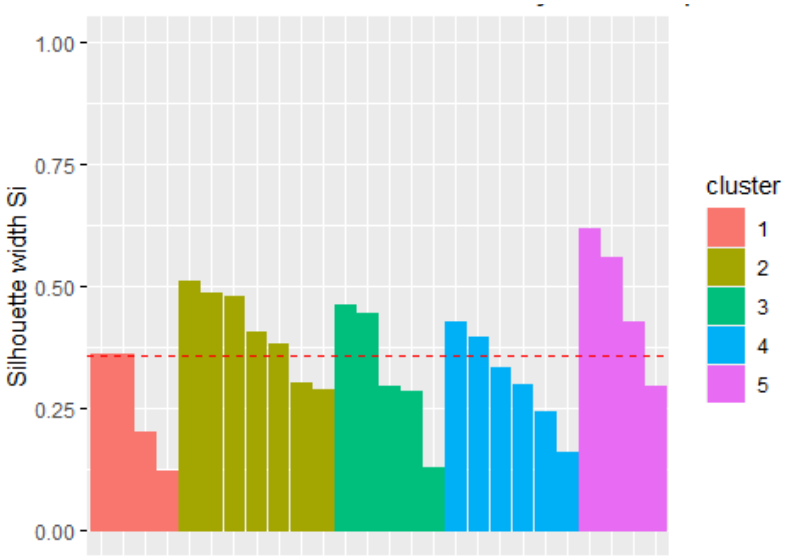
Tabela 1 – Testes ANOVA para cada variável

Variável	F_valor_hierarquico	p_valor_hierarquico
SUPERIOR COMPLETO	50,4577	0,0000000002
ENSINO MÉDIO INCOMPLETO	38,7621	0,0000000021
ENSINO MÉDIO COMPLETO	31,7317	0,0000000125
SUPERIOR INCOMPLETO	24,1450	0,0000001340
ENSINO FUNDAMENTAL INCOMPLETO	14,5163	0,0000078400
LÊ E ESCREVE	14,3308	0,0000086300
ANALFABETO	10,5553	0,0000755000
ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO	5,3548	0,0039207710

Fonte: Resultados originais da pesquisa

O teste de Silhouette aplicado a clusterização, Figura 5 a seguir, apresentou uma média 0,3571929. Isso sugere que alguns estados estão bem atribuídos aos seus clusters, enquanto outros podem estar perto da fronteira entre clusters, refletindo que a separação entre eles não é muito clara.

Figura 5 – Gráfico de Silhouette (Clusterização hierárquica)

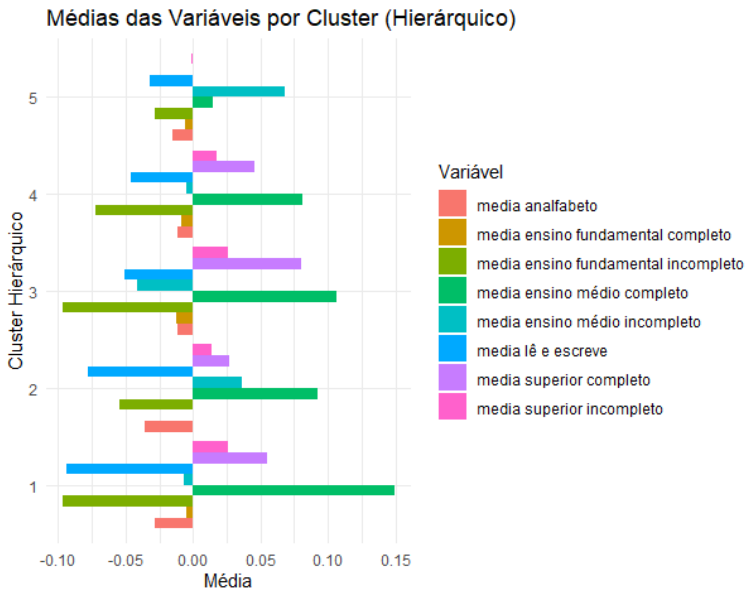


Fonte: Resultados originais da pesquisa

Com o intuito de comparação, também foi aplicada a clusterização "k-means", que apresentou média de 0.42583. Ambos os modelos de clusterização, apesar de Silhouette diferentes, geraram o mesmo número de clusters e a mesma divisão de estados entre clusters. Desse modo, considerando a proximidade do resultado dos testes e visando facilitar a apresentação dos resultados, foram apresentados os dados da clusterização hierárquica, pois a utilização de dendrogramas na clusterização hierárquica oferece uma visualização clara e intuitiva da formação dos clusters. Isso facilita a interpretação e compreensão das relações de similaridade entre os estados, permitindo identificar não apenas os grupos formados, mas também como esses grupos se relacionam entre si.

Para identificar o agrupamento dos clusters foi utilizada a técnica de análise das médias das variações de escolaridade em cada um deles, conforme mostra a Figura 6.

Figura 6 – Médias das Variáveis por Cluster (Hierárquico)



Fonte: Resultados originais da pesquisa

O Cluster 1 [AM, BA, CE, PA] é caracterizado por estados com um aumento expressivo de eleitores com Ensino Médio Completo (+14.90%), que é o maior entre os clusters. A redução na proporção de eleitores com a escolaridade Lê e escreve também é a maior entre os clusters, e a redução de eleitores analfabetos, a segunda maior. As melhorias no Ensino Superior Completo (+5.53%) também são positivas, representando o cluster com o segundo maior resultado neste nível de escolaridade.

O Cluster 2 [MA, PE, PB, TO, PI, AC, RN] é caracterizado por reduções substantivas em Analfabetismo (-3.63%), Lê e Escreve (-7.80%), assim como os estados do Cluster 1, mas diferencia-se por uma elevação na proporção de eleitores com Ensino Médio Incompleto (+3.57%). O incremento de eleitores com Ensino Superior Completo (+2.70%) e Ensino Superior Incompleto (+1.34%) apresentou um crescimento modesto, representando o segundo menor nesse nível.

O Cluster 3 [SP, PR, MT, MS, SC] é caracterizado pelo aumento expressivo na proporção de eleitores com Ensino Superior Completo (+7.99%), e na redução da proporção de pessoas com Ensino Médio Incompleto (-4.11%). O Ensino Médio Completo (+10.68%) também apresenta crescimento substancial – o segundo maior.

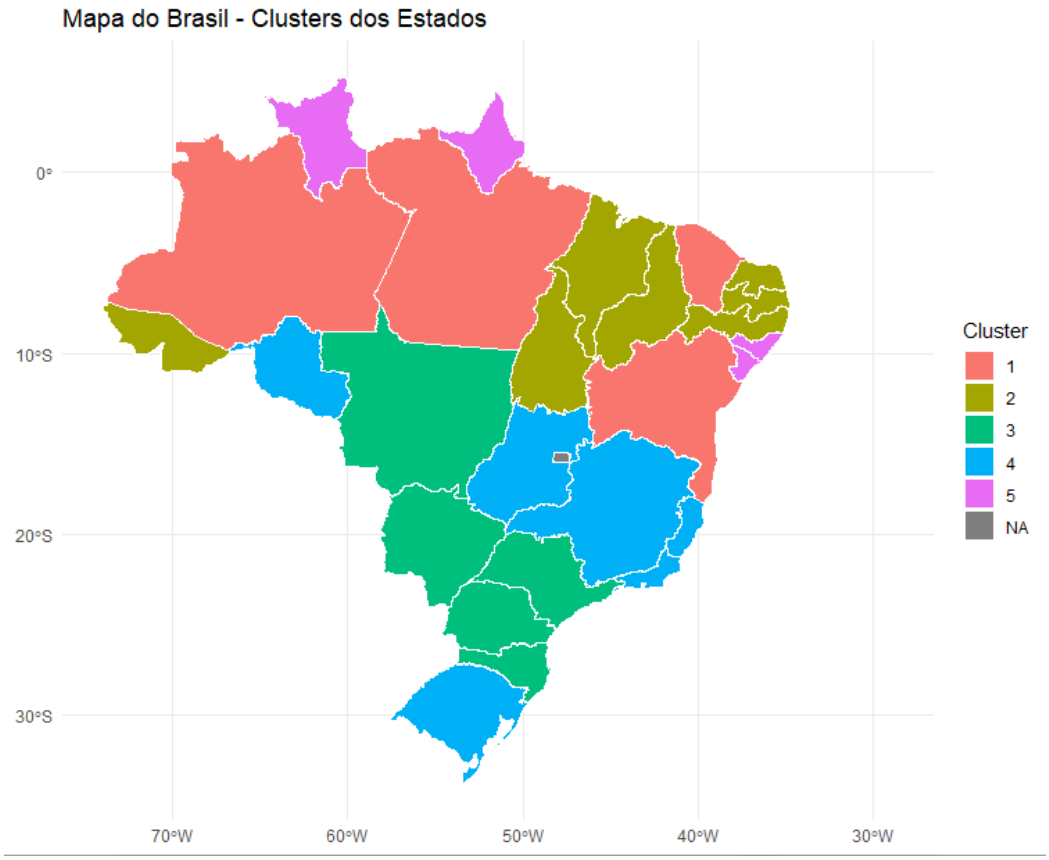
O Cluster 4 [MG, GO, RS, RO, ES, RJ] é caracterizado por um incremento mais modesto na proporção de eleitores com Ensino Médio Completo (+8.15%) e em Ensino Superior Completo (+4.55%).

O Cluster 5 [AP, AL, SE, RR] é caracterizado pelo menor incremento de eleitores com Ensino Médio Completo (+1.44%) e um aumento significativo de eleitores com Ensino Médio Incompleto (+6.84%). O cluster também é caracterizado por estados com pouco incremento de população com Ensino Superior Completo (-0.02%).

Análise regional

A Figura 7 mostra a distribuição dos estados entre os clusters gerados a partir da clusterização hierárquica plotados no mapa do Brasil.

Figura 7 – Distribuição das Unidades Federativas por Cluster



Fonte: Resultados originais da pesquisa

A partir da clusterização, podemos observar que, à exceção do estado de Rondônia, os estados da região norte e nordeste do Brasil, regiões com os maiores desafios educacionais da última década (Brasil, 2020), estão representados pelos clusters 1, 2 e 5.

Os estados do cluster 1 tiveram variações gerais nos níveis de escolaridade semelhantes aos estados do cluster 2, diferenciando-se basicamente pela diferença na escolaridade Ensino Médio Incompleto: enquanto o cluster 2 demonstrou um aumento na proporção de pessoas com essa escolaridade, o cluster 1 apresentou uma redução.

Os estados do cluster 5 apresentaram diferenças significativas nas variações de escolaridade em comparação aos outros estados da região norte e nordeste. Alagoas, Sergipe, Roraima e Amapá são estados que aparentam possuir maior dificuldade na melhoria dos níveis de escolaridade da sua população. Além de representarem o grupo de estados com o menor nível de incremento de pessoas com ensino superior completo ou incompleto, também apresentam os piores resultados no incremento de pessoas com ensino médio completo e o maior aumento de pessoas com ensino médio incompleto.

Um incremento significativo na proporção de eleitores com ensino médio incompleto pode representar um problema de evasão escolar nessa fase de ensino, na qual muitos jovens podem já ser responsáveis por trabalhar e incrementar a renda familiar e, assim, acabam abrindo mão dos estudos (Brasil, 2020).

Rondônia é o único estado do eixo norte e nordeste que não entrou para os clusters 1, 2 ou 5. Na análise, o estado foi agrupado junto a Minas Gerais, Goiás, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Rio de Janeiro no cluster 4. O fato é explicado por que o estado apresentou resultados semelhantes aos desses estados nas variações de Ensino Superior Completo e Ensino Médio Completo.

Os estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste foram representados essencialmente pelos clusters 3 e 4. Essas regiões apresentavam melhores índices educacionais no início da vigência do PNE, se comparadas às regiões Norte e Nordeste (Brasil, 2020).

A análise das médias por cluster mostra que o Cluster 3 foi o que obteve maior incremento médio de população com Ensino Superior Completo (+8%) e Incompleto (+2,6%). Composto por Santa Catarina (+8,9%), Mato Grosso do Sul (+8,7%), São Paulo (+8,2%) e Mato Grosso (+7,9%), que são os estados que mais avançaram no nível de escolaridade. O cluster 3 também apresentou reduções percentuais baixas nos níveis de analfabetismo, o que pode ocorrer por esses estados já apresentarem níveis elevados de alfabetização no início do período de análise.

5. CONCLUSÃO

Este estudo analisou as variações educacionais entre as unidades federativas brasileiras durante a vigência do Plano Nacional de Educação (2014-2024), com o objetivo de identificar padrões regionais de evolução escolar por meio da clusterização hierárquica. A abordagem adotada permitiu agrupar os estados em cinco clusters distintos, facilitando a compreensão das dinâmicas educacionais e das desigualdades no acesso e conclusão dos diferentes níveis de ensino.

Os resultados revelaram um possível aumento da desigualdade educacional entre as regiões brasileiras. Enquanto estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste demonstraram avanços na conclusão do ensino médio e superior, algumas unidades da Federação do Norte e Nordeste ainda enfrentam desafios significativos, como altas taxas de evasão escolar e um crescimento mais lento na qualificação educacional da população. Destacaram-se positivamente Amazonas, Bahia, Ceará e Pará, que apresentaram as melhores variações de escolaridade na região Norte-Nordeste, reduzindo os níveis de analfabetismo e aumentando a proporção de eleitores com ensino médio e superior completos. Em contrapartida, Alagoas, Amapá, Roraima e Sergipe registraram os piores resultados, tanto na conclusão do ensino básico quanto na ampliação do ensino superior.

Para trabalhos futuros, recomenda-se a ampliação da análise considerando bases de dados complementares, como o Ranking de Competitividade do Centro de Liderança Pública, além do refinamento metodológico para capturar possíveis limitações dos dados eleitorais, como a atualização cadastral e a mobilidade populacional. Esses achados reforçam a necessidade de estudos contínuos e aprofundados para avaliar o impacto das políticas educacionais e reduzir as disparidades regionais no Brasil.

6. Referências

1. Barros, R. P. de; Mendonça, R. Investimentos em educação e a distribuição de renda no Brasil. Ipea Texto para Discussão, n. 555, 1997.
2. Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
3. Brasil. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 29 set. 2024.
4. Brasil. Ministério da Educação. Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: MEC, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pne. Acesso em: 7 out. 2024.
5. Everitt, B. S.; Lander, J. J.; Levene, H. Cluster analysis. 5. ed. Wiley, 2011.
6. Fávero, L. P.; Belfiore, P. P. Análise de dados: Modelagem multivariada para tomada de decisão. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.
7. Field, A. Discovering statistics using IBM SPSS statistics. 4. ed. Sage, 2013.
8. IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.
9. Jain, A. K. Data clustering: 50 years beyond "K-means". Pattern Recognition Letters, v. 31, n. 8, p. 651-666, 2010.
10. Rousseeuw, P. J. Silhouettes: A graphical aid to the interpretation and validation of cluster analysis. Journal of Computational and Applied Mathematics, v. 20, p. 53-65, 1987.
11. TSE. Base de dados dos eleitores. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao/home. Acesso em: 29 set. 2024.
12. UNESCO. Relatório global de monitoramento da educação - 2023. Paris: UNESCO, 2023.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Avaliação de desempenho dos programas do Plano Plurianual (PPA): como a ciência de dados potencializa a identificação dos avanços e oportunidades de melhoria na implementação de políticas públicas

- **Antonio Marcos Barreto Silva**
  Seplan/Ba/Brasil
  antoniomarcosbarreto@seplan.ba.gov.br
- **Lenaldo Azevedo dos Santos**
  Seplan/Ba/Brasil
  lenaldo.santos@seplan.ba.gov.br
- **Guillermo Javier Pedreira Etkin**
  Seplan/Ba/Brasil
  guillermoetkin@seplan.ba.gov.br

Resumo

O artigo apresenta uma avaliação de desempenho dos programas do Plano Plurianual (PPA). Essa avaliação foi desenvolvida com suporte do *software R* e utiliza uma metodologia que considera tanto o esforço despendido quanto os resultados alcançados pelos programas com base nos dados do monitoramento dos programas. Na dimensão do esforço, o foco é no desempenho dos indicadores operacionais financeiros e na execução física das ações orçamentárias que estão previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Por outro lado, na dimensão dos resultados, a metodologia foca em analisar a eficácia das metas definidas nos indicadores táticos, além da efetividade observada por meio dos indicadores estratégicos do PPA. Assim, esta metodologia promove uma integração entre os instrumentos de planejamento representados pelo PPA e pela LOA. Deste modo, foi estabelecido o Indicador Sintético de Desempenho dos Programas (ISDP), composto pelo conjunto de indicadores específicos correspondentes às dimensões de análise a ele associadas. No cálculo do ISDP, os indicadores são ponderados da seguinte forma: atribui-se um peso de 0,4 aos indicadores estratégicos, 0,3 aos indicadores táticos, 0,2 aos indicadores de execução física e 0,1 aos indicadores financeiros. Utilizando o software R como ferramenta da ciência de dados, as informações são processadas para classificar o desempenho dos programas segundo o ISDP. Cada programa foi avaliado atribuindo-se um conceito e seus componentes foram estratificados de acordo com esse desempenho, identificando avanços, se o desempenho for maior que 70%, ou oportunidade de melhoria, caso o desempenho seja menor ou igual a esse patamar. O artigo evidencia que dos 47 programas do PPA avaliado, dois alcançaram desempenho ótimo, 14 tiveram um bom desempenho,

16 apresentaram desempenho regular, 14 tiveram desempenho baixo e um registrou desempenho muito baixo. As oportunidades de melhoria foram identificadas em 74 indicadores estratégicos, 311 indicadores táticos e 787 indicadores operacionais relacionados aos programas avaliados. O entendimento desse desempenho tem o objetivo de contribuir para o aprimoramento do planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas e fornecer subsídios para o processo de tomada de decisão.

Palavras-chave: Avaliação de Programas; Monitoramento; Políticas Públicas; Ciência de Dados; S*oftware R*.

1. INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual – PPA é o instrumento de planejamento público, previsto no artigo 165 da Constituição Federal, que contém as diretrizes, objetivos e metas da administração pública de forma regionalizada para um período de quatro anos, materializados por meio das ações governamentais. As leis que instituem o PPA, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais devem observar os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas, devendo a Administração Pública divulgar o objeto a ser avaliado e os resultados alcançados (BRASIL, 1988, art. 37, § 3º). Assim, avaliar o desempenho dos programas do PPA resulta num conjunto de informações qualificadas, que subsidiam a gestão e a tomada de decisão, aprimoram a execução e propiciam o alcance dos resultados pretendidos, além de retroalimentar o Ciclo do Planejamento. Nesta perspectiva, a avaliação também se configura como instrumento de gestão estratégica.

A avaliação de desempenho dos programas de governo do PPA Participativo 2024-2027, instituído pela Lei nº 14.647, de 26 de dezembro de 2023, consiste na apreciação sistemática e objetiva que considera tanto o esforço despendido quanto os resultados alcançados pelos programas. Na dimensão do esforço, o foco é no desempenho dos indicadores operacionais financeiros e na execução física das ações orçamentárias que estão previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Por outro lado, na dimensão dos resultados, a metodologia foca em analisar a eficácia das metas definidas nos indicadores táticos, além da efetividade observada por meio dos indicadores estratégicos do PPA. Assim, esta metodologia promove uma integração entre os instrumentos de planejamento representados pelo PPA e pela LOA.

O processo de avaliação requer o pleno funcionamento do processo de monitoramento, que deve contar com informações robustas e confiáveis. Além disso, depende de sistemas e técnicas capazes de coletar, armazenar e processar grandes volumes de dados. Nesse contexto, a aplicação desse modelo de avaliação foi viabilizada pela existência do sistema Fiplan, uma ferramenta tecnológica que sustenta os processos de monitoramento e avaliação no âmbito do governo do estado da Bahia. Ademais, foram utilizadas técnicas de ciência de dados, com o suporte do *software* livre *R* e da linguagem *Rmarkdown*, para o tratamento, classificação e geração dos relatórios. Desse modo, cada programa foi avaliado atribuindo-se um conceito e seus componentes foram estratificados de acordo com esse desempenho, identificando avanços, se o desempenho for maior que 70%, ou oportunidade de melhoria, caso o desempenho seja menor ou igual a esse patamar.

A avaliação de desempenho dos programas é fundamental para mensurar o progresso e a efetividade das ações e projetos implementados. Nesse processo, é imprescindível apresentar de forma clara e detalhada os avanços encontrados nos componentes desses programas. Primeiramente, é importante ressaltar que a apresentação dos avanços revela não apenas o êxito das iniciativas, mas também fornece subsídios para identificar práticas/motivos que podem ser replicadas em outras ações governamentais. Dessa forma, ao destacar os resultados obtidos, é possível promover a disseminação do conhecimento e contribuir para o aprimoramento das políticas públicas. Além disso, a apresentação dos avanços permite que gestores e tomadores de decisão tenham uma visão clara dos resultados alcançados em relação às metas estabelecidas. Essas informações são fundamentais para aprimorar a gestão, tomar decisões embasadas em dados concretos e promover a eficiência na alocação de recursos.

Por outro lado, é de suma importância destacar as oportunidades de melhoria identificadas na execução dos programas. Esse destaque proporciona uma visão mais abrangente e realista da efetividade das ações e projetos implementados, permitindo, assim, um aprimoramento contínuo no planejamento e execução das políticas públicas. Através da identificação dessas oportunidades de melhoria, é

possível corrigir possíveis desvios e falhas no processo de execução do PPA, garantindo maior eficiência e eficácia na aplicação dos recursos. Além disso, o destaque dessas oportunidades de melhoria estimula a transparência e a prestação de contas, demonstrando a preocupação em garantir que o PPA atinja seus objetivos de forma mais efetiva. Ao destacar as oportunidades de melhoria, também é possível que os gestores e responsáveis pela execução dos programas tomem conhecimento dessas lacunas e possam propor soluções e ações corretivas adequadas. Isso contribui para aprimorar a qualidade da execução, promovendo um ciclo virtuoso de aprendizado e aperfeiçoamento contínuo.

2. OBJETIVOS

Os objetivos deste artigo são:

a) avaliar o desempenho dos programas do Plano Plurianual (PPA) usando uma metodologia que integra esforços despendidos e resultados alcançados, com base nos dados de monitoramento;
b) desenvolver e aplicar o Indicador Sintético de Desempenho dos Programas (ISDP) para classificar o desempenho dos programas, atribuindo conceitos e estratificando componentes de acordo com seu desempenho;
c) demonstrar como estabelecer parâmetros para facilitar a classificação dos componentes avaliativos e, por meio da ciência de dados, identificar avanços e oportunidades de melhoria nos programas do PPA com base nos indicadores estratégicos, táticos e operacionais;
d) contribuir para o aprimoramento do planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas, fornecendo subsídios para o processo de tomada de decisão.

3. METODOLOGIA

O estudo em questão trata de uma pesquisa explicativa que visa examinar os fatores observados no processo de avaliação de desempenho dos programas do PPA do Governo do Estado da Bahia. A coordenação do processo de avaliação está a cargo da Secretaria do Planejamento do Estado (Seplan) e é realizado de maneira participativa com outras Secretarias de Estado.

De acordo com Gil (2007, p.45), a pesquisa explicativa tem como foco descrever os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos, além de estabelecer relações entre variáveis distintas.

A avaliação dos programas baseia-se em uma abordagem metodológica que contempla duas dimensões principais: esforço e resultado. A dimensão Esforço diz respeito à execução dos processos, projetos e planos de ação conforme o que foi previamente estabelecido. Por outro lado, a dimensão Resultado divide-se em três aspectos: a) eficiência, que analisa a relação entre os serviços ou produtos gerados (*outputs*) e os recursos utilizados, geralmente avaliados em termos de custos ou produtividade; b) eficácia, que considera a quantidade e a qualidade dos produtos e serviços entregues aos usuários, assegurando sua conformidade com o planejamento; e c) efetividade, que refere-se aos impactos resultantes dos produtos, serviços, processos ou projetos, relacionando-se ao grau de satisfação dos beneficiários e ao valor agregado proporcionado (BRASIL, 2009).

Os dados e informações estão organizados de acordo com a estrutura do PPA do Estado da Bahia, que inclui Eixos, Programas Temáticos, Indicadores de Programa, Compromissos, Indicadores de Compromisso e Iniciativas. Nessa estrutura, o Eixo desempenha o papel de integrar os programas temáticos ao planejamento de longo prazo do governo. Os Programas Temáticos consistem em um conjunto articulado de ações governamentais voltadas para abordar questões específicas dentro de uma área de política pública setorial. Os Indicadores de Programa são métricas utilizadas para avaliar o desempenho desses programas temáticos. De forma similar, os Indicadores de Compromisso são empregados para medir o desempenho dos Compromissos assumidos. Por fim, as Iniciativas são ações governamentais fundamentais para a execução dos Compromissos, alinhadas com as Ações Orçamentárias estabelecidas na Lei Orçamentária Anual (LOA) (BAHIA, 2023).

Desse modo, para mensurar a efetividade observada por meio dos indicadores estratégicos do PPA, foram utilizados os indicadores de programa. Além disso, para medir a eficácia, foram considerados os indicadores táticos denominados como indicadores de compromisso, formando assim a dimensão "Resultado". Já na dimensão "Esforço", foram considerados os indicadores operacionais financeiros e os indicadores da execução física das ações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Essas duas dimensões conectam os resultados do PPA à execução da LOA (BAHIA, 2023).

As análises realizadas na avaliação utilizam método misto (qualitativo e quantitativo), fundamentando-se em dados coletados das secretarias executoras dos programas durante o monitoramento, por meio do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado (Fiplan) (BAHIA, 2023).

Os dados quantitativos referem-se às informações relevantes sobre a execução orçamentário-financeira e física das ações orçamentárias, incluindo dados sobre o planejamento e a apuração das metas dos indicadores de compromisso, além da apuração dos indicadores de programa. Por sua vez, os dados qualitativos também são provenientes do Sistema Fiplan e incluem relatos sobre as iniciativas dos programas, as justificativas para a evolução das metas dos indicadores de compromisso, os motivos para a evolução dos indicadores de programa e os fatores que explicam as discrepâncias entre a execução orçamentário-financeira e física das ações orçamentárias.

As pesquisas qualitativas buscam elucidar as razões dos fenômenos, interpretando significados e contextos. Em contrapartida, as quantitativas fundamentam-se no raciocínio dedutivo e na mensuração de características observáveis. A combinação dessas abordagens (método misto) amplia a compreensão do objeto de estudo, gerando mais subsídios que a aplicação isolada de cada método (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009).

A metodologia possibilita a análise individual de cada componente do programa PPA, bem como uma análise agregada, de acordo com as dimensões estabelecidas. Neste sentido, o Quadro 1 a seguir apresenta as categorias analíticas utilizadas na avaliação de desempenho dos programas do PPA, nas dimensões Resultado e Esforço. Deste modo, foi estabelecido o Indicador Sintético de Desempenho dos Programas (ISDP), composto pelo conjunto de indicadores específicos correspondentes às dimensões de análise a ele associadas (BAHIA, 2024).

Quadro 1 – Indicadores de Desempenho dos Programas do PPA Participativo 2024-2027

Nº	Indicadores	Dimensão
1	Índice de evolução dos indicadores de programa	• Efetividade
2	Índice de eficácia dos indicadores de compromisso	• Eficácia
3	Índice de execução orçamentário-financeira	• Execução
4	Índice de execução física	• Eficácia • Execução
5	Indicador sintético de desempenho dos programas - ISDP	• Eficácia • Eficiência • Efetividade • Execução

Fonte: Diretoria de Avaliação e Pesquisa de Políticas Públicas (DAPP)/Superintendência de Gestão Estratégica (SGE)/Secretaria do Planejamento (Seplan), 2024.

a) Índice de evolução dos indicadores de programa (IEIP)

O indicador de programa é um componente do programa do PPA que inclui uma descrição do fenômeno avaliado, um valor de referência, uma polaridade definida e a capacidade de ser medido anualmente. É avaliado em função da sua evolução em relação a linha de base do valor de referência. Assim, uma vez apurado, a sua evolução é demonstrada em função da sua polaridade, da seguinte forma, vide Quadro 2:

I) evolução positiva, valor apurado no sentido da sua polaridade, assumindo valor "+1";
II) evolução negativa, valor apurado no sentido contrário à sua polaridade, assumindo valor "-1"; ou
III) evolução nula, valor apurado igual ao de referência, assumindo valor "0".

O quadro a seguir apresenta as diferentes situações da evolução do indicador de programa e respectivos valores.

Quadro 2 – Conceito da Evolução do Indicador

Polaridade do indicador	Sentido da apuração	Evolução do indicador	Conceito da evolução
POSITIVA	Crescente	Positiva	+1
	Decrescente	Negativa	-1
	Constante	Nula	0
NEGATIVA	Crescente	Negativa	-1
	Decrescente	Positiva	+1
	Constante	Nula	0

Fonte: DAPP/SGE/Seplan, 2024.

Nas situações de indisponibilidade dos dados no período estabelecido, a apuração do indicador é considerada inexistente e o indicador de programa é considerado não válido para o cálculo da evolução, entretanto é computado no quantitativo total de indicadores.

Visando qualificar as informações obtidas na apuração, a evolução do indicador de programa deverá ser explicada a partir da indicação do principal motivo que influenciou ou justificou seu comportamento no exercício de análise, segundo os parâmetros descritos no Fiplan, desdobrados em Evolução Positiva e Evolução Negativa ou Nula.

Com base nos conceitos da evolução é calculado o somatório por categoria e o percentual da evolução dos indicadores de programa, conforme a seguir:

$$IEIP = \left(\frac{\sum IPp_i}{\sum IP_i} x100\right)$$ onde: IPp_i é a quantidade de indicadores de programa com evolução positiva do programa i, que assume valor +1; IP_i é a quantidade de indicadores do programa ***i***, no exercício.

b) Índice de eficácia dos indicadores de compromisso (IEIC)

O indicador de compromisso é um componente do programa do PPA que inclui uma descrição do fenômeno avaliado, um valor de referência, uma polaridade definida, uma meta anual e quadrienal e a capacidade de ser medido anualmente. A eficácia do indicador de compromisso (EIC) compreende a verificação, a cada exercício do PPA, do percentual na relação entre o valor apurado e o valor da meta anual do indicador de compromisso, cujos cálculos deverão considerar o que segue:

Visando qualificar as informações obtidas na apuração, a eficácia do Indicador de Compromisso deverá ser explicada a partir da indicação do principal motivo que influenciou ou justificou seu comportamento no exercício de análise, segundo os parâmetros descritos no Fiplan, desdobrados em Motivos da Superação e Motivos do não Atingimento.

Após os cálculos da eficácia das metas dos indicadores de compromisso, os resultados são agrupados por faixas de desempenho, conforme o Quadro 3 a seguir.

$$EIC = \left(\frac{VAIC_i}{VPIC_i} x100\right)$$ onde: $VAIC_i$ é o valor apurado do indicador de compromisso do programa ***i***; $VPIC_i$ é o valor da meta anual para o indicador de compromisso do programa ***i***, no exercício.

Quadro 3 – Conceitos das faixas de desempenho dos indicadores de compromisso

Conceitos associados	Grau de Eficácia ()	Faixas (%)
Muito Baixo	1	
Baixo	2	
Regular	3	
Bom	4	
Ótimo	5	

Fonte: DAPP/SGE/Seplan, 2024.

Na sequência, calcula-se o Índice de eficácia dos indicadores de compromisso (IEIC) que expressa a eficácia do conjunto de indicadores do compromisso do programa, em valores normalizados, que variam de 0 a 1.

$$IEIC = \left(\frac{\left(\frac{\sum G_{EIC_i}}{5 * QIC_i} \right) - mínimo}{máximo - mínimo} \right)$$ onde: G_{EIC_i} é o grau de eficácia do indicador de compromisso do programa i podendo assumir valores de 1 a 5; QIC_i é a quantidade de indicadores de compromisso do programa ***i***, no exercício, multiplicado pela quantidade de faixas.

Destaca-se que na análise desagregada do EIC, quando não estiver incluído no ISDP, estabelece-se um limite máximo de 130% para classificação no conceito de Ótimo. Valores acima desse limite levam a classificação do desempenho do indicador de compromisso como indeterminado devido à não conformidade na definição da sua meta anual

Nas situações de indisponibilidade dos dados no período estabelecido, a apuração do indicador é considerada inexistente e o indicador de compromisso é considerado não válido para o cálculo do desempenho, entretanto é computado no quantitativo total de indicadores.

c) Índice de execução orçamentário-financeira (IEOF) e o Índice de execução física (IEF)

A ação orçamentária é um elemento da Lei Orçamentária Anual (LOA) que se integra às iniciativas do Plano Plurianual (PPA). Ela abrange uma descrição do bem ou serviço a ser fornecido, a dotação orçamentária com os valores orçados, empenhados e liquidados, bem como a quantidade programada e concluída do bem ou serviço. Além disso, identifica o público beneficiário e a localização municipal e territorial.

O índice de execução orçamentário-financeira (IEOF) é o percentual de execução orçamentário-financeira das ações orçamentárias do programa que considera o valor liquidado em relação ao orçado final do exercício. É obtido da seguinte forma:

$$IEOF = \frac{\sum VL_i}{\sum VO_i} \; x100$$ onde: VL_i é o valor liquidado, em reais, na ação orçamentária do programa ***i***; VO_i é o valor orçado na ação orçamentária do programa ***i***, no exercício.

Já o Índice de Execução Física (IEF) é a média do percentual de execução física das ações orçamentárias, obtido considerando a quantidade programada no

orçamento anual concluída em relação a quantidade final programada no orçamento. É obtido da seguinte forma:

$$\text{EF} = \frac{\sum FC_i}{\sum FP_i} x100$$ onde: FC_{i} é a quantidade física concluída e entregue na ação orçamentária do programa $\boldsymbol{i}$; FP_{i} é a quantidade programada na ação orçamentária do programa $\boldsymbol{i}$, no exercício.

$$IEF = \frac{\sum(EF)}{n}$$, em que n é total de ações orçamentárias do programa $\boldsymbol{i}$.

Na análise qualitativa desses dois índices são considerados os conceitos conforme o Quadro 4.

Quadro 4 – Conceitos e Faixas do IEOF e IEF

CONCEITO	FAIXAS
Muito Baixo	$IE \leq 30$
Baixo	$30 < IE \leq 50$
Regular	$50 < IE \leq 70$
Bom	$70 < IE \leq 90$
Ótimo	$IE > 90$

Fonte: DAPP/SGE/Seplan, 2024.

d) Indicador sintético de desempenho dos programas (ISDP)

O Indicador sintético de desempenho dos programas (ISDP) é composto pelos quatro índices anteriores, correspondentes às dimensões de análise a ele associadas, cujo cálculo é atribuído uma ponderação (ou peso) a cada um dos índices específicos, em razão das respectivas representatividades, ou seja:

ISDP = 0,4 IEIP *+ 0,3* IEIC *+ 0,1* IEOF *+ 0,2* IEF.

Da mesma forma, na análise do ISDP, foi atribuído um grau de desempenho, cujas escalas estão apresentadas no Quadro 5 a seguir.

IV) peso 0,7 para indicadores associados à dimensão Resultado (Índice de evolução dos indicadores de programa (IEIP) e o Índice de eficácia dos indicadores de compromisso (IEIC));

V) e peso 0,3 para o indicador relacionado à dimensão Esforço (Índice de execução orçamentário-financeira (IEOF) e o Índice de execução física (IEF)). A fórmula do ISDP explicita essas relações.

ISDP = 0,4 IEIP *+ 0,3* IEIC *+ 0,1* IEOF *+ 0,2* IEF.

Quadro 5 – Escalas de desempenho do ISDP

Muito Baixo	Baixo	Regular	Bom	Ótimo
ISDP ≤ 30	30 < ISDP ≤ 50	50< ISDP ≤ 70	70 < ISDP ≤ 90	ISDP > 90

Fonte: DAPP/SGE/Seplan, 2024.

e) Análise dos Dados do Monitoramento

Com base nos parâmetros mencionados acima, a atribuição dos conceitos permite classificar e agrupar os componentes dos programas, facilitando a identificação de avanços e oportunidades de melhoria. Assim, utilizando esses parâmetros, foram elaborados scripts na linguagem R com *Rmarkdown* e *Power BI* para classificação e visualização dos dados. Esses scripts foram desenvolvidos com o objetivo de oferecer uma visão clara e estruturada dos dados dos programas e seus componentes. Cada programa foi avaliado conforme os conceitos, e seus componentes foram estratificados de acordo com seu desempenho. Considerou-se um desempenho superior a 70% como um avanço, enquanto desempenho igual ou inferior a esse patamar foi classificado como uma oportunidade de melhoria.

O conjunto de dados utilizado neste estudo foi obtido do sistema Fiplan e processado no *software R* e *Power BI*. Esses dados correspondem ao ano de 2024 e cobrem o primeiro ano de implementação dos 47 programas do PPA, incluindo:

f) informações detalhadas sobre a execução orçamentária, financeira e física de 1.177 ações orçamentárias, identificando elementos como o programa, órgão responsável, compromisso, iniciativa, ação orçamentária, valor orçado, valor empenhado, valor liquidado, quantidade física programada e concluída, o público beneficiário e a localização municipal e territorial;
g) dados relativos à apuração dos 543 indicadores de compromisso, detalhando o programa, órgão responsável, compromisso, iniciativa, indicador de compromisso e seus atributos como valor de referência, polaridade, valor da meta anual, valor da meta quadrienal, valor apurado no ano e explicação para a evolução da meta;
h) dados sobre a apuração dos 154 indicadores de programa, especificando o programa, órgão responsável e os componentes do indicador de programa, como valor de referência, polaridade, valor apurado no ano e justificativa para a evolução.

O processo se iniciou com a criação de uma sistemática que reúne informações detalhadas sobre cada programa. Em seguida, foi apresentado o Índice de Desempenho de Programas (ISDP) para cada um deles. Para facilitar a análise, foi elaborado um quadro que detalha o desempenho dos indicadores de programa, permitindo compreender melhor o comportamento desses indicadores e a relação com os fatores que influenciam sua evolução.

Na etapa subsequente, os indicadores de compromisso foram apresentados tanto de forma agregada quanto desagregada, com as explicações que justificam seu desempenho. Da mesma forma, os dados referentes às ações orçamentárias foram processados para destacar o desempenho de acordo com as métricas estabelecidas.

Por fim, para cada um dos componentes analisados — indicadores de programas, indicadores de compromisso e indicadores de execução orçamentária, tanto financeira quanto física — foram feitas estratificações para identificar avanços e oportunidades de melhoria. Essa abordagem metódica permite uma análise mais profunda e abrangente dos dados, facilitando a identificação de situações que necessitam de atenção.

A disseminação desses resultados ocorre por meio da criação e publicação do Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA e do Boletim Avanços e Oportunidades de Melhoria, os quais são disponibilizados no site da Secretaria do Planejamento do Estado.

O Boletim Avanços e Oportunidades de Melhoria desenvolvido em *Power BI*, apresenta de forma sintética e dinâmica as informações e análises compreendidas no Relatório de Avaliação de Desempenho dos Programas do PPA, com os mesmos parâmetros metodológicos.

O Boletim apresenta seis seções analíticas compreendidas em uma avaliação global do PPA baseada no Índice Sintético de Desempenho de Programas (ISDP), na avaliação dos Índices que compõe o ISDP, avaliação dos Indicadores de Programa, dos Indicadores de Compromisso, da Execução orçamentário-financeira e física e a análise do Desempenho Territorial. Em cada uma delas é apresentado uma análise sintética dos componentes avaliados, servindo como insights para a compreensão das informações que estão apresentados em gráficos, mapas e tabelas.

Na avaliação global é apresentado, graficamente, o desempenho dos Programas e do PPA de acordo com as métricas do ISDP. Nesta seção, é aportada uma síntese do desempenho dos programas. Na seção

seguinte mostra os Índices que compõe o ISDP, quais sejam, a evolução dos indicadores de programa, evolução dos indicadores de compromisso, o índice de execução física e o índice de execução orçamentário-financeira, que juntamente ao próprio ISDP, mostram o comportamento destes indicadores para cada um dos 47 programas de governo do PPA. Esses índices estão alicerçados nas dimensões resultado, os dois primeiros, e esforço, os dois últimos, e evidenciam o desempenho do programa conforme faixas de desempenho escalonadas em muito baixo, baixo, regular, bom e ótimo.

Após estas seções, todas as seções seguintes trazem os componentes segmentados entre aqueles que apresentaram avanços ou conformidades durante a execução dos programas (conceitos bom ou ótimo), e os que apresentaram oportunidades de melhoria (conceitos regular, baixo e muito baixo). Desse modo, apresentam informações agregadas evidenciando os conceitos avaliativos e uma subseção auxiliar com as informações desagregada para cada componente.

Na seção de indicadores de programa, são apresentadas informações sobre a apuração dos indicadores, a variação em relação ao valor de referência, a série histórica das medições e os motivos que contribuíram para a evolução positiva ou negativa desses indicadores.

Na seção de indicadores de compromisso, são evidenciadas as metas destes indicadores, os valores realmente alcançados, o conceito avaliativo, o histórico de medições, a execução orçamentária e financeira das ações orçamentárias relacionadas, suas conexões com compromissos e iniciativas, bem como os motivos que contribuíram para a evolução em relação ao valor da meta.

Na seção de Execução Orçamentária, Financeira e Física, são apresentados os percentuais dessas execuções e seus conceitos, bem como um detalhamento das ações orçamentárias, destacando os produtos entregues, a situação da execução, os valores orçamentários e físicos alocados na ação, e a localização territorial das entregas. Nesta seção, também é mostrada a distribuição do orçamento por programa e a distribuição das entregas por faixa de desempenho.

Na seção de Desempenho Territorial, é exibido o comportamento da execução do orçamento nos Territórios de Identidade, por meio de mapas que facilitam a visualização da distribuição espacial das entregas da programação física, classificadas por faixas de desempenho e apresenta, também, o orçamento alocado em cada território e as escutas acolhidas no processo participativo de elaboração do PPA.

O consumo de informações no formato de *BI* implica uma mudança cultural por parte dos gestores públicos, que devem valorizar a avaliação de desempenho das políticas públicas e revisitar constantemente o planejamento para refiná-lo.

O uso das ciências de dados para a criação de painéis dinâmicos melhora a visibilidade e o acompanhamento da ação governamental, uma vez que proporcionam uma visão geral das informações, permitindo que os gestores e tomadores de decisão monitorem de forma mais eficaz as metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento. Os painéis extraem informações relevantes da execução dos programas e as apresentam de maneira amigável, facilitando a visualização do desempenho dos indicadores-chave de sucesso, assegurando que os tomadores de decisão tenham os dados necessários prontamente disponíveis para implementar plano de melhoria com base na avaliação dos programas.

Nesta perspectiva, a metodologia definida para avaliar o desempenho dos programas de Governo do PPA, possibilita o conhecimento baseado em evidências e a mensuração referenciados nas métricas dos indicadores vinculados aos componentes do PPA e nos indicadores construídos com dados coletados nos processos de acompanhamento, monitoramento e execução da LOA.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A avaliação dos programas na perspectiva do resultado evidenciou que dos 154 indicadores de programa, 51,9% apresentaram evolução positiva, 33,1% apresentaram evolução negativa, 5,2% apresentaram evolução constante e 9,7% foram considerados não aptos para avaliação. Neste sentido, de acordo com a metodologia utilizada, fica evidente que 74 indicadores de programa representam uma oportunidade de melhoria, seja relacionada ao seu desenho ou ao desempenho intrínseco. Por outro lado, 80 indicadores revelaram avanços na implementação dos programas.

Ainda na perspectiva da avaliação dos resultados dos programas, dos 543 indicadores de compromisso, 15,65% tiveram desempenho muito baixo, 5,16% tiveram desempenho baixo, 3,87% tiveram desempenho regular, 9,58% tiveram bom desempenho, 33,15% tiveram ótimo desempenho, 25,60% ficaram com

desempenho indeterminado e 7% foram considerados não aptos para avaliação. Neste conjunto, 311 indicadores revelam oportunidades de melhoria, enquanto 232 indicadores demonstram avanços na implementação dos programas.

Na análise da perspectiva do esforço realizado, percebe-se que foram identificadas oportunidades de melhoria em 37,5% das ações orçamentárias relacionadas à execução orçamentário-financeira e em 51,7% das ações relacionadas à execução física, resultando em 787 indicadores operacionais que revelam essa oportunidade de melhoria.

O desempenho desses componentes contribuiu para o desempenho global dos programas, assim, de acordo com o ISDP, o desempenho médio dos programas do PPA foi de 60,84%, sendo classificado como regular. Dos 47 programas avaliados, dois alcançaram desempenho ótimo, 14 tiveram um bom desempenho, 16 apresentaram desempenho regular, 14 tiveram desempenho baixo e um registrou desempenho muito baixo. Entre os programas com desempenho ótimo estão o SUAS Bahia e o Bahia Antirracista. A Figura 1 mostra os programas que estão classificados na categoria de desempenho ótimo.

Os programas SUAS Bahia e Bahia Antirracista apresentaram ótimos resultados nas dimensões dos indicadores de programa, dos indicadores de compromisso e na execução orçamentário-financeira. Entretanto, enquanto o SUAS Bahia teve um desempenho regular na execução física, o Bahia Antirracista mostrou um bom desempenho nessa mesma dimensão.

O programa SUAS Bahia apresentou 100% dos indicadores com evolução positiva. Neste conjunto, destaca-se o Índice de desenvolvimento dos centros de referência especializado de assistência social (CREAS) que aumentou em 5,6%. Esse resultado foi possível graças ao aporte de recursos orçamentários e financeiros, que favoreceram a execução das ações propostas. A evolução do indicador está relacionada aos investimentos na manutenção da equipe técnica através do programa federal SUAS Fortalecido e aos investimentos na expansão da oferta e cobertura com o cofinanciamento estadual.

No âmbito dos indicadores táticos, o programa SUAS Bahia apresentou 42,86% dos indicadores de compromisso com ótimo desempenho, embora 47,62% dos indicadores tenham apresentado um desempenho considerado indeterminado, porém contribuiu para o desempenho global do programa. Destaca-se o indicador Percentual de pessoas cadastradas no cadúnico atendidas pelos serviços dos centros de referência da assistência social – CRAS, que superou a meta em 149% em função do aporte de recursos financeiros que favoreceram a execução das ações.

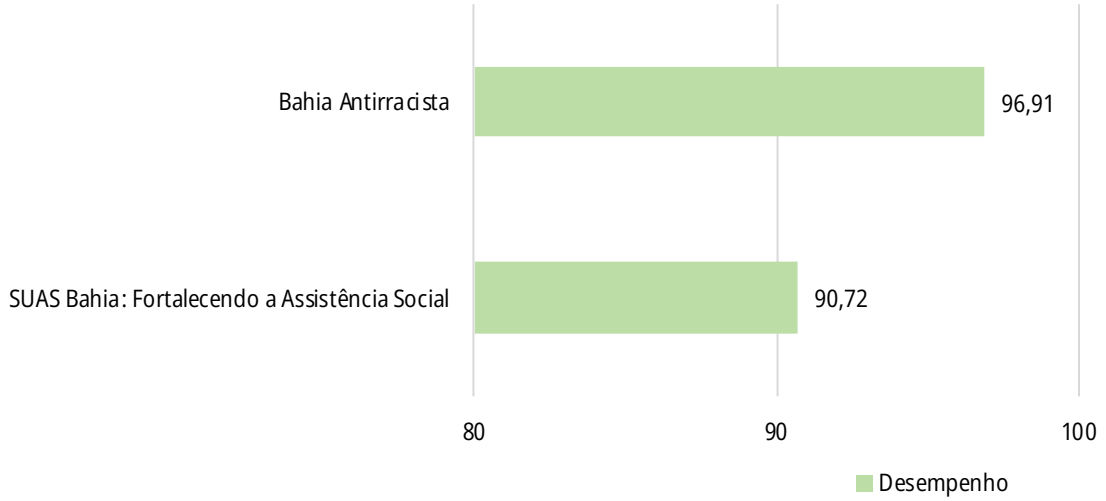
Considerando os indicadores operacionais, o programa SUAS Bahia teve 66,7% de suas ações categorizadas como bom desempenho em termos de execução orçamentária-financeira e 16,7% com desempenho muito baixo. Quanto à execução física, 75% foram avaliadas como bom ou ótimo desempenho, enquanto 25% foram consideradas de desempenho muito baixo.

O programa Bahia Antirracista também apresentou 100% dos indicadores de programa com evolução positiva. Destaca-se o indicador Proporção de municípios que recebem ações de apoio institucional, de proteção e promoção de bens culturais de povos e comunidades tradicionais e de fortalecimento da política de promoção da igualdade racial. Este indicador evoluiu em função da otimização, aprimoramento de estratégias nas formas de atuação, pois em 2024 houve um aprimoramento na metodologia de execução das atividades e ações, que descentralizou a política pública de igualdade racial e foram utilizadas novas ferramentas de capacitação e difusão da temática antirracista, por meio das plataformas digitais, como reuniões e capacitações online.

O programa Bahia Antirracista também apresentou 54,55% dos indicadores de compromisso com bom desempenho e 45,45% com desempenho indeterminado. Destaca-se o indicador Número de municípios integrantes no sistema estadual de promoção da igualdade racial – Sisepir que alcançou uma eficácia de 102,6% em comparação ao valor planejado. Esse desempenho foi possível devido à articulação descentralizada com os municípios e os incentivos fornecidos para equipar os novos núcleos.

Considerando os indicadores operacionais, o programa Bahia Antirracista teve 100% de suas ações categorizadas como bom desempenho em termos de execução orçamentário-financeira. Quanto à execução física, 71,4% foram avaliadas como ótimo desempenho, enquanto 28,6% foram consideradas de desempenho baixo ou regular, representando assim, o conjunto de oportunidade de melhoria.

Figura 1 – Programas com ótimo desempenho segundo o ISDP



Fonte: DAPP/SGE/Seplan (2024), elaborado pelos autores (2025).

A Figura 2 exibe os programas que foram classificados com bom desempenho. Destaca-se os programas do Eixo Educação. O programa Escola Presente apresentou bons resultados nos indicadores de compromisso, na execução orçamentário-financeira e física, embora tenha tido um desempenho regular nos indicadores de programa. O programa Educatecno teve ótimo desempenho nos indicadores de programa, bons resultados nos indicadores de compromisso e na execução orçamentário-financeira, mas um desempenho regular na execução física. O programa Educação Superior obteve ótimo desempenho na execução física, bons resultados nos indicadores de compromisso e na execução orçamentário-financeira, apesar de um desempenho regular nos indicadores de programa. Por fim, o programa Escola Democrática apresentou ótimos desempenhos na execução orçamentário-financeira e física, bom desempenho nos indicadores de compromisso, mas baixo desempenho nos indicadores de programa.

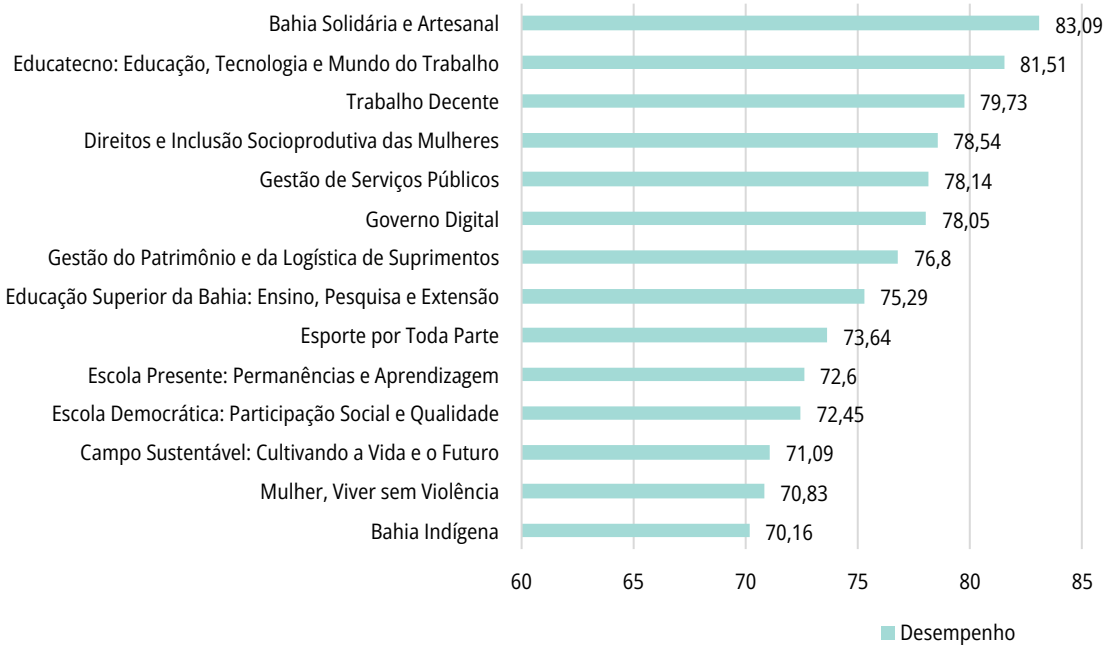
Destaca-se o programa Educatecno, que apresentou evolução positiva em 100% de seus indicadores de programa. A taxa de abandono escolar nas unidades que oferecem educação profissional integrada e concomitante na rede estadual reduziu em 51%. Esses resultados positivos no indicador de abandono escolar podem ser atribuídos a várias estratégias implementadas no contexto da Secretaria da Educação, as quais reforçam as políticas de acesso e sucesso na permanência estudantil, além de escolas modernizadas e equipadas e a implementação do Programa Pé de Meia pelo Governo Federal.

Ainda em relação ao programa Educatecno, foi observado que 75,0% dos indicadores de compromisso alcançaram um desempenho classificado como ótimo. Entre eles, o indicador Percentual de unidades escolares da rede estadual de educação profissional e tecnológica com currículo de garantia de direitos e políticas afirmativas implantado, que atingiu 117,6% em relação ao valor planejado. Isso foi possível em função da implantação do novo Documento Curricular Referencial da Bahia alinhado com novas estratégias de monitoramento. Entretanto, o indicador Percentual de profissionais participantes das formações continuadas que atuam em componentes curriculares da formação técnica específica da educação profissional e tecnológica atingiu 26,78% do esperado para o ano, representando um desempenho muito baixo. A expansão do Ensino Profissional e Tecnológico nas escolas estaduais influenciou diretamente no comportamento desse indicador, pois houve um aumento do quadro de professores e por conta disso a ampliação no universo de profissionais a serem submetidos a formação continuada.

Levando em conta os indicadores operacionais, o programa Educatecno apresentou 62,5% de suas ações com classificação na faixa bom ou ótimo de desempenho na execução orçamento-financeira, enquanto 37,5% receberam avaliação na faixa regular, baixo ou muito baixo. No tocante à execução física, 44,4% das ações foram consideradas na faixa bom ou ótimo

desempenho e 55,5% tiveram desempenho classificado como baixo ou muito baixo.

Figura 2 – Programas com bom desempenho segundo o ISDP



Fonte: DAPP/SGE/Seplan (2024), elaborado pelos autores (2025).

A Figura 3 mostra os programas que tiveram desempenho regular. Entre esses, destacam-se o programa Cuidar Mais. O programa Cuidar Mais obteve bons resultados nos indicadores de compromisso e na execução física, além de um desempenho ótimo na execução orçamentário-financeira, embora tenha apresentado um desempenho muito baixo nos indicadores do programa.

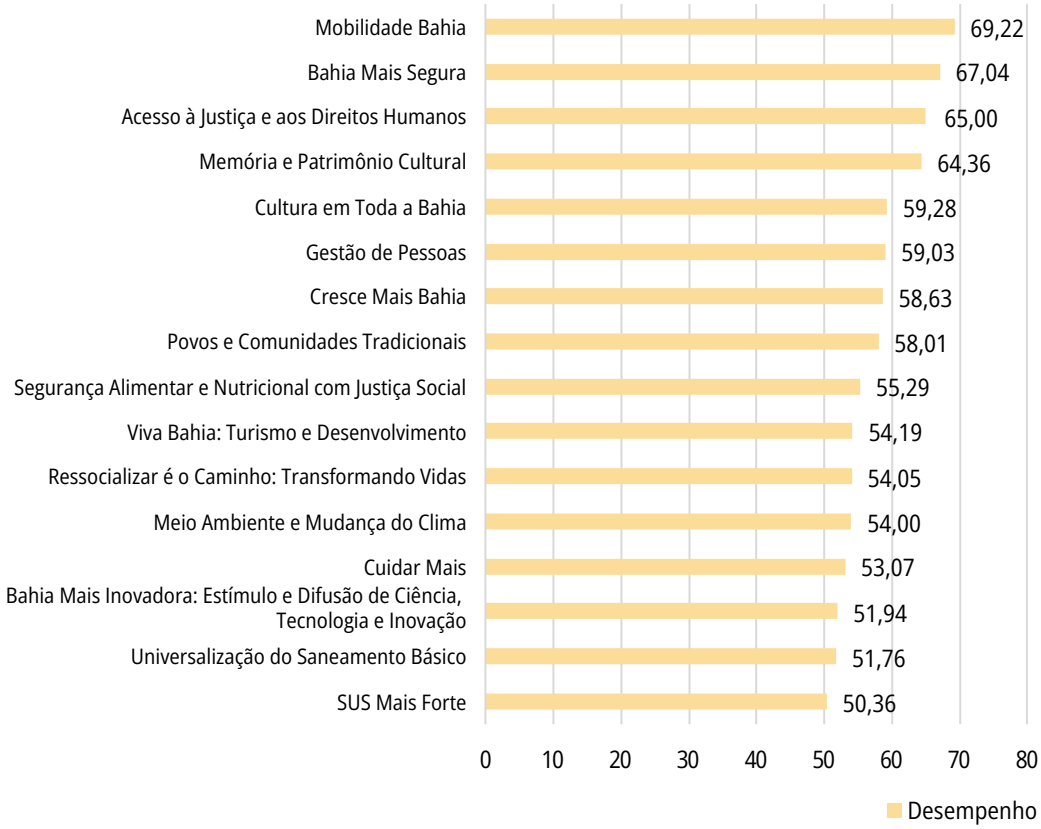
No Programa Cuidar Mais, 16,67% dos indicadores de programa apresentaram evolução positiva. Dentre eles, tem-se o indicador Proporção de mortalidade por causas evitáveis em menores de cinco anos, que apresentou uma variação negativa de 1,26% em relação ao valor de referência. Embora a diminuição indique algum progresso, o avanço ainda é tímido, considerando que o indicador reflete um índice elevado, influenciado por fatores como acesso aos serviços de saúde, diagnóstico e cuidados, especialmente para mulheres durante a gravidez e o parto, além de recém-nascidos. A maior parte dessas mortes é atribuída a causas redutíveis por ações na assistência a esses grupos de risco. Entre os indicadores de programas que não evoluíram, tem-se o indicador Taxa de mortalidade prematura (30-69 anos) pelo conjunto das principais Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT) que apresentou uma variação de 9,91% em relação ao valor de referência. A mortalidade prematura em decorrência de doenças crônicas não transmissíveis é influenciada pelos determinantes sociais de saúde, que incluem a condição de vida da população, hábitos saudáveis, acesso ao saneamento básico e moradia, nível educacional, desemprego, bem como o acesso aos serviços de saúde e o envelhecimento da população. Ressalta-se, também, o indicador Proporção de internação para amputações de Membros Inferiores (MMII), pé e tarso por complicações do pé diabético que apresentou uma variação de 14,08% em relação ao valor de referência. Esse resultado destaca a urgente necessidade de fortalecer as ações preventivas e de manejo, especialmente na atenção primária, visto que as amputações são em grande parte evitáveis.

Ainda no programa Cuidar Mais, 72,1% dos indicadores de compromisso apresentaram desempenho nas faixas bom ou ótimo. Entre eles, o indicador Percentual de macrorregiões de saúde com Plano de Ação Regional da Rede de Atenção às Urgências (PAR) aprovado, que atingiu 75,1% em relação ao

valor planejado. Em 2024, a dificuldade de articulação com os territórios devido ao período de defeso eleitoral foi o principal obstáculo para alcançar a meta. Entretanto, no programa Cuidar Mais, 25,6% dos indicadores de compromisso apresentaram desempenho nas faixas regular, baixo ou muito baixo. Entre eles, observa-se o indicador Proporção de vacinas selecionadas com alcance de cobertura preconizada pelo Calendário Nacional de Vacinação em crianças até 01 ano de idade, atingiu 24,9% em relação ao valor planejado. A queda das coberturas vacinais e falta de homogeneidade é um problema multicausal, associada a um conjunto de fatores como o movimento antivacina, levando a hesitação vacinal, disseminação de Fake News, entre outros, que podem contribuir com a atual conjuntura do cenário de coberturas vacinais no Estado.

Em relação aos indicadores operacionais, o programa Cuidar Mais apresentou 83,8% de suas ações com classificação na faixa bom ou ótimo de desempenho da execução orçamento-financeira. No tocante à execução física, 65,7% das ações foram consideradas na faixa bom ou ótimo desempenho e 34,3% tiveram desempenho classificado como baixo ou muito baixo.

Figura 3 – Programas com desempenho regular segundo o ISDP



Fonte: DAPP/SGE/Seplan (2024), elaborado pelos autores (2025).

A Figura 4 apresenta os programas que alcançaram desempenho baixo ou muito baixo. Dentre eles, destacam-se o programa Urbaniza Bahia e o programa Bahia Minha Casa. O programa Urbaniza Bahia apresentou resultado muito baixo nos indicadores de compromisso e baixo nos indicadores de programa, apesar de exibir ótimo desempenho na execução orçamentária-financeira e bom desempenho na execução física. Por outro lado, o programa Bahia Minha Casa teve baixo desempenho nos indicadores do programa, nos indicadores de compromisso e na execução física, mas alcançou bom desempenho na execução orçamentária-financeira.

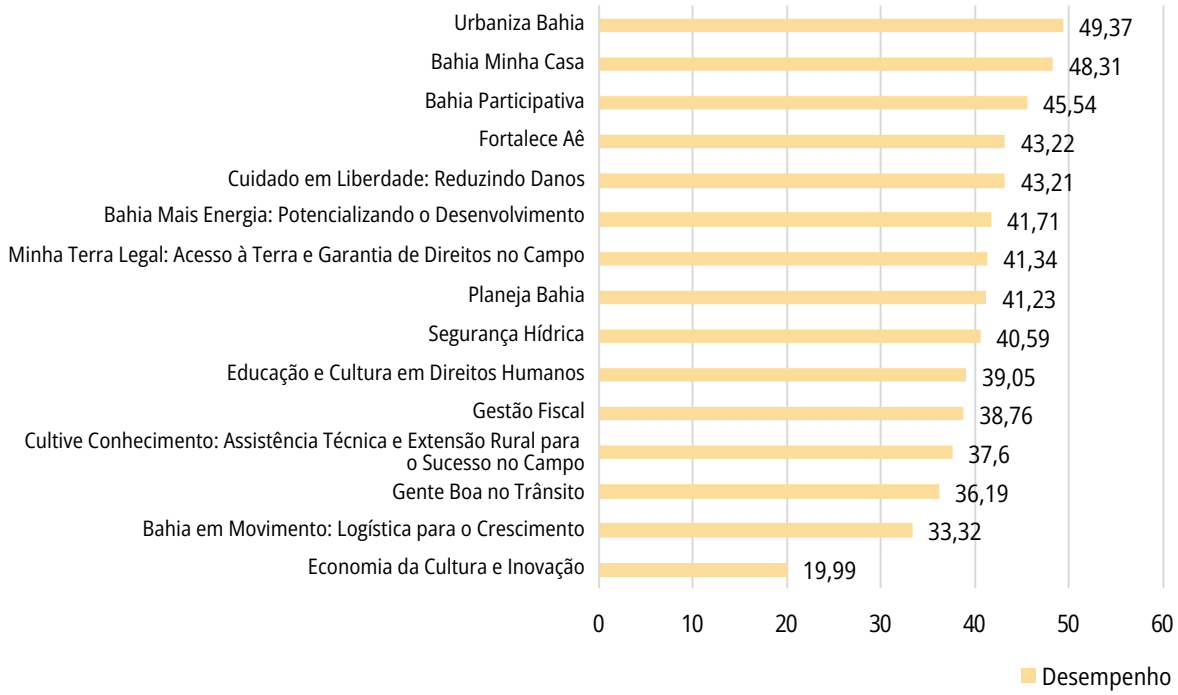
No Programa Urbaniza Bahia, em relação aos indicadores de programa, embora o indicador Proporção de planos e políticas estaduais relacionados ao desenvolvimento urbano avaliados pelo ConCidades-BA tenha atingido 25% acima do valor de referência, o indicador

Proporção de municípios com planos diretores de desenvolvimento urbano (PDDU) vigentes e compatíveis com o Estatuto das Cidades não foi apurado. O órgão responsável está desenvolvendo ações para implementar o Portal de Assistência Técnica. Este instrumento visa padronizar o processo de assistência técnica para os municípios com o fornecimento de informações e documentos relacionados aos planos diretores municipais. A ausência deste instrumento também teve efeitos negativos sobre os indicadores de compromisso, desta forma não houve evolução nos indicadores Número de municípios atendidos por assistência técnica para elaboração de planos, projetos ou instrumentos de planejamento urbano municipal ou integrado e nem no indicador Proporção de municípios das regiões metropolitanas atendidos com cursos sobre funções públicas de interesse comum.

No programa Bahia Minha Casa, embora o indicador Proporção das unidades habitacionais entregues em Territórios de Identidade prioritários tenha apresentado uma variação positiva de 18,67% em relação ao valor de referência, os indicadores Proporção de famílias conviventes, cadastradas no CadÚnico, com renda per capita inferior a meio salário-mínimo, residindo na Bahia e o indicador Proporção de famílias cadastradas no CadÚnico residindo em domicílios improvisados na Bahia não foram apurados.

Em relação aos indicadores de compromisso, no programa Bahia Minha Casa, 50,0% apresentaram desempenho nas faixas Bom ou Ótimo e 50% desempenho baixo ou muito baixo. Entre eles, o indicador Número de unidades habitacionais entregues nas áreas rurais, que atingiu 78,6% em relação ao valor planejado. Entretanto, o indicador Número de terrenos públicos regularizados para empreendimentos de habitação de interesse social atingiu 50,0% em relação ao valor planejado, em função do alto grau complexidade no processo de regularização fundiária.

Figura 4 – Programas com desempenho baixo e muito baixo segundo o ISDP



Fonte: DAPP/SGE/Seplan (2024), elaborado pelos autores (2025).

Para a análise desagregada dos avanços, foram construídos quadros para os indicadores estratégicos, conforme mostrado no Quadro 6, que detalham o indicador de programa, com o objetivo de identificar práticas e razões que podem ser replicadas em outras ações governamentais para impulsionar o desempenho dos indicadores. Este quadro possibilita uma comparação do indicador de programa, levando em consideração o valor apurado, sua variação e o motivo que contribuiu para o resultado, evidenciando, assim, a efetividade da política pública, que neste caso mostra um bom resultado evidenciado pela Taxa de

abandono escolar nas unidades ofertantes de educação profissional integrado e concomitante na rede estadual de ensino no programa Educatecno. Este é um indicador típico com polaridade negativa que apresentou uma evolução esperada, representando assim um avanço no desempenho do programa.

Quadro 6 – Taxa de abandono escolar nas unidades ofertantes de educação profissional integrado e concomitante na rede estadual de ensino no programa Educatecno

Evolução do Indicador de Programa – Avanços e Conformidades						
Programa: 423 - Educatecno: Educação, Tecnologia e Mundo do Trabalho						
Indicador de Programa: 1305 - Taxa de abandono escolar nas unidades ofertantes de educação profissional integrado e concomitante na rede estadual de ensino						
Polaridade	Unidade de Medida	Classificação	Ano Referência	Valor de Referência	Valor Apurado	Evolução (%)
					2024	2024
Negativa	percentual	Resultado	2022	11,40	5,60	-50,88
Motivo da Evolução						
Ano	Motivo			Detalhamento do Motivo		
2024	Ampliação ou Incremento dos Serviços			Os resultados positivos obtidos no indicador de abandono escolar podem ser atribuídos a diversas estratégicas que vêm sendo implementadas no âmbito da Secretaria da Educação e que reforçam a estratégia de acesso e permanência exitosa, a exemplo de Bolsa Presença, Mais Estudo, Universidade para Todos, escolas modernizadas e equipadas, além da implementação do Programa Pé de Meia pelo Governo Federal.		

Fonte: DAPP/SGE/Seplan (2024), elaborado pelos autores (2025).

Da mesma forma, conforme ilustrado no Quadro 7, foram construídos quadros com o propósito de destacar as oportunidades de melhoria e facilitar a correção de eventuais desvios e falhas no processo de implementação da política pública, assegurando maior eficiência e eficácia na utilização dos recursos e permitindo que os gestores tomem conhecimento da situação e possam sugerir soluções corretivas. O Quadro 7 apresenta a Taxa de mortalidade prematura (30-69 anos) pelo conjunto das principais Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT), indicando a necessidade de melhorias no acesso aos serviços públicos de saúde. Esta análise qualitativa detalha o motivo pelo qual o indicador não apresentou um comportamento favorável, visto que, apesar de ser um indicador de polaridade negativa, evolui em sentido contrário ao esperado.

Quadro 7 – Taxa de mortalidade prematura (30-69 anos) pelo conjunto das principais Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT)

Evolução do Indicador de Programa – Oportunidades de Melhoria						
Programa: 435 - Cuidar Mais						
Indicador de Programa: 1702 - Taxa de mortalidade prematura (30-69 anos) pelo conjunto das principais Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT)						
Polaridade	Unidade de Medida	Classificação	Ano Referência	Valor de Referência	Valor Apurado	Evolução (%)
					2024	2024
Negativa	por 100.000	Resultado	2022	268,58	295,20	9,91
Motivo da Evolução						
Ano	Motivo			Detalhamento do Motivo		
2024	Influência de Fatores Conjunturais			Os determinantes sociais da saúde que ocasionam a mortalidade prematura em decorrência das doenças crônicas não transmissíveis depende também da condição de vida da população, de hábitos saudáveis, acesso à saneamento e moradia, nível educacional e desemprego, bem como a o acesso aos serviços de saúde e o envelhecimento populacional.		

Fonte: DAPP/SGE/Seplan (2024), elaborado pelos autores (2025).

Considerando a perspectiva dos indicadores táticos, quadros foram igualmente construídos para identificar os avanços, conforme ilustrado na Quadro 8, que detalha o indicador de compromisso. Este quadro permite a análise dos atributos do indicador e, especialmente, a comparação entre a meta anual e o valor efetivamente alcançado. No exemplo mostrado no Quadro 7, o Percentual de equipes de saúde da família com equipes de saúde bucal vinculadas foi classificado como um avanço do ponto de vista quantitativo, recebendo uma avaliação de desempenho ótima. No entanto, a análise qualitativa, fundamentada no

motivo da evolução, indica a necessidade de melhorar a articulação entre os entes estadual e municipal para aumentar o número de equipes de saúde bucal dentro da Estratégia de Saúde da Família.

Quadro 8 – Percentual de equipes de saúde da família com equipes de saúde bucal vinculadas

Eficácia das Metas dos Indicadores de Compromisso - Avanços e Conformidades							
Programa: 435 - Cuidar Mais							
Compromisso: 1 - Fortalecer a resolutividade da Atenção Primária (APS) como coordenadora do cuidado e ordenadora da rede							
Indicador de compromisso: 0002 - Percentual de equipes de saúde da família com equipes de saúde bucal vinculadas							
Polaridade	**Unidade de medida**	**Classificação**	**Ano de Referência**	**Valor de Referência**	**Meta**		
Positiva	%	Produto	2022	65,80	70,00		
Ano	**Valor Planejado**	**Valor Apurado**	**Eficácia (%)**	**Eficácia (Conceito)**	**Valor Liquidado (R$ 1.000,00)**	**Execução Orçamentário-Financeira**	
						Conceito	**Compatibilidade**
2024	68,70	71,48	104,05	Ótimo	72.023,00	Ótimo	Sim
Ano	**Motivo da Evolução**	**Detalhamento do Motivo em relação ao valor planejado**					
2024	Parcerias que viabilizaram a realização de ações	A evolução do indicador depende da gestão municipal, sendo que o Estado oferece suporte a essa gestão através da qualificação das equipes e do fornecimento de equipamentos.					
Detalhamento do Motivo da Evolução em relação à Meta							
Este indicador mensura a expansão, no âmbito da Estratégia de Saúde da Família, do número de equipes de saúde bucal, em função da capacitação e fomento a realização conjunta e com visão ampliada de procedimentos, evitando extrações desnecessárias e encaminhamentos inadequados para a atenção especializada. No período de janeiro a dezembro a proporção de equipes de saúde da família com equipes de saúde Bucal foi de 71,48% com um alcance de 102,11% da meta proposta para o final do quadriênio.							

Fonte: DAPP/SGE/Seplan (2024), elaborado pelos autores (2025).

Considerando ainda esses indicadores táticos, quadros semelhantes demonstram os mesmos elementos do indicador de compromisso, o que destaca a oportunidade de melhoria com base na análise quantitativa. Esta análise, conforme ilustrado na Quadro 9, classifica o indicador Percentual de macrorregiões de saúde com um conjunto de serviços de alta complexidade implementados com ênfase em doenças crônicas, apresentando desempenho regular. Neste contexto, a análise qualitativa indica a necessidade de melhoria na capacidade técnica, operacional e estrutural dos hospitais localizados nas macrorregiões de saúde do Estado.

Quadro 9 – Percentual de macrorregiões de saúde com um conjunto de serviços de alta complexidade implementados com ênfase em doenças crônicas

Eficácia das Metas dos Indicadores de Compromisso - Oportunidade de Melhoria							
Programa: 435 - Cuidar Mais							
Compromisso: 3 - Potencializar a Rede de Atenção à Saúde (RAS) de forma regionalizada, humanizada, ampliando a equidade de acesso e garantindo a integralidade							
Indicador de compromisso: 0005 - Percentual de macrorregiões de saúde com um conjunto de serviços de alta complexidade implantados com ênfase nas doenças crônicas							
Polaridade	**Unidade de medida**	**Classificação**	**Ano de Referência**	**Valor de Referência**	**Meta**		
Positiva	%	Produto	2022	44,40	100,00		
Ano	**Valor Planejado**	**Valor Apurado**	**Eficácia (%)**	**Eficácia (Conceito)**	**Valor Liquidado (R$ 1.000,00)**	**Execução Orçamentário-Financeira**	
						Conceito	**Compatibilidade**
2024	66,60	44,44	66,73	Regular	50,25	Bom	Sim
Ano	**Motivo da Evolução**	**Detalhamento do Motivo em relação ao valor planejado**					
2024	Impedimentos de ordem operacional	Destaca-se que, embora as cinco macrorregiões restantes possuam serviços de alta complexidade implementados em algumas das especialidades abrangidas por este indicador, nenhuma delas dispõe das cinco especialidades necessárias para atingir a meta. Um dos desafios na implementação de certas especialidades é a falta de capacidade técnica, operacional, estrutural e de equipamentos, além de recursos humanos que satisfaçam os critérios de habilitação.					
Detalhamento do Motivo da Evolução em relação à Meta							
O objetivo do indicador é aferir as macrorregiões de saúde que possuem um conjunto de serviços de alta complexidade com ênfase em doenças crônicas. Os serviços de alta complexidade abrangidos por este indicador incluem neurologia/neurocirurgia, cardiologia, traumato-ortopedia, nefrologia e oncologia. Em 2024, foram implementados seis novos serviços de alta complexidade nessas especialidades. No entanto, mesmo com a adição desses novos serviços, o percentual de macrorregiões com serviços de alta complexidade no estado permaneceu inalterado, já que foram instalados em macrorregiões que já possuíam previamente outros serviços de alta complexidade. Este indicador tem uma meta cumulativa; no ano base, quatro macrorregiões já possuíam um conjunto de serviços de alta complexidade estabelecido com ênfase em doenças crônicas. Espera-se que, até o final do PPA, as cinco macrorregiões restantes habilitem as demais especialidades em seus territórios.							

Fonte: DAPP/SGE/Seplan (2024), elaborado pelos autores (2025).

A utilização de uma abordagem estruturada para a estratificação dos elementos avaliativos em categorias de avanços e oportunidades de melhoria proporcionou uma visão detalhada sobre o desempenho dos programas analisados. Essa metodologia possibilitou a identificação precisa de áreas que necessitam de aprimoramento, destacando-se 74 indicadores estratégicos, 311 indicadores táticos e 787 indicadores operacionais. O detalhamento e classificação em diferentes níveis permitiram uma análise mais aprofundada e direcionada para a implementação de ações que visam a melhoria contínua dos processos avaliados.

A fim de aprimorar a visualização e promover a disseminação eficaz das informações e análises relevantes, foi desenvolvido o painel "Boletim Avanços e Oportunidades de Melhoria". Este painel serve como uma ferramenta consolidadora, que não apenas agrupa todas as informações e análises pertinentes em um único local, mas também oferece uma interface clara e acessível, facilitando o entendimento e a interpretação dos dados. Com isso, os usuários podem identificar rapidamente áreas de progresso e pontos que necessitam de melhorias, otimizando assim, as tomadas de decisões estratégicas em diversos níveis organizacionais.

5. CONCLUSÃO

Este artigo que trata da avaliação de desempenho dos programas do Plano Plurianual (PPA) destaca a relevância do acompanhamento minucioso dos indicadores, iniciativas, atividades e projetos que compõem os compromissos estabelecidos nos programas de governo. A avaliação desses programas só é possível devido à ampla base de dados e informações coletadas nos processos de acompanhamento, monitoramento e avaliação do PPA, coordenados pela Secretaria do Planejamento do Estado e implementados em parceria com as Assessorias de Planejamento e Gestão e equivalentes dos Órgãos e Entidades.

Fizeram parte do escopo da avaliação 47 Programas, 154 Indicadores de Programa, 543 Indicadores de Compromisso e 1.177 Ações Orçamentárias. Para a análise desses componentes, foi efetuada uma sistemática robusta para agregar valor a cada dado coletado; assim, atrelada à informação quantitativa, há uma informação qualitativa, evidenciando os fatores e motivos que contribuíram de forma positiva ou negativa para o alcance dos resultados estabelecidos nos indicadores.

Para tratar e analisar esse volume de informações qualificadas, tornou-se necessário adotar uma metodologia de avaliação que pressupusesse a parametrização das informações por meio de técnicas de ciências de dados aplicadas à metodologia de avaliação de programas do PPA. Isso permitiu conceituar os elementos e destacar os avanços e oportunidades de melhoria em cada programa. Neste contexto, a metodologia de avaliação adotou o critério de classificar componentes como "avanços" caso apresentassem desempenho quantitativo acima de 70 pontos percentuais. Aqueles que estiveram iguais ou abaixo desse patamar foram classificados como "oportunidades de melhoria". Ressalta-se que essa classificação não encerra todas as possibilidades de melhoria nos componentes, questão que deve ser abordada nos próximos momentos avaliativos.

Dessa forma, segundo o ISDP, dos 47 programas, dois alcançaram desempenho ótimo e 14 apresentaram bons desempenhos. Entre os programas com desempenho ótimo estão o programa SUAS Bahia: Fortalecendo a Assistência Social e o Bahia Antirracista. Em relação aos indicadores de resultado, dos 154 indicadores de programa, 51,9% apresentaram evolução positiva. Um exemplo é a Taxa de abandono escolar nas unidades que oferecem educação profissional integrada e concomitante na rede estadual de ensino, que reduziu em 51%. Entre os 543 indicadores de compromisso, 32,97% apresentaram ótimos desempenhos, como se observa no indicador Percentual de equipes de saúde da família com equipes de saúde bucal vinculadas que foi classificado como um avanço do ponto de vista quantitativo, recebendo uma avaliação de desempenho ótima.

Evidências como as relatadas nos parágrafos acima podem ser observadas no painel Boletim Avanços e Oportunidades de Melhoria, especialmente nas seções que destacam avanços e conformidades na execução dos programas. Desse modo, o painel também evidencia oportunidades de melhoria para cada componente dos programas, como por exemplo, a taxa de mortalidade prematura (30-69 anos) pelo conjunto das principais Doenças Crônicas Não Transmissíveis (DCNT), que indica necessidade de melhoria no acesso aos serviços públicos de saúde. Recomendando-se a análise crítica por parte das equipes envolvidas

na execução, no acompanhamento, no monitoramento e na avaliação dos programas com o objetivo de aprimorar o processo e melhorar os resultados das políticas públicas.

Nesse sentido, adicionalmente ao que foi evidenciado ao longo deste trabalho, é importante priorizar indicadores de resultado voltados para a dimensão estratégica e táticas do Plano Plurianual (PPA), uma vez que muitos indicadores atuais ainda focam principalmente em processos e insumos. Tal abordagem impede uma análise precisa sobre a eficácia real das políticas implementadas. Além disso, indicadores de resultado oferecem uma visão mais clara sobre os impactos diretos das ações governamentais na sociedade. Portanto, reforçar o uso destes indicadores contribuiria para uma gestão mais orientada para resultados concretos e mensuráveis, permitindo ajustes mais assertivos em estratégias e táticas, e assegurando uma alocação de recursos mais eficiente que atenda às reais necessidades da população.

6. Referências

1. BAHIA. Lei nº 14.647, de 26 de dezembro de 2023. Institui o Plano Plurianual Participativo - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2024-2027, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 26 dez. 2023. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/planejamento/ppa-plano-plurianual. Acesso em: 7 abr. 2025.
2. BAHIA. Secretaria do Planejamento. *Avaliar Desempenho de Execução do PPA 2020-2023: Manual de Processo Versão 2.2. Volume I*. 2024. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/publicacoes/historico-de-manuais-monitoramento-e-avaliacao. Acesso em: 14 mar. 2025.
3. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
4. BRASIL. PRODUTO 4: Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores. In: *Melhoria da Gestão Pública por meio da Definição de um Guia Referencial para Medição do Desempenho da Gestão*. Brasília: Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, 2009. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/613. Acesso em: 28 fev. 2025.
5. GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
6. PALVARINI, Bruno. *Guia Referencial de Mensuração do Desempenho na Administração Pública*. In: III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2010, Brasília. Anais... Brasília: CONSAD, 2010.
7. SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org.). *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: UFRGS, 2009. p. 113-131.

TEMA

09

Governança, federalismo, liderança, comunicação e articulação entre poderes, atores e entes na condução dos processos de planejamento e orçamento

SUMÁRIO DOS TEMAS

SUMÁRIO DOS ARTIGOS

1517 Centro de Governo como ferramenta estratégica para Gestão Subnacional

- Ariadne Muricy Barreto
- Isabela Paim Andrade
- Ranieri Muricy Barreto

1530 Consórcios Públicos Municipais: os arranjos institucionais que podem atuar como disseminadores das políticas públicas

- Patrícia de Mores Lima
- João Carlos Nogueira
- Silvana Helena Granneman
- Camila Camilozzi Alves Costa de Albuquerque Araújo

1547 Diagnóstico, análise e aperfeiçoamento do Poder Legislativo de Pequenos Municípios - uma proposta de agenda reformista

- Rodrigo Zara Faria

1562 Estratégias de fortalecimento da cultura de planejamento

- José Alberto Araújo Barreto
- Elaine de Jesus Barroso

1573 Fortalecendo a governança em Saúde: A experiência da SES/SE na capacitação de equipes municipais para qualificação dos instrumentos de planejamento do SUS

- Giselda Melo Fontes Silva
- Eliane Aparecida do Nascimento
- Davi Rogério Fraga de Sousa
- Géssica Uruga Oliveira

1579 Frases comumente ditas por servidores públicos – reflexões à luz de teorias em políticas públicas

- Clarice Fernandes Marinho
- Thaís Lopes Rocha

1597 Governança Climática: a relação entre marcos regulatórios e a elaboração do Orçamento Climático

- Juliani Nunes Campos Johanson
- Janaina do Nascimento Valois
- Kátia Cesconetto de Paula
- Álvaro Rogério Duboc Fajardo

1608 Governança de riscos e de desastres no Brasil: a experiência multinível do Rio Grande do Sul

- Daiane Boelhouwer Menezes
- Gabriel Ribeiro Fajardo
- Fernando Preusser de Mattos

1623 Governança orçamentária e financiamento de políticas públicas: desigualdades alocativas estaduais na educação

- Yasmin de Sousa Pinheiro

1641 Modelagem de Processos para Mitigação dos Riscos Corporativos: Experiências e Desafios da Comissão de Controle Interno e Risco Corporativo de um Hospital Universitário

- Felipe Augusto Santana de Oliveira

1652 Planejamento estratégico situacional: Uma proposição para o fundamento ético do planejamento Matusiano

- Matheus Roberto Cunha de Castro

1662 Reconstruindo o Planejamento no Estado de Sergipe: a recriação da Seplan

- Pedro Henrique Marafelli da Costa
- Isadora Britto bastos

1672 Sistema de Monitoramento de Convênios (SMC): implementação de ferramenta estratégica para a governança e articulação entre entes federativos na gestão de convênios com os municípios

- Daniela Cánepa
- Rafael Gregianin
- Carolina Mór Scarparo

1684 Transparência e monitoramento digital das metas prioritárias do Governo

- Maria Tereza Wichocki Monteiro
- Sandro Luís Brandão Campos
- Patrícia Soares Duarte
- Luiz Henrique Martins Fanti

1698 Plano Plurianual do Espírito Santo 2016-2019: gestão orientada a resultados em ambiente de ajuste fiscal

- Márcio Bastos Medeiros

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Centro de Governo como ferramenta estratégica para Gestão Subnacional

- **Ariadne Muricy Barreto**
  Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil
  ariadne.barreto@seplan.ba.gov.br
- **Isabela Paim Andrade**
  Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil
  isabella.paim@seplan.ba.gov.br
- **Ranieri Muricy Barreto**
  Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, Brasil
  Ranieri.barreto@seplan.ba.gov.br

Resumo: O presente artigo analisa, a partir de boas práticas nacionais e internacionais, a importância da constituição de um Centro de Governo (CdG) por entes subnacionais, para otimizar a tomada de decisões da alta direção do Poder Executivo e melhorar a eficiência da gestão estratégica destes entes com impactos positivos na implementação de políticas públicas, atendimento dos compromissos políticos assumidos e das responsabilidades inerentes à cooperação federativa. O contexto da proposta evidencia, entre outros, os desafios econômicos globais e a necessidade de melhor organização dos Estados e Municípios para enfrentá-los. As funções centrais do CdG incluem coordenação interinstitucional, planejamento estratégico, articulação política e fortalecimento da comunicação e da transparência governamental. A literatura sobre o tema converge para apontar como uma das principais vantagens do funcionamento do CdG, a possibilidade de estabelecer um modelo inovador de governança estratégica, alinhada a uma visão de futuro e ao planejamento estratégico do desenvolvimento com aperfeiçoamento das capacidades de integração de ações e de efetividade de políticas públicas. O CdG pode, também, viabilizar maior complementariedade e eficiência na atuação dos órgãos e entidades da Administração, por, entre outros, mitigar riscos de fragmentação e sobreposição de ações. E, ao possibilitar maior coordenação e integração na gestão pública, se constitui, ainda, em um instrumento de governança democrática, promotor e de maior participação social na gestão. Críticas a alguns dos modelos de CdG existentes apontam possíveis riscos de centralização e aumento da burocracia, em detrimento da função planejamento e dos compromissos políticos assumidos com a população. Entretanto, as diferentes possibilidades da sua estruturação podem, em especial para os entes subnacionais, gerar um ambiente institucional mais favorável que otimize a tomada de decisão, contribuindo para melhor alinhamento entre ações do Governo às prioridades estratégicas planejadas e a gestão e qualificar os impactos das ações sob sua responsabilidade. Em face destas análises, este artigo aponta, ainda, propostas e alternativas adaptáveis para estruturação e funcionamento de um CdG, almejando contribuir para melhor atuação de gestores públicos estaduais e municipais diante dos seus desafios.

Palavras-chave: centro de governo; planejamento estratégico; gestão estrategica; Governança pública; Gestão subnacional

1. INTRODUÇÃO

O país atravessa um raro momento de incertezas sobre a dinâmica econômica mundial, com tensões geopolíticas, resultado do impacto de eventos de caráter mundial – COVID 19 e guerra Rússia x Ucrânia e, ao mesmo tempo, de novos desafios e de esperança após as eleições. O cenário é complexo. A nova dinâmica internacional desarticula as cadeias globais de valor, e arrefece o processo de globalização, com tendência de deslocamentos dos capitais para países "mais seguros", não alinhados militarmente. Em que pese os riscos inerentes aos episódios citados, a reorganização dos mercados e as dinâmicas de cooperação internacional abrem novos espaços de inserção para países como o Brasil.

Destaca-se, neste ambiente um movimento internacional de alerta aos riscos ambientais dos processos de desenvolvimento, em especial às mudanças climáticas e os efeitos delas decorrentes, impulsionado movimentos de cooperação global com ênfase nas melhorias de performance de governos para enfrentamentos destes desafios gerando oportunidades para o Brasil e os entes subnacionais.

O fortalecimento do planejamento governamental e da gestão estratégica do Estado são imperativos para a retomada de avanços socioeconômicos e a redução das suas desigualdades estruturais. No âmbito federal a reconstituição do Ministério do Planejamento, a partir de 2023 e a elaboração do plano de longo prazo, Estratégia Brasil 2050, são marcos importantes para as áreas de planejamento e gestão estratégica no país.

A partir de 2023, foram retomados também os condicionantes para o desenvolvimento do países como: os investimentos em formação de mão-de-obra que foram realizados, as Universidades construídas, os centros de pesquisas, os centros de educação tecnológica e os polos industriais. Somam-se a estes, os setores emergentes como hidrogênio verde, energia limpa, carbono zero, economia do mar, economia circular, construção civil moderna, flexível e de baixo custo a serem impulsionados.

Em face destes cenários, ampliam-se também as expectativas de oportunidades cooperação federativas da União com Estados e Municípios, duramente afetadas de 2016 e 2022, com graves impactos e retrocessos na execução de políticas sociais, agravamento das desigualdades e assimetrias regionais.

As experiências de cooperação entre governos e entre órgãos que os constituem têm se despontado como soluções relevantes para otimização de recursos, melhoria da tempestividade e efetividade das respostas aos problemas sociais complexos como os que enfrentam as políticas sócias. Evidencia-se como Experiência emblemática a atuação do Consórcio Nordeste no gerenciamento da crise sanitária gerada pela pandemia COVID 19 na região Nordeste. A entidade atuou como um centro de governo regional, colocando em tela as questões regionais, a partir dos Planos Estratégicos dos Estados que o compõem e de uma gestão colegiada, articulada com criação de arranjos institucionais especializados e focados na execução das atividades estratégicas e prioritárias comuns.

Em face destes contextos, torna-se oportuno melhorias nas áreas de planejamento gestão estratégica dos Estados e Municípios e melhorias organizacionais como a constituição de arranjos institucionais constitutivos de Centro de Governo com objetivo de auxiliar na tempestiva e ágil promoção das pactuações necessárias à formação de um Governo coeso, ancorado em Programas de Governo eleitos e no planejamento governamental materializado em planos de longo prazo, planos plurianuais e demais instrumentos do planejamento governamental que viabilizem as transformações almejadas.

2. OBJETIVOS

O artigo objetiva, entre outros, apresentar propostas de discussão sobre a capacidade institucional de governos subnacionais e as possibilidades de adequação das boas práticas estudadas e a sua operacionalização por administrações dos Estados e Municípios.

Apresenta, ainda, reflexões sobre conceitos e possíveis caracterizações de arranjos institucionais denominados Centro de Governo, as vantagens de sua constituição, as críticas formuladas ao mecanismo, as principais funções que deve exercer, bem como sugere, entre outros, um modelo enxuto com proposta de delimitação mínima de funções, forma de gestão e arranjos institucionais de estruturação visando a usa utilização por entes subnacionais, inclusive municípios de pequeno porte.

3. METODOLOGIA

O artigo traz uma revisão de literatura e análise de normativos sobre o tema. Uma das principais

referências utilizadas foi o Documento Referencial para Análise da Governança do Centro de Governo (2016), estudo realizado pelo TCU, em parceria com a OCDE, o qual elenca sugestivamente as principais funções de um centro de governo e de boas práticas a serem executadas, visando estabelecer modelos para atuação do TCU em auditorias operacionais nesta área do Governo Federal.

O estudo citado abordou pesquisa da OCDE (2013) sobre centro de governos em 28 países, na qual foram destacados entre oitos modelos com melhor avaliação pela OCDE, os modelos dos centros de governo do Chile, Reino Unido, Estados Unidos, Portugal e Nova Zelândia considerando as boas práticas de governança por eles estabelecidas.

Cite-se como relevantes, ainda, documentos elaborados pela OCDE e de outros organismos como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e o Centro Latino Americano para el Desarollo (CLAD), bem como documentos e normativos do Governo Federal do Brasil, artigos e livros.

Em face destas referências, este artigo apresenta algumas reflexões e propõe um modelo adaptando funções, estruturas e funcionamento do Centro de Governo, possível de execução por Administrações Estaduais e Municipais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1.CARACTERIZAÇÃO E JUSTIFICATIVAS PARA CONSTITUIÇÃO DO CENTRO DE GOVERNO

O arranjo institucional denominado Centro de Governo, como difundido pelo TCU e organismos internacionais, tem por objetivo aprimorar os processos de tomada de decisões para enfrentar novos desafios econômicos, riscos sociais e ambientais. A partir de uma boa governança, novos investimentos públicos e privados com iniciativas inovadoras, criativas e eficientes podem ser estimulados para promover transformações das estruturas sociais e econômicas com aumento da renda interna e geração de novos empregos.

A literatura sobre o tema (TCU, 2016; OCDE, 2013) converge para apontar como uma das principais vantagens para o seu estabelecimento, a possibilidade de estabelecer um Governo alinhado a uma visão de futuro e ao planejamento estratégico do desenvolvimento com aprimoramento das capacidades de integração para a implementação de políticas públicas. A partir deste alinhamento, pode ser construído um Governo mais estável e sustentável, que propicie maior complementariedade e eficiência na atuação dos órgãos e entidades da Administração, em especial, por mitigar riscos de fragmentação e sobreposição de ações.

Ressalta-se que, embora se percebam vantagens na constituição de Centros de Governo, seja em um único órgão ou de forma colegiada, há autores como José Cardozo Jr., Leandro Couto (2022), Ronaldo Garcia (2022) e Luiz Alberto Santos (2022), que criticam a prática dessa institucionalização como sendo mais um dos "modismos gerencialistas" ou mesmo como um novo arranjo adicional para empoderamento dos órgãos que o compõem, bem como destacam que são auto interessadas as defesas desta prática de gestão pelo Tribunal de Contas da União(TCU), Controladoria Geral da União(CGU) e Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico(OCDE).

Para estes autores, como arranjo institucional, o Centro de Governo, nos moldes implementados recentemente nas gestões do governo federal de 2016 a 2022, tem baixa capacidade de incrementar a atuação do governo diante da complexidade dos problemas da atualidade, em especial, pela debilidade das funções relacionadas ao planejamento do Estado ocasionadas nestes governos. Eles destacam que, historicamente, é possível observar no Brasil e no mundo que foi a função de planejamento governamental estratégico, que, dotada de centralidade política e capacidade institucional, conseguiu efetivamente promover transformações na estrutura de Estado.

Verifica-se, a partir destas reflexões, dois alertas importantes: a necessária indissociabilidade do planejamento estratégico - como função essencial de governo, apto para promoção das transformações estruturais - e as escolhas estratégicas das prioridades de governo[1] e, por outro viés, a possibilidade de precarização destas escolhas quando lastreadas no pragmatismo político institucional e nos modismos das práticas de gestão.

1 As ações que serão definidas pelo(a) Governador(a) ou Prefeito(a), a cada exercício, conforme as estratégias e os compromissos assumidos no Programa de Governo com o qual foi eleito(a).

Não obstante as contribuições que os documentos assinados pelo Tribunal de Contas da União(TCU, 2016), Controladoria Geral da União(CGU) e Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico(OCDE, 2013) ofertem para ressaltar as boas práticas relacionadas ao mecanismo de gestão denominado Centro de Governo, a crítica nos parece pertinente, em especial, por se observar nos citados documentos a ênfase da orientação da ação governamental na construção de "evidências" que confirmem a "eficiência" ou fragilidade da ação e a parametrização das atividades para melhor subsidiar auditorias operacionais dos órgãos de controle.

Se por um lado, a racionalidade da organização dos processos, metodologias, tecnologias e técnicas de trabalho são importantes para propiciar eficiência e a melhoria dos resultados da gestão governamental, bem como a transparência destas ações, não há que se olvidar que estes não podem se sobrepor à realização dos compromissos Políticos e deveres assumidos pelos governantes, seja em face da realização dos direitos e garantias fundamentais e outras finalidades constitucionais do Estado Democrático de Direito, seja diante da responsabilidade de responder à confiança manifestada pela população na realização do projeto Político institucional dispostas no Programa de Governo apoiado pela soberania popular exercida no processo eleitoral.

Tendo estes fins Políticos constitucionais como horizontes, toda a técnica (processos, metodologias, tecnologias etc) e todas as estruturas da Administração Pública hão de ser desafiadas para promoção de inovações, ambiente criativo e fecundo voltado à transformação da realidade, melhoria das condições de vida das pessoas e desenvolvimento do Estado.

Neste sentido, mesmo com as críticas existentes, a presente proposta considera que - uma vez norteado pelas premissas citadas supra, em especial, pelos compromissos Políticos constitucionais na defesa do Estado Democrático de Direito – a criação de arranjos institucionais que viabilizem um Centro de Governo nos entes subnacionais é oportuna e tende a somar como importante mecanismo para a gestão democrática e socialmente engajada destes entes federativos.

Ressalte-se, ainda, como aspecto importante o fato de que, a existência de um Centro de Governo, ao propiciar uma unidade de ação, possibilitará a criação de agendas comuns e atuação coesa sintonizada com as forças políticas da coalizão que compõem o governo, atuando, também neste campo para evitar tensionamentos e fragmentações de iniciativas dentro do governo. Neste sentido, o mecanismo também corrobora na criação de condições para o aprimoramento do diálogo com a sociedade, com tratamento dos interesses em disputa em um ambiente democrático de gestão.

O Centro de Governo, ora proposto, constitui-se como um arranjo institucional com a finalidade de assessoramento ao Titular do poder Executivo, estadual ou municipal, ofertando suportes para tomada de decisões e para gestão integrada[2] das políticas públicas, ações governamentais estratégicas, em especial, das prioridades de governo por ele definidas, garantindo a gestão estratégica, a coesão e a coerência e a transversalidades de ações do governo no aprimoramento da gestão governamental e da execução das políticas públicas planejadas.

Considerando a viabilidade de existência de diferentes formas de estruturação e de funcionamento de Centros de Governo em países e entes subnacionais, a presente proposta considera que são relevantes para sua estruturação em cada ente federativo os compromissos assumidos pelo(a) Governador(a) ou Prefeito(a) materializados em seu plano de governo, as estratégias de longo, médio e curto prazos estabelecidos nos instrumentos de planejamento governamental, bem como a capacidade organizacional destes entes para o enfrentamento dos desafios que entender estratégicos e prioritários e em relação aos quais se demanda um incremento e inovações na gestão.

Baseada nestas premissas, a proposta desenhada neste artigo considera, ainda, as principais sínteses sobre diretrizes, funções e boas práticas de funcionamento de Centros de Governo no mundo encontradas na literatura consultadas e as críticas a elas direcionadas. A partir destas, foram selecionadas as principais

2 O termo se refere às estratégias de gestão que buscam otimização das ações de governo, evitando fragmentações, competições e sobreposição de ações dos órgãos e entidades na condução das ações governamentais de suas competências, das políticas públicas e das prioridades de governo. Labora-se neste sentido para o fortalecimento da capacidade institucional do estado, em especial, com aprimoramento das habilidades para o exercício das funções de Governo e o gerenciamento dos desafios a elas inerentes.

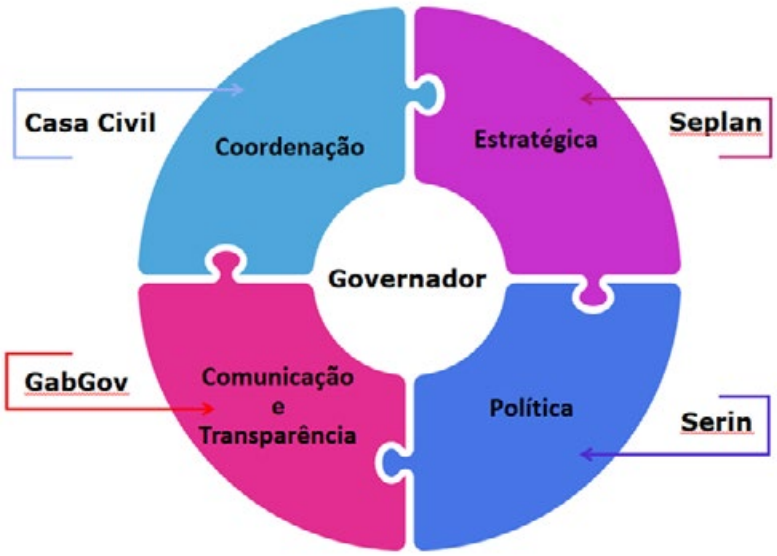
funções a serem desempenhadas pelo modelo de Centro do Governo proposto p e avaliadas as competências das principais unidades administrativas de assessoramento dos (as) Governadores(as) Prefeitos(as) visando a construção de uma modelagem mais aderente as potencialidades de ação de cada órgão e entidade existentes nas Administrações Públicas dos entes federativos.

4.2.FUNÇÕES DO CENTRO DE GOVERNO

Considerando as finalidades descritas, propõe-se um modelo de CdG constituído pela articulação de órgãos e entidades das Administrações dos Estados ou Municípios em arranjos institucionais enxutos e coesos que viabilizem a interação entre as unidades administrativas que os compõem e permitam agregar, sempre que necessário outros parceiros ou arranjos menores com finalidades específicas em relação às ações entendidas como prioritárias ou necessárias ao seu bom desempenho.

Assim, faz necessário a constituição de **Núcleo Diretivo** para exercício de funções estruturantes como: aprimoramento da visão de futuro e do planejamento estratégico; de coordenação (técnica e política) das ações e de comunicação e da transparência das decisões e realizações do governo, exemplificadas na Figura 1 e a seguir comentadas (ver figura 1):

Figura 1 – Centro de Governo Funções



Fonte: própria

Coordenação

A função de Coordenação, a ser executada por órgãos como Casa Civil ou Gabinete do(a) Governador(a) ou do(a) Prefeito(a) visa garantir a articulação e integração das ações de governo com cooperação dos órgãos e entidades da Administração em prol da elaboração de políticas consistentes, alinhadas com a visão de futuro traçada nos planos de longo e médio prazos e planos de curto prazo, bem como as prioridades de governo, considerando as agendas transversais[3] e as intersetorialidades.

Esta função orienta-se, assim, para realizar no presente os objetivos que se somam e acumulam resultados

3 Tratam-se das agendas públicas que visibilizam a estratégia e os compromissos de governo em relação a públicos socialmente vulneráveis. Os compromissos podem estar expressos no PPA, em programas ou políticas setoriais - como saúde, educação, cultura etc. - ou de caráter transversal, voltadas para garantia de direitos de públicos específicos seja por atuação direta de alguns órgãos ou por meio da coordenação das políticas setoriais.
Destacam-se neste sentido, agendas referentes aos seguintes temas: Igualdade Racial, Comunidades Quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais; Povos Indígenas; Políticas para as Mulheres; Juventude; Criança e Adolescente; Pessoa Idosa; Pessoa com Deficiência; População em Situação de Rua; e População LGBT.
O enfrentamento de desigualdades historicamente construídas e das situações de violência e violação de direitos, constituem-se em é parte constituinte da estratégia de desenvolvimento em curso, sobretudo no que se refere à sua dimensão social. As Agendas são, justamente, uma expressão da estratégia de governo para enfrentamento a essas situações.

para implementação das estratégias materializadas nas políticas públicas e prioridades de governo.

Estratégica

A função Estratégica, compete à Secretaria do Planejamento ou equivalente, se refere ao exercício de competências para o estabelecimento de uma visão de futuro materializada em planos estratégicos de longo e médio prazos e planos de curto prazo, com construção de uma perspectiva estratégica integrada do governo para o desenvolvimento do Estado ou Município e que subsidie a definição das prioridades de governo e assegure melhorias dos resultados na implementação das políticas públicas estaduais em relação aos horizontes estratégicos planejados.

Esta função propicia meios para melhor viabilizar as políticas públicas, diminuindo os riscos e déficits de capacidade ou de eficiência governamental nas suas implementações.

Política

A função Política deve ser executada por Secretaria ou equivalente que tenha por competência a promoção das relações institucionais do ente subnacional. Esta função visa assegurar as relações institucionais do governo, aprimorando canais de comunicação e articulação com outros Poderes e órgãos autônomos, articulação federativa e com a sociedade civil para construção da gestão democrática do Estado ou Município e a implementação das agendas estratégicas e prioritárias de governo na implementação de políticas públicas.

Comunicação e Transparência

O Centro de Governo, por seus órgãos, deve ser o porta-voz do governo para a Administração e a sociedade, em especial para transmissão de informações do que foi realizado, está em andamento e o que se pretende realizar, considerando o resultado da implementação das políticas públicas, garantindo a transparência das ações governamentais e o controle social.

Considerando esta dimensão de atuação, o exercício da função de Comunicação e Transparência demanda a coleta de informações consistentes, entre outros, dos processos de monitoramento e avaliação das políticas públicas estaduais e, em especial, das prioridades de governo; do resultado das relações institucionais estabelecidas na função Política; da escuta social por diferentes canais participativos; dos acompanhamento das informações veiculadas em meios de comunicação diversos; das pesquisas de opinião; bem como no controle interno da Administração de modo a garantir coerência da comunicação governamental.

Envolve, ainda, o estabelecimento de canais de comunicação com a sociedade e desta com o governo. Entre estes canais de escuta, além de plataformas eletrônicas, redes, etc podem ser destacados: a Ouvidoria do Estado, as Conferências, as Consultas e Audiências Públicas, os Conselhos e Colegiados com participação dos setores da sociedade civil e do governo.

Esta função deve ser executada pela Secretaria de Comunicação ou equivalente com necessária articulação com órgãos e entidades da Administração em fluxos permanentes de coleta e de disseminação e informações.

4.3. GOVERNANÇA DO CENTRO DE GOVERNO

4.3.1. As funções do Centro de Governo podem ser melhor executadas por um Núcleo Diretivo composto com articulação e cooperação de ações entre Casa Civil, Secretaria do Planejamento, Gabinete do Governador, Secretaria de Relações Institucionais e Procuradoria Geral ou órgãos equivalentes no Estado ou no Município.

Nesta modelagem, a delimitação das responsabilidades dos órgãos que compõem o Núcleo Diretivo do Centro de Governo está relacionada à preponderância das competências regimentais dos órgãos que o compõem, considerando as especificidades que caracterizam as funções a serem desempenhadas. Assim, os quatro primeiros órgãos atuarão, respectivamente, na coordenação das atividades das funções de Coordenação, Estratégia, Política e Comunicação e Transparência e a última atuará neste coletivo garantindo os subsídios necessários para adequação constitucional e segurança jurídica das deliberações apresentadas aos (ás) Titulares do Poder Executivo pelo Centro de Governo.

Poderão ser criados, ainda, Comitês de assessoramento ao Núcleo Diretivo de áreas de governo relevantes para o exercício das funções de governo, sendo estes coordenados pela Secretaria de Comunicação, Secretaria da Fazenda, Secretaria da Administração entre outros.

Uma vez delimitadas responsabilidades, seja em face dos regimentos ou de outras competências determinadas pelo(a) Titular do Poder Executivo para atuação dos órgãos no Centro de Governo, a realização das atividades referentes às funções ocorrerá de forma articulada, colegiada e cooperada, evitando, dentro deste, a ocorrência de eventuais sobreposições entre os órgãos que o compõem em busca da sinergia e a unidade necessárias à sua condução.

Em face destas premissas, a atuação exitosa do Centro de Governo requer dos titulares do Núcleo Diretivo, seja dos que coordenam o exercício das suas funções, seja dos que coordenam os seus Comitês, respeito mútuo às competências e autonomias regimentais, mas, sobretudo o empenho e desprendimento para a escuta, processamento das divergências e conflitos, garantindo a formação de consensos com a composição de decisões a partir de diálogos.

Para o bom desempenho das suas atividades, o Núcleo Diretivo poderá, entre outras:

- organizar reuniões periódicas com o(a) Titular do Poder Executivo para discussão e deliberação de temas relacionados ao exercício das suas funções;
- monitorar e avaliar o cumprimento das ações deliberadas pelo Governador a partir das reuniões com o Centro de Governo;
- propor ao o(a) Titular do Poder Executivo, normativos referentes ao funcionamento do Centro de Governo e os arranjos institucionais que o constituem;
- organizar as reuniões dos Comitês e Câmaras Temática garantido a periodicidade demandada para o desenvolvimento ou solução dos assuntos por eles tratados.

Deste modo, garantindo-se as autonomias regimentais de cada órgão, no Centro de Governo, compete:

À Casa Civil ou equivalente, isoladamente ou em articulação com diferentes órgãos do Centro de Governo, conforme o tema ao qual se refere a ação, atuar como porta voz do Centro de Governo, a coordenação geral dos trabalhos do seu núcleo diretivo e o exercício da função de Coordenação, a qual contempla:

- assegurar a implementação das estratégias dispostas nos instrumentos de planejamento estratégico, de longo e de médio prazos e nos planos de curto prazo do ente federativo com a gestão integrada das políticas públicas, em especial das prioridades definidas pelo(a) Titular do Poder Executivo, garantindo a transversalidade, a coerência e o êxito das políticas públicas, considerando as suas dimensões estratégicas estruturantes, dinamizadoras e transformadoras dos projetos delas decorrentes[4].
- a partir dos objetivos estratégicos e das prioridades definidas o Centro de Governo, promover a coordenação horizontal e vertical dos órgãos e entidades da Administração de modo a evitar fragmentações, redundâncias ou ineficiências na formulação das políticas, mitigando riscos de sobreposição de atribuições e de eventuais entraves ao cumprimento tempestivo das ações planejadas;
- avaliar as finanças públicas e a capacidade de financiamento em relação às políticas públicas e, em especial, as prioridades de governo;
- avaliar propostas de melhorias da organização e funcionamento da Administração, do desenvolvimento de carreiras e de pessoas em prol do cumprimento das ações sob responsabilidade do Centro de Governo;
- acompanhar e integrar as ações dos Sistemas de Planejamento e Gestão, Finanças e Contabilidade e outros com propósitos similares, garantindo-lhes apoios institucionais para funcionamento e atendimento às demandas do Centro de Governo.

À Secretaria do Planejamento ou equivalente, isoladamente ou em articulação com diferentes órgãos do Centro de Governo, conforme o tema ao qual se

4 Esta classificação consta do Plano de desenvolvimento Integrado do Estado da Bahia –PDI Bahia 2035 (2018), tomada aqui como referência de boa prática para o planejamento de políticas e definição de prioridades governamentais. De acordo com o PDI Bahia 2035 (2018), compreende-se como Projetos Estratégicos Estruturantes desempenham um papel de integração econômica e territorial entre as diversas regiões do Estado e outros estados da federação; são relacionados projetos de Infraestrutura, Logística, Saneamento e Energia, principalmente, e são projetos com prazo de maturação mais longo. Os Projetos Estratégicos Transformadores são aqueles voltados para o desenvolvimento humano com ações nas áreas social e urbana, iniciativas necessárias para a sustentabilidade do desenvolvimento do Estado. E os Projetos Estratégicos Dinamizadores visam ao aproveitamento das potencialidades econômicas setoriais e microrregionais do Estado, e são estimuladores de investimentos, principalmente locais, para a geração de emprego e renda.

refere a ação, o exercício da função Estratégica, a qual contempla:

- assegurar o planejamento estratégico de longo e médio prazos e planos curto prazo, baseados no Programa de Governo;
- subsidiar o(a) Titular do Poder Executivo nas decisões e orientações relativas ao desenho e ao aprimoramento da implementação de políticas públicas, bem como para definição das prioridades de governo;
- Em relação às políticas públicas e às prioridades de governo: realizar o monitoramento e avaliação; garantir alocação eficiente de recursos públicos; avaliar as propostas de captação de receitas necessárias.

À Secretaria de Relações Institucionais ou equivalentes, em articulação com a Casa Civil e o Gabinete do Titular do Poder Executivo, compete o exercício da função política, a qual contempla garantir e fomentar:

- a articulação e a cooperação federativa em relação às políticas públicas e às prioridades de governo do ente subnacional com a União, Estados e Municípios e entidades regionais a exemplo dos Consórcios Públicos Interestaduais, Intermunicipais ou similares fortalecendo o pacto federativo;
- as relações institucionais com os Poderes Legislativo e Judiciário, órgãos de Controle (Tribunal de Contas do Estado (TCE), Tribunal de Contas do (TCM), onde houver, e órgãos autônomos (Ministério Público, Defensoria Pública);
- as relações com os diferentes setores da sociedade civil (organizações do setor econômico, organizações não governamentais, organizações sem fins lucrativos, movimentos sociais, partidos políticos etc);
- subsidiar as relações institucionais internacionais estabelecidas pelo(a) Titular do Poder Executivo em relação às políticas públicas e às prioridades de governo.
- À Secretaria de Comunicação ou equivalente, em articulação com a Casa Civil e o Gabinete do(a) Titular do Poder Executivo, compete o exercício da função de comunicação e transparência, a qual contempla:
- garantir a estratégia de comunicação integrada de governo;
- consolidar informações governamentais a partir de insumos do monitoramento e avaliação das políticas públicas estaduais e das prioridades de governo, bem como do resultado das controle interno da Administração;
- propor canais de comunicação com a sociedade e desta com o governo;
- avaliar e aprimorar a comunicação governamental nas suas relações com a sociedade, setores públicos e servidores.

4.3.2. A partir da descrição destas competências para execução das funções do Centro de Governo, reforça-se a premissa de constituição de uma arquitetura organizacional mais enxuta e coesa em relação às funções do Centro de Governo que, nestes termos e modelo, pode ter condições adequadas de, também, contemplar, quando necessário, uma atuação mais ampliada com a constituição de diferentes arranjos institucionais (comitês, câmaras, conselhos, comissões, grupos de trabalho etc) de governança que atuem com foco em questões específicas. Estes arranjos pode se agregar à proposta, exposta neste artigo, como importantes mecanismos para ajudar a resolver questões amplas e complexas que envolvem multiplicidade de atores ou multideterminadas causas, a exemplo das políticas de caráter transversal como as sociais, econômicas e ambientais.

Assim, podem ser úteis a criação de alguns **Comitês e Câmaras Temáticas** visando subsidiar as ações do Núcleo Diretivo para cumprimento das prioridades de governo. Vejamos:

4.3.2.1. Os **Comitês** são arranjos constituídos com a finalidade de assessorar o Núcleo Diretivo do CdG para o bom desempenho das funções de governo, em geral, referem-se a temas sistêmicos, à área meio ou subsidiário ao funcionamento do governo e à implementação de políticas finalísticas.

Os Comitês podem ser permanentes ou temporários, com diferentes composições em relação às unidades administrativas que os compõem e podem agregar, a cada tempo, para participações eventuais ou periódicas de outros órgãos e entidades da Administração.

a) Assim, para melhor execução das funções do Centro de Governo, podem ser criados os seguintes Comitês (ver figura 2):

Relacionados à Função de Coordenação:

- **Comitê (ou Junta) de Orçamento e Finanças** composto pela Casa Civil, Secretaria da Fazenda e Secretaria do Planejamento ou equivalentes com objetivo de assessoramento ao Centro de Governo em relação à política fiscal e orçamentária de governo, visando melhor alocação dos recursos públicos em prol do desenvolvimento do entes subnacional e cumprimento dos compromissos de governo.
- **Comitê de Gestão Organizacional e de Pessoas** composto pela Casa Civil e Secretaria da Administração ou equivalentes com objetivo de assessoramento ao Centro de Governo em relação à estruturação organização e funcionamento da Administração e do desenvolvimento de carreiras e pessoas em prol do cumprimento das ações sob responsabilidade do Centro de Governo.

Relacionados à função Estratégica

- **Comitê para o Desenvolvimento Econômico e Social** composto pela Secretaria do Planejamento, Casa Civil ou equivalentes, para assessorar o CdG em relação à estruturação do modelo de desenvolvimento para o Estado ou Município.

Relacionados à Função de Política:

- **Comitê de Articulação Federativa** composto pela Secretaria de Relações Institucionais e Secretaria do Planejamento ou equivalentes com objetivo de assessoramento a temas referentes às ações de coordenação, cooperação e regionalização de políticas públicas de que tratam o Centro de Governo.
- **Comitê de Gestão Democrática e Participação Social** composto pela Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria de Comunicação, Secretaria do Planejamento, Órgão de Controle Interno, Procuradoria Jurídica e Ouvidoria ou equivalentes, com objetivo de assessoramento ao CdG em relação à criação, funcionamento e acompanhamento do mecanismos de gestão democrática e participativa como conferências, conselhos, colegiados, comissões tripartites, as consultas e audiências públicas e outros com participação dos setores da sociedade civil e do governo.

Relacionados à Função de Comunicação e Transparência:

- **Comitês de Comunicação e Transparência** composto pela Secretaria de Comunicação, Secretaria do Planejamento, Órgão de Controle Interno, Procuradoria e Ouvidoria ou equivalentes com objetivo de assessoramento ao Centro de Governo em relação à melhoria da comunicação transparência dos atos governamentais, das garantias de acesso à informação, bem como da prestação de contas destes atos para órgãos de controle e sociedade.

Figura 2 – Comitês – CdG

Fonte: própria

4.3.2.2. Além dos Comitês, propõe-se, também, a criação de **Câmaras Temáticas** voltadas ao acompanhamento de temas e políticas públicas caracterizados pela complexidade, que envolvam multideterminações ou multidimensões e demandem atuações multisetoriais e transversalidades de ações.

As **Câmaras Temática**s podem, assim como os comitês, ser permanentes ou temporários, com diferentes composições em relação às unidades administrativas que os compõem e o podem agregar, a cada tempo, para participações eventuais ou periódicas, outros órgãos e entidades da Administração.

Em face das mesmas diretrizes traçadas pelo(a) Titular do Poder Executivo, podem, também, ser criadas, por exemplo, Câmaras Temáticas (ver figura 3) com objetivo de promover as articulações setoriais necessárias a temas importantes das políticas públicas e prioridades de governo nas respectivas áreas ou temas que abordam, dentre outras: **Câmara de Segurança Alimentar e Combate à Fome, Câmara de Segurança Pública e Direitos Humanos, Câmara de Inovação Tecnológica, Câmara de Infraestrutura e de Políticas Ambientais.**

Figura 3 – Câmaras Temáticas

Fonte: própria

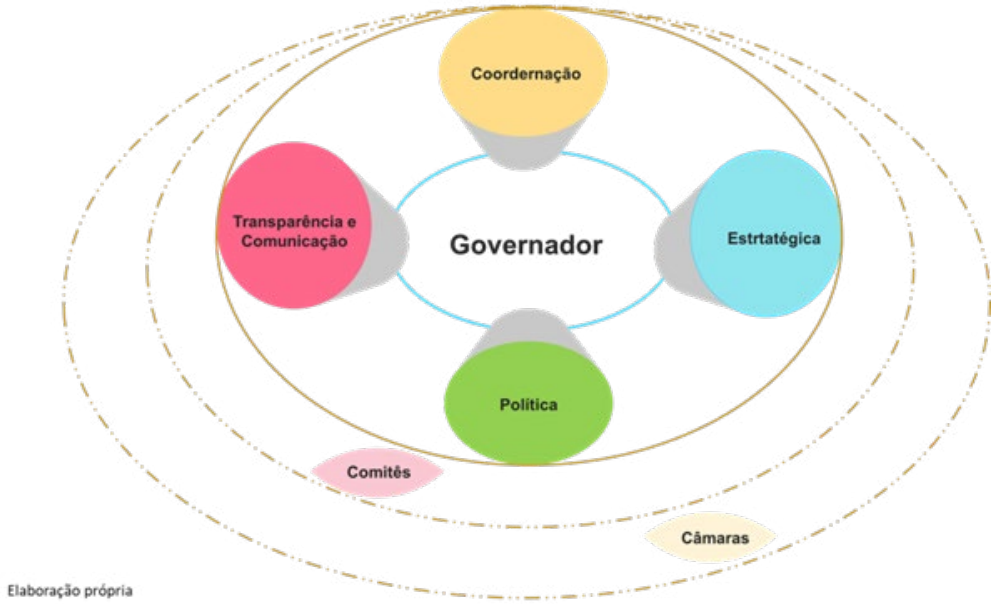
Além destes arranjos institucionais menores, o Centro de Governo pode constituir, em caráter temporário, Grupos de Trabalho e comissões Técnicas para o seu assessoramento ou dos Comitês e das Câmaras.

A participação no Centro de Governo ou nos arranjos institucionais a ele relacionados será considerada atuação de interesse público relevante e não implicará em acréscimo remuneratório aos seus componentes.

As figuras 4 e 5 mostram o escopo básico do arranjo institucional que pode se constituir como CdG. Um mecanismo que seja capaz de fomentar nova cultura

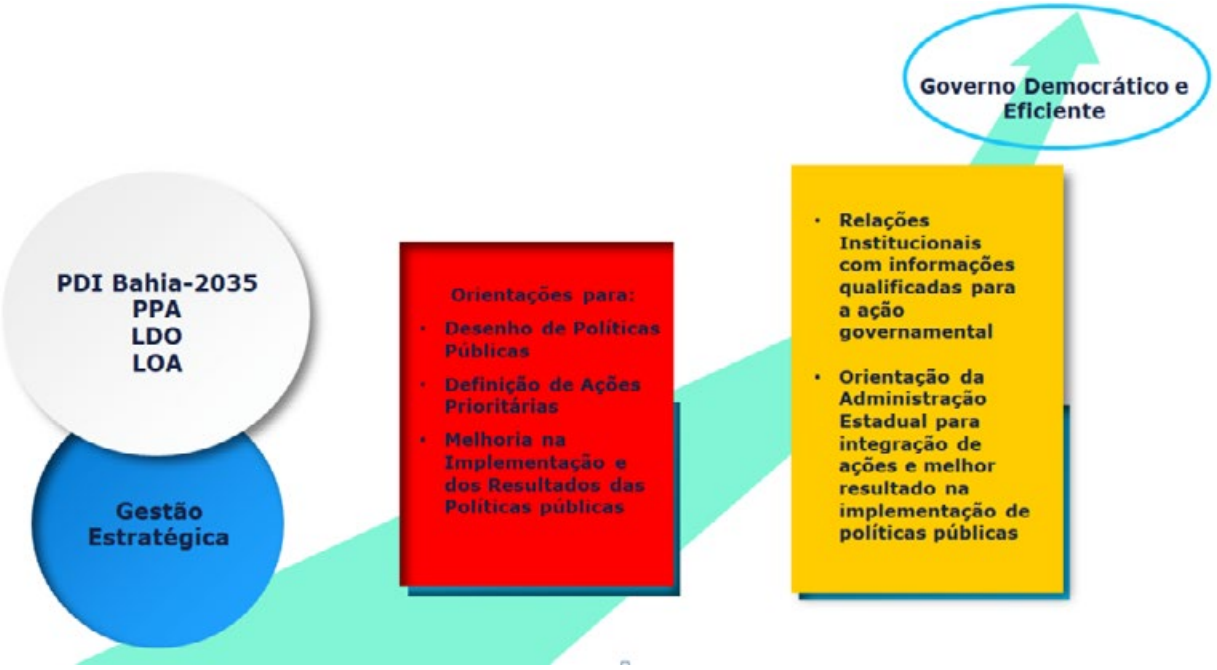
de gestão na Administração, com adoção de diferentes práticas e formas de gestão para solucionar, de modo articulado, colegiado e cooperativo, questões relativas à implantação e execução de políticas públicas e prioridades de governo.

Figura 4 – Centro de Governo



Fonte: própria

Figura 5 – Gestão Estratégica do Estado – CdG



Fonte: própria

Nesta perspectiva, o Centro de Governo potencializa o assessoramento - dos órgãos e entidades que o constituem e dos demais por ele contactados - ao (à) Titular do Poder Executivo, uma vez que, de forma planejada

e estratégica, pode promover a integração da gestão, transversalidade, coerência e coesão entre temas e prioridades de governo, permitindo melhoria e a comunicação dos seus resultados.

6. CONCLUSÃO

A consolidação de Centros de Governo (CdG) nos entes subnacionais brasileiros representa uma estratégia institucional com grande potencial de qualificação da gestão pública e fortalecimento da governança democrática. Diante da crescente complexidade das demandas sociais, econômicas e ambientais, associada à necessidade de maior articulação federativa e à retomada de uma cultura de planejamento de médio e longo prazo, os CdG despontam como estruturas capazes de integrar ações, alinhar prioridades e promover maior sinergia entre os diversos órgãos da Administração.

Ao congregar funções de coordenação, planejamento estratégico, articulação política, comunicação e transparência, o CdG contribui não apenas para a eficiência técnica da máquina pública, mas também para a legitimidade das decisões governamentais. A capacidade de operar de forma colegiada e transversal permite superar lógicas fragmentadas e setoriais, assegurando maior coerência às políticas públicas, bem como maior aderência destas às metas estabelecidas nos planos plurianuais, de longo prazo e aos compromissos político-eleitorais assumidos. Isso é particularmente relevante em um momento em que se exige do Estado brasileiro respostas ágeis, integradas e estruturantes para problemas multidimensionais.

A crítica à adoção irrefletida de modelos centralizadores ou tecnocráticos de CdG é válida e necessária. Contudo, este artigo defende que, quando orientado por valores republicanos, compromissos constitucionais e diretrizes democráticas, o Centro de Governo pode ser um espaço privilegiado para o fortalecimento da capacidade institucional, da participação social e do diálogo intersetorial. Nesse sentido, a proposta aqui apresentada assume a centralidade do planejamento estratégico como fio condutor da ação pública e destaca a importância da articulação entre as funções de governo como condição para gerar impactos reais na vida da população.

Para os entes subnacionais, especialmente em contextos de recursos limitados, desigualdades históricas e necessidade de articulação regional, como é o caso da Bahia e de diversos estados do Nordeste, a institucionalização de um CdG estruturado de forma enxuta, cooperativa e estratégica pode representar um diferencial na capacidade de governar com visão de futuro, transparência e efetividade. A partir de experiências exitosas, nacionais e internacionais, e do acúmulo teórico-prático existente, é possível afirmar que os CdG não apenas qualificam a gestão pública, mas também reforçam a função pública do Estado como indutor do desenvolvimento social, econômico e ambiental.

Por fim, cabe destacar que a implementação de um Centro de Governo deve estar ancorada na realidade local e no compromisso político do(a) titular do Executivo com a melhoria contínua da gestão. A flexibilidade para adaptar funções e arranjos institucionais às necessidades específicas de cada território é o que permitirá que o CdG cumpra plenamente seu papel: o de ser catalisador de uma nova cultura de governança pública, capaz de promover transformações estruturais em benefício da sociedade.

6. Referências

1. BARRETO, Ranieri e CERQUEIRA, Ana Cristina. O Planejamento na Bahia e a evolução dos Planos Plurianuais. *In* Reflexões de Economistas Baianos. Salvador: CORECON, 2019. Disponível em https://www.yumpu.com/pt/document/view/65766382/reflexoes-de-economistas-baianos-2019. Acesso em 07.01.2023
2. BARRETO, Ranieri. Rumo a 2050 - Uma Bahia. Novas Conquistas. Salvador, 2022
3. BARRETO, Ariadne M.; CHIAVON, Eva D.; RAVANELLI, Paula. Resistência e a afirmação de direitos humanos no enfrentamento à sindemia COVID-19, o caso do Consórcio Nordeste no Brasil. Belo Horizonte, São Paulo: D`Plácido, 2022.

4. BRASIL, BAHIA. Lei nº 14.315 de 17 de junho de 2021. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação do sistema produtivo no Estado, altera a Lei nº 9.433, de 01 de março de 2005, e a Lei nº 6.403, de 20 de maio de 1992, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado da Bahia de 18/06/ 2021.
5. BRITES, Elise Eleonore e LOURENÇO, Luana. Centros de Governo no Brasil: Uma importante ferramenta de gestão. Disponível em https://www.migalhas.com.br/coluna/governan%C3%A7a-uma-boa-pratica/367067/centros-de-governo-no-brasil-uma-importante-ferramenta-de-gestao.Acesso em 10.01.23.
6. CARDOZO JR., José, COUTO, Leandro e GARCIA, Ronaldo. Ousadia e Transformação: Proposta para remontar o Sistema Federal de Planejamento.
7. CARDOZO JR., José. Planejamento Governamental para Céticos: Evidências Históricas e Teóricas no Brasil. São Paulo: Editora Quanta, 2020. Disponível em https://economistaspelademocracia.org.br/wp-content/uploads/2022/02/Planejamento-Governamental-para-Ceticos.pdf. Acesso em 12.01.2023
8. GAETANI, Francisco e LAGO, Miguel. A construção de um estado para o século XX. 1 ed. Rio de Janeiro: Cobogó, 2022.
9. MATUS, Carlos. Adeus, senhor presidente: governantes governados. São Paulo: FUNDAP, 1997.
10. Plano de Desenvolvimento Integrado do Estado da Bahia – PDI 2035. Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. Volume I, 2018 e Volume II, 2022. Disponível em https://www.seplan.ba.gov.br/
11. Plano Mais Brasil PPA 2012-2015: agendas transversais – monitoramento participativo: ano base 2012 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico ; Secretaria-Geral da Presidência da República, Secretaria Nacional de Articulação Social - Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/SPI, 2013. Disponível em https://www.justica.gov.br/Acesso/acoes-e-programas/arquivos-anexos/relatorio-agendas-transversais-v-i-1.pdf. Acesso em 13.01.2023
12. Comitê Interministerial de Governança/Casa Civil. Referencial Centro de Governo- CdG. 2022. Disponível em https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/referencial-cdg-15-12-2022.pdf. Acesso em 10.01.2023
13. SANTOS, Luiz Alberto dos. A reconstrução do centro do governo no Brasil: um desafio para Lula. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/a-reconstrucao-do-centro-de-governo-no-brasil-um--desafio-para-lula/
14. Tribunal de Contas da União. Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo.2016. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F7/61/FC/79/7351F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_avaliacao_governanca_centro%20de%20governo_portugues.pdf. Acesso em 10.01.2023.
15. SANTOS, Luiz Alberto dos. A reconstrução do centro do governo no Brasil: um desafio para Lula. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/a-reconstrucao-do-centro-de-governo-no-brasil-um--desafio-para-lula/. Publicado em 21.11.2022. Acesso em 10.01.2023
16. XAVIER, Thiago dos Santos. Consórcios Públicos: instrumentos de cooperação para o desenvolvimento do Nordeste Brasileiro. Disponível em https://fecbahia.org.br/images/2022/marco/revista_nordeste.pdf. Acesso em 16.01.2023

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Consórcios Públicos Municipais: os arranjos institucionais que podem atuar como disseminadores das políticas públicas

- **Patrícia de Mores Lima**
  Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil
  E-mail: patricia.demoraeslima@gmail.com
- **João Carlos Nogueira**
  Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil
  E-mail: jcnogueira13@gmail.com
- **Silvana Helena Granneman**
  Consultora externa em Brasília, Brasil
  E-mail: granemannsilvanahelena@gmail.com
- **Camila Camilozzi Alves Costa de Albuquerque Araújo**
  Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil
  E-mail: camila.araujo@ufsc.br

Resumo

Os consórcios públicos são arranjos institucionais que tem por objetivo fortalecer o federalismo brasileiro e promover a integração, as alianças, na prestação de serviços públicos colocados à disposição dos cidadãos, entre os municípios. Este artigo tem por finalidade apresentar parte dos dados gerados a partir de um Projeto de Pesquisa-Extensão sobre Consórcios Públicos Municipais no Brasil[1], que tinha por objetivo mapear os Consórcios Públicos Municipais no Brasil e construir uma matriz metodológica para fortalecimento do SINAPIR- Sistema Nacional de Promoção de Igualdade Racial. Neste artigo apresentaremos alguns achados da pesquisa a partir dos dados gerais disponíveis nas fontes consultadas sobre os consórcios públicos municipais, suas áreas de atuação e como estão distribuídos pelas regiões. A metodologia utilizada foi mapeamento e análise dos dados disponibilizados no Observatório de Consórcios Públicos Intermunicipais da Confederação Nacional de Municípios[2], por meio de uma pesquisa

1 Projeto de Pesquisa-Extensão realizado pela Universidade Federal de Santa Catarina - Cátedra Antonieta de Barros: Educação para a Igualdade Racial e Combate ao Racismo (UFSC/UNESCO) em 2024, por meio de um Termo de Execução Descentralizada (TED) com o Ministério da Igualdade Racial (MIR) - Metodologias para Políticas Públicas de Enfrentamento ao Racismo e Promoção da Igualdade Racial realizado com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com o objetivo de mapear os Consórcios Públicos Municipais no Brasil e construir uma matriz metodológica para fortalecimento do SINAPIR- Sistema Nacional de Promoção de Igualdade Racial.

2 Link de acesso: https://consorcios.cnm.org.br/

exploratória e descritiva. Os dados apontam que há 723 consórcios públicos que abrangem 4.783 municípios, ou seja, mais de 85% dos municípios brasileiros fazem parte de um ou mais consórcio. Em seguida, analisamos os dados de cada uma das regiões brasileiras e as áreas de atuação dos consórcios públicos. Os resultados demonstram que os consórcios públicos são instrumentos com potencial para facilitar a abrangência e profundidade das políticas públicas, na medida em que possibilitam o acesso à recursos e permitem enfrentar obstáculos político-administrativos próprios do federalismo. Com isso, pode contribuir de forma substantiva para a diminuição das desigualdades territoriais e regionais no país.

Palavras-chave: Consórcios públicos; Planejamento regional; Agendas transversais.

1. INTRODUÇÃO

Os consórcios públicos surgem como instrumentos inovadores e essenciais para o fortalecimento do federalismo brasileiro, promovendo a integração e a cooperação entre os municípios na busca por soluções coletivas para desafios comuns. Em um país de dimensões continentais as especificidades regionais demandam ações coordenadas, esses arranjos institucionais se mostram estratégicos para ampliar o acesso a serviços e políticas públicas que seriam inviáveis de serem implementadas de forma isolada pelos municípios.

A literatura sobre consórcios públicos brasileiros enfatiza sua importância como mecanismo de articulação federativa e de gestão compartilhada, ressaltando como tais instrumentos permitem a superação das limitações orçamentárias e estruturais enfrentadas pelos municípios. No entanto, embora diversos estudos reconheçam o papel fundamental dos consórcios na implementação de políticas públicas, poucos se aprofundam na análise da distribuição territorial e das áreas de atuação desses arranjos. Diante disso, este artigo propõe a seguinte questão norteadora: quais são as áreas de atuação dos consórcios públicos municipais no Brasil e como elas se distribuem regionalmente? A pesquisa se baseia em dados extraídos do Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, da Confederação Nacional de Municípios, coletados nos meses de janeiro e fevereiro de 2024.

Apesar do reconhecimento dos consórcios como importantes atores no jogo federativo, a literatura revela uma lacuna significativa no que tange à disponibilização de dados numéricos que correlacionem os dados dos consórcios e das diferentes regiões brasileiras. Essa ausência de análises quantitativas impede uma compreensão aprofundada sobre a distribuição dos consórcios no território brasileiro e limita a avaliação do impacto desses instrumentos na governança local e regional. Com isso, o artigo busca preencher essa lacuna no plano analítico, apresentando um panorama detalhado que evidencie não só a concentração dos consórcios por região, mas também suas implicações para a gestão pública e o planejamento estratégico em âmbito municipal, O presente artigo visa contribuir com uma análise crítica sobre o desenvolvimento da política de promoção de igualdade racial no Brasil.

2. OBJETIVOS

O objetivo deste artigo é apresentar dados gerados a partir da realização de um Projeto de Pesquisa-Extensão sobre consórcios públicos municipais no Brasil, identificando as áreas de atuação mais concentradas por região. Como objetivos específicos, elencamos: analisar os dispositivos legais sobre consórcios públicos no Brasil, compreender as etapas para a instituição do regime jurídico consorcial no Brasil e identificar a quantidade de consórcios públicos municipais por estado, por região brasileira, além das principais áreas de abrangência dos consórcios públicos.

3. METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi a de mapeamento e análise dos dados disponibilizados no Observatório de Consórcios Públicos Intermunicipais da Confederação Nacional de Municípios, por meio de uma pesquisa exploratória e descritiva para mapear os entes federativos que constituem os consórcios e estruturar as experiências de consórcios em diferentes áreas da gestão pública, como a saúde, educação, políticas de proteção social, políticas para mulheres, etc. Iniciamos o mapeamento tendo como referência os dispositivos legais: a CF de 1988 (Art. 241); a Lei nº 11.107, de 6/04/2005 e os Decretos nº 6.017, de 17/01/2007 e nº 10.243, de 13/02/2020. Em seguida, apresentamos as etapas para a constituição dos consórcios,

destacando como etapa fundamental a elaboração do Protocolo de Intenções.

Para fazer o mapeamento dos entes federativos que participam de consórcios públicos municipais no Brasil utilizamos, exclusivamente, os dados disponíveis na plataforma da Confederação Nacional de Municípios (CNM), chamada Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, nos meses de janeiro e fevereiro de 2024, a partir de pesquisas realizadas com filtros. Esta etapa foi elaborada manualmente, com a utilização de ferramentas como tabelas e gráficos que permitissem o agrupamento de informações para posterior visualização dos dados.

Há que se registrar que existe uma grande quantidade de informações referentes aos consórcios públicos municipais que fazem parte do referido Observatório. Todavia, nosso foco, neste momento, foi o de fazer o levantamento de quantos consórcios existem, identificando-os por Região e por Estado, além de identificar qual seria o tipo de consórcio e quais as principais áreas de atuação.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 REFERENCIAL TEÓRICO – CATEGORIAS TEÓRICAS CENTRAIS

Como categorias centrais que aportam este artigo, elencamos: o federalismo brasileiro e o consórcio público como importante arranjo institucional para o planejamento dos municípios e para a disseminação de políticas públicas que contemplem as agendas transversais.

O federalismo brasileiro, consagrado pela Constituição de 1988, caracteriza-se pela organização política que confere autonomia aos entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Contudo, essa autonomia política e administrativa, especialmente dos municípios, frequentemente encontra um descompasso em termos de capacidade financeira e de estrutura para cumprir suas atribuições. Para Segatto e Abrucio (2016), uma das questões centrais no debate sobre o federalismo se refere à compatibilidade entre a diversidade, característica do federalismo, e a garantia de políticas sociais universais típicas de países que possuem direitos garantidos, tais como o acesso à saúde, educação e assistência social. Esse cenário evidencia a necessidade de outras formas de cooperação e de articulação entre os diferentes níveis de governo.

> Uma agenda federativa mais robusta precisa incluir discussões a respeito de mecanismos institucionais promotores de sinergia e complementaridade entre as ações públicas. Esses mecanismos são relevantes, tanto para evitar a sobreposição e a desarticulação dos programas conduzidos por mais de uma esfera de governo, como também para potencializar iniciativas que colaborem com o fortalecimento das economias e das capacidades estaduais e municipais em atender às demandas regionais/locais. (Mendes et al., 2024, p. 33).

Deste modo, confirma-se a proposta de Arretche (2003), que analisa dentro da perspectiva do federalismo brasileiro, a característica da concentração de autoridade regulatória na União, cabendo aos municípios (e, por conseguinte, aos consórcios públicos intermunicipais) a implementação das políticas públicas.

Nesse contexto, os consórcios públicos surgem como uma solução institucional que permite aos municípios, sobretudo os menores, acessarem recursos e serviços que, individualmente, não conseguiriam, além de facilitar a implementação de políticas públicas conforme as normativas federais. Conforme Mendes (2013), os consórcios intermunicipais são, geralmente, considerados instrumentos de políticas públicas específicas setoriais, como saúde ou meio ambiente. Contudo, eles precisam ser vistos, também, como instrumentos para impulsionar o desenvolvimento regional.

Os consórcios públicos são, assim, importantes mecanismos para o fortalecimento do pacto interfederativo, proporcionando uma gestão mais eficiente e coordenada de políticas públicas. Eles viabilizam a conjugação de esforços entre os municípios, minimizando as desigualdades regionais e permitindo que áreas menos favorecidas superem limitações financeiras, estruturais e técnicas. Para a promoção de políticas das agendas transversais, esses arranjos são essenciais, pois oferecem a possibilidade de integração de ações em diferentes esferas, garantindo que políticas específicas alcancem tanto grandes centros, quanto pequenos municípios, fortalecendo a coesão federativa e a efetividade das políticas públicas.

As assimetrias e desigualdades socioespaciais exigem iniciativas diferenciadas, sejam pela criação de Consórcios Públicos específicos para a promoção das agendas transversais, ou mesmo a execução de

políticas públicas desta natureza pelos consórcios públicos já existentes. Segundo Cherubine e Trevas (2013), experiências consolidadas demonstram a capacidade dos Consórcios Públicos atuarem na redução das desigualdades. A adequação da oferta de bens e serviços públicos às necessidades da população requer uma cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios. A formação de arranjos federativos, como consórcios interestaduais e intermunicipais, pode ser uma solução para a implementação de programas voltados à diminuição das desigualdades regionais e locais. (IPEA, 2024).

A adoção de agendas transversais nas políticas públicas surge como uma estratégia para enfrentar as desigualdades sociais de forma intersetorial e integrada, especialmente em contextos marcados por complexidade e sobreposição de vulnerabilidades. No federalismo brasileiro, a implementação de políticas transversais requer articulação entre entes federativos, superando a lógica setorial que ainda predomina em grande parte da administração pública. Como afirma Arretche (2003, p. 37), "a efetividade das políticas públicas transversais depende do grau de coordenação entre os entes federados, o que coloca à prova o próprio pacto federativo brasileiro". Nesse sentido, a agenda transversal não apenas amplia a efetividade das políticas, como também tensiona o próprio desenho institucional do pacto federativo, ao exigir cooperação e corresponsabilidade entre os níveis de governo.

No ordenamento jurídico brasileiro, a agenda transversal é definida como um arcabouço de atributos que tem como objetivo encaminhar "problemas complexos de políticas públicas, podendo contemplar aquelas focalizadas em públicos-alvo ou temas específicos, que necessitam de uma abordagem multidimensional e integrada por parte do Estado para serem encaminhados de maneira eficaz e efetiva" (Brasil, 2024)[3]. Ou seja, trata-se se de uma estratégia aprovada em normativa própria, como a lei dentro do Plano Plurianual da União, para que todas as esferas concentrem esforços no atendimento de demandas transversais.

Na esfera municipal, os consórcios públicos e os instrumentos de planejamento integrado se configuram como dispositivos estratégicos para a concretização dessas agendas transversais. Diante da fragmentação administrativa e das assimetrias de capacidade institucional entre municípios, os consórcios permitem a construção de soluções coletivas para problemas que ultrapassam os limites territoriais e setoriais, como saúde, saneamento, educação, políticas para as mulheres/gênero e promoção da igualdade racial. Ao articular planejamento regionalizado e gestão compartilhada, eles viabilizam políticas que consideram múltiplas dimensões da cidadania, em linha com a perspectiva interseccional das agendas transversais. Assim, a transversalidade se fortalece como um princípio de gestão pública democrática, orientada pela cooperação interfederativa e pela promoção de políticas públicas mais equitativas, coerentes e sustentáveis.

4.2 O QUE SÃO OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Os consórcios públicos foram criados como arranjos institucionais para que possibilitassem aos municípios o acesso a um conjunto de produtos e serviços que não conseguiriam sozinhos, e, mais que isso, os municípios passaram a ter a possibilidade de se ajustar às normativas federais propiciando a implementação de políticas públicas. Na relação posta, "os consórcios públicos podem ser considerados importantes atores do jogo federativo na implementação de políticas públicas" (Lui e Schabbach, 2020, p. 185).

Nesse sentido, os consórcios públicos tem sido uma forma bastante interessante que os municípios brasileiros encontraram para o cumprimento de algumas de suas atribuições, dentre elas a prestação dos serviços públicos. Os municípios, em sua grande maioria, encontram dificuldades das mais diversas ordens, tais como financeiras, estruturais e técnicas. Isto, sem ainda mencionar, que com a descentralização o cidadão está muito próximo dos representantes do poder público, tanto do Executivo quanto do Legislativo – prefeitos/as e vereadores/as -, e pode apresentar suas demandas, cobrá-los de forma mais exaustiva, já que é no município, no espaço local, que tudo acontece.

3 No Brasil, o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 estabelecido pela Lei n. 14.802 de 2024 abrange cinco agendas transversais: mulheres, crianças e adolescentes, povos indígenas, igualdade racial e agenda ambiental. BRASIL. **Lei Nº 14.802**, de 10 de janeiro de 2024. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm. Acesso em: 02 abr. 2025.

Ressalta-se a importância de levar em consideração alguns princípios encontrados na literatura para a criação de consórcios intermunicipais exitosos:

1) Estímulo, interno ou externo, ao consorciamento;
2) A existência prévia do que se convencionou chamar de capital social;
3) A existência de um líder territorial;
4) Um pacto político de fundação forte entre os atores políticos locais envolvidos com a institucionalização dos consórcios públicos intermunicipais;
5) Capacidade de gestão do consórcio enquanto organização pública - capacidade do corpo técnico e da obtenção dos recursos humanos para a elaboração dos projetos e garantia na continuidade das ações;
6) Fluxo contínuo e suficiente de recursos financeiros, considerando a sua adequação ao planejamento estabelecido;
7) O processo para a constituição dos consórcios públicos ocorre em diferentes arenas e fóruns, e não é linear;
8) Os consórcios funcionam a partir de regras bem definidas por meio dos marcos regulatórios oriundos das políticas públicas nacionais. (Cherubine; Trevas, 2013).

Os consórcios públicos se apresentam então como uma alternativa interessante para os municípios, pois permite que trabalhem em conjunto – um ou mais municípios – e prestem melhores serviços com economia e eficiência, ou seja, as políticas públicas tendem a ter um melhor custo-benefício.

4.3 DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Para a conformação dos consórcios públicos no Brasil foram instituídos alguns dispositivos legais, dentre eles citamos a Constituição Federal de 1988, que prevê em seu Art. 241:

> A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Brasil, 1988).

Outro dispositivo legal foi a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 que dispõe sobre normas gerais de contratação de Consórcios Públicos e dá outras providências. Em seu Art. 1º estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem contratar consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.

Os Decretos nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 e o de nº 10.243, de 13 de fevereiro de 2020 dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos e consideram o consórcio público como:

> pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (Brasil, 2007).

Sendo assim, a formação de consórcios públicos pode ocorrer mediante a participação de entes de uma mesma esfera de governo, que pode ser somente entre municípios, ou envolve a participação de estados e do Distrito Federal. Também pode ocorrer a associação entre as três esferas de governo – União, Estados e Distrito Federal e os Municípios. Há somente uma exceção: a União somente participará de Consórcio Público em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados.

Os consórcios públicos podem se constituir como: a) pessoa jurídica de direito público, quando se constituir numa Associação Pública, uma espécie de autarquia interfederativa; b) pessoa jurídica de direito privado e a forma mais comum é a de Associação Civil sem fins lucrativos.

Independente da forma jurídica, o consórcio público será regido pelos preceitos da Administração Pública e da Gestão Fiscal e fará parte da administração indireta de todos os entes da Federação. Também os aspectos políticos incidem sobre a formação de um Consórcio Público, dado que o pacto entre os entes que irão se tornar membros do Consórcio ocorre em torno de um ou mais objetivos comuns. Deste modo, a ato de consociar-se é uma ação típica da política, à medida que exige negociação, articulação, confiança

e pactuação entre os representantes do Poder Executivo e os gestores da política pública de cada um dos entes consorciados. Para além do Executivo, o Poder Legislativo também tem papel fundamental na criação de um Consórcio, pois para que cada ente possa se consorciar, terá que ter a aprovação de sua respectiva Casa Legislativa.

4.4 ETAPAS PARA A CRIAÇÃO DE UM CONSÓRCIO PÚBLICO

Para a instituição do regime jurídico consorcial no Brasil, foram encontradas na literatura as seguintes etapas:

- **1ª Etapa:** Identificar objetivos e interesses comuns – esta etapa está relacionada a sistematização das informações oriundas dos debates e reuniões dos fóruns dos (as) prefeitos (as) e também dos debates e reuniões das entidades que agregam os gestores das políticas públicas sobre os problemas comuns aos municípios. O resultado final desta etapa é a elaboração de um documento que sistematize a percepção dos problemas pelos membros dos dois grupos e que apresente as potencialidades e as estratégias de enfrentamento aos problemas identificados. O documento poderá conter mapas, diagnósticos sociais, econômicos e ambientais participativos, documentos de especialistas, etc.

- **2ª Etapa:** Elaborar o estudo de viabilidade técnica – este instrumento deverá esclarecer todas as dúvidas sobre a viabilidade da organização e da constituição do Consórcio Público. Esta fase consolida as estratégias e deve apontar as bases para a elaboração do Protocolo de Intenções.

- **3ª Etapa:** Elaborar o Protocolo de Intenções – o art. 2º, do Decreto nº 6.017/2007, que regulamentou a Lei nº 11.107/2005, em seu inciso III, define: "III – protocolo de intenções: contrato preliminar, que ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público" (BRASIL, 2007). Na Seção II - Do Protocolo de Intenções, no art. 4º, do citado Decreto, são apresentadas as cláusulas mínimas que o referido protocolo deve conter. As competências que os entes federados irão transferir ao Consórcio vão delimitar juridicamente a atuação futura do Consórcio, dado que nenhuma ação, no âmbito do Consórcio, poderá ser realizada se não estiver dentre as competências outorgadas no Protocolo de Intenções. Então, para a instituição de um Consórcio, o Protocolo de Intenção é uma peça fundamental. Ele precisa ser referendado em estudos detalhados e aprofundados que abarquem todas as necessidades de todos os futuros entes consorciados que serão atendidos, abrigados neste novo Consórcio. São as necessidades de gestão associada de cada um dos entes que determinarão as competências que serão outorgadas aos Consórcios. A indicação das áreas de atuação do Consórcio Público é uma cláusula importante que deve fazer parte do Protocolo de Intenções, o qual, finalizado deverá ser publicado na imprensa oficial. Essa etapa é finalizada com a assinatura do Protocolo de Intenções pelos/as prefeitos/as.

- **4ª Etapa:** Ratificar o Protocolo de Intenções - após a assinatura, deverá ser encaminhado Projeto de Lei ao Poder Legislativo e o Protocolo de Intenções deverá ser juntado como anexo. O art. 2º, inciso IV, do Decreto no. 6.017/07 conceitua a ratificação como a aprovação pelo ente da Federação, mediante lei, do Protocolo de Intenções. O contrato de Consórcio Público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do Protocolo de Intenções (Seção III – Da Contratação - Art. 6º).

- **5ª Etapa:** Elaborar o Estatuto do Consórcio Público – a materialização de uma instituição de direito público ou privado, ocorre de acordo com seu Estatuto. O art. 7º, da Lei Federal nº 11.107/05 e o art. 8º, do Decreto nº. 6.017/07, determinam que o Consórcio Público será organizado por estatutos, cujos dispositivos devem atender as cláusulas do Contrato de Consórcio Público. O Estatuto disporá sobre o funcionamento e a organização de cada um dos órgãos consultivos e deverá ser aprovado pela Assembleia Geral. O Estatuto do Consórcio Público, sob a forma de Associação Pública, tem por obrigatoriedade ser publicado na imprensa oficial, podendo ser de forma resumida, todavia é necessário que indique o local e o sítio da rede mundial de computadores – internet, em que poderá ser obtido o texto na íntegra. No caso de ser Consórcio Público pessoa jurídica de direito privado, o

estatuto deverá ser registrado no cartório de títulos e documentos (Art. 45 do Código Civil).

- **6ª Etapa:** Assinar o Estatuto do Consórcio Público – esta etapa se refere a assinatura por cada um/a dos/as prefeitos/as e dos/as demais Chefes do Poder Executivo Estadual, do Distrito Federal, ou da União, se for o caso.

- **7ª Etapa:** Providências complementares – diz respeito às providências administrativas, financeiras e contábeis que os entes consorciados devem tomar para integrarem o Consórcio Público no âmbito da administração direta. O art. 9º da Lei 11.107/05 estabelece que a execução das receitas e despesas do Consórcio Público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas. Os Consórcios Públicos, independentemente de sua natureza jurídica, são regidos pelos preceitos da administração pública e da gestão financeira e as responsabilidades dos gestores dos Consórcios são a mesmas do administrador/a público/a. Quando o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ é emitido pela Receita Federal, o Consórcio materializa sua existência e na sequência a conta corrente deverá ser aberta. Em seguida, deverá ser realizada a destinação financeira dos recursos às peças do sistema orçamentário, ou seja, aos instrumentos de gestão orçamentária: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária (LOA).

- **8ª Etapa:** Adotar medidas para a funcionamento do Consórcio Público – neste momento, o Consórcio Público começa a funcionar e faz-se necessária a organização de sua estrutura para que a capacidade de financiamento das atividades previstas no Protocolo de Intenções e ratificadas na lei, sejam asseguradas. Para isto deverá ser elaborado:

a) contrato de rateio – instrumento jurídico por meio do qual os consorciados entregarão recursos ao Consórcio Público e todos os recursos deverão constar da Lei Orçamentária Anual – LOA de cada ente consorciado;
b) contrato de programa – instrumento por meio do qual estarão previstas as obrigações e direitos dos entes consorciados;
c) convênios de cooperação entre os entes federados – pacto firmado entre entes da federação com o objetivo de autorizar a gestão associada dos serviços públicos. Previamente deverão ser ratificados e disciplinados por lei, por cada um dos entes;
d) acordo de gestão associada de serviços públicos;
e) prestar serviço público;
f) termos de parceria;
g) andamento ao rito da instalação do Consórcio Público – aprovação do orçamento do Consórcio Público com a assinatura do contrato de rateio.

4.5 CONSÓRCIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS POR REGIÃO

De nosso estudo resultou o mapeamento de 723 consórcios públicos que abrangiam 4.783 municípios. Isto significa que mais de 85% dos municípios brasileiros fazem parte de um ou mais consórcio público municipal. Em seguida, analisamos os dados de cada uma das regiões brasileiras, considerando o número de municípios de cada região, bem como o número de municípios consorciados.

Tabela 1 – Número de consórcios públicos e municípios consorciados de acordo com a região e com os estados (participação total e em %) – Ano de 2023

Estado	Nº de consórcios	% de consórcios por Estado no total da Região	Nº de municípios consorciados	% de municípios consorciados por Estado no total da Região
Região Norte				
Acre	2	8%	6	2,83%
Amazonas	0	0%	1	0,47%
Amapá	0	0%	1	0,47%
Pará	7	28%	70	33,02%

Estado	Nº de consórcios	% de consórcios por Estado no total da Região	Nº de municípios consorciados	% de municípios consorciados por Estado no total da Região
Rondônia	3	12%	51	24,06%
Roraima	0	0%	0	0%
Tocantins	13	52%	83	39,15%
Total	**25**	**100%**	**212**	**100,00%**
Região Centro Oeste				
Goiás	23	34,33%	189	47,01%
Mato Grosso	35	52,24%	140	34,83%
Mato Grosso do Sul	7	10,45%	73	18,16%
Distrito Federal	2	2,99%	0	0%
Total	**67**	**100,00%**	**402**	**100,00%**
Região Sul				
Paraná	76	39,58%	398	34,08%
Santa Catarina	67	34,90%	295	25,24%
Rio Grande do Sul	49	25,52%	476	40,75%
Total	**192**	**100,00%**	**1169**	**100,00%**
Região Nordeste				
Alagoas	9	5,52%	101	7,39%
Maranhão	9	5,52%	121	8,85%
Paraíba	10	6,13%	143	10,46%
Pernambuco	16	9,89%	175	12,80%
Piauí	3	1,84%	48	3,51%
Sergipe	5	3,07%	75	5,49%
Rio Grande Norte	9	5,52%	106	7,75%
Bahia	54	33,13%	414	30,29%
Ceará	48	29,45%	184	13,46%
Total	**163**	**100,00%**	**1367**	**100,00%**
Região Sudeste				
São Paulo	85	30,80%	619	37,77%
Espírito Santo	15	5,43%	76	4,64%
Minas Gerais	163	59,06%	854	52,10%
Rio de Janeiro	13	4,71%	90	5,49%
Total	**276**	**100,00%**	**1639**	**100,00%**
Total	**723**		**4789**	

Fonte: Observatório de Consórcios Públicos - CNM. Elaboração própria dos autores.

A Região Norte é a que tem o menor número de municípios consorciados quando comparada às demais Regiões do Brasil. São 212 municípios, o que equivale a 4,43% do total de municípios consorciados no Brasil. Entretanto quando observado o número de municípios consorciados em relação ao número total de municípios existentes nesta mesma Região,

que totalizam 430, constata-se que 49,30% dos municípios estão vinculados a algum consórcio público.

As regiões Sudeste e Sul, ambas, têm mais de 98% do total dos seus municípios vinculados a um ou mais consórcios públicos e concentram o maior número de consórcios. As regiões Centro-Oeste e Nordeste, têm 86,08% e 76,24%, respectivamente, do total de seus municípios vinculados a consórcios públicos.

Segundo os dados levantados, os municípios consorciados são, em sua grande maioria, de pequeno porte - até 50 mil habitantes e totalizam, neste porte, 4.169 municípios o que equivale a 87,1% do total de municípios consorciados. Os de médio porte – de 50 a 299.999 habitantes - respondem por 11,1% do total e os de grande porte – a partir de 300 mil habitantes, respondem por apenas 1,8% do total.

Outro dado apontado diz respeito à quantidade de consórcios que um mesmo município participa. Mais da metade dos 4.789 municípios consorciados participam de 1 ou 2 consórcios. Também aponta que um consórcio público pode ser constituído entre municípios de distintos estados e por muitos estados, como é o caso do Consórcio Nacional de Vacinas das Cidades Brasileira – CONECTAR, que agrega 22 estados e 1.898 municípios.

Ainda duas outras informações que chamam atenção: 1º) vale o destaque, já que estamos a falar de um país continental, o consórcio com menor área de abrangência possui 168 km2, é integrado por dois municípios, sua finalidade é saúde e está situado no Estado de Minas Gerais. Já o consórcio com maior área de abrangência possui: 1.739,694 km2, é integrado por 22 estados mais o DF e por 1.898 municípios, sua finalidade é a saúde e está situado no Distrito Federal e 2°) a informação relacionada ao número de pessoas inclusas na área de abrangência dos consócios, o consórcio que apresenta a menor expressão populacional está situado no estado do Rio Grande do Sul, é integrado por dois municípios e abrange 5.187 habitantes. O Consórcio com maior abrangência populacional abrange 123.659.771 habitantes e está situado no Distrito Federal.

Em se tratando do período de constituição dos consórcios, temos, de acordo com os dados apresentados no estudo produzido pela CNM (2023), na Tabela 6, que o primeiro Consórcio foi instituído em fevereiro de 1974. Todavia, é a partir da Constituição Federal de 1998 que a quantidade de consórcios cresce exponencialmente no país. Entre os períodos de:

a) de 2000 e 2009 - foram constituídos 204 novos consórcios;
b) de 2010 e 2019 - foram constituídos 315 novos consórcios;
c) de 2020 até 2022 - foram instituídos 56 novos consórcios;

i) no ano de 2020 - foram instituídos 15 novos consórcios;

ii) no ano de 2021 - foram instituídos 28 novos consórcios e,

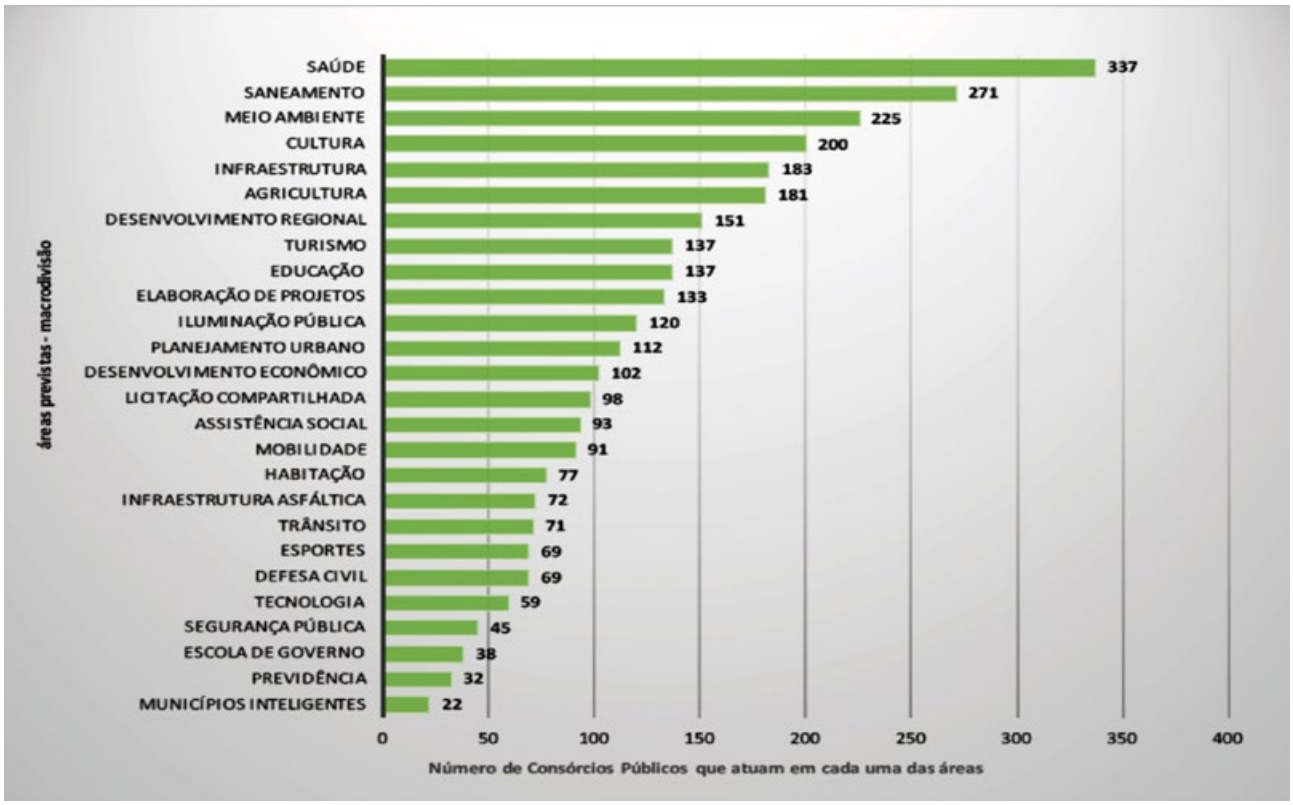
iii) no ano de 2022 - foram instituídos 13 novos consórcios.

Este novo tipo de gestão compartilhada de políticas públicas é algo bastante novo em nosso país, como o é a nossa Constituição. Quase 80% dos consórcios públicos existentes foram constituídos após a promulgação de nossa Constituição Cidadã. E dos 723 consórcios existentes, 510 deles, o que equivale a 70,54%, ou já foram constituídos de acordo com o a Lei nº 11.107, de 2005, que regulamenta os consórcios, ou quando foram constituídos, já promoveram as adequações necessárias, conforme determinava a mencionada Lei. Quanto à personalidade jurídica, dos 723 consórcios, 645 tem personalidade de direito público, 49 de direito privado, 10 administrativos e 19 não informaram.

4.6 CONSÓRCIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS – ÁREAS DE CONCENTRAÇÃO: FINALITÁRIOS E MULTIFINALITÁRIOS

Quanto às áreas de atuação, que são definidas no protocolo de intenções, esta pesquisa identificou 26 áreas de atuação, as quais podem estar divididas em microdivisões.

Gráfico 1 – Áreas de atuação – macrodivisões e o número de consórcios – Ano de 2023



Fonte: Observatório de Consórcios Públicos - CNM. Elaboração própria dos autores.

Por exemplo, na área da saúde foram identificadas pelo menos quatro microdivisões: compra de medicamentos; média e alta complexidade; SAMU e outros.

Os consórcios podem ser definidos como finalitários ou multifinalitários. Consórcios finalitários são aqueles que trabalham com somente uma área de atuação e a pesquisa identificou 313 consórcios finalitários. Consórcios multifinalitários são aqueles consórcios que atuam em mais do que uma área e totalizaram 347 consórcios. Não informaram a área de atuação, 63 consórcios. Os Consórcios finalitários e multifinalitários têm no seu protocolo de intenções (o contrato de Consórcio) a indicação das áreas em que irão atuar.

Os consórcios públicos finalitários estão concentrados em três regiões do Brasil: Sudeste, Nordeste e no Sul. 1. De acordo com os dados levantados, em torno de 3.698 municípios estão associados a algum Consórcio Finalitário e dentre as macrodivisões, a saúde se impõem com muita preponderância em relação às demais. A macrodivisão saúde é ponto de acordo para mais de 44% dos municípios consorciados.

Para além da saúde, outras duas macrodivisões que a impactam diretamente, o saneamento e o meio ambiente, também são áreas de muita importância para a associação dos municípios, via consórcios, na busca de solução dos seus problemas. O saneamento está vinculado a microdivisões como: o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a drenagem pluvial, os resíduos sólidos e a regulação. O meio ambiente, por sua vez, também aponta microdivisões que estão relacionadas aos recursos hídricos, ao licenciamento ambiental e à preservação ambiental.

Tabela 2 – Consórcios Finalitários: áreas de concentração de acordo com as Regiões Brasileiras – número de consórcios e de municípios consorciados

	Quantidade consórcios	% em relação ao total	Nº de municípios consorciados	% em relação ao total
Norte	9	2,88%	81	2,19%
Nordeste	73	23,32%	1009	27,29%
Centro-Oeste	31	9,90%	277	7,49%
Sudeste	128	40,89%	1480	40,02%
Sul	72	23,01%	851	23,01%
TOTAL	**313**	**100%**	**3698**	**100%**

Fonte: Observatório Municipalista dos Consórcios Públicos. Elaboração dos autores.

A Região Norte, no que respeita aos consórcios finalitários atua somente nas áreas de infraestrutura – serviços de engenharia; saneamento – resíduos sólidos e na área da saúde – média e alta complexidade, compra de medicamentos e outro.

Na Região Nordeste os consórcios finalitários atuam em cinco grandes áreas: também na área de infraestrutura – serviços de engenharia; no desenvolvimento regional; no saneamento - drenagem pluvial, abastecimento de água, esgotamento sanitário, regulação e resíduos sólidos; na área da saúde – compra de medicamentos, outro e SAMU e na área de segurança pública.

Em relação a Região Centro-Oeste os consórcios finalitários atuam em cinco áreas: infraestrutura – de serviços de engenharia e asfáltica; meio ambiente – licenciamento ambiental, recursos hídricos, preservação ambiental; previdência; saneamento – abastecimento de água, esgotamento sanitário, regulação e resíduos sólidos e na área da saúde: média e alta complexidade, medicamentos, outros e SAMU.

Tabela 3 – Consórcios finalitários: áreas de atuação de acordo com o número de municípios consorciados e por regiões brasileiras

Áreas de concentração	NORTE		NORDESTE		CENTRO-OESTE		SUDESTE		SUL		TOTAL	
	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	TOTAL CONS.	TOTAL MUN.
Agricultura									1	2	**1**	**2**
Assistência social (2 subáreas)							6	28	8	34	**14**	**62**
Cultura							1	20			**1**	**20**
Defesa civil							1	4			**1**	**4**
Desenvolvimento econômico							1	28			**1**	**28**
Desenvolvimento regional			2	11					1	6	**3**	**17**
Educação									1	82	**1**	**82**
Iluminação pública							**1**	**8**			**1**	**8**
Infraestrutura (2 subáreas)	1	7	2	16	2	9	2	14	3	30	**10**	**34**
Licitação compartilhada			1								**1**	

Áreas de concentração	NORTE		NORDESTE		CENTRO-OESTE		SUDESTE		SUL		TOTAL	
	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	TOTAL CONS.	TOTAL MUN.
Meio ambiente (4 subáreas)					3	15	5	85	6	25	**14**	**125**
Mobilidade									1	8	**1**	**8**
Previdência					1	58					**1**	**58**
Saneamento (5 subáreas)	3	13	27	252	7	58	28	373	17	491	**82**	**1187**
Saúde (4 subáreas)	4	113	47	1687	28	373	116	3618	44	1494	**239**	**7285**
Segurança pública			1	11			2	16	1	10	**4**	**37**
Turismo							1	14	2	13	**3**	**27**
Total	**8**	**133**	**80**	**1977**	**41**	**513**	**155**	**4128**	**76**	**2159**	**360**	**8868**

Fonte: Observatório Municipalista dos Consórcios Públicos. Elaboração dos autores.

Pelo quadro, é possível observar que todas as regiões participam de consórcios nas áreas de infraestrutura, saneamento e saúde, sendo esta última a área que mais contabiliza número de consórcios e número de municípios participantes.

Em se tratando da Região Sudeste, os consórcios finalitários atuam em onze áreas: infraestrutura – de serviços de engenharia; assistência social – infância e adolescência; cultura; defesa civil; desenvolvimento econômico; iluminação pública; meio ambiente – licenciamento ambiental, recursos hídricos; saneamento – drenagem pluvial, abastecimento de água, esgotamento sanitário, regulação e resíduos sólidos; saúde - média e alta complexidade, compra de medicamentos, outros e SAMU; segurança pública e turismo.

Na Região Sul, os consórcios finalitários atuam em onze áreas: infraestrutura – asfáltica; agricultura – manutenção das estradas; assistência social – infância e adolescência, outro; desenvolvimento regional; educação; meio ambiente – licenciamento ambiental, recursos hídricos, preservação ambiental; mobilidade – Plano de Mobilidade; saneamento – drenagem pluvial, abastecimento de água, esgotamento sanitário, regulação e resíduos sólidos; saúde - média e alta complexidade, compra de medicamentos, outros e SAMU; segurança pública e turismo.

De acordo com os dados apresentados é possível observamos que a área da saúde, com exceção da Região Norte que não atua na subárea – SAMU, todas as demais Regiões, têm forte atuação nesta área, bem como na área saneamento básico que é objeto de atuação de muitos consórcios e também está em todas as regiões brasileiras.

Outro dado importante é que as regiões Sul e Sudeste têm maior número de consórcios e atuam em diferentes áreas de concentração. As áreas com menor alcance, com baixo número de consórcios são: agricultura, cultura, defesa civil – somente na região sudeste), desenvolvimento econômico, educação, iluminação pública, licitação compartilhada, mobilidade e previdência.

É preciso registrar que por vezes o consórcio finalitário atua numa determinada área, mas quando realizada a pesquisa, o mesmo consórcio apresentava várias subáreas de atuação. Por exemplo, o Consórcio Nacional de Vacinas das Cidades Brasileiras – CONECTAR está identificado como um consórcio finalitário, com sede em Brasília, DF e com atuação na área da saúde, contudo, atua em duas subáreas: compra de medicamentos e outro.

Quanto aos consórcios públicos multifinalitários, existiam no Brasil, em 2024, quando do levantamento dos dados, 348 consórcios multifinalitários, sendo que 324 eram consórcios públicos de direito público e respondiam por 93,10% do total.

Tabela 4 – Consórcios Multifinalitários: áreas de concentração de acordo com as Regiões Brasileiras – número de consórcios e de municípios consorciados

	Quantidade consórcios	% em relação ao total	Nº de municípios consorciados	% em relação ao total
Norte	12	3,45%	143	3,78%
Nordeste	75	21,55%	979	25,86%
Centro-Oeste	32	9,20%	293	7,74%
Sudeste	122	35,06%	1313	34,68%
Sul	107	30,75%	1058	27,95%
TOTAL	**348**	**100%**	**3786**	**100%**

Fonte: Observatório Municipalista dos Consórcios Públicos. Elaboração dos autores.

A exemplo dos consórcios públicos finalitários, também os multifinalitários estão mais concentrados em três regiões do Brasil, a Sudeste, a Sul e a Nordeste. E, nessas regiões, o total de municípios consorciados chega a 1.313, 1.058 e 979, respectivamente. A região Norte tem 143 municípios em consórcios multifinalitários e a região Centro-Oeste tem 293 municípios. Do total de municípios brasileiros, 3.786 municípios estão associados a algum consórcio multifinalitário.

Porém, entre os consórcios multifinalitários há uma maior associação de municípios, e dentre as 16 áreas de atuação (macrodivisões), a Região Norte, só não tem consórcios multifinalitários nas áreas: agricultura, assistência social, saúde – compra de medicamentos e segurança pública. As demais Regiões todas tem consórcios em todas as áreas.

Tabela 5 – Área de concentração, número de consórcios multifinalitários e de municípios consorciados, por regiões brasileiras

Áreas de concentração	NORTE		NORDESTE		CENTRO-OESTE		SUDESTE		SUL		TOTAL	
	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	TOTAL CONS.	TOTAL MUN.[4]
Agricultura			20	300	3	39	30	458	18	303	71	1100
Assistência social			5	67	2	22	15	242	5	74	27	405
Cultura	1	6	26	427	9	105	48	630	27	385	111	1553
Defesa civil	2	12	14	203	6	78	29	395	17	247	68	935
Desenvolvimento econômico	1	7	23	334	8	89	40	521	23	529	95	1480
Desenvolvimento regional	3	48	36	516	9	102	52	654	39	658	139	1978
Educação	3	55	32	564	8	90	53	728	33	519	129	1956
Esporte	1	5	15	233	4	47	29	442	16	235	65	962
Habitação	2	9	23	356	6	71	27	410	17	251	75	1097
Licitação compartilhada	1	47	12	238	6	72	44	615	34	590	97	1562

4 Faz-se necessário ressaltar que um consórcio multifinalitário pode atuar em diversas áreas e várias subáreas ao mesmo tempo. O mesmo vale para os municípios consorciados. Um mesmo município pode estar consorciado a mais de um consórcio. Um município também pode estar associado a um consórcio que tenha muitas áreas de atuação, mas não necessariamente este município atua em todas as áreas.

Áreas de concentração	NORTE		NORDESTE		CENTRO-OESTE		SUDESTE		SUL		TOTAL	
	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	Nº Cons.	Nº Mun. Cons.	TOTAL CONS.	TOTAL MUN.[4]
Meio ambiente (3 subáreas)	10	100	120	1928	50	569	190	2389	133	1694	503	6680
Planejamento urbano	2	10	48	852	19	220	64	884	34	480	167	2446
Saneamento (4 subáreas)	13	138	126	2016	41	488	180	2591	128	2026	488	7259
Saúde (3 subáreas)	4	104	56	947	15	157	98	1545	77	1309	250	4062
Segurança pública			7	126	2	26	15	227	11	187	35	566
Turismo	2	12	25	430	9	104	45	547	35	456	116	1549
Total	**45**	**553**	**588**	**9537**	**197**	**2279**	**959**	**13278**	**647**	**9943**	**2436**	**35590**

Fonte: Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros 2023 (Estudo Técnico/CNM), elaboração dos autores.

O maior número de consórcios e municípios estão nas áreas de saúde – média e alta complexidade, compras de medicamentos e SAMU; saneamento – drenagem pluvial, abastecimento de água, esgotamento sanitários e resíduos sólidos; meio ambiente – licenciamento ambiental, recursos hídricos e preservação ambiental. Para além destas áreas cabe destaque o número de consórcios e municípios nas áreas de educação, cultura, turismo, habitação, planejamento urbano, tanto a microdivisão de Planos Diretores, quanto a de Regularização Fundiária.

As macrodivisões relacionadas à gestão pública também aparecem como áreas importantes para os municípios consorciados, entre elas podemos citar: as licitações compartilhadas, a questão de elaboração de projetos para a captação de recursos, as escolas de governo e os municípios inteligentes.

A macrodivisão Assistência Social tem a ela associadas microdivisões que dizem respeito às políticas públicas voltadas aos idosos, à infância e à adolescência e às políticas para mulheres.

As macrodivisões mobilidade urbana e trânsito dizem respeito aos Planos de Mobilidade, ciclovias, calçadas, pedágios, estacionamentos e zonas azuis, videomonitoramento, drones, semáforos inteligentes e serviços de transporte de passageiros. Já as áreas de trânsito estão relacionadas à criação de Órgãos Municipais Integrados ao Sistema Nacional de Trânsito, sinalizações, radares, fiscalização, engenharia de tráfego, estudos e estatísticas e educação para o trânsito.

Após exaustivo levantamento de dados, podemos afirmar que são muitos os consórcios públicos de direito público, finalitários ou multifinalitários, contudo, não encontramos, a título de exemplo, nenhuma experiência formalizada de política de promoção de igualdade racial no âmbito local. O que encontramos, e o que tangencia enquanto tema das agendas transversais, foi a existência de um consórcio público multifinalitário, área de atuação assistência social – políticas para Mulheres, o Consórcio Regional de Promoção da Cidadania Mulheres das Gerais – Consórcio Mulheres das Gerais. Criado em 2008, no estado de Minas Gerais e com 12 doze entes consorciados. Atende, atualmente uma população em torno de 5 milhões de pessoas.

4.7. CONSÓRCIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS COMO ARRANJOS INSTITUCIONAIS INOVADORES DO PLANEJAMENTO – ALGUNS DESAFIOS

Se tomarmos como referência as reflexões e análises de Brito (2018) sobre os consórcios públicos e a experiência brasileira, ele nos aponta alguns desafios que precisam ser superados, e dentre eles temos a "falta de visibilidade dos Consórcios, a ausência de democratização das informações e a frágil atuação do poder público na promoção de ações integradas" (Brito, 2018, p.638). Poderíamos ainda, enumerar outras

demandas latentes de políticas públicas que fortaleceriam as agendas transversais e interseccionais.

No entanto, a pesquisa realizada no período aponta a potencialidade das políticas consorciadas como arranjos institucionais eficientes[5].

No consórcio, o planejamento, a proposição, a execução, o monitoramento e a avaliação – as etapas das políticas públicas – deixam de ser feitas somente em um território e passam a ter a gestão compartilhada, potencializando seu alcance, este exercício político administrativo pedagógico, vai constituindo-se como cultura de gestão participativa, eficiente e de interesse público da cidadania.

Mesmo com as vantagens já mencionadas, os consórcios públicos se deparam com obstáculos estruturais que comprometem sua eficácia como ferramentas de planejamento regional. Um dos principais obstáculos é a complexidade de coordenação entre as diversas entidades federativas, que frequentemente operam com lógicas político-partidárias distintas e com graus de competência técnica e institucional distintos. Outro desafio significativo é a falta de profissionais técnicos qualificados e a dificuldade em manter profissionais especializados nos consórcios, particularmente em cidades de menor porte. A ausência de equipes qualificadas pode enfraquecer o processo de planejamento. Para ultrapassar esses desafios, são necessários investimentos em capacitação, colaboração técnica entre municípios e constante fortalecimento institucional, com o respaldo das outras esferas do governo.

5. CONCLUSÃO

Os consórcios na administração pública brasileira já cumprem um relevante papel político administrativo institucional. Todos os dados que o artigo apresentou, como os dados dos consórcios públicos municipais no Brasil, identificando as áreas de atuação mais concentradas por região e suas diversidades revelam isso. Os resultados também confirmam que os consórcios públicos são instrumentos com potencial para facilitar a abrangência, a capilaridade e a profundidade das políticas públicas, na medida que possibilita o acesso à recursos e permite a ultrapassagem dos obstáculos político-administrativos próprios do federalismo, contribuindo para a disseminação de políticas públicas brasileiras.

Mesmo com uma forte heterogeneidade própria dos territórios, e das distâncias entre os municípios participantes do consórcio, que podem desfavorecer a articulação política, o acesso aos recursos que eles podem proporcionar, se transforma numa indução exógena que fomenta a sua criação e manutenção. O consórcio, como arranjo intergovernamental, permite a ultrapassagem dos obstáculos político-administrativos próprios do federalismo e contribui para a diminuição das desigualdades e a garantia da diversidade. Esta é uma variável fundamental que também constatamos na pesquisa, os consórcios públicos são instrumentos com potencial para facilitar a abrangência e profundidade das políticas públicas, na medida que os agentes públicos podem lançar mão desse arranjo institucional já constituído e testado na administração pública.

Dentre as lacunas percebidas, sugere-se novos estudos que aprofundem a análise dos dados sobre os consórcios públicos municipais que contemplem em seus protocolos de intenções áreas previstas nas agendas transversais como igualdade racial, gênero e políticas para mulheres, direitos humanos e diversidade, sustentabilidade e mudanças climáticas, inclusão de pessoas com deficiência, e outras que são emergentes próprias de um mundo em constante metamorfose e transformações.

5 Como exemplo, podemos citar o Consórcio Regional de Promoção da Cidadania Mulheres das Gerais – Consórcio Mulheres das Gerais, com sede em Contagem/ Minas Gerais.

6. Referências

1. ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
2. BATISTA, Sinoel et al. O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos. In: Guia de Consórcios Públicos. Caderno; v. 1. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011.
3. BATISTA, Sinoel et al. O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos. In: Guia de Consórcios Públicos. Caderno; v. 2. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011.
4. BRASIL. Lei Nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm. Acesso em: 02 abr. 2025.
5. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgado
6. em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm. Acesso em: 02 mar. 2025.
7. BRASIL. Lei Ordinária nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
8. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 08 fev. 2025.
9. BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
10. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em: 08 fev. 2025.
11. BRASIL. Decreto nº 10.243, de 13 de fevereiro de 2020, que altera o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Acesso em: 10 mar. 2025.
12. BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultoria Legislativa. Consórcios Públicos como Ferramentas de Gestão Municipal mais Eficiente: Possibilidades. Estudo Técnico. Junho de 2020.
13. BRITO, Alexsandro Sousa. Uma proposta metodológica para análise política e institucional de consórcios públicos como espaços de gestão compartilhada de políticas. Rev. Serv. Público, Brasília, 69, n.3, 631-654 jul/set 2018.
14. CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente. Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
15. CONTINPELLI, Ernani; MENEZES, Daniel. Consórcios públicos e Regiões Metropolitanas no Brasil: uma nova possibilidade de resolução de conflitos. RIDB, Ano 3, 2014, nº 4.
16. CNM. Confederação Nacional de Municípios. Os Consórcios Públicos e a Jurisprudência dos Tribunais de Contas. 2. ed. Brasília/DF: CNM, 2022.
17. CNM. Confederação Nacional de Municípios. Estudo Técnicos. Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros. Brasília, 25 de maio de 2023.
18. INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA (IPEA). Boletim regional, urbano e ambiental, Rio de Janeiro, n. 31, (JAN-JUN. 2024) – Brasília: Ipea. Dirur, 2024.
19. LUI, Lizandro; SCHABBACH, Letícia Maria. Federalismo e *policy* arenas: uma análise a partir da atuação dos consórcios no Brasil. Planejamento e políticas públicas, n. 55, jul./set. 2020.

20. MENDES, Constantino. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. In: BOUERI, Rogério; COSTA, Marco Aurélio. Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2013. v. 1.

21. MENDES, Constantino, *et al*. Dinâmica demográfica no Censo 2022 e implicações para a agenda federativa. In: INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA (IPEA). Boletim regional, urbano e ambiental, Rio de Janeiro, n. 31, (JAN-JUN. 2024) – Brasília: Ipea. Dirur, 2024.

22. NASCIMENTO, Wilder K. C. et al. Estudo Técnico Consórcios Públicos como ferramentas de gestão municipal mais eficiente: possibilidades. Brasília: Câmara dos Deputados, julho 2020.

23. SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A Cooperação em uma Federação Heterogênea: O Regime de Colaboração na Educação em Seis Estados Brasileiros. Revista Brasileira de Educação, v. 21, n. 65, p. 411–429, 2016.

24. SOUZA, Nali de Jesus de. Desenvolvimento econômico. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

25. SPINK, Peter; BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronika (orgs.). Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/ FGV- EAESP, 2002.

26. STRELEC, Thamara. Para além da experiência brasileira: experiências internacionais de cooperação intergovernamental. In: CARNEIRO, José; BRITO, Eder (orgs.) Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. Cap. 4.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Diagnóstico, análise e aperfeiçoamento do Poder Legislativo de Pequenos Municípios – uma proposta de agenda reformista

• **Rodrigo Zara Faria**
Partido Novo, Brasil
E-mail: rodrigozara17@gmail.com

Resumo

Ao levantar o tema, "reconstrução do planejamento nacional", é importante trazer à tela, linhas de raciocínio que evidenciam a necessidade do aperfeiçoamento institucional do Estado Brasileiro, na reforma e estabelecimento dos dispositivos que garantem um planejamento e execução impessoal, imparcial, técnica e efetiva das políticas públicas. "As instituições não existem, o que há, na verdade, são pessoas", foi a provocação que a professora Lucia Helena Galvão fez, em 2023, no Senado Federal. Necessário, então, estabelecer melhores dispositivos institucionais e bons incentivos que fortaleçam o funcionamento dos freios e contrapesos, com efetiva elaboração, aprovação e execução do orçamento público, com constante aferição de qualidade e eficiência. Objetiva-se neste artigo, no entanto, afunilar este olhar e chamar a atenção para as câmaras municipais - instituições fundamentais na aprovação e fiscalização de orçamentos municipais, na composição do federalismo brasileiro e que muito interfere na governança pública, porém, em geral, com baixa capacidade técnica, sobretudo, as de pequenos municípios. As câmaras municipais no Brasil, em 2023, último dado disponível, consumiram R$ 23,7 bilhões do orçamento, resultando em um gasto médio por habitante de R$ 116,78. Em pequenos municípios, tem-se algumas provocações como a do TCE-SP que apontou um gasto médio no estado de R$ 83,32; enquanto na sua menor cidade, Borá, com 839 habitantes, o gasto chegou a R$ 925,53. Considerando que 87,8% das cidades brasileiras possuem menos de 50 mil habitantes, tem-se que 4.890 cidades possuem câmaras municipais com 9 a 13 vereadores. Joffre Neto fala sobre o processo de aprovação do orçamento municipal nos poderes legislativos municipais de pequenas cidades, que tramita em tempo recorde e sem discussão ou emendas na maioria das vezes, por causa da baixa escolaridade dos vereadores e da quase inexistência de assessoria nas câmaras. Neste cenário, ainda, a análise mostra que o poder legislativo destes pequenos municípios é pouco profissionalizado e parcamente estruturado. Assume-se, então, que reconstruir o planejamento nacional passa por uma reforma da estrutura político-administrava destas câmaras municipais, através de uma metodologia que analisa e estabelece um padrão de incentivos corretos e dispositivos institucionais como apresentados acima, tendo como método, evidências e dados de pesquisas, artigos e cases no Brasil e ao redor do mundo.

Palavras-chave: câmaras municipais; pequenos municípios; incentivos; aperfeiçoamento institucional; pacto federativo.

1. INTRODUÇÃO

A qualidade de vida de um país, a prosperidade e o desenvolvimento econômico e social são alcançados através de um constante processo de aperfeiçoamento das instituições. Neste sentido, Paulo Gala traz como resultado dos estudos e pesquisas sobre Douglass North, que trabalhou para *"mostrar o que considera trajetórias institucionais bem-sucedidas",* que países desenvolvidos são os *que "foram capazes de desenvolver arranjos institucionais para estimular atividades produtivas",* (GALA, 2003). North enfatizou a importância das instituições como determinantes do desempenho econômico de longo prazo. Em sua obra *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, asseverou:

> Instituições fornecem a estrutura de incentivos de uma economia. À medida que essa estrutura evolui, ela molda a direção da mudança econômica em direção ao crescimento, estagnação ou declínio (North, 1990).

A provocação inicial, então, é que o aperfeiçoamento e o fortalecimento das instituições é o que vai garantir a prosperidade e bem-estar social.

Não obstante, há um enorme cenário quando se fala sobre "arranjos institucionais" em um país de dimensão continental e grande diversidade cultural. Assim, este artigo propõe focalizar a visão no poder legislativo municipal – instituição historicamente fundamental para o fortalecimento da democracia e preservação de direitos e liberdades civis. O documento *Funcionamento do Poder Legislativo,* do Senado Federal, publicado pelo Interlegis, traz que *"o Poder Legislativo é a expressão personificada do Estado Democrático Brasileiro. É, de fato, a consubstanciação do voto e da democracia representativa. E obviamente, o Poder Legislativo Municipal é a linha de frente da representação dos interesses da população em geral",* (RIBEIRO, 2012).

Confere-se, então, aos parlamentos um papel histórico fundamental na construção de uma sociedade mais livre, próspera e desenvolvida, sendo parte fundamental da divisão do poder que outrora se concentrava na mão de um - ou de poucos - na forma como criou Barão de Montesquieu.

> Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares (Montesquieu, 1748).

O Poder Legislativo deve reproduzir, tanto quanto possível, a diversidade de interesses, valores e ideologias existentes na sociedade que ele representa. O Parlamento não é, contudo, apenas o espelho da sociedade, porque ele, com suas ações e decisões, ajuda a transformar esta sociedade, atuando na própria formação de sua identidade, (Ribeiro, 2012). Assim, destaca-se a relevância de se aprofundar em seus arranjos institucionais e estruturas, levantando questionamentos e provocações em busca de seu aperfeiçoamento.

As 5.568 Câmaras Municipais do Brasil, em 2023, somaram uma força de trabalho com 58.114 vereadores e aproximadamente 135 mil funcionários, com um orçamento de R$ 23,7 bilhões do orçamento público brasileiro, resultando em um gasto médio por habitante de R$ 116,78. Dez anos antes, as câmaras municipais consumiram R$ 10,1 bilhões, como informa o Panorama do Legislativo Municipal (Senado Federal, 2023).

Aprofundando mais o olhar, é importante considerar que o Brasil é composto majoritariamente por pequenos municípios: 88% das cidades brasileiras possuem menos de 50 mil habitantes, 68% possuem menos de 20 mil e 44% menos de 10 mil (IBGE, 2021). Ou seja, são 4.890 cidades com câmaras municipais entre 9 e 13 vereadores. Realidades com particularidades que ainda não ascenderam ao debate público nacional com a relevância que deveriam na discussão sobre as reformas, reestruturação e aperfeiçoamento do sistema institucional na busca do país e, sobretudo, cidades como caracterizado no primeiro parágrafo desta introdução.

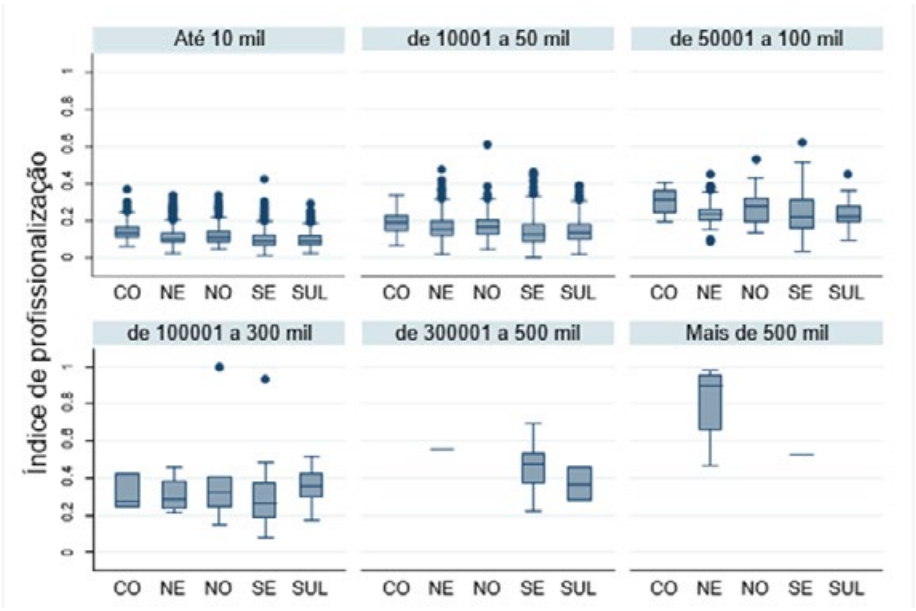
Neste sentido, analisando o poder legislativo de pequenos municípios, tem-se algumas provocações como a do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que apontou um gasto médio por habitante de suas câmaras municipais, excetuando a da capital, de R$ 83,32; enquanto na cidade de Borá, com 839 habitantes, o gasto chegou a R$ 925,53 (TCE-SP, 2021). Ademais, o Conselho Regional de Contabilidade do RJ analisou os portais eletrônicos de algumas câmaras municipais desta realidade e concluiu que em relação ao processo de prestação de contas, percebe-se que o conjunto de portais eletrônicos "tende a uma nula capacidade e que os legislativos locais não estão dispensando importância a essa dimensão da *accountability"* (Raupp e Pinho, 2011).

Noutro sentido, Joffre Neto (2003) fala sobre o processo de aprovação do orçamento municipal nos poderes legislativos municipais de pequenas cidades que "tramita em tempo recorde e sem discussão ou emendas na maioria das vezes, por causa da baixa escolaridade dos vereadores e da quase inexistência de assessoria nas Câmaras". O autor fala ainda sobre suas estruturas que não são equipadas administrativamente para fiscalizar e legislar eficientemente. Neste cenário ainda, a análise mostra que as câmaras municipais são pouco profissionalizadas e parcamente estruturadas. Todavia, são as instituições representativas mais acessíveis a indivíduos das camadas mais baixas da população (Silva, 2014).

Kerbauy (2005) trabalhou sobre o perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local sob a ótica das Câmaras Municipais, concluindo que aparentemente, os poucos estudos disponíveis sobre o legislativo local apontam para a manutenção de suas características seculares, relacionadas à baixa capacidade de legislar e a uma atuação fraca diante de um executivo forte.

Silva (2014), traz o I Censo do Legislativo elaborado pelo Senado Federal que apresenta o índice de profissionalização do legislativo (de 0 a 1), no qual a casa legislativa deve apresentar índice superior a 0,3 para ser considerada profissionalizada. Num gráfico apresentado por Silva (2014), por recorte de população e por região, tem-se que quase a totalidade das casas legislativas em cidades com menos de 50 mil habitantes estão abaixo de 0,3.

Imagem 1



Fonte: Gráfico 24 - Índice de profissionalização do Legislativo por tamanho de população - Silva (2014)

É possível visualizar alguns pontos isolados acima de 0,3, cada um representando uma casa legislativa. Para o recorte inferior de 50 mil, no qual fala-se de mais de 4.800 casas, conclui-se visualmente que o poder legislativo municipal de pequenos municípios não é profissionalizado, estando estes em maioria abaixo da linha do ponto delimitado como profissionalizado.

Evidenciado, assim, a parca profissionalização das câmaras municipais de pequenos municípios que impactam negativamente tanto no exercício do mandato do vereador, quanto na administração interna da Casa. Tanto na técnica necessária para cumprir com eficiência, eficácia e efetividade com as funções fim de um poder legislativo, quanto para o cumprimento dos princípios constitucionais da gestão dos processos internos – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O cenário é pior, pois há uma dificuldade de controle externo, seja pelos órgãos públicos de controle, devido às milhares de câmaras municipais a serem fiscalizadas; ou pela ausência de transparência e informação que dificulta o controle social, que se intensifica à medida em que estas cidades pequenas não conseguem estruturar imprensa local, que tem um papel fundamental na informações como fomentadora deste controle social. Abre-se, assim, uma ausência de controle e monitoramento da conduta dos agentes políticos e públicos na gestão e lida com recursos públicos que, falíveis, encontram maus incentivos levando a abusos, corrupção e desperdício de recurso público.

Pode-se observar tal realidade, por exemplo, na lida com as diárias de viagem – modal de custeio de despesas de hospedagem e alimentação de viagens a trabalho dos vereadores, na qual é pago um valor fixado adiantado por dia de afastamento, sem a obrigatoriedade de prestação de contas fiscal e eventual devolução valores excedentes (ou seja, sobras das diárias). Cada câmara tem autonomia para legislar sobre este custeio e fixar os seus valores que variam entre estes poderes legislativos.

O ponto é que como as diárias de viagem, por lei, não é obrigatório a prestação de contas fiscal, por se tratar de verba indenizatória, as eventuais sobras destas diárias são incorporadas na conta pessoal do agente, passando a ser um meio de suplementação salarial quando o valor liberado é maior que o necessário para o custeio da viagem – há câmaras que pagam mais de R$ 1.770,00 por dia de afastamento ao vereador para custear despesas de hospedagem e alimentação, como em José Bonifácio/SP, cidade com cerca de 35 mil habitantes.

Evidencia-se tal afirmação, por exemplo, em diversas ações dos Ministérios Públicos e Tribunais de Contas Estaduais na fiscalização e acompanhamento desta conduta que resultaram em diversas condenações.

Em 2019, a Justiça suspendeu o pagamento de diárias a vereadores e servidores da Câmara Municipal de Campina Verde/MG, atendendo a pedido do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG, 2019). O Tribunal de Justiça do Tocantins condenou ex-vereadores e servidores da Câmara Municipal de Dianópolis/TO por crimes relacionados ao uso indevido de diárias entre 2009 e 2011, em caso conhecido como "Farra das Diárias". As irregularidades incluíram pagamentos durante férias parlamentares e a servidores que negaram ter recebido os valores (Folha Capital, 2017). Em 2023, a Justiça suspendeu o pagamento de diárias na Câmara Municipal de Taiobeiras/MG, após o Ministério Público identificar gastos excessivos e desproporcionais. A Câmara, com 13 vereadores, gastou em um ano R$ 333.001,50 em diárias, valor considerado incompatível com o porte do município. A decisão determinou a adoção de regime de reembolso, com comprovação de despesas, até a aprovação de lei municipal específica sobre o tema (MPMG, 2023). Em 2023 também, 3 ex-vereadores da cidade de Espera Feliz/MG foram condenados por improbidade administrativa por receberem diárias de viagem irregularmente entre 2013 e 2016, causando danos aos cofres públicos e enriquecimento ilícito (G1, 2023). O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em 2022, condenou o ex-presidente da Câmara Municipal de Nova Venécia/ES e outros servidores ao ressarcimento de R$ 13,7 mil, devido a irregularidades no pagamento de diárias em 2006. As irregularidades incluíram falta de comprovação das viagens e ausência de motivação e finalidade pública (TCE-ES, 2022). Em 2017, o Tribunal de Contas de Santa Catarina condenou o então presidente da Câmara Municipal de São Francisco do Sul ao ressarcimento de R$ 309 mil, devido a pagamentos de diárias por viagens não realizadas, valores superiores aos estipulados por norma legal e ausência de documentos comprobatórios (TCE-SC, 2017). O Ministério Público do Amazonas ajuizou ação por improbidade administrativa contra 11 vereadores e 5 ex-vereadores do município de Envira por receberem diárias e passagens sem interesse público entre 2013 e 2019. As viagens, muitas vezes para Manaus, eram realizadas sem comprovação de finalidade pública, totalizando mais de R$ 1 milhão em gastos indevidos (MPAM, 2019). Em

2024, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais determinou a restituição de R$ 18.090,00 por parte de um servidor da Câmara Municipal, referente a diárias de viagem sem justificativas ou comprovação de gastos. O então presidente da Câmara também foi multado por autorizar os pagamentos sem a devida motivação (O Tempo, 2024).

Logo, até aqui, de um lado, tem-se que é imperativo um constante processo de aperfeiçoamento das instituições para garantir o desenvolvimento econômico e social de um povo e, de outro, pequenas cidades com particularidades, diversidade, dificuldades e provocações que apontam para a necessidade de analisar e redesenhar caminhos e critérios para uma estrutura mais eficiente, efetiva, moral e transparente de suas câmaras municipais.

Noutro sentido, como fundamentação ao que foi proposto por Douglass North na introdução e ao que foi provocado por Lucia Helena Galvão no resumo supracitado, os dispositivos institucionais são fundamentais na constituição das organizações públicas, pois os seres humanos são falíveis. Desta forma, são estes dispositivos que têm a missão de frear ou estimular o homem; de guiar e redirecionar; de controlar e conter, para que, no final do dia, o objetivo central da existência de tal instituição formal seja alcançado.

Mudar as instituições?! As instituições, pessoas jurídicas, são fantasias. O que existe verdadeiramente são os seres humanos. Mudar a humanidade sem mudar os valores de cada ser humano, um por um, é uma utopia, é uma loucura que nunca vai acontecer. Estarmos sempre esperando de pessoas jurídicas, de instituições, uma mudança, quando nós mesmos, não nos propomos mudar nossos valores de vida, é uma ilusão (Galvão, 2023).

Neste cenário, então, é que nasce todas as teorias e ciência política das relações sociais, de Estado, democracia, etc. E é nesta linha que caminhará este artigo demonstrando a necessidade de um encontro racional diante as estruturas que compõe, hoje, o poder legislativo de pequenos municípios em busca das propostas reformistas que conterá abusos, desvios, ineficiência, ineficácia e inefetividade destes pequenos parlamentos, pois como exaltou o economista Marcos Lisboa em uma aula inaugural no INSPER, em 2020: *"A construção institucional requer pesos e contrapesos. E ela requer, sobretudo, a capacidade de autocontenção para garantir as liberdades de todos".*

2. OBJETIVO

Desta forma, tem-se como objetivo principal deste artigo, apresentar reflexões que levem a uma reforma da estrutura político-administrativa de câmaras municipais de pequenos municípios.

3. METODOLOGIA

Tal análise deve encarar a realidade destas instituições formais, conforme discorrido na Introdução, que evidenciam o baixo desempenho e profissionalização, desvios de conduta, má gestão de recursos públicos e baixa relevância e impacto ao processo de planejamento e execução do orçamento público municipal, e, no fim do dia, baixo valor à sociedade.

Para tanto, as reflexões serão realizadas à luz dos incentivos institucionais, da forma apresentada abaixo; analisando sob a ótica da governança pública, transparência e *accountability*; trazendo, ainda, como modelo, a efeito comparativo, as práticas e estruturas adotadas em países desenvolvidos.

3.1 INCENTIVOS

Os incentivos, em síntese, são os fatores que estimulam, motivam e influenciam o ser humano a fazer o que faz. Os bons incentivos contribuem para uma conduta reta e proba; os maus, o contrário. Quando há desvio de recursos financeiros, seja em qual setor for, ele acontece porque a imperfeição natural do ser humano em interação com regras frágeis do jogo permitem e facilitam tal conduta; noutro sentido, ainda, não controlam ou punem tal conduta. Ou seja, se há um mau incentivo dentro da organização, o ser humano imperfeito, tende ao erro.

Segundo Douglass North, incentivos são os estímulos que moldam o comportamento humano dentro de um determinado conjunto de regras institucionais - ou seja, são os mecanismos que fazem com que indivíduos e organizações escolham determinadas ações em vez de outras, com base nas recompensas ou punições esperadas (North, 1990).

O raciocínio de North é o seguinte: as "instituições formais" (leis, normas, contratos, regimentos internos) e "instituições informais" (valores, culturas, costumes e tradições) compõem o tecido social e o sistema de um composições de uma organização. Os incentivos, que também são instituídos formalmente ou informalmente, são o elo entre a estrutura institucional e o comportamento dos indivíduos. Boas, relevantes e

importantes organizações possuem bons incentivos. Aquelas, no entanto, que são palco de escândalos e desvios, possuem maus incentivos.

Por exemplo, numa Câmara Municipal que possui regras claras de prestação de contas, controle social ativo, transparência dos atos internos, penalidades claras para uso indevido de recurso, os agentes têm incentivos para agir com responsabilidade.

Numa outra Câmara Municipal, há pouca transparência, sem acompanhamento pela população, não existe controle interno, fiscalização inefetiva numa cultura de impunidade, os agentes não terão tanto receio em cometer ações imorais e até ilegais, há incentivos para desviar recursos, usar o dinheiro público indevidamente e agir de forma oportunista.

Para Douglas North, então, os incentivos são a ponte entre instituições e comportamento humano. Para mudar o comportamento humano, não basta apelar à moral ou ao bom senso, mas sim mudar os incentivos, pois o homem é naturalmente falho, conforme é debatido há séculos por vários filósofos e acadêmico. Nietzche, por exemplo, na obra *"Humano, demasiado humano: um livro para espíritos livres",* propõe que a compreensão da imperfeição humana é essencial para a superação das dificuldades da vida (Nietzche, 2000). Parafraseando-o: a compreensão da imperfeição humana é essencial para o aperfeiçoamento das instituições formais, sobretudo, organizações públicas.

Ou, ainda, como refletiu Luiz Felipe Pondé, no livro *"Diálogos sobre a Natureza Humana: Perfectibilidade e Imperfectibilidade",* no qual reflete sobre a imperfectibilidade humana - conceito que reconhece a natureza inerentemente imperfeita dos seres humanos e das estruturas sociais. Ele destaca que os seres humanos são falíveis e limitados em suas capacidades, e que a sociedade é complexa, com sistemas imperfeitos que podem não ser completamente corrigidos ou aprimorados (Pondé, 2021).

Nesta linha de raciocínio, então, tem-se necessário pensar sobre a fundação dos incentivos que movem o ser humano dentro da máquina pública, pensando no objetivo de reformas institucionais que garantam bons incentivos e dispositivos para controlar a gestão, conter abusos, dirimir as falhas humanas, em suma, estimular as virtudes e filtrar os vícios.

Apresentando uma outra fundamentação para a definição de incentivos, o Prêmio Nobel de Economia de 1976, Milton Friedman, levantou boas provocações sobre os incentivos que movem o ser humano para gastar dinheiro.

> Quando você gasta, o dinheiro gasto é o seu próprio ou o de outrem; e você pode gastá-lo para seu próprio benefício ou o de qualquer outra pessoa. A combinação desses dois pares de alternativas resulta em quatro possibilidades [de como gastar], (Friedman, 1980).

Em entrevista para *Free to Choose Network*, Friedman resumiu:

> Existem apenas quatro maneiras de você poder gastar dinheiro. Você pode gastar o seu dinheiro com você mesmo. Quando você faz isso, e você pode realmente ver o que está fazendo com ele, você tenta usá-lo da melhor forma possível. Mas você pode gastar seu dinheiro com outra pessoa. Por exemplo, eu compro um presente de aniversário para alguém. Bem, eu não estou preocupado com a eficácia satisfatória do presente, mas estou atento quanto ao seu custo. Então, eu posso gastar o dinheiro dos outros comigo mesmo. E se eu gasto o dinheiro dos outros comigo mesmo, então eu tenho certeza de que terei um bom almoço. Finalmente, eu posso gastar o dinheiro dos outros com os outros. E se eu gasto o dinheiro de alguém com outro alguém, eu não me importo com o custo e não me importo com o que conseguirei satisfazer. E essa é a forma que o governo gasta dinheiro, (Free To Choose Network, 1980).

Aqui, jaz, então um exemplo prático do que é um incentivo, refletindo sobre o que move cada agente em cada maneira de gastar dinheiro. Ou seja, qual o incentivo dentro de cada forma de se gastar dinheiro que resulta em economia, qualidade, eficiência, efetividade, valor, honestidade, moralidade, etc? Em outras palavras, e aqui há a estruturação dos resultados de bons incentivos: há uma clara ideia nas relações entre ganhos e perdas, de gastos e benefícios, de desvio e impunidade, de eficiência e ineficiência, de abusos e controle.

Assim, tem-se que a natureza da gestão de recursos públicos, por si só, não contém bons incentivos quando gerida pela imperfectibilidade humana. Ou seja, naturalmente, o ser humano no planejamento e execução do orçamento público tende a cometer falhas naturais. Nasce, assim, mais um motivo por este constante

processo de aperfeiçoamento das estruturas institucionais, como ocorreu no país nas últimas décadas do pós-redemocratização, como por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Licitações, Lei das Estatais, etc. Dispositivos institucionais que visam, sobretudo, controlar e regular o homem na execução da gestão pública.

3.2 CÂMARAS MUNICIPAIS AO REDOR DO MUNDO DESENVOLVIDO

Interessante, então, analisar como funcionam as estruturas destas instituições de cidades pequenas em países desenvolvidos, a fim de buscar as boas práticas do mundo desenvolvido, com efeito comparativo, sobre a composição e funcionamento das câmaras municipais de pequenos municípios.

Estas, no Brasil, são compostas por vereadores eleitos por voto direto a cada quatro anos, com filiação partidária obrigatória. Seus subsídios (salários) variam conforme a população do município, sendo que para as cidades com menos de 10 mil habitantes, há o limite máximo de 20% dos subsídios dos deputados estudais; e para as cidades de 10 a 50 mil, o limite de 30% - que são fixados pelos próprios vereadores a cada 4 anos para a legislatura subsequente, com regulares reajustes anuais de acordo com inflação. Assim, considerando que todas as Assembleias Estaduais adotam o limite máximo para seus subsídios, sendo R$ 34.774,64, os subsídios máximos dos vereadores destas cidades variam de R$ 6.954,93 a R$ 10.432,39 - tudo fixado pela Constituição Federal.

O número de vereadores também depende da faixa populacional, variando de 9 até 55 membros, conforme dispositivos constitucionais. Para o recorte populacional deste artigo, como supracitado, varia de 9 a 13 vereadores. Cada câmara municipal tem sua autonomia administrativa interna, com estrutura de pessoal diversa, normas e regimentos diferentes entre si, no entanto, com a mesma estrutura de poder e atribuição, independente do tamanho da cidade.

A periodicidade de reuniões também varia, sendo as menores câmaras com reuniões mensais ou quinzenais. Nestas realidades, então, o vereador não possui gabinete próprio, nem equipe individual. Não cumpre horário regularmente, a despeito de altos salários, e comumente possui uma outra atividade profissional.

Ao olhar países desenvolvidos como EUA, Itália e Inglaterra, encontra-se realidades interessantes, à luz dos incentivos que guiam tais instituições correlatas nestes países.

Nenhum dos países possui a estrutura de poder legislativo municipal padronizada e centralizada como a brasileira, aparecendo muita diversidade de composição e funcionamento de acordo com a localidade, no entanto, de forma geral, pode-se observar o seguinte:

Nos Estados Unidos, como característica de seu sistema federalista mais profundo, essa diversidade é ainda maior. Porém, para as pequenas cidades, é possível encontrar a realidade de Springville, no estado de Utah, com 25 mil habitantes. A câmara municipal é chamada de *City Council* – literalmente "Conselho da Cidade". Ela possui de 5 conselheiros, com um mandato de 4 anos, eleitos diretamente sem a obrigação de filiação partidária. Um grande diferença é que o prefeito da cidade é eleito entre os membros deste Conselho para um mandato de 2 anos.

Sobre a remuneração, como "salário", os conselheiros de Springville recebem US$ 150,00 mensais com US$ 75,00 para ajuda de custo, o que resulta em aproximadamente R$ 870,00 por mês. Segundo artigo do portal Deseret *"políticos ganham muito abaixo do salário-mínimo e geralmente gastam mais em suas campanhas do que realmente ganham. Então, por que concorrer a um cargo? É um serviço comunitário. O salário deles é mais uma compensação simbólica pelas horas que dedicam"*. O portal, ainda, menciona que o mais alto "salário" do estado de Utah pago aos vereadores de pequena cidade, é em Payson, que possui 16 mil habitantes, onde os conselheiros recebem US$ 300,00 mensais (R$ 1.500,00). Nesta cidade, ainda, há uma curiosidade, o prefeito eleito no Conselho, pode contratar um "administrador municipal" de tempo integral (Deseret News, 2025).

Em Azzano Decimo, província de Pordenone, na Itália, a experiência mostrou que a câmara municipal da cidade é chamada de *Consiglio Comunale* – "Conselho da Comunidade". A cidade de 15 mil habitantes, na verdade chamada de *comuna*, abrange outras pequenas vilas e comunidades, formando ali um distrito administrativo a qual o *Consiglio* representa toda aquela circunscrição territorial. A instituição possui 20 membros, em reuniões mensais, com possibilidade de reuniões extraordinárias, sendo pago somente uma ajuda de custo por reunião de, em 2022, 25 euros (R$ 167,00). O *Consiglio* possui uma estrutura de pessoas técnicas que acompanham e assessoram

os *consigleiro comunale* – como é chamado os vereadores – sobretudo na fiscalização da gestão municipal e prestação de contas do prefeito (Estadão, 2023).

Na Inglaterra, a Casa é chamada de *Parish Councils* ou *Town Councils* – Conselho Paroquial ou Conselho da Vila. Com número mínimo de 5 membros, o trabalho também tem natureza voluntária, sendo possível oferecer subsídios como ajuda de custo, como no condado de Desert, onde os conselheiros podem receber até 267 libras (R$ 2.057,10) por ano em cidades com até 2500 eleitores; 400 libras por ano (R$ 3.091,80) para menos de 5.000; até o máximo de 1.336 libras por ano (R$ 10.291,20) para a única cidade com mais de 35 mil eleitores (Lyme Regis Town Council, 2022).

As reuniões no país inglês, comumente, são ao menos 4 por ano, incluindo reunião anual, sendo possível alguns conselheiros decidirem reunir mensalmente. As reuniões são abertas ao público com forte participação social (Wikipedia, 2025).

Estes exemplos são suficientes para fazer nascer à tela algumas boas reflexões sobre os incentivos que guiam as câmaras municipais em pequenos municípios lá fora e no Brasil.

A efeito comparativo, ao que foi demonstrado acima, adota-se a menor cidade do Brasil: Serra da Saudade, Minas Gerais. A cidade possui menos de 900 (novecentos) habitantes, com 9 vereadores e salário fixado em exatos R$ 6.500,00 mensais. Ao que foi encontrado na Itália, por exemplo, encontra-se, primeiro, vilarejos pequenos, como Serra da Saudade, fazendo parte da *comuna* de Azzano Decimo, compondo ali um distrito administrativo de um aglomerado de 15 mil pessoas, onde o "Conselho da Comunidade" representa todo aquele distrito, na qual os vereadores não recebem salários mensais, sendo este um trabalho voluntário.

Por este cenário, urge necessário trazer reflexões, não de "copiar e colar" o que é praticado no mundo desenvolvido, mas com maturidade e análise racional, refletir sobre os incentivos que conduzem uma pequena vila. De um lado, analisando que tais aglomerados urbanos em países desenvolvidos compõem distritos administrativos maiores, e não são, como no Brasil, regularmente constituídas como um Município – com M maiúsculo que possui toda a mesma burocracia, estrutura estatal e prerrogativas de uma metrópole, às devidas proporções. De outro, diante à baixa demanda de acordo com o tamanho da cidade, as funções exercidas pelos vereadores lembram as funções exercidas por conselheiros municipais no Brasil, sobretudo, nas atividades voluntárias.

É perceptível, assim, nestes casos observados em outros países, a presença de um bom incentivo: espírito genuinamente público – ou nas palavras americanas, "serviço comunitário". Ainda, possível notar que a gestão político-administrativa é otimizada através da criação de distritos administrativos. Sendo que, no final do dia, a cidade – historicamente falando – não deixa de ser "cidade". O senso de pertencimento, histórico e cultural, permanece na memória daquele povo, porém, de outro lado, há a estrutura estatal administrativa, sendo racionalmente utilizada, pois, no final do dia, os recursos públicos são limitados e devem ser, da mesma forma, racionalmente geridos.

Noutra linha de análise, tem-se que cidades muito pequenas possuindo a mesma estrutura de poder de uma grande cidade, como é no Brasil, devem cumprir dispositivos legais e manter ativas boas práticas que demandam alta profissionalização e técnica. Colidindo a esta realidade, conforme sustentado pela evidência em pesquisas, teses e artigos científicos, há uma latente baixa profissionalização, o que compromete significativamente tal cumprimento. Há que se refletir, pois, sobre a capacidade e o poder destas pequenas câmaras municipais de gerir recursos públicos e legislar sobre a vida daquela comunidade. Por exemplo, no condado de Desert, na Inglaterra, para uma cidade de 900 habitantes, a "remuneração" é limitada em R$ 171,41 mensais, no Brasil, os vereadores da cidade de Serra da Saudade, votaram o seus próprios salários em R$ 6.500,00 mensais.

O caso, porém, não se restringe à menor cidade brasileira, que não se comporta como exceção, mas aparenta ser uma regra de conduta nas câmaras municipais pequenas. Para ampliar a amostra, o Brasil possui 4 cidades com menos de 1.000 habitantes. Serra da Saudade, como demonstrado. Borá, em São Paulo; Araguainha, no Mato Grosso; e Engenho Velho, no Rio Grande do Sul. Em Borá o salário do vereador é R$ 2.500,00; em Engenho Velho é de R$ 2.725,00; e na cidade de Araguainha não foi possível localizar a informação no site oficial. No país, há 128 cidades entre mil a 2 mil habitantes; 345 entre 2 mil a 3 mil; 381 entre 3 mil a 4 mil; 390 entre 4 mil a 5 mil; e assim seguindo aos recortes já supracitados (IBGE, 2021).

Concomitante a todas estas reflexões, não seria possível deixar de fora uma informação latente sobre a necessidade desta reforma da estrutura política-administrativa que compõem o federalismo brasileiro: 1.872 cidades brasileiras não geram receita própria nem para parar o salário do prefeito (Pereira, 2018). O levantamento da Firjan mostra que, em média, a receita própria das cidades com população inferior a 20 mil habitantes é de 9,7% - ou seja mais de 90% da receita vem de transferências públicas. Em alguns casos, a receita própria do município é praticamente zero, como verificado em Mar de Espanha-MG, Olho D'Água do Piauí-PI e Coronel Ezequiel-RN, que possuem, respectivamente, 12 mil, 2,5 mil e 5,5 mil habitantes.

3.3 GOVERNANÇA, TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY

Segundo o Banco Mundial, em seu documento *Governance and Development*, de 1992, tem-se a seguinte definição de governança:

- É o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo. [...] É a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento. É a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções, (Gonçalves, 2016).
- Em artigo para revista do Tribunal de Contas da União, escreveu sobre:
- A ênfase em governança reflete de muitas formas, as preocupações públicas com relação à capacidade de seus sistemas políticos de agirem de forma efetiva e decisiva no sentido de resolver problemas públicos, Peters (2013).

Outro ponto de suma importância neste processo é elencado por Teixeira e Gomes (2019). Ao tratar do tema, os autores definem dois elementos que dialogam diretamente com a eficácia da governança pública: a necessidade de se definir o papel dos atores envolvidos e o desenvolvimento de metodologias de avaliação do desempenho.

> [...] na administração pública a governança deve tornar explícito o papel de cada ator, definindo seus objetivos, suas responsabilidades, seus modelos de decisão, suas rotinas, entre outras ações [...] assim, como a governança objetiva auxiliar na solução de problemas públicos, ela deve procurar estabelecer critérios avaliativos ou indicativos que auxiliem os órgãos a alcançarem as demandas sociais. Portanto, mensurar o desempenho da administração com o intuito de verificar se ela está atendendo ao seu fim básico está diretamente associado ao mecanismo de controle e governança. (TEIXEIRA e GOMES, 2019, p. 526)

Retornando à referência do primeiro parágrafo deste artigo, relacionar governança de câmaras municipais de pequenos municípios com as ideias de Douglass North é refletir sobre, à grosso modo, as "regras do jogo" – formais e informais – que moldam a eficiência, a transparência e o desempenho destas instituições. Para tal, necessário é que em nossas análises e deliberações seja colocado sobre a mesa tais dispositivos institucionais baseados em bons incentivos, transparência e *accountability*, normas regimentais e estrutura de pessoas, que garantirá objetivo central deste artigo: o aperfeiçoamento do poder legislativo de pequenos municípios.

As estruturas de governança são fundamentais para que as instituições sejam capazes de desenvolver as competências e processos necessários para consecução de seus objetivos. Em relação ao setor público, o envolvimento da sociedade civil é um elemento essencial no sentido de se viabilizar a formulação de políticas públicas de impacto e a resolução de gargalos na oferta, além do aprimoramento da qualidade na entrega dos serviços públicos essenciais. Contudo, de que forma os cidadãos podem efetivamente tomar parte deste processo? Neste sentido, apresentar-se-á como a noção de *accountability* se apresenta como um elemento de profunda vinculação com os preceitos anteriormente apresentados.

Nos últimos anos, este conceito tem se firmado como elemento essencial no que se refere à análise e estruturação da governança no setor público. Embora ainda careça de uma tradução para a língua portuguesa, o termo pode ser compreendido como "[...] a responsabilização contínua dos governantes e agentes públicos pelos atos praticados" (RAUPP e PINHO, 2012). Desta forma, é possível compreender a estreita relação do conceito com o ecossistema da gestão pública. Especialmente em um contexto democrático, onde os agentes políticos são alçados ao poder mediante a manifestação do voto da sociedade civil,

é essencial que se faça cumprir as responsabilidades destes atores em relação ao interesse público.

No entanto, ainda existem consideráveis obstáculos para o amadurecimento deste processo de responsabilização. Um deles, apresentado por Raupp e Pinho (2012), está relacionado à presença de práticas patrimonialistas no ambiente político. Conforme assinalam os autores:

> Em países com características patrimonialistas/ neopatrimonialistas são inexpressivos os incentivos para o exercício da *accountability* dos atos dos gestores públicos, haja vista que os governantes não se sentem obrigados a promover a prestação de contas e a transparência das ações praticadas durante o seu governo. Não se verifica também uma predisposição ao desenvolvimento de canais para participação da sociedade civil na construção dos trabalhos do ente governamental (RAUPP e PINHO, 2012).

Com base em tais constatações, resta claro como a *accountability* apresenta um relacionamento quase simbiótico com os preceitos de governança pública apresentados na seção anterior. Em sua dimensão vertical, a literatura aqui apresentada resguarda profunda semelhança com os preceitos da governança pública referentes ao estímulo do empoderamento da sociedade civil e seu papel como coprodutor das políticas públicas. Não obstante, a dimensão horizontal do conceito também influencia de forma direta o processo pelo qual a administração pública coordena sua tomada de decisões com vistas ao interesse público. Na próxima seção, será apresentada a caracterização do objeto de intervenção deste trabalho: o poder legislativo municipal em governos locais de pequeno porte.

Tais reflexões são importantes, pois, conforme demonstrado na introdução, estas câmaras municipais de cidades pequenas têm dificuldades inerentes ao contexto a qual estão inseridas, aliado a maus incentivos, para fazer cumprir um sistema de governança que cumpre os dispostos acima, sobretudo, na ausência de transparência e participação social.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Ao longo do artigo, apresentou-se pistas de alguns gargalos e obstáculos que os poderes legislativos municipais enfrentam no sentido de promover o aprimoramento de suas estruturas de governança e o cumprimento da função social das casas legislativas, como a existência de práticas clientelistas nestas estruturas. Como supracitado, comportamento patrimonialista que causa distorções no ambiente público. Este tipo de relação entre os agentes políticos causa distorções no processo de prestação de contas do poder público e, consequentemente, na promoção da *accountability*.

Em sua dimensão vertical, o patrimonialismo compromete o exercício do controle social e a função fiscalizadora da cidadania. Isto ocorre devido ao caráter de pessoalidade imposto por tais relações. Nestes casos, o cidadão se vê como subordinado ao agente político. Desta forma, ele carece dos incentivos para fiscalizar de forma adequada o exercício de suas funções. No caso da dimensão horizontal da responsabilização, algo similar ocorre. A dependência dos vereadores em relação ao executivo municipal nestas realidades, no que tange sua importância política, compromete o exercício da função de controle externo prevista para as entidades legislativas.

Contudo, um gargalo ainda mais grave se refere à baixa transparência dos entes legislativos municipais de forma efetiva, com entendimento e compreensão das informações. A possibilidade de acesso à informação é o elemento básico que possibilita o envolvimento da sociedade civil no processo da gestão pública. Para que o cidadão participe, este precisa estar informado acerca dos atos públicos. Contudo, como exposto em estudos empíricos, no caso do legislativo municipal, nem sempre este é o caso.

Um primeiro estudo que reforça esta constatação foi executado por Silva, Leroy e Pereira (2022). Neste caso, os autores buscaram analisar os portais de transparência de 96 das 105 casas legislativas de municípios localizados na região metropolitana de Belo Horizonte. Como resultado, identificou-se, em termos gerais, um baixo nível de transparência. Não obstante, foi constatado que em mais da metade dos casos, as casas descumprem as necessidades de regulamentação da LAI. Além disso, os autores chegaram à conclusão de que municípios mais populosos apresentam uma tendência maior a transparência. Em contrapartida, municípios pequenos apresentam uma maior proporção de gastos públicos com o legislativo e menor transparência de seus atos - um elemento que reforça a necessidade do presente trabalho.

Outra interessante pesquisa neste sentido foi realizada por Andrade e Raupp (2017), tendo como objeto de pesquisa os 50 maiores municípios do país. Neste caso, identificou-se que 43 legislativos locais cumprem de forma parcial os requisitos de transparência, 3 não apresentam qualquer instrumento de transparência e 4 apresentam alta capacidade. Estes resultados, mesmo forma do recorte populacional objeto deste artigo, também nos oferecem algumas importantes pistas. Afinal de contas, se mesmo entre os 50 municípios com maior população - e, consequentemente, maior arrecadação orçamentária e disponibilidade de quadros técnicos - menos de 10% foram capazes de apresentar uma capacidade organizacional robusta de disponibilização de informações, preconiza-se uma situação ainda mais dramática no que se refere aos governos locais de pequeno porte com população inferior à 50 mil habitantes, que, como vimos, representam quase 88% das unidades municipais brasileiras.

Lacerda (2016) realizou investigação semelhante, tendo como foco os municípios paraibanos. Em uma amostra composta por 30 casas legislativas municipais, os resultados também foram pouco animadores. Em apenas 7 casos, a LAI havia sido regulamentada. Apenas 5 regulamentaram as autoridades capazes de atribuir sigilo às informações públicas. E, em 28 casos, sequer a agenda pública estava disponível para consulta. De fato, conforme os autores, apenas a capital do Estado apresentou um padrão elevado de transparência. Por fim, em investigação nos legislativos municipais fluminenses, Vianna Júnior constatou que em uma amostra de 20 municípios, 19 apresentaram taxa de aderência com as normativas de acesso à informação inferior à 39%.

Este cenário permite, por exemplo, os abusos com diárias de viagem devido aos maus incentivos e má alocação e gestão dos recursos públicos devido à baixa profissionalização destas Casas e ausência de transparência e prestação de contas. A provocação, porém, deve ser mais profunda, pois ainda não escassos as pesquisas e trabalhos com este objeto, de forma que, as evidência demonstram que muito ainda pode ser descoberto de irregularidades, ilegalidades, imoralidades e, ao fim e ao cabo, desperdício de dinheiro dos pagadores de impostos.

Nesse sentido de transparência e controle externo social, diante à baixa capacidade técnica destas câmaras de estruturarem portais eficientes para o objetivo almejado, somado à ausência de imprensa técnica e imparcial nas pequenas cidades, nasce a ideia de que a própria Câmara Municipal institua um Observatório Social, fazendo um chamado às organizações, empresas e cidadãos interessados em compor este grupo que receberão rotineiramente todas as informações sobre as atividades do Poder Legislativo, como processo legislativo, despesas, deliberações, atuação dos vereadores, compras e contratos realizados, etc.

Noutra linha de oportunidades de melhorias nos dispositivos institucionais buscando bons incentivos, sobre a parca estrutura profissional destas câmaras, em geral, pela experiência, câmaras municipais pequenas têm nos servidores comissionados a forma principal de execução dos serviços internos e de assessoramento dos vereadores – estes são de livre nomeação e exoneração pelo presidente da Câmara. Assim, tem-se de um lado servidores nomeados momentaneamente para execução de serviços técnicos burocráticos, como compras públicas, contabilidade, controle interno. De outro, servidores nomeados por confiança com o presidente da Câmara para assessorar todos os vereadores, mesmo os de oposição – considerando que câmaras municipais de cidades com menos de 50 mil habitantes, em geral, não possuem assessores individuais nomeados por cada vereador devido à baixa demanda.

Assim, e sobretudo, encontra-se péssimos incentivos para uma execução técnica, legal, moral, imparcial, impessoal dos servidores, pois, a administração pública e o direito administrativo têm demandado cada vez mais experiência e conhecimento para a operação da gestão. De forma que, servidores comissionados são substituídos à medida que as Mesas Diretoras são renovadas, assim, existe grande volatilidade e alternância destes servidores, resultando na ausência de conhecimento suficiente, ainda, executando atribuições operacionais e técnicas que deveriam ser executadas por servidores efetivos.

Maus incentivos, ainda, para o devido assessoramento técnico e imparcial a todos os vereadores, pois sendo os servidores nomeados através de elo de confiança com o presidente da Câmara, os vereadores de oposição, legítimos na composição política de uma casa parlamentar, não terão o mesmo acesso que aqueles vereadores de apoio ao presidente. Noutro sentido, ainda, tal fato dá poder ao chefe do Legislativo negociar fisiologicamente apoio e construir base, não pautadas por projeto, mas por troca de favores.

Não obstante, voltando-se à análise das pequenas câmaras municipais de países desenvolvidos, ascende-se caminhos destas reflexões a título de reforma da estrutura político-administrativa destas instituições a nível nacional, ora na atual configuração dos municípios brasileiros, como o fim de subsídios vultuosos nestas realidades, uma padronização dos sites oficiais com transparência e facilidade mínima para acesso à informação, a composição de um observatório social para acompanhamento dos gastos e prestação de contas das câmaras por agentes da sociedade interessados – conforme supracitado – limites e proibições de benefícios como planos de saúde e diárias de viagem, instituindo o modelo de "Conselho da Cidade", e um conjunto de outros insights e propostas podem ser desbravadas quando este assunto for colocado à mesa com seriedade, que fazem estruturar um compromisso cívico e espírito público como o principal incentivo a guiar os vereadores destas pequenas comunidades.

Ora, noutro sentido, e num caminho mais difícil, que é revisitar e reformar o pacto federativo, alterando o debate não à "extinção de cidades", mas à formação de distritos administrativos, reduzindo o número de prefeituras e câmaras municipais, à luz a racionalidade, economicidade, moralidade, na busca por bons incentivos que conduzem o ser humano na lida com a instituição, ao mesmo tempo que se mantem ali a composição histórica e cultural de cada cidade.

5. CONCLUSÕES

O tema é demasiado complexo, por óbvio, então, não facilmente solvido por estas poucas e superficiais linhas. Não obstante, é inegável a necessidade de se refletir com racionalidade e imparcialidade, sobre a atual composição destas instituições, ao mesmo tempo em que se reflita sobre a constituição e atual configuração da estrutura de Municípios que o Brasil possui.

No segundo caminho percorrido, foi brevemente apresentado a realidade de algumas pequenas cidades nos EUA, Itália e Inglaterra, a fim de comparação das configuração das suas câmaras municipais com a realidade brasileira, sendo possível identificar, sobretudo, nestes países, dispositivos institucionais que estimulam o espírito público e serviço comunitário, que são bons incentivos a guiar e motivar os agentes políticos no exercício de suas funções.

No final do dia, no entanto, busca-se encarar uma outra realidade necessária de aperfeiçoamento: o peso da máquina pública e a centralização de poder em estruturas estatais que, em geral, dificultam ou desestimulam a livre interação social entre os agentes privados e sociais, do segundo e terceiro setor – que já encontram robusta maturidade institucional para construções soluções coletivas e políticas públicas – levando a sociedade a voltar o olhar, sempre, à estrutura estatal como a "salvadora" e solucionadora de todos os problemas.

Assim, busca-se, parafraseando o jurista Modesto Carvalhosa, transformar estas cidades, de cidades de privilégios para cidades de oportunidades.

> No Brasil o Estado é hegemônico, não restando à cidadania nenhum papel em nossa construção civilizatória. A sociedade civil é dominada por um Estado que se estruturou para preencher todos os espaços. Esta dominação é fundada numa oligarquia que tem como instrumento a Constituição de 1988, que outorga privilégios institucionais à classe política e ao estamento burocrático, em detrimento daqueles que trabalham e empreendem no setor privado, (Carvalhosa, 2021).

Neste mesmo sentido, como este artigo funda-se em reflexões em busca do desenvolvimento social, prosperidade e qualidade de vida, interessante encerrá-lo voltando-se os olhares a uma capacidade individual de geração de riqueza e soluções que, em geral, é inibida, punida, bloqueada e desestimulada pelas estruturas estatais, fazendo-se necessárias reformas que liberem esta energia criativa dos indivíduos em livre interação social.

> Uma sociedade livre libera a energia das pessoas para perseguirem seus próprios objetivos. Impede que algumas, arbitrariamente, oprimam outras. Liberdade significa diversidade, mas também mobilidade. Ela preserva a oportunidade para que os desfavorecidos de hoje se tornam os privilegiados de amanhã e, no processo, habilita quase todo mundo, do topo à base, a usufruir de uma vida mais plena e mais rica (Friedman, 2018).

Adotando o ser humano como um agente naturalmente falho, entendendo o tecido social como um composto de instituições formais e informais, há que se estruturar dispositivos estatais que regram as imperfeições humanas, adestram o ser humano e libertem a energia criativa dos indivíduos - pontos chaves e centrais deste artigo.

Referência

1. ANDRADE, Rodrigo G; RAUPP, Fabiano M. Transparência do Legislativo Local à Luz da Lei de Acesso à Informação: Evidências Empíricas a Partir dos Maiores Municípios Brasileiros. Desenvolvimento em Questão, ano 15, n. 41, out./dez, 2017.
2. CARVALHOSA, Modesto. Uma nova constituição para o Brasil: de um país de privilégios para uma nação de oportunidades. 2. ed. São Paulo: LVM Editora, 2021.
3. DESERET NEWS. Small-town officials don't break even in the pay department. Deseret News, 16 maio 1988. Disponível em: https://www.deseret.com/1988/5/16/18766213/small-town-officials-don-t-break-even-in--the-pay-department/. Acesso em: 21 abr. 2025.
4. ESTADÃO. Em busca do arranjo institucional perdido. Estadão, 2023. Disponível em: https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-mlg/em-busca-do-arranjo-institucional-perdido/. Acesso em: 21 abr. 2025.
5. FOLHA CAPITAL. TJ condena ex-vereadores e servidores de Dianópolis por farra de diárias. Folha Capital, [s.d.]. Disponível em: https://folhacapital.com.br/cidades/tj-condena-ex-vereadores-e-servidores-de-dianopolis-por-farra-de-diarias/. Acesso em: 21 abr. 2025.
6. FREE TO CHOOSE NETWORK. *Free to Choose Network*. YouTube, [s. d.]. Disponível em: https://www.youtube.com/freetochoosenetwork. Acesso em: 21 abr. 2025
7. FRIEDMAN, Milton. Livre para escolher / Milton Friedman e Rose Friedman. Tradução Lígia Filgueiras. 5ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2018.
8. G1 – Globo.com. Três ex-vereadores são condenados por receberem diárias irregulares de mais de R$ 150 mil em MG. G1 – Zona da Mata, 1 set. 2023. Disponível em: < https://g1.globo.com/mg/zona-da-mata/noticia/2023/09/01/tres-ex-vereadores-sao-condenados-por-receberem-diarias-irregulares-de-mais-de--r-150-mil-em-mg.ghtml>. Acesso em: 21 abr. 2025.
9. GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2 (90), pp. 276-292, abril-junho/2003.
10. GALVÃO, Lúcia Helena. Senado Federal, 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=G-VM7G0dZdxM. Acesso em: 31 mar. 2025.
11. GONÇALVES, Alcindo. O conceito de governança. 2018. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>, Acesso em: 21 abr. 2025
12. IBGE. Estimativas da População. Disponível em <www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>, Acesso em: 21 abr. 2025
13. JOFFRE NETO, Joaquim Marcelino. Câmaras Municipais no Brasil: ascensão e declínio. Taubaté, SP, 2003.
14. KERBAUY, Maria Teresa M. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. XI, nº 2, outubro, 2005.
15. LACERDA Sérvulo M. P. Governo Aberto, Transparência e Governo Eletrônico Nas Câmaras Municipais Paraibanas: Um Estudo Multicaso. 130f. Dissertação (Mestrado em Administração) - João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba. 2016.
16. LYME REGIS TOWN COUNCIL. Appendix 11A: Recommendations of the Dorset Parish Independent Remuneration Panel November 2021. Lymeregis Town Council, 2022 Disponível em: https://www.lymeregistowncouncil.gov.uk/userfiles/files/Council%20Meetings/02%20-%20Human%20Resources%20Committee/2021-22%20Agendas/2022-02-09%20APPENDIX%2011A%20Recommendations%20of%20

the%20Dorset%20Parish%20Independent%20Remuneration%20Panel%20November%202021.pdf. Acesso em: 21 abr. 2025

17. MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, barão de La Brède e de. O espírito das leis. Genebra: [s.n.], 1748.
18. MPMG. Decisão suspende pagamento de diárias de viagem a vereadores e servidores da Câmara Municipal de Campina Verde. MPMG, 13 maio 2019. Disponível em: https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/decisao-suspende-pagamento-de-diarias-de-viagem-a-vereadores-e-servidores--da-camara-municipal-de-campina-verde.shtml. Acesso em: 21 abr. 2025.
19. MPMG. A pedido do MPMG, Justiça suspende pagamento de diárias na Câmara Municipal de Taiobeiras, que deverá adotar regime de reembolso até a aprovação de lei sobre o tema. MPMG, 6 nov. 2023. Disponível em: https://www.mpmg.mp.br/portal/menu/comunicacao/noticias/a-pedido-do-mpmg-justica-suspende-pagamento-de-diarias-na-camara-municipal-de-taiobeiras-que-devera-adotar-regime-de-reembolso--ate-a-aprovacao-de-lei-sobre-o-tema.shtml. Acesso em: 21 abr. 2025.
20. MPAM. MPAM denuncia vereadores de Envira que receberam diárias e passagens sem interesse público. MPAM, 17 out. 2019. Disponível em: https://www.mpam.mp.br/noticias-portal/slides-noticias/12394-mpam-denuncia-vereadores-de-envira-que-receberam-diarias-e-passagens-sem-interesse-publico. Acesso em: 21 abr. 2025.
21. NIETZSCHE, Friedrich. *Humano, demasiado humano: um livro para espíritos livres*. Tradução de Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
22. NORTH, Douglass C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
23. O TEMPO. TCE determina que servidor devolva R$ 18 mil a cofres públicos de Ouro Preto. O TEMPO, 8 maio 2024. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/2024/5/8/tce-determina-que-servidor--devolva-r--18-mil-a-cofres-publicos-d> .Acesso em: 21 abr. 2025.
24. PEREIRA, Renée. Um terço dos municípios do País não gera receita nem para pagar salário do prefeito. *Terra*, 26 ago. 2018. Disponível em: https://www.terra.com.br/economia/um-terco-dos-municipios-do--pais-nao-gera-receita-nem-para-pagar-salario-do-prefeito,587f0923bb67b3fccc6be0cef3b6b899gcp po13a.html. Acesso em: 21 abr. 2025.
25. PETERS, Brainard G. O que é Governança?. nº 127. Revista TCU, 2013.
26. PONDÉ, Luiz Felipe. *Diálogos sobre a natureza humana: perfectibilidade e imperfectibilidade*. São Paulo: Edições Loyola, 2021.
27. RAUPP, Fabiano M; PINHO, José A. G. de. Portais Eletrônicos de Câmaras Localizadas em Pequenos Municípios Catarinenses: Murais Eletrônicos ou Promotores de Construção da Prestação de Contas, Transparência e Participação?. Conselho Regional de Contabilidade do RJ - Pensar Contábil, 2011.
28. RIBEIRO, Guilherme W. Funcionamento do Poder Legislativo Municipal. Senado Federal - Interlegis, 2012.
29. SENADO FEDERAL. Panorama do Legislativo Municipal. Brasília: 2021. Disponível em <https://www.senado.leg.br/datasenado/panorama/>. Acesso em: 21 abr. 2025
30. SILVA, Lucas R; LEROY, Rodrigo S. D; PEREIRA, Gabriel C. Determinantes da Transparência nas Câmaras Municipais da Região Metropolitana de Belo Horizonte. XIX Congresso da USP de Iniciação Científica em Contabilidade. 2022.
31. SILVA, Patrick C. O Poder Legislativo Municipal - estrutura, composição e produção. Universidade de São Paulo, 2014.

32. TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. Revista do Serviço Público - RSP, v. 70.

33. TCE-SP. Gastos das Câmaras Municipais paulistas caem R$ 60 milhões em 2021. Disponível em <https://www.tce.sp.gov.br/6524-gastos-camaras-municipais-paulistas-caem-r-60-milhoes-2021>. Acesso em: 21 abr. 2025.

34. TCE/ES. Membros da Câmara de Nova Venécia são condenados ao ressarcimento por irregularidades em diárias. TCE/ES, 2022. Disponível em: https://www.tcees.tc.br/noticias-sessao/membros-da-camara-de-nova-venecia-sao-condenados-ao-ressarcimento-por-irregularidades-em-diarias/. Acesso em: 21 abr. 2025.

35. TCE/SC. TCE/SC aponta irregularidades no pagamento de diárias da Câmara Municipal de São Francisco do Sul. TCE/SC, 2017. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/tcesc-aponta-irregularidades-no-pagamento-de-diarias-da-camara-municipal-de-sao-francisco-do-sul. Acesso em: 21 abr. 2025.

36. WIKIPEDIA. Parish council (England). Wikipedia, [s.d.]. Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/Parish_council_%28England%29. Acesso em: 21 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Estratégias de fortalecimento da cultura de planejamento

• **José Alberto Araújo Barreto**
Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação de Sergipe, Brasil
E-mail: jaabarreto.adv@gmail.com

• **Elaine de Jesus Barroso**
Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação de Sergipe, Brasil
E-mail: elainedejesusbarroso@gmail.com

Resumo

O fortalecimento da cultura de planejamento na administração pública é essencial para transformar políticas públicas em ações concretas que melhorem a qualidade de vida da população. No âmbito do Poder Executivo estadual, essa cultura deve envolver não apenas a elaboração do plano estratégico no início da gestão, mas também um monitoramento contínuo e a implementação de mecanismos eficazes de governança. Para garantir esse fortalecimento, é fundamental o envolvimento ativo de todos os atores que compõem a estrutura administrativa do Estado. No Executivo estadual, com mais de 50 unidades setoriais entre administração direta e indireta, o monitoramento acontece de forma sistemática, por meio de reuniões quinzenais nesses órgãos, acompanhando o andamento de mais de 750 metas estratégicas. Entre os Objetivos Estratégicos do Estado, destaca-se a implementação de um modelo de governança para resultados, dentro do qual uma importante iniciativa já realizada foi a criação da Rede Estadual de Planejamento e Orçamento. A Rede é composta por todos os Diretores de Planejamento das unidades e seus suplentes. Em encontros bimestrais, são discutidos temas relacionados ao planejamento e monitoramento, além da realização de painéis voltados à capacitação das equipes. Essa rotina fortalece o acompanhamento contínuo das ações estratégicas e mantém o planejamento como prioridade nas unidades setoriais. Como resultado, a cultura de planejamento se consolida no Estado, garantindo maior eficiência na implementação das políticas públicas e, consequentemente, impactos positivos na vida da população.

Palavras-chave: Planejamento estratégico, cultura organizacional, rede de planejamento.

1. INTRODUÇÃO

O maior desafio do planejamento estratégico de uma organização, seja pública ou privada, é agir conforme aquilo que foi planejado, é pôr em prática o seu plano, é tirar do papel tudo aquilo que foi construído no início da gestão. Para a melhor compreensão do que foi elaborado como estratégia de fortalecimento da cultura de planejamento no Estado de Sergipe, é importante dividir este artigo em uma espécie de linha do tempo, a qual será fundamentalmente importante para identificação dos gargalos que objetivaram a criação da rede estadual de planejamento e orçamento do Estado. Com o objetivo absolutamente didático, discorreremos sobre importância do planejamento estratégico para uma gestão, após isso falaremos sobre cultura organizacional e sua importância no contexto de aplicação do planejamento, em seguida traremos informações acerca da importância do trabalho em

rede, aqui no caso, rede de planejamento e orçamento, e, para concluir, demonstraremos os resultados altamente positivos dessa implantação aqui em Sergipe.

2. OBJETIVOS

A Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação do Estado de Sergipe foi recriada no ano de 2024, através da Lei 9.373, após alguns anos de inexistência de uma secretaria com essa finalidade no Estado. A história nos mostra que o Planejamento por aqui sempre precisou contornar diversos obstáculos, tanto em sua estrutura (através de fusões entre secretarias ou até mesmo exclusão do rol do escalão governamental), quanto em sua cultura. Não é nosso objetivo aqui discutir causas ou consequências do que foi o fato gerador, entraríamos em um *looping*. O que temos por certo é que a cultura de planejamento restou enfraquecida com o passar de tantos anos sem uma unidade que comandasse o plano governamental estadual e, com a recriação da Seplan, houve a necessidade criar mecanismos de governança para atacar esse ponto fraco da administração pública estadual..

O planejamento estratégico é uma ferramenta essencial para um governo que busca transformar intenções em resultados concretos. Em um cenário marcado por desafios complexos, limitação de recursos e demandas sociais diversas, o planejamento deixa de ser apenas um instrumento técnico e se torna um pilar de liderança, direcionamento e inovação na gestão pública.

Permite assim, a qualquer governo estabelecer uma visão clara de futuro, identificar os principais problemas a serem enfrentados e definir metas concretas. Com isso, evita-se a dispersão de esforços, assegurando que recursos humanos, financeiros e institucionais sejam alocados onde realmente são necessários. Ao adotar práticas de gestão estratégica, o governo passa a atuar com base em objetivos definidos, prazos, indicadores e resultados mensuráveis. Isso favorece a entrega de serviços públicos mais eficientes e de maior qualidade, fortalecendo a confiança da população e aumentando a legitimidade da administração pública.

O planejamento estratégico rompe com a lógica de atuação isolada entre secretarias e órgãos, promovendo uma visão transversal de governo. A articulação entre políticas públicas gera sinergia, evita duplicidades e amplia o impacto das ações, contribuindo para um desenvolvimento mais equilibrado entre as regiões do estado.

Governos que planejam estrategicamente passam a adotar uma cultura orientada por resultados. Isso significa tomar decisões com base em evidências, monitorar avanços com regularidade e ajustar rotas quando necessário. Com isso, o governo se torna mais responsivo, transparente e comprometido com a melhoria contínua da gestão.

O planejamento estratégico também contribui para a continuidade das políticas públicas, mesmo diante de mudanças de governo. Ao construir uma base técnica sólida, alinhada com uma visão de longo prazo, o estado reduz a descontinuidade administrativa e consolida um legado institucional duradouro, que beneficia gerações futuras.

Mais do que um conjunto de planos e metas, o planejamento estratégico é uma ferramenta de transformação da gestão pública. Quando bem conduzido, ele promove alinhamento interno, fortalece a governança, potencializa a entrega de valor público e torna o governo um verdadeiro agente de desenvolvimento social e econômico.

A cultura organizacional é um fenômeno complexo e multidimensional que permeia todas as esferas de uma organização, influenciando desde a tomada de decisões estratégicas até as interações cotidianas entre colaboradores. Seu estudo ganhou relevância nas últimas décadas, à medida que pesquisadores e gestores reconheceram seu impacto na competitividade, na inovação e no engajamento dos indivíduos. Neste artigo, exploramos o conceito de cultura organizacional, seus desafios e implicações práticas, com base nas contribuições seminais de Edgar Schein e Terrence Deal, dois autores fundamentais para a compreensão desse tema.

Edgar Schein, professor do MIT e um dos pioneiros no estudo da cultura organizacional, propôs uma abordagem estratificada para entender como a cultura se manifesta. Em sua obra clássica *Organizational Culture and Leadership* (2010), ele define cultura como um padrão de pressupostos básicos compartilhados que um grupo aprendeu ao resolver seus problemas de adaptação externa e integração interna. Esses pressupostos, segundo Schein, operam em três níveis inter-relacionados: **artefatos**, **valores adotados** e **pressupostos básicos**.

1) **Artefatos**: Correspondem ao nível mais superficial e visível da cultura, englobando elementos como símbolos, arquitetura, linguagem, rituais e comportamentos observáveis. Por exemplo, um escritório com espaços abertos pode refletir uma cultura que valoriza a colaboração, enquanto um código de vestimenta formal pode indicar hierarquia. No entanto, Schein alerta que os artefatos são ambíguos: sem compreender os níveis mais profundos, sua interpretação pode ser enganosa.
2) **Valores Adotados**: Representam as normas e princípios declarados pela organização, como missão, visão e políticas internas. Esses valores orientam o comportamento esperado dos colaboradores, mas nem sempre correspondem à realidade. Schein destaca que, quando há dissonância entre os valores proclamados e as práticas reais, surge o que ele chama de "discurso versus ação", gerando desconfiança e cinismo.
3) **Pressupostos Básicos**: Constituem o núcleo invisível da cultura, formado por crenças inconscientes e internalizadas que determinam como os membros da organização percebem, pensam e sentem. Esses pressupostos são tão arraigados que se tornam "a maneira certa de fazer as coisas". Por exemplo, em empresas de tecnologia, a crença na inovação contínua pode ser um pressuposto tão natural que nenhum colaborador questiona sua validade.

Para Schein, a cultura é um processo dinâmico, moldado pela liderança e pelas respostas da organização a crises e desafios. A liderança, em particular, desempenha um papel central na criação, manutenção e transformação cultural, pois os líderes transmitem valores por meio de suas ações e decisões.

Apesar de sua importância, gerenciar a cultura organizacional envolve desafios complexos. Um deles é a **existência de subculturas**. Como Schein ressalta, grandes organizações podem abrigar múltiplas subculturas (por departamentos, regiões ou funções), que nem sempre são coerentes entre si. Por exemplo, a área de pesquisa e desenvolvimento pode priorizar a criatividade, enquanto o setor financeiro enfatiza o controle. Integrar essas subculturas sem suprimir sua identidade exige habilidade da liderança.

Outro desafio é a resistência à mudança cultural. Pressupostos básicos, por serem inconscientes, são difíceis de modificar. Schein ilustra isso com casos de fusões empresariais fracassadas, onde culturas incompatíveis geram conflitos. Para superar essa resistência, ele propõe que os líderes identifiquem "incongruências" entre os níveis da cultura e promovam aprendizagem por meio de diálogo e exemplos concretos.

Além disso, a aceleração tecnológica redefine práticas culturais. O trabalho remoto, por exemplo, desafia rituais presenciais (artefatos) e exige novos valores, como autonomia e confiança. Nesse cenário, a cultura precisa ser revisitada constantemente para evitar que se torne disfuncional.

Tanto Schein quanto Deal e Kennedy destacam o papel da liderança como arquiteta da cultura. Para Schein, líderes devem atuar como "gerentes de significado", articulando visões que ressoem com os pressupostos existentes ou introduzindo novos paradigmas. Já Deal e Kennedy enfatizam a comunicação de histórias e símbolos que reforcem a identidade organizacional.

A comunicação, portanto, não é apenas um veículo de transmissão cultural, mas parte constitutiva dela. Rituais como reuniões de equipe, programas de reconhecimento e até a forma como os erros são tratados comunicam valores e pressupostos. Um exemplo prático é a abordagem da Netflix, que substituiu políticas rígidas de controle por uma cultura baseada em "liberdade com responsabilidade", comunicada através de documentos internos e comportamentos consistentes da alta gestão.

A cultura organizacional é, simultaneamente, uma força estabilizadora e um campo de tensão. Seus conceitos, como demonstram Schein, Deal e Kennedy, exigem análise profunda para além de manifestações superficiais. Os desafios contemporâneos – desde a diversidade até a transformação digital – demandam que as organizações cultivem culturas adaptativas, capazes de preservar sua essência enquanto evoluem.

Nesse contexto, a cultura não é um elemento estático a ser "implantado", mas um processo contínuo de construção coletiva. Líderes que compreendem suas camadas invisíveis e promovem alinhamento entre artefatos, valores e pressupostos estarão melhor equipados para navegar em um mundo empresarial cada vez mais volátil. Como conclui Schein, "a única

coisa de maior importância que os líderes fazem é criar e gerenciar cultura".

O conceito de Rede se apresenta na literatura sob vários enfoques, dotados de diversos domínios no campo econômico, político, territorial, organizacional e social. O significado etimológico da palavra "rede" é o "conjunto entrelaçado de fios, cordas, cordéis, arames, etc., com aberturas regulares, fixadas por malhas e/ou nós, formando espécie de tecido". (dicionário Priberam). Vários outros sentidos podem ser associados à palavra rede, como por exemplo: fluxo ou circulação de transporte, água, telecomunicações, dentre outros. É notória a complexidade do termo e as transformações que este sofre, nos diferentes contextos, bem como a abrangência do conceito, utilizados por diversas áreas do conhecimento, desde o campo da sociologia à informática.

Para Rede Social o conceito disponibilizado ao senso comum é de "uma das formas de representação dos relacionamentos afetivos ou profissionais dos seres humanos entre si ou entre seus agrupamentos de interesses mútuos". A partir dessa visão a rede é "responsável pelo compartilhamento de ideias entre pessoas que possuem interesses e objetivos em comum e também valores a serem compartilhados". (Priberam).

De acordo com Ilse Sherer-Warren, as redes têm "[...] raízes conceituais construídas nas ciências sociais a partir de perspectivas muito diversificadas, bastante referenciadas a situações empíricas particularizadas". (SHERER-WERREN, 2005 apud BRANDT, 2005, p.01). A autora aponta duas vertentes principais dentro da multiplicidade que envolve as redes sociais, quais sejam: uma preocupada com a estruturação do social, como uma explicação da realidade; e a outra com ênfase na constatação empírica das relações sociais no cotidiano, nas diferentes formas e intensidades de relações sociais.

A perspectiva de rede e sua utilização hoje são discutidas por vários autores. Segundo Faleiros, a rede é: "uma articulação de atores em torno [...] de uma questão disputada, de uma questão ao mesmo tempo política, social, profundamente complexa e processualmente dialética." (FALEIROS, 1999 apud COLUCCI FILHO, 2002). Para Minhoto e Martins, a rede é uma "forma de articulação interorganizacional supostamente capaz de viabilizar, oportunizar e maximizar objetivos de integração intersetorial e interinstitucional" (2001, p. 81) Na contemporaneidade a possibilidade de estabelecer interconexões está sujeita a capacidade de relação entre redes sociais presenciais e redes virtuais, a partir de redes técnicas informacionais e de comunicação via computador, rádio, TV, telefone e etc...(Ilse Sherer-Warren)

Outro conceito que posso aqui apresentar é utilizado por Fátima Oliveira que afirma: "Rede é, antes de qualquer outra coisa, uma articulação política entre "pares" (iguais) que para se estabelecer exige: reconhecer (que o outro existe e é importante); conhecer (o que o outro faz); colaborar (prestar ajuda quando necessário); cooperar (compartilhar saberes, ações e poderes) e associar-se (compartilhar objetivos e projetos), condições preliminares que resultam, respectivamente, em: aceitação, interesse, reciprocidade, solidariedade e confiança.

No âmbito do gerenciamento empresarial e na administração pública as Redes têm se tornado importantes elementos estratégicos, definidos a partir dos atores envolvidos. As redes intersetoriais se caracterizam pela ação coletiva e articulada de um conjunto de organizações governamentais, não governamentais e informais, comunidades, profissionais, serviços, programas sociais, setor privado, bem como das próprias redes setoriais, que realizam o atendimento integral às demandas dos segmentos vulnerabilizados socialmente. (CKAGNAZAROFF, 2007)

A relação que se estabelece entre diversas entidades de defesa de direitos e de prestadoras de serviços deve ser de interdependência e de complementaridade, possibilitando a descoberta de novas formas para se alcançar os objetivos da ação. Quanto à tipificação das redes, alguns afirmam como sendo 5 tipos outros classificam em 7 tipos, acrescentando à discussão redes regionais e redes intersetoriais. As redes elas podem ser:

- rede social espontânea – são formadas a partir do núcleo familiar ampliado (grupos de vizinhos, clubes, igrejas, comunidade). Os elos dessa rede são princípios da cooperação, da reciprocidade, da solidariedade, afetividade e interdependência;
- redes sócio comunitárias – é a extensão da rede social espontânea, como a participação de agentes filantrópicos, organizações comunitárias, associação de bairros, entre outros que objetivam oferecer serviços assistenciais e outros, atendendo a demandas da comunidade local;

- rede social movimentalista – são constituídas por movimentos sociais de luta pela garantia de direitos sociais, fortalecendo as redes comunitárias elas buscam melhores qualidades de vida e a expansão dos serviços públicos e da ampliação da participação popular nas decisões na implementação das políticas públicas. Nesse tipo de rede os conselhos são fundamentais na articulação desses sujeitos para o atendimento das demandas sociais;
- rede privada – o mercado é o grande agente dessa rede onde são oferecidos serviços mais especializados e cobertura ampla, possibilitando o acesso a outras opções de atendimento que não são ofertados pelo Estado. As áreas de atuação são as mesmas das políticas sociais como educação, saúde, assistência social, previdência e etc...
- redes setoriais públicas – são aquelas que prestam serviços em que o Estado é obrigado a oferecer. São serviços de saúde, assistência social, previdência social e etc... para assegurar os direitos dos cidadãos.
- regionais – constituída pela articulação de serviços em diversas áreas da política pública entre municípios de uma mesma região;
- redes intersetoriais – quando reúnem um conjunto de organizações governamentais, não governamentais e informais setores privados, bem como as redes setoriais, priorizando o atendimento integral às necessidades de segmentos vulnerabilizados socialmente.

As experiências de gestão integradas e participativas no Brasil foram enfatizadas nas décadas de 1980 e 1990 em decorrência dos processos de descentralização político-administrativa que se deram no país no período da redemocratização. Após o período da ditadura militar, foram incorporados mecanismos de democracia semidireta como o plebiscito, o referendo e a ação popular, os pactos federativos, a descentralização político-administrativa e a municipalização; estas buscavam romper as estratégias utilizadas com as comissões setoriais organizadas em ministérios, responsáveis pelas reformas nas áreas de previdência social, assistência social, sistema nacional de habitação, saneamento, educação e reforma sanitária.

As políticas públicas básicas como a educação, saúde, assistência social, dentre outras, são implementadas a partir do modelo de gestão setorial, com serviços e instituições próprias e isoladas. Esse modelo tradicional de gestão de políticas pode gerar, como conseqüência, a fragmentação no atendimento das demandas sociais, paralelismo de ações, centralização de decisões, recursos e informações e divergências de objetivos e funções, e por vezes o fortalecimento de poderes políticos e hierarquias, em detrimento do cidadão. As formas tradicionais de entender e de operacionalizar a política pública favoreceram a desarticulação institucional e a ausência da integralidade na promoção dos direitos sociais e com isso, não respondiam satisfatoriamente aos problemas vivenciados por grande parte da população.

As políticas e os programas sociais, enquanto instrumentos utilizados para o cumprimento de vários objetivos, em médio e longo prazo, numa sociedade que sofre transformações, permanentemente, nos campos: econômico, político, cultural, demográfico e etc, são considerados como de extrema relevância para o enfrentamento para as manifestações da Questão Social. Portanto, o gerenciamento desses instrumentos se configura como um processo de elevado grau de complexidade. Conforme Colucci Filho: "A política social real não é a que é elaborada no plano técnico, mas a que decorre do processo de implementação gerencial. A defasagem pode ser muito ampla entre a política elaborada e o resultado pós gerencial". (2002, p. 06).

O processo de globalização vem provocando profundas alterações nos padrões sócio-culturais dos últimos 20 anos no Brasil, com grandes rebatimentos na relação entre o Estado e a sociedade civil. As mudanças no papel do Estado e na forma de gestão das políticas sociais têm impactado a vida dos sujeitos sociais, aumentando o nível de incerteza desses indivíduos e das instituições. A esse respeito Colucci Filho (2002) aponta para a necessidade do Estado de buscar formas modernas de gerenciar as políticas sociais, respeitando as questões éticas.

A nova relação estabelecida entre o Estado e a sociedade, trouxe novos conceitos e estratégias no campo das políticas sociais, a intersetorialidade, juntamente com a descentralização político-administrativa, e as redes são formas de buscar a conexão entre a decisão e a realidade, o que possibilitaria a participação democrática dos cidadãos na execução do controle social nas Políticas Sociais.

A organização e a participação da sociedade civil são fundamentais para que o processo de

gerenciamento das políticas sociais seja efetivo e para que a rede exerça o seu papel de democratizar as relações sociais, políticas e culturais. As redes devem possibilitar a superação de ações clientelistas, paternalistas, tutelares e corporativistas, na medida em que se estabeleçam relações democráticas, horizontais, descentralizadas e participativas entre os envolvidos. A esse respeito afirma Colucci Filho:

> "A noção de gestão social em redes se caracteriza como sinérgica, convergente e movente: interconecta serviços similares e complementares, instituições governamentais e não-governamentais, comunidades locais, regionais, nacionais, mundiais; mobiliza vontades, adesões e implementam pactos de complementaridade entre atores sociais, organizações, projetos e serviços. É uma gestão que exige vínculos horizontais, e portanto, está ancorada em princípios democráticos e na participação ampla, negociada e prepositiva." (2002 p.09)

Tendo em vista a dinâmica turbulenta que rege as relações sociais dos sujeitos que formam as redes e a forte influência dos grupos sociais na efetivação das políticas, a implementação e o gerenciamento das redes apresentam como grandes desafios: a diversidade dos sujeitos e/ou organizações sociais, incluídos no debate político que norteiam as ações; a capacitações dos atores da rede; e as formas de governança com participação ativa (SHERER-WARREN, 2006).

Na mesma direção, Carvalho afirma que as instituições que compõem a rede devem "se manter autônomas, com seus próprios projetos, mas se aliançando, estrategicamente, para garantir ações de intercomplementaridade que resultem em melhorias da eficácia e cobertura no atendimento que prestam" (CARVALHO, 1998, apud COLUCCI FILHO, 2002).

A importância das redes está na possibilidade de se introduzir mudanças nos processos de trabalho, no planejamento e na gestão da política, garantindo a participação e a democracia nas políticas sociais.

O Decreto nº 628, de 19 de março de 2024, instituído pelo Governo do Estado de Sergipe, representa um marco significativo na reestruturação do Sistema de Planejamento, Orçamento e Gestão Estratégica (SPOG), com o objetivo central de fortalecer a integração, a eficiência e a transparência na formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas. O documento estabelece diretrizes para a criação da Rede Estadual de Planejamento e Orçamento, redefine atribuições de órgãos existentes e introduz novas estruturas, como as Diretorias de Planejamento e Orçamento (DIPLANS), visando garantir alinhamento estratégico entre os instrumentos de governança e as demandas da sociedade sergipana.

A Rede Estadual de Planejamento e Orçamento surge como um eixo central do SPOG, funcionando como uma rede colaborativa que integra órgãos e entidades do Poder Executivo estadual. Seu propósito é consolidar uma atuação coordenada, baseada em princípios como engajamento de servidores, intercâmbio de boas práticas, capacitação contínua e valorização de resultados. A Rede é composta pela Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (SEPLAN), que assume o papel de órgão central, e pelas DIPLANS ou unidades equivalentes nas secretarias e entidades da administração direta e indireta. A SEPLAN, presidida pelo Secretário Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, coordena as atividades da Rede, incluindo a elaboração de instrumentos de planejamento de longo prazo, como o "Sergipe 2050", o Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Planejamento Estratégico do Governo.

Um dos pilares da Rede é a promoção de uma cultura de gestão baseada em dados e metodologias padronizadas. A SEPLAN atua como orientadora normativa e metodológica, estabelecendo diretrizes para que as unidades setoriais elaborem seus planos estratégicos de forma alinhada às prioridades do governo. Além disso, a Secretaria é responsável por desenvolver sistemas de informação integrados, como a Plataforma de Gestão Integrada do Governo, que permite o monitoramento físico e financeiro de programas e projetos. A integração de dados é fundamental para garantir transparência e agilidade na prestação de contas, especialmente em relatórios encaminhados aos órgãos de controle.

As DIPLANS, criadas em cada secretaria ou órgão equiparado, funcionam como elos entre a SEPLAN e as unidades setoriais. Subordinadas diretamente aos dirigentes máximos de cada órgão, essas diretorias têm a missão de operacionalizar os processos de planejamento e orçamento em suas respectivas áreas. Suas atribuições incluem a coordenação da elaboração do PPA e da LOA no âmbito setorial, o acompanhamento de metas e indicadores estratégicos,

a atualização de sistemas de gestão e a consolidação de dados para relatórios anuais. As DIPLANS também atuam como assessoras dos gestores na formulação de políticas setoriais, identificando e disseminando práticas exitosas de gestão. A designação dos titulares dessas diretorias segue critérios técnicos, priorizando servidores com experiência em políticas públicas ou formação compatível, garantindo expertise na condução das atividades.

A Rede também prevê mecanismos de capacitação e suporte técnico. A SEPLAN pode designar especialistas para atuar de forma descentralizada nas unidades setoriais, auxiliando na implementação de metodologias e no cumprimento de prazos. Além disso, a Secretaria promove programas de formação continuada para os integrantes da Rede, incluindo workshops, discussões sobre inovações em gestão pública e nivelamento profissional para servidores que não atendam inicialmente aos requisitos exigidos. Essa abordagem visa não apenas qualificar os agentes envolvidos, mas também criar uma cultura organizacional orientada para resultados e melhorias contínuas.

Outro aspecto relevante é a flexibilidade da Rede em adaptar-se a demandas específicas. A SEPLAN tem autorização para criar Grupos de Trabalho Temáticos, focados em projetos de aprimoramento dos processos de planejamento e orçamento. Esses grupos, regulamentados por atos normativos, permitem a participação de técnicos de diferentes áreas, incentivando a transversalidade e a troca de experiências. A comunicação integrada é outro elemento destacado, com a SEPLAN responsável por divulgar materiais, eventos e atualizações relevantes para todos os integrantes da Rede, utilizando ferramentas eficazes para manter o fluxo de informações.

O decreto estabelece prazos rigorosos para a implementação das mudanças. As secretarias e órgãos equiparados têm 30 dias para adequar suas estruturas organizacionais às DIPLANS, sem aumento de despesas. Isso reflete a preocupação em otimizar recursos existentes e evitar custos adicionais. Já as entidades da administração indireta têm a opção de criar DIPLANS ou indicar unidades equivalentes para exercer as mesmas funções, garantindo que todas as esferas do governo estejam alinhadas ao SPOG.

A revogação do Decreto nº 40.519/2020 simboliza a atualização de marcos legais para incorporar novas práticas de gestão. A entrada em vigor imediata do novo decreto reforça a urgência em modernizar os processos de planejamento, especialmente em um contexto de demandas sociais complexas e necessidade de respostas ágeis do poder público.

Em síntese, o Decreto nº 628/2024 consolida um modelo de governança estratégica que busca superar fragmentações históricas na administração pública. A Rede Estadual de Planejamento e Orçamento, articulada por meio da SEPLAN e das DIPLANS, representa um avanço na integração entre planejamento técnico e execução orçamentária. Ao priorizar a transparência, a capacitação e o uso de tecnologias de informação, o governo de Sergipe demonstra compromisso com a eficiência e a accountability, elementos essenciais para o desenvolvimento sustentável e a entrega de resultados à população. A implementação bem-sucedida desse modelo dependerá, contudo, do engajamento contínuo dos servidores, da manutenção de recursos adequados e da avaliação periódica dos mecanismos instituídos, garantindo que a Rede não seja apenas uma estrutura formal, mas um instrumento vivo de transformação da gestão pública.

3. METODOLOGIA

A metodologia adotada no estudo fundamenta-se no conceito de redes, analisado a partir de múltiplas perspectivas teóricas e práticas. Com base em autores como Ilse Sherer-Warren, Faleiros e Fátima Oliveira, a abordagem destaca a rede como uma articulação estratégica de atores públicos e privados, voltada à integração intersetorial e à governança colaborativa. No contexto do Estado de Sergipe, a Rede Estadual de Planejamento e Orçamento, instituída pelo Decreto nº 628/2024, estrutura-se como eixo central do Sistema de Planejamento, Orçamento e Gestão Estratégica (SPOG). A rede é composta pela Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (SEPLAN), responsável pela coordenação normativa, e pelas Diretorias de Planejamento e Orçamento (DIPLANS), alocadas em cada órgão setorial para operacionalizar processos de planejamento e monitoramento.

A operacionalização da rede inclui mecanismos de capacitação contínua, como workshops e programas de formação, além da integração de dados por meio de plataformas tecnológicas, como a Plataforma de Gestão Integrada do Governo. A metodologia também prevê flexibilidade, com a criação de Grupos de Trabalho Temáticos para projetos específicos e adaptação

às demandas locais. A ênfase recai sobre a transparência, a participação democrática e a alocação eficiente de recursos, visando superar fragmentações históricas e garantir alinhamento estratégico entre planejamento técnico e execução orçamentária. Esses elementos buscam consolidar uma cultura organizacional orientada a resultados, sustentada por processos dinâmicos e colaborativos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A implantação da Rede Estadual de Planejamento e Orçamento, conforme delineada no Decreto nº 628/2024, representa uma resposta institucional robusta à necessidade histórica de consolidar a cultura de planejamento na administração pública do Estado de Sergipe. Os resultados alcançados até o momento indicam uma inflexão positiva na forma como o planejamento estratégico é compreendido, praticado e disseminado entre as unidades setoriais do Poder Executivo estadual.

Com a realização de oito encontros bimestrais até a presente data, a Rede tem promovido uma dinâmica de imersão intensiva e colaborativa entre os seus integrantes, composta por diretores de planejamento e seus suplentes. Tais encontros, realizados em espaços reservados e ao longo de um dia inteiro, proporcionam não apenas capacitação técnica, mas também fomentam a reflexão crítica sobre os desafios da gestão pública contemporânea. Os temas discutidos vão desde metodologias de monitoramento até estratégias de inovação na gestão por resultados, contribuindo para uma compreensão mais profunda do papel transformador do planejamento estratégico.

Um dos principais efeitos observados é a consolidação de uma **sistemática de governança voltada para resultados**, baseada em metodologias padronizadas, integração de dados e engajamento institucional. A periodicidade e a profundidade das capacitações realizadas nos encontros da Rede têm contribuído para o nivelamento técnico entre os participantes, reduzindo assimetrias de conhecimento e promovendo maior alinhamento metodológico entre as diversas unidades da administração.

Além disso, os **Grupos de Trabalho (GTs)** instituídos no âmbito da Rede têm operado com vigor, refletindo um elevado grau de comprometimento dos servidores envolvidos. Esses grupos atuam na formulação de propostas de aprimoramento dos processos de planejamento e orçamento, funcionando como laboratórios práticos de inovação e transversalidade. Através da atuação dos GTs, temas como integração entre planejamento físico e financeiro, avaliação de políticas públicas e comunicação estratégica têm sido tratados de forma articulada, envolvendo múltiplos órgãos e perspectivas setoriais.

É possível identificar uma evolução significativa na maturidade institucional da cultura de planejamento, especialmente quando analisados os indicadores de acompanhamento de metas. A existência de mais de 750 metas estratégicas monitoradas quinzenalmente, aponta para uma estrutura organizacional com alta capacidade de acompanhamento e retroalimentação contínua. Essa rotina de monitoramento é potencializada pelo papel normativo e metodológico desempenhado pela SEPLAN, que atua como catalisadora da padronização e da integração entre planejamento e orçamento.

Ademais, a criação das Diretorias de Planejamento e Orçamento (DIPLANS) em cada órgão da administração direta e indireta estabelece um novo marco na descentralização da responsabilidade pelo planejamento. A institucionalização dessas diretorias, vinculadas diretamente aos dirigentes máximos dos órgãos, assegura que o planejamento estratégico seja tratado com a prioridade devida, e não como um apêndice burocrático. Essa inserção orgânica do planejamento na estrutura administrativa fortalece sua legitimidade e sua capacidade de impactar decisões de gestão.

Do ponto de vista da cultura organizacional, é possível observar a emergência de novos artefatos e valores dentro do governo estadual. Como apontado por Edgar Schein (1985), a cultura organizacional se expressa em três níveis – artefatos, valores adotados e pressupostos básicos. Os encontros da Rede, os painéis de capacitação, a adoção de indicadores e a comunicação institucional estruturada configuram novos artefatos visíveis, que contribuem para institucionalizar uma cultura voltada à estratégia, ao desempenho e à melhoria contínua. Já os valores promovidos, como a transparência, a inovação e a cooperação interinstitucional, têm sido progressivamente internalizados pelos servidores, alterando os pressupostos tácitos que antes limitavam a adoção de práticas de planejamento efetivas.

Sob essa ótica, é possível afirmar que o planejamento estratégico, antes percebido como um instrumento de gabinete ou restrito ao início do ciclo de governo, tem sido ressignificado como uma ferramenta dinâmica, adaptativa e de uso cotidiano na gestão pública estadual. Essa transformação é especialmente relevante em um contexto onde a fragmentação das políticas públicas e a baixa institucionalização do planejamento figuravam como obstáculos recorrentes.

Outro aspecto digno de destaque é o impacto da Rede na promoção de uma cultura de inovação. Ao fomentar discussões sistemáticas sobre metodologias, ferramentas tecnológicas e experiências exitosas, a Rede tem atuado como um espaço de aprendizagem organizacional e produção de conhecimento aplicado. Esse ambiente colaborativo contribui para o desenvolvimento de capacidades estatais, elemento essencial para a implementação de políticas públicas mais efetivas.

É importante ressaltar que a consolidação da Rede como mecanismo de governança não se limita à sua estrutura formal. A vivacidade dos encontros, o protagonismo dos GTs e a institucionalização das DIPLANS revelam uma mudança concreta no padrão de relacionamento entre os atores governamentais. Há uma transição da lógica verticalizada e compartimentalizada para uma governança mais horizontal, interdependente e centrada na entrega de valor público.

No campo da gestão pública contemporânea, tal transição dialoga com os princípios da nova governança pública, que preconiza o foco em resultados, a articulação em rede e o fortalecimento da *accountability*. A experiência da Rede de Planejamento de Sergipe se mostra, portanto, alinhada às melhores práticas internacionais e representa uma referência para outros entes federativos que desejam estruturar sistemas integrados de planejamento e orçamento.

Contudo, é necessário reconhecer que os avanços obtidos até aqui não devem ser tomados como ponto de chegada, mas como base para novas etapas de aprofundamento. A consolidação da cultura de planejamento requer continuidade, atualização constante das competências dos servidores, aprimoramento das ferramentas tecnológicas e reforço das práticas de escuta ativa junto aos gestores setoriais. O êxito da Rede dependerá, em última instância, da sua capacidade de manter-se relevante e responsiva às mudanças contextuais e às novas demandas da sociedade sergipana. Abaixo, registros do 8º encontro da Rede de Planejamento e Orçamento de Sergipe.

5. CONCLUSÃO

A análise da experiência da Rede Estadual de Planejamento e Orçamento do Estado de Sergipe permite concluir que a articulação institucional promovida pelo Decreto nº 628/2024 foi decisiva para o fortalecimento da cultura de planejamento na administração pública estadual. Ao adotar uma abordagem integradora, baseada na formação contínua de servidores, na padronização metodológica e na atuação em rede, o governo estadual inaugurou um novo paradigma de governança estratégica voltada para resultados concretos e mensuráveis.

A realização de oito encontros bimestrais em formato de imersão, a formação e atuação intensa dos Grupos de Trabalho e a institucionalização das DIPLANS nos órgãos setoriais revelam um compromisso genuíno com a profissionalização da gestão pública. Esses elementos não apenas qualificam o processo de planejamento, como também geram efeitos estruturantes sobre a cultura organizacional do governo, promovendo alinhamento, cooperação e foco em resultados.

A melhoria da sistemática de governança, evidenciada pelo monitoramento de mais de 750 metas estratégicas, demonstra que a Rede não é uma instância meramente consultiva, mas um espaço de decisão, aprendizado e inovação contínua. A atuação da SEPLAN como órgão central e coordenador da Rede tem sido fundamental para garantir coerência institucional e apoiar tecnicamente as unidades setoriais, fomentando uma gestão pública mais eficiente, transparente e orientada a entregas concretas para a população.

Em síntese, a experiência da Rede de Planejamento de Sergipe ilustra como a articulação em rede, ancorada em princípios de participação, capacitação e governança compartilhada, pode superar a fragmentação histórica das políticas públicas e estabelecer uma base sólida para o desenvolvimento sustentável. Trata-se de uma iniciativa replicável e ajustável a diferentes contextos federativos, desde que sejam assegurados o engajamento institucional, os recursos necessários e a manutenção de um ambiente de aprendizagem contínua.

O desafio que se impõe daqui em diante é o de assegurar a perenidade da Rede, transformando-a em um ativo institucional duradouro, capaz de resistir às mudanças de governo e manter sua função estruturante na administração pública. Para isso, será fundamental o fortalecimento dos vínculos interinstitucionais, o aprofundamento das práticas de escuta ativa e o uso estratégico da tecnologia da informação como vetor de integração e inovação. Assim, a cultura de planejamento se consolidará não apenas como prática técnica, mas como valor essencial da gestão pública em Sergipe.

6. Referências

1. BRANDT, Marlon. Redes Sociais, táticas e estratégias no espaço de trabalho: algumas considerações. Santa Catarina. 2005. Disponível em: http://www.historiaehistoria.com.br/materia.cfm?tb=artigos&id=50
2. COLUCCI FILHO, Angelo Alberto. Gestão de Políticas Sociais – a necessidade de um Estado "rede". São Paulo. 2002. Disponível em: http://www.fgvsp.br/iberoamerican/Papers/0083_COLUCCI%20REDES.pdf
3. COMERLATTO, Dunia. Et al. Gestão de políticas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os conselhos municipais. In: Revista Katál. Florianópolis, 2007. Disponível em http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a15v10n2.pdf
4. CKAGNAZAROFF, Ivan Beck & MELO, Joice de Souza Cunha. Implementação de programa intersetorial de políticas públicas – o Caso BH cidadania. Anais do VIII Seminário em Administração FEA-USP. São Paulo, 2007 disponível em http://www.ead.fea.usp.br/Semead/8semead/resultado/trabalhosPDF/328.pdf
5. MINHOTO, L. D; MARTINS, C. E. As Redes e o desenvolvimento social. In: Cadernos FUNDAP, São Paulo, v. 22, 2002.

6. PALUDO, Augustinho V.; OLIVEIRA, Antonio G. *Governança organizacional pública e planejamento estratégico: para órgãos e entidades públicas*. 2. ed. São Paulo: Editora Foco, 2024.
7. SCHEIN, Edgar H. *Organizational culture and leadership*. 4. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2010.
8. SPOSATI, Aldaíza. Gestão pública intersetorial: Sim ou Não ? Comentários de experiência. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 85. São Paulo: Cortez, 2006.
9. STEIN, Rosa Helena. Implementação de Políticas Sociais e descentralização político-administrativa. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 3. CEFSS – ABEPSS – CEAD/ NED – UNB, 2000.
10. https://www.se.gov.br/noticias/desenvolvimento/seplan_reforca_importancia_do_monitoramento_de_metas_do_governo_em_reuniao_com_rede_de_planejamento_e_orcamento

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Fortalecendo a governança em Saúde: A experiência da SES/SE na capacitação de equipes municipais para qualificação dos instrumentos de planejamento do SUS

- **Giselda Melo Fontes Silva**
  Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe, Brasil
  E-mail: giselda.melo@gmail.com
- **Eliane Aparecida do Nascimento**
  Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe, Brasil
  E-mail: elianenascimentoses@gmail.com
- **Davi Rogério Fraga de Sousa**
  Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe, Brasil
  E-mail: davirogerio31@gmail.com
- **Géssica Uruga Oliveira**
  Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe, Brasil
  Hospital Universitário de Sergipe/HU-UFS/Ebserh, Brasil
  E-mail: gessicauruga@gmail.com

Resumo

Este estudo apresenta a experiência da Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe (SES/SE) na qualificação de gestores municipais para a elaboração e o monitoramento de seus instrumentos de planejamento, visando fortalecer a governança e a gestão descentralizada no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). O objetivo é demonstrar como a Diretoria de Planejamento da SES/SE, por meio de uma estratégia abrangente de capacitação, monitoramento e articulação interinstitucional, tem promovido a qualificação dos gestores e técnicos municipais e o engajamento dos conselhos de saúde. A iniciativa consiste na realização anual de duas oficinas presenciais, direcionadas às necessidades dos municípios: no primeiro semestre, as atividades são voltadas para o planejamento, com ênfase no uso do sistema DigiSUS Gestor – Módulo Planejamento e na elaboração dos planos municipais de saúde e demais instrumentos de planejamento; no segundo semestre, o foco recai no monitoramento dos instrumentos e na superação de lacunas identificadas na primeira capacitação. Um diferencial da estratégia é a premiação dos municípios que apresentam desempenho satisfatório no cadastramento e na atualização dos instrumentos no DGMP, além da valorização dos conselhos municipais engajados no processo. Durante as oficinas de monitoramento, a SES/SE apresenta boletins de desempenho detalhados por município, promovendo transparência e fomentando a troca de boas práticas. A articulação com o Conselho de Secretários

Municipais de Saúde (COSEMS/SE) e a Superintendência Estadual do Ministério da Saúde (SEMS) tem sido essencial para o êxito das ações. Conclui-se que, ao combinar capacitação técnica, monitoramento contínuo, estímulos à participação e articulação interinstitucional, a experiência da SES/SE promove avanços significativos na gestão descentralizada e na efetividade das políticas públicas de saúde.
Palavras-chave: Governança; Instrumentos de Planejamento; Articulação

1. INTRODUÇÃO

Ao longo de sua trajetória, o Sistema Único de Saúde (SUS) consolidou um modelo de gestão descentralizada, que transfere aos entes federados, especialmente aos municípios, a responsabilidade pela organização dos serviços de saúde em seus territórios. O desafio da gestão descentralizada é garantir a articulação entre diferentes níveis de governo, promovendo a governança, a transparência e a efetividade das políticas públicas de saúde (Paim et al., 2011).

Apesar dos avanços, o SUS enfrenta desafios estruturais e conjunturais relacionados à gestão descentralizada, à capacidade técnico-administrativa dos gestores e à efetividade das políticas em nível local e regional. Nesse contexto, o planejamento em saúde desponta como uma ferramenta estratégica, pois permite identificar demandas, organizar serviços e monitorar ações em consonância com as necessidades da população.

Uma das dificuldades do SUS é assegurar a efetivação dos instrumentos de planejamento, que muitas vezes são elaborados apenas para cumprir exigências legais, sem refletir plenamente as especificidades epidemiológicas, demográficas e sociais de cada território. A adoção do PlanejaSUS buscou superar limitações ao promover processos participativos e contínuos de planejamento e avaliação, conferindo maior responsabilidade aos gestores locais (FUGINAMI et. al. 2020). Bem como, a Lei Complementar 141/2012 e a Portaria de Consolidação nº 1/2017 que no artigo 94 apresenta as diretrizes do processo de planejamento no âmbito do SUS, abordando o planejamento como responsabilidade individual de cada um dos entes federados a ser desenvolvido de forma contínua, articulada e integrada.

Estudos revelam que o mero desenho dos instrumentos não é suficiente para garantir sua implementação efetiva e qualificada. O desenvolvimento da capacidade de governo – entendida como o conjunto de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um gestor e sua equipe – revela-se determinante para a formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas em saúde. Municípios pequenos e regiões de maior vulnerabilidade socioeconômica costumam apresentar maiores fragilidades, especialmente pela rotatividade dos gestores, acúmulo de funções e carência de quadros técnicos especializados (BRANDÃO e SCHERER, 2019).

Outro ponto central se refere à necessidade de que o planejamento em saúde vá além da abordagem epidemiológica restrita à morbimortalidade e aos fatores de risco, incorporando a análise da determinação social do processo saúde-doença.

A regionalização da gestão e a constituição de Colegiados Regionais representam arenas potentes para fortalecer a integração de políticas em saúde, mas ainda enfrentam problemas ligados à falta de coesão e à heterogeneidade de competências técnicas e de recursos financeiros entre municípios vizinhos. O alinhamento federativo e interinstitucional depende, portanto, do investimento reiterado em formação profissional, do compartilhamento de experiências exitosas e da construção de consensos mínimos em torno do interesse público e da equidade no acesso à saúde.

Observa-se, nas experiências bem-sucedidas, que a valorização dos gestores e dos conselhos municipais de saúde, por meio de premiações que evidenciem o reconhecimento dos avanços na implementação e atualização dos instrumentos de planejamento, contribui significativamente para o engajamento e para o aprimoramento da governança no SUS. Tais estratégias proporcionam maior transparência, promovem a troca de boas práticas e fomentam uma cultura de accountability fundamental para o controle social.

À luz dessas evidências, torna-se central refletir sobre os caminhos possíveis para fortalecer a capacidade de governo nos municípios, levando em conta a realidade de mudanças nas gestões político-administrativas locais e a pluralidade de cenários regionais. O aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e avaliação, bem como a qualificação permanente dos atores envolvidos e o estímulo ao desenvolvimento de ações articuladas entre os atores

envolvidos, despontam como elementos-chave para o ciclo virtuoso do planejamento, com repercussões diretas na efetividade, eficiência e equidade das políticas em saúde.

Este artigo busca analisar a iniciativa da SES/SE na capacitação de gestores municipais para o planejamento e monitoramento dos seus instrumentos de gestão, com ênfase nos impactos para a governança e a gestão descentralizada do SUS. A importância do estudo reside na possibilidade de replicação de boas práticas e fortalecimento dos processos de planejamento nos diversos territórios brasileiros, contribuindo para o aprimoramento do SUS como política pública universal.

2. OBJETIVOS

O objetivo principal deste estudo é descrever e analisar a experiência da Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe na qualificação de gestores municipais para elaboração e monitoramento dos instrumentos de gestão, destacando a contribuição dessa estratégia para o fortalecimento da governança e da gestão descentralizada do SUS.

Diante desse objetivo geral, delinearam-se os seguintes objetivos específicos:

- Apresentar o desenho da estratégia de capacitação adotada pela SES/SE, incluindo sua articulação institucional e as principais etapas do processo;
- Identificar e discutir os principais resultados advindos das ações de capacitação, monitoramento e estímulo à participação dos gestores e conselhos municipais de saúde;
- Avaliar os desafios enfrentados e as lições aprendidas na implementação da estratégia;
- Contribuir com subsídios teóricos e práticos para a qualificação das políticas de gestão descentralizada no âmbito do SUS.

3. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, do tipo relato de experiência, visando examinar de forma aprofundada a experiência desenvolvida pela Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe (SES/SE) na capacitação de gestores municipais para o planejamento e monitoramento dos instrumentos de gestão. Buscou-se apresentar e analisar como as estratégias adotadas pela SES/SE impactaram a governança e a gestão descentralizada no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente no contexto da formulação dos instrumentos de gestão locais.

O recorte temporal do estudo abarca os últimos três anos, período marcado pela consolidação das oficinas de planejamento e monitoramento, e pela intensificação da articulação interinstitucional com o COSEMS/SE e a SEMS.

Para composição do quadro teórico, priorizou-se a literatura disponível em bases como SciELO, Portal Capes e textos recomendados em diretrizes ministeriais. A metodologia aplicou, ainda, a triangulação das informações, combinando diferentes fontes e perspectivas: dados oficiais da SES/SE, percepções de gestores participantes das oficinas e análise crítica dos artigos científicos selecionados. Sempre que possível, buscou-se comparar a experiência sergipana com outras referências nacionais documentadas na literatura, a fim de identificar singularidades, potencialidades e limites do caso estudado.

3.1 ASPECTOS ÉTICOS

Este estudo foi realizado de acordo com as orientações estabelecidas pela Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016, emitida pelo Conselho Nacional de Saúde, a qual regulamenta os aspectos éticos em pesquisas nas áreas de Ciências Humanas e Sociais. Em conformidade com o disposto no Art. 1º, Parágrafo Único, Inciso VII desta resolução, não houve necessidade de submissão deste trabalho à apreciação do Sistema CEP/CONEP. Esse dispositivo isenta de avaliação ética as pesquisas que buscam aprofundar teorias relacionadas a situações oriundas da prática profissional, desde que não sejam divulgados dados capazes de identificar os sujeitos envolvidos.

O trabalho trata de uma análise dos processos institucionais da Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe (SES/SE), com o objetivo de examinar a iniciativa da SES/SE na capacitação de gestores municipais para o planejamento e monitoramento dos instrumentos de gestão. Para isso, foram utilizados exclusivamente dados secundários de caráter institucional e administrativo, os quais não contêm informações que possam identificar diretamente indivíduos nem comprometer sua privacidade.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A experiência conduzida pela Diretoria de Planejamento da Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe (SES/SE) evidencia um modelo inovador de fortalecimento da governança em saúde municipal a partir de três eixos centrais: capacitação, monitoramento e avaliação articulados conforme demandas regionais e particularidades dos municípios. O desenho desse processo pressupõe a realização anual de duas oficinas presenciais, uma em cada semestre, contemplando as regiões de saúde do estado.

No primeiro semestre, as oficinas focalizam o planejamento, em especial a elaboração ou atualização dos Planos Municipais de Saúde (PMS), da Programação Anual de Saúde (PAS) e a prestação regular de contas por meio dos relatórios quadrimestrais e anual de gestão. Tais atividades são acompanhadas do treinamento prático no uso e inserção de dados no Sistema DigiSUS Gestor - Módulo Planejamento (DGMP), instrumento digital oficializado pelo Ministério da Saúde e fundamental para padronizar processos, subsidiar a tomada de decisão e fortalecer a transparência.

O segundo semestre é dedicado prioritariamente ao monitoramento e avaliação dos instrumentos inseridos no DGMP, mobilizando gestores, técnicos e conselhos municipais de saúde para a revisão, atualização das informações e superação das lacunas apontadas nas capacitações do ciclo anterior. Esse processo permite alinhar as metas pactuadas com as demandas emergentes, além de fomentar a corresponsabilidade entre gestores e instâncias de controle social.

A articulação interinstitucional, destacando a colaboração permanente entre a SES/SE, o Conselho de Secretários Municipais de Saúde (COSEMS/Sergipe) e a Superintendência Estadual do Ministério da Saúde (SEMS), se revelou fator decisivo para o êxito da estratégia. Essa sinergia resultou em ampla adesão dos municípios às oficinas, maior engajamento das equipes na alimentação do sistema DGMP e sensibilização dos conselhos municipais quanto ao seu papel fiscalizador e deliberativo.

A participação ativa de conselhos municipais, estimulada pelo reconhecimento e valorização institucionais, resultou não apenas na ampliação do controle social, mas também na qualificação dos processos deliberativos. Esse tipo de envolvimento é recomendado por diversos estudos como fundamental para que o planejamento e a programação em saúde transcendam o mero cumprimento burocrático e passem a refletir as necessidades reais dos territórios atendidos (FUGINAMI et. al. 2020; NASCIMENTO E EGRY, 2017).

Entre as inovações de destaque, ressalta-se a disponibilização, durante as oficinas de monitoramento, de boletins detalhados de desempenho por município, com indicadores objetivos sobre elaboração, cadastro, atualização e validação dos instrumentos no sistema DGMP. Esses relatórios permitiram identificar bons exemplos e práticas exitosas que, compartilhadas em ambiente coletivo, fomentaram a aprendizagem entre pares e impulsionaram o nível de qualidade dos processos locais de planejamento em saúde.

Adicionalmente, instituiu-se um sistema de premiação para os municípios que atingissem desempenhos considerados satisfatórios nos critérios de cadastramento e uso efetivo dos instrumentos de planejamento no DGMP. Essa ação que reconhece o papel atuante da gestão e dos conselhos municipais de saúde, gerou estímulo positivo, valorizando o esforço técnico-administrativo e promovendo um ambiente de competição saudável voltado à melhoria contínua das práticas de gestão pública em saúde.

A análise dos resultados aponta que a estratégia vem contribuindo para maior segurança dos gestores na execução do ciclo do planejamento, redução de falhas na elaboração dos instrumentos e atualizações constantes dos instrumentos no sistema oficial, DGMP, e melhor alinhamento entre as metas estabelecidas e a realidade dos territórios. Os relatos durante e após as oficinas indicam que o envolvimento dos conselhos municipais de saúde foi ampliado, promovendo maior transparência e controle social sobre os processos decisórios e de monitoramento.

Além disso, a pesquisa indica que desafios como a baixa capacidade técnica e a fragmentação político-administrativa ainda dificultam o fortalecimento das competências institucionais, principalmente em pequenas cidades. Estudos nacionais confirmam que municípios de menor porte ou localizados em áreas de maior vulnerabilidade tendem a apresentar capacidade de governo moderada ou baixa – cenário encontrado em Sergipe e em diversas regiões do país (BRANDÃO e SCHERER, 2019).

Apesar desses desafios, a experiência analisada aponta caminhos promissores para sua superação. Um dos diferenciais mais relevantes da estratégia

elaborada é a premiação dos municípios com bom desempenho, valorizando gestão e conselhos atuantes, criando incentivos positivos e fortalecimento da cultura de prestação de contas (accountability). Como evidenciado nos boletins de desempenho, municípios premiados servem de referência para outros, favorecendo a circulação de boas práticas e a construção coletiva do conhecimento.

Outro ponto de destaque é o papel do planejamento como instrumento de aprendizagem organizacional e de integração entre os níveis federativos. A sistematização dos processos no sistema digital (DGMP) trouxe ganhos em transparência, padronização e integração dos dados, aproximando a gestão municipal das diretrizes nacionais, mesmo diante das dificuldades de adesão total a essas linhas estratégicas em alguns territórios (FERREIRA et. al 2018; OLIVEIRA et. al.,2024).

Em resumo, os resultados do estudo sugerem que a capacitação continuada, associada ao monitoramento, à articulação federativa, à valorização institucional e à transparência, é capaz de promover avanços significativos na gestão do SUS, especialmente quando adaptada à realidade dos municípios e sustentada por práticas participativas e realistas de planejamento. Os desafios estruturais e conjunturais persistem, mas a experiência sergipana contribui de modo relevante para o debate nacional sobre modernização, inovação e efetividade das políticas de saúde pública.

5. CONCLUSÃO

Conclui-se que a combinação de capacitação técnica, monitoramento contínuo, estímulos à participação e articulação interinstitucional, conforme implementado pela SES/SE, fomenta avanços significativos na gestão descentralizada do SUS e na efetividade das políticas públicas de saúde. Essa experiência demonstrou que o fortalecimento dos mecanismos de planejamento e monitoramento contínuos, aliado ao uso estratégico de sistemas digitais e à integração de diferentes instâncias de governo e controle social, pode promover a melhoria dos processos de gestão, ampliar a transparência e incentivar o compartilhamento de boas práticas entre os municípios. Apesar dos desafios identificados, os resultados evidenciam que investimentos contínuos em capacitação e monitoramento, somados a ações de reconhecimento e valorização dos atores envolvidos, contribuem decisivamente para a consolidação de um modelo de gestão mais participativo, equitativo e alinhado com as demandas territoriais, representando um caminho promissor para a modernização e efetividade do SUS.

6. Referências

1. BRANDÃO, Celmário Castro; SCHERER, Magda Duarte dos Anjos. Capacidade de governo em Secretarias Municipais de Saúde. Saúde em Debate, v. 43, p. 69-83, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sdeb/a/zkCLkKBGQvtFBmwwbhYYPqc/. Acesso em: 19 abr. 2025.
2. BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal. 2012. Disponível em:
3. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 18 abr. 2025.
4. BRASIL. Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre ações e serviços de saúde no âmbito do SUS. 2017. Disponível em:
5. https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0001_03_10_2017.html. Acesso em: 18 abr. 2025.
6. FERREIRA, Jéssica; CELUPPI, Ianka Cristina; BASEGGIO, Lilian; GEREMIA, Daniela Savi; MADUREIRA, Valéria Silvana Faganello; SOUZA, Jeane Barros de. Planejamento regional dos serviços de saúde: o que dizem os gestores?. Saúde e Sociedade, v. 27, n. 1, p. 69-79, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sausoc/a/6XdxDvqvLzKXWjTHNgZTdCp/?lang=pt. Acesso em: 19 abr. 2025.

7. FUGINAMI, C. N.; COLUSSI, C. F.; ORTIGA, A. M. B. Análise dos instrumentos de gestão elaborados pelas Secretarias Municipais de Saúde de Santa Catarina no período de 2014 a 2017. Saúde em Debate, v. 44, p. 857-870, 2020. Disponível em:
8. https://www.scielosp.org/article/sdeb/2020.v44n126/857-870/. Acesso em: 19 abr. 2025.
9. NASCIMENTO, A. B. D.; EGRY, E. Y. Os planos municipais de saúde e as potencialidades de reconhecimento das necessidades em saúde: estudo de quatro municípios brasileiros. Saúde e Sociedade, v. 26, n. 4, p. 861-871, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sausoc/a/J8zTRP6CJMQb3KcjMHCyBDD/?lang=pt. Acesso em: 19 abr. 2025.
10. OLIVEIRA, J. S. et al. Gestão e planejamento integrado em saúde no SUS: análise da capacidade governamental em região de saúde da Bahia. Physis: Revista de Saúde Coletiva, v. 34, p. e34052, 2024. Disponível em:
11. https://www.scielosp.org/article/physis/2024.v34/e34052/. Acesso em: 19 abr. 2025.
12. PAIM, J. S.; TEIXEIRA, C. F. Configuração institucional e gestão do Sistema Único de Saúde: problemas e desafios. Ciência & Saúde Coletiva, v. 12, p. 1819-1829, 2007. Disponível em: https://www.scielosp.org/pdf/csc/2007.v12suppl0/1819-1829/pt. Acesso em: 19 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Frases comumente ditas por servidores públicos – reflexões à luz de teorias em políticas públicas

• **Clarice Fernandes Marinho**
Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
E-mail: clarice.marinho@gmail.com

• **Thaís Lopes Rocha**
Ministério da Fazenda, Brasil
E-mail: thaislopesrocha@gmail.com

Resumo

No meio burocrático brasileiro atual, é comum escutar de servidores públicos algumas frases que expressam angústia em relação à evolução das iniciativas em seus órgãos, tais como "esse assunto não é prioridade, então não vai andar" ou "depende da decisão do (a) chefe, não se pode fazer nada". Neste artigo reflete-se sobre a adequabilidade dessas expressões a partir da apresentação de referencial teórico em políticas públicas, com foco nos tópicos sobre a formação da agenda governamental. Evidencia-se que determinadas críticas do servidor ao funcionamento da Administração Pública muitas vezes é resultante da incompreensão de dinâmicas próprias das políticas públicas. Acredita-se que a propagação desse conhecimento possa auxiliar servidores públicos na compreensão de processos vivenciados cotidianamente, minimizando os sentimentos de frustração e proporcionando melhor desempenho no trabalho a ser realizado, com potencial para impactar positivamente a atuação dos órgãos públicos no atendimento às demandas da população.

Palavras-chave: Políticas públicas; Agenda governamental; Servidor público; Desempenho.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública funciona. Essa frase provavelmente provoca grande desconforto em muitas pessoas. Isso não é surpreendente, pois a assertiva mais alinhada ao sentimento geral atual do brasileiro é a de que nada funciona no Estado. No entanto, quando essa frase é pronunciada por servidores públicos soa, no mínimo, excêntrico.

Nesse contexto, no meio burocrático brasileiro atual, é comum escutar de servidores públicos algumas frases que expressam essa angústia em relação à evolução das iniciativas em seus órgãos, tais como "esse assunto não é prioridade, então não vai andar" ou "depende da decisão do (a) chefe, não se pode fazer nada".

Essas expressões, embora recorrentes, podem refletir uma percepção limitada dos processos políticos e administrativos. Dessa forma, o artigo aborda as dinâmicas do processo decisório na Administração Pública brasileira, a partir de reflexões baseadas em teorias de políticas públicas, com destaque para a formação da agenda governamental.

Ao longo do texto, reflete-se sobre a adequabilidade de tais expressões, com base no referencial teórico de

políticas públicas. A fundamentação ampara-se nos autores: Chiavenato (1997); Choo (2003); Cohen, March e Olsen (1972); Saraiva e Ferrarezi (2006); Rua (1998); e outros. Tais teorias são utilizadas para explicar os principais conceitos da argumentação do artigo, como: tomador de decisão, agenda do tomador de decisão, distinção entre participantes visíveis e invisíveis; *policy entrepreneurs*; anarquia organizada; mecanismo decisório.

O texto destaca que as decisões governamentais emergem de um ambiente complexo e dinâmico, influenciado, por exemplo, pelos múltiplos fluxos independentes – da Teoria dos Múltiplos Fluxos (de John Kingdon) – e pelo Modelo da Lata de Lixo (de Cohen, March e Olsen). Esses modelos descrevem como as políticas públicas se formam da interação entre problemas, soluções, política e participantes. Decisões não seguem sempre uma ordem racional, mas resultam de coincidências e da convergência de fluxos, que criam janelas de oportunidade. Desse modo, com base nesses referenciais, evidencia-se que determinadas críticas do servidor ao funcionamento da Administração Pública muitas vezes é resultante da incompreensão de dinâmicas próprias das políticas públicas.

O artigo enfatiza, ainda, o papel crucial dos "atores invisíveis", como técnicos e servidores públicos, na construção de alternativas e no preparo de informações que podem impulsionar temas à agenda decisória. Exemplos do texto, como o Programa Mais Médicos e o Proálcool, ilustram a importância de soluções técnicas maduras e bem-preparadas para aproveitar momentos favoráveis.

2. OBJETIVOS

A propagação desse conhecimento objetiva auxiliar servidores públicos na compreensão de processos vivenciados cotidianamente, minimizando os sentimentos de frustração e proporcionando melhor desempenho e *insights* inovadores no trabalho a ser realizado, com potencial para provocar efeito positivo na atuação dos órgãos públicos no atendimento às demandas da população. Além disso, o texto incentiva os servidores a adotarem uma visão ampliada sobre suas funções, valorizando a repercussão de suas ações na formulação de políticas públicas e na busca por soluções para os problemas da sociedade.

3. METODOLOGIA

Quanto aos procedimentos metodológicos, adotou-se abordagem teórica e reflexiva, fundamentada na análise qualitativa de recortes de linguagem frequentemente verbalizados no ambiente burocrático. Para tanto, foram selecionadas frases representativas do cotidiano de servidores públicos, que traduzem tensões e limitações percebidas em seu trabalho. Essas frases foram categorizadas em temas, analisadas qualitativamente à luz de modelos teóricos. A interpretação foi enriquecida pela revisão bibliográfica, envolvendo os autores supracitados, permitindo confrontar as percepções empíricas com pressupostos acadêmicos sobre o processo decisório e os papéis dos atores envolvidos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. RESULTADOS

Os principais resultados incluem a desconstrução de frases comuns no ambiente de trabalho no serviço público, revelando como tais expressões decorrem, em parte, da incompreensão das dinâmicas complexas da formulação de políticas públicas. Destaca-se a relevância do conhecimento técnico na identificação e no aproveitamento de janelas de oportunidade, fundamentais para que temas relevantes entrem na agenda decisória. Os achados ressaltam a função crucial dos servidores públicos como atores invisíveis, cuja atuação consistente e bem-informada pode catalisar mudanças significativas nas políticas públicas.

A pesquisa evidencia que muitas críticas dos servidores à Administração Pública podem ser ressignificadas à medida que se entra em contato com estudos em políticas públicas. Assim, o texto busca não apenas problematizar, mas também propor caminhos para que os servidores ressignifiquem suas experiências profissionais em direção a uma atuação mais consciente e proativa.

4.2. DISCUSSÃO

"Esse assunto não é prioridade, então não vai andar."

Implícita nessa frase está a crença de que apenas tem utilidade trabalhar em determinado assunto quando ele está definido como prioridade pelo órgão, isto é, quando o tema está na agenda do tomador de decisão. Entretanto, pretende-se mostrar a seguir,

partindo das observações realizadas por cientistas políticos sobre o processo de decisão nas organizações, que há muito trabalho prévio por parte dos técnicos e de outros atores para que um tema se torne prioridade.

Antes, será útil expor e esclarecer brevemente alguns termos comumente usados na literatura sobre processo decisório em políticas públicas. Denomina-se tomador de decisão a pessoa responsável por fazer a seleção dentre várias alternativas de atuação (Chiavenato, 1997). Simplificando, o tomador de decisão é o chefe. Essa nomenclatura, pouco sonora na língua portuguesa para muitos, tem origem no inglês (*decision taker*), já que grande parte da publicação sobre políticas públicas é nativa nesse idioma. Nas organizações privadas, muitas vezes esse papel está a cargo dos gerentes, função que pode existir também nas organizações públicas, sendo mais comum, porém, neste caso, a figura do diretor e do coordenador, por exemplo, além dos decisores de alto escalão como, presidente, ministros e secretários.

Na agenda do tomador de decisão estão as prioridades do órgão, as quais recebem sua energia e atenção; e a respeito das quais ocorre uma árdua luta entre os indivíduos atuantes nos diversos temas, dentro e fora do governo, para inclusão de seus interesses (Saravia e Ferrarezi, 2006, v.1, pg. 220).

Nesse contexto, a agenda configura-se em uma lista de problemas que são alvos de atenção num dado momento, tanto por autoridades governamentais como por pessoas fora do governo, mas diretamente relacionadas às autoridades. Desse modo, a formação de agenda (a definição de prioridades) consiste no processo de redução de uma lista de temas possíveis a um conjunto menor. Esse é o que de fato se torna o foco de ação e passa a constituir a agenda do governo na medida em que recebe esforços de autoridades governamentais e seus assessores.

Há três tipos de agenda: agenda sistêmica ou não governamental, agenda governamental e agenda de decisão. A primeira refere-se a questões que preocupam vários atores políticos e sociais e que não se restringem a este ou aquele governo. É uma lista de assuntos da sociedade e do Estado e que não comumente são percebidas pelos tomadores de decisão como merecedora de intervenção pública. Alguns exemplos dessa agenda são: melhorias da saúde, educação e segurança públicas. A agenda governamental abarca problemas sobre os quais um governo decidiu se debruçar por despertarem em algum momento a atenção dos atores políticos. Sua composição depende de ideologias, projetos políticos e partidários, mobilização social, crises conjunturais e oportunidades políticas. Como exemplo de tema da agenda governamental cita-se a reforma trabalhista proposta pelo Poder Executivo federal em 2017. A agenda de decisão compreende um subconjunto de problemas, derivados da agenda governamental, a serem contemplados no curto e no médio prazo pelo sistema político, o qual exige decisão em caráter mais imediato e está na iminência de tornar-se ação. Inclusive, considera-se que uma alternativa de resposta seja nada a fazer a respeito do assunto.

Essa distinção entre agenda governamental e agenda de decisões deve ser considerada pelo servidor público, pois, se, por um lado, esta agenda é determinada por crises de grande visibilidade sob o ponto de vista dos atores de governo mais importantes, aquela é dominada por profissionais, especialistas e técnicos. Assim, os servidores públicos são indispensáveis na geração das agendas, já que os atores políticos tendem a partir do conteúdo da agenda governamental para estabelecerem a agenda de decisões.

Sob essa lógica, a literatura (Saraiva e Ferrarezi, 2006, v.1, pg. 83) faz uma distinção entre participantes visíveis e invisíveis. Dentre os visíveis há o presidente, assessores do alto escalão, congressistas de destaque e atores relacionados às eleições (como partidos políticos e comitês de campanha). Eles chamam mais atenção da mídia e do público e são responsáveis por definir a agenda de decisão. De outra parte, os invisíveis incluem acadêmicos, burocratas de carreira e funcionários do Congresso. Apesar do título, que pode levar a uma interpretação de pouca relevância desses atores, os invisíveis são os que possuem maior poder na especificação de alternativas de uma política pública. Formam comunidades de técnicos coordenadas, uma vez que são compostas por pessoas alocadas em diversos órgãos governamentais, que – ainda que possuam orientações e interesses em temas distintos – compartilham da similaridade de serem especialistas em sua área particular. Nessas comunidades é que surgem opções de escolha por meio de projetos de lei, audiências públicas, circulação de *papers*, discursos, etc. Esses instrumentos permitem que os técnicos divulguem suas ideias, critiquem trabalhos dos pares, aprimorem e revisem

versões em andamento e, assim, gerem várias alternativas de escolha.

Assim, o trabalho dos atores invisíveis, que inclui servidores públicos, não deve ser negligenciado. Seus esforços na oferta de alternativas aos problemas da agenda são fundamentais para apoiar os decisores, que possuem pouco tempo para dar respostas quando os temas migram para a agenda de decisões.

A transição da agenda governamental para a agenda de decisões depende de uma janela de oportunidade, de acordo com a Teoria de Múltiplos Fluxos, desenvolvida John Kingdon[1]. Essa teoria aponta para a existência de três movimentações que ocorrem simultaneamente e impactam o processo decisório em políticas públicas: o fluxo da política, o fluxo das políticas públicas e o fluxo dos problemas.

O fluxo da política é movimentado essencialmente por eleições, que acarretam novos governos e diferentes configurações partidárias e ideológicas no Congresso. Ademais, há sempre grupos de interesses variados pressionando o governo de situação com suas reivindicações. Nessa esfera, o consenso resulta por ser alcançado mais pela negociação que pela persuasão. A negociação consiste na construção de emendas em troca de apoio. Políticos ou formam alianças para satisfazerem suas demandas ou fazem concessões em busca das soluções de maior aceitação. A persuasão, a seu turno, estaria mais relacionada a argumentações lógicas de convencimento, como viabilidade técnica e aceitabilidade.

Quanto ao fluxo das políticas públicas, abarca a geração, recombinação, elaboração e escolha entre propostas, a partir de critérios avaliativos mais lógicos e analíticos, tais como viabilidade técnica, aceitabilidade pública, receptividade política e restrições orçamentárias. Os prognósticos são oriundos das já mencionadas comunidades de especialistas, que tentam difundi-los para fora de seu contexto com o intuito de conseguir adeptos no público em geral.

A respeito do fluxo dos problemas, eles entram na agenda quando se assume que algo deve ser feito a respeito. O reconhecimento faz com que deixem de ser estado de coisas e se apresentem como um assunto político capaz de afetar os resultados da agenda.

Os três fluxos têm dinâmicas próprias, isto é, suas evoluções são independentes, mas em alguns momentos esses fluxos se unem, se sobressaem ao mesmo tempo, formando uma janela de oportunidade para a entrada de um tema na agenda de decisões.

Nesse contexto, a combinação tripla gera uma janela de oportunidades, ou seja, uma conjuntura favorável para que os defensores de uma causa específica apresentem suas soluções ou chamem atenção para problemas que consideram relevantes.

Acrescenta-se que a união dos fluxos também tem relação com os *policy entrepreneurs*, descritos como:

> Aqueles que "investem' nas políticas públicas, alocam recursos consideráveis para convencer as autoridades sobre as suas concepções de problemas da mesma forma que eles" (Saravia e Ferrarezi, 2006, v.1, p. 228).

As formas de atuação dos *policy entrepreneurs* (traduzidos geralmente como empreendedores de políticas públicas), por meio da realização de eventos, audiências, conexões políticas, negociações e habilidades de perseverança para que suas demandas sejam atendidas, maximiza a probabilidade de um item se tornar prioritário na agenda de decisões.

As janelas de oportunidades são escassas e de curta duração, porque, ao se abrirem, muitos problemas e propostas são concomitantemente trazidos à tona, inclusive pelos *policy entrepreneurs*, o que satura o sistema e faz com que os decisores rapidamente selecionem em que de fato se investirá recursos. Elas são abertas tanto a partir de eventos previsíveis, como a elaboração anual das leis orçamentárias, quanto a partir de eventos imprevisíveis, tal qual uma significativa mobilização popular.

Isso aconteceu, por exemplo, com o Programa Mais Médicos[2], anunciado pelo Governo no início de julho de 2013, no bojo das manifestações de junho desse mesmo ano, que reivindicaram, entre outras pautas, melhorias na saúde pública.

1 Explicitado em seu livro *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins, 1995. Neste artigo, utiliza-se a análise sobre esse livro contida na Coletânea da Escola Nacional de Administração Pública sobre Políticas Públicas, conforme referência constante na bibliografia.

2 O Programa Mais Médicos foi criado por meio da Medida Provisória n° 621, publicada em 8 de julho de 2013 e regulamentado em outubro do mesmo ano pela Lei n° 12.871;2013. http://cadeomedico.blogspot.com/2013/01/ministro-da-saude-alexandre-padilha.html

As medidas do Programa Mais Médicos começaram a ser formuladas antes das manifestações. Por ocasião do Encontro Nacional de Prefeitos em 2013, em Brasília, gestores municipais apresentaram ao Ministro da Saúde manifesto intitulado "Cadê o Médico?", levando a chefe do Executivo, em abril do mesmo ano, a expor a esse grupo a forte probabilidade de contratação de médicos estrangeiros (Alessio, 2015). Essa possibilidade encontrava grande oposição em grupos organizados da classe médica brasileira.

Já as manifestações ocorridas em junho de 2013, as chamadas jornadas de junho, caracterizaram-se pelo expressivo volume de pessoas, cerca de 250 mil em apenas um dia[3], que foram às ruas demonstrar a insatisfação com diversos temas, como corrupção, transporte público, educação e saúde públicas. Com pauta difusa e sem demandas nem lideranças específicas, as jornadas pressionaram os governos, em âmbito federal, estadual e municipal, a responder com medidas de melhorias do serviço público de forma geral.

Assim, a pressão das ruas exigindo, dentre outras pautas, melhor saúde pública, e repercutida intensamente nas grandes mídias (a partir do momento em que alcançou expressividade), gerou uma janela de oportunidade para o lançamento do Programa (Macedo *et al*, 2018). Os conflitos que permearam a formulação e a implantação do Mais Médicos, notadamente na questão da contratação de médicos estrangeiros, não se sobrepuseram como obstáculo à implantação desse Programa diante do contexto turbulento que preponderava no momento de seu lançamento.

Portanto, a evolução dos temas, a robustez que adquirem com as informações mais técnicas a seu respeito, não dependem necessariamente de que sejam prioridade. Ao contrário, como a definição de prioridades para a atuação governamental não acontece organizadamente em estágios e está associada a uma multiplicidade de fluxos independentes, conforme a teoria apresentada, pode ser justamente a maturidade técnica desse tema o diferencial a impulsioná-lo à agenda de decisão quando da ocorrência de uma janela de oportunidade.

Assim, quanto melhor a qualidade da informação disponível ao tomador de decisão acerca de um assunto no momento em que o tema for alçado à agenda, demandando rápidas respostas, melhores as chances de se optar por uma solução adequada, alinhada à resolução da questão. Utilizando o conceito de atores invisíveis, entende-se que essa função de subsídio ao decisor está a cargo dos servidores e tem papel fundamental para as soluções dos problemas.

"Depende da decisão do (a) chefe, não se pode fazer nada."

A partir da Teoria dos Múltiplos Fluxos, descrita acima, já é possível identificar que o processo decisório não depende exclusivamente do tomador de decisão, pois há outros elementos ou fluxos que interferem de modo determinante no mecanismo de escolhas em políticas públicas.

Essa perspectiva deriva de estudos dos processos organizacionais que evidenciaram a frequente desordem no sistema escolhas das organizações, as quais operam em ambientes de incerteza, onde não há nitidez acerca dos objetivos a serem perseguidos, as escolhas são problemáticas e ambíguas, as tecnologias são pouco claras, as informações não são completas, problemas e soluções são desvinculados entre si, e há significativa rotatividade dos atores envolvidos.

Provavelmente, esse é o cenário de Administração Pública, um tanto caótico, com o qual o servidor público identifica-se melhor. Nos termos dos autores Cohen *et al* (1972), trata-se de uma anarquia organizada.

Nesse contexto, uma situação de decisão, de escolha de política pública, é como latas de lixo nas quais vários tipos de problemas e soluções são atirados pelos participantes, como os servidores públicos, à medida que são gerados. Trata-se do Modelo da Lata do Lixo, elaborado por Cohen, March e Olsen (1972) ao analisarem o processo decisório em uma universidade americana. As latas do lixo armazenam ideias, projetos, atividades elaboradas pelos técnicos e que ainda não foram alvo de decisão ou até já foram, mas foram despriorizados por algum motivo e saíram da agenda. Sob a percepção da existência de um contexto favorável, a partir da pro- vocação da mídia ou da sociedade, enfim, da movimentação de fluxos, a solução pode ser resgatada da lata do lixo e inserida na agenda. Assim, a decisão ocorre quando problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha coincidem (Choo, 2003).

3 https://g1.globo.com/politica/noticia/junho-de-2013-cinco-anos-depois-parte-das-medidas-para-responder-aos-protestos-nao-saiu-do-papel.ghtml

Claramente, o Modelo da Lata do Lixo contrapõe-se ao modelo da escolha racional, no qual primeiramente depara-se com o problema a resolver, levando o tomador de decisão a demandar a sua equipe estudos sobre possíveis soluções, com clareza sobre os objetivos a serem alcançados. Em seguida, é feita a escolha da melhor solução, considerando profunda investigação dos técnicos, com informações completas sobre cada uma das possíveis soluções, suas vantagens e desvantagens. Esse percurso viabiliza a melhor escolha, que determina as ferramentas e o modo de implementação da política.

Esse é o caminho amplamente desejado pelos servidores públicos, o fluxo ideal de ações que mobiliza a crença de garantia do sucesso das políticas públicas.

No entanto, a observação do processo decisório em diversas instituições, não somente públicas, motivadas pela análise inicial de Cohen e seus associados, demonstra que frequentemente o mecanismo decisório não é racionalmente ordenado, com fluxo direcional do problema para a solução, mas aleatório, resultante de fluxos independentes dentro da organização. Ao invés da elaboração de soluções customizadas aos problemas, são as soluções já existentes na lata do lixo que vão ao encontro dos problemas que surgem para o tomador de decisão.

Assim, a seleção da solução é baseada na oportunidade existente para determinado grupo de participantes e seus objetivos, bem como na diversidade de escolhas disponíveis e nas demandas externas sobre os tomadores de decisão (Choo, 2003).

Isso quer dizer que as soluções podem existir antes mesmo do problema e serão resgatadas da lata do lixo com objetivo de atender ao problema em cena, o que não significa necessariamente resolvê-lo. Conforme o modelo, as decisões podem ser tomadas de forma resolutiva, quando se gasta certo tempo pensando sobre o problema; no formato de inadvertência, quando uma escolha é adotada rápida e incidentalmente e existe energia disponível dos participantes para que outras escolhas sejam feitas em seguida; e na forma de fuga, quando a solução resgatada não resolve problema algum e não tem relação com o problema original (Choo, 2003).

Percebe-se, portanto, que o circuito de afazeres do chefe para o técnico, comumente idealizado e inspirado no modelo racional, frequentemente flui no sentido inverso: das soluções elaboradas pelos técnicos para a necessidade de decidir do chefe.

A observação do processo decisório que culminou no Modelo da Lata do Lixo concluiu que as organizações operam essencialmente sob uma sistemática de tentativa e erro, movidas por quatro fluxos independentes entre si: o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções, o fluxo das oportunidades de decisão e o fluxo dos participantes das organizações.

Conforme explicado por Rua (1998), o fluxo dos problemas eleva apenas aqueles mais graves à agenda do tomador de decisão. O fluxo das soluções é desvinculado dos problemas, indicando que as soluções já existentes estão em busca de problemas presentes, e não o contrário, fortemente baseadas na memória dos indivíduos a respeito de soluções usadas como rotinas no passado. Já o fluxo das oportunidades de decisão refere-se a contextos em que há pressão da sociedade ou do governo para que a organização responda a um problema. Internamente, há interesse por parte dos indivíduos da organização por essas oportunidades por motivos pessoais, sem relação com o problema. Por fim, o fluxo dos participantes é caracterizado pela fluidez com que permeiam as organizações, carregando consigo conhecimento e informações de um a outro órgão, moldando-os ao contexto dos problemas que encontram nessa movimentação.

Assim, a simultaneidade desses fluxos dispararia o processo decisório, mecanismo similar à análise desenvolvida no Modelo dos Múltiplos Fluxos, citado acima, o qual teve como fonte de análise o Modelo da Lata do Lixo. Na linguagem desse autor, a convergência dos fluxos abriria uma janela de oportunidade.

Lata do lixo talvez não seja a melhor metáfora, pois parece atribuir um valor baixo ao seu conteúdo, especialmente por ainda termos forte relação de desperdício do potencial do lixo – embora, por esse ângulo, até possa ser uma metáfora adequada.

O Modelo da Lata do Lixo, apesar de parecer um processo anárquico que não produz resultados, na verdade evidencia a possibilidade de tomada de decisões quando a organização tem objetivos ambíguos ou os problemas não estão bem compreendidos – situações recorrentes na Administração Pública.

Cohen *et al* (1972) afirmam que "o modelo da lata de lixo é um primeiro passo rumo a uma visualização interrelacional da sistemática do fenômeno organizacional, a qual é familiar e mesmo comum, mas que

vinha sendo caracterizada como processo isolado e patológico". Quando as condições para um processo racional de escolha não estão presentes, surge o contexto para aplicação deste modelo, que dá chance à resolução de problemas mesmo em ambiente de incerteza e instabilidade.

Como exemplo concreto do Modelo da Lata do Lixo, pode-se citar o movimento de resgate de uma solução já existente que levou o álcool às bombas dos postos de combustível no Brasil a partir dos anos 1970. O uso de álcool como combustível existe desde o início da década de 1940, quando começou a ser utilizado misturado à gasolina para economizar na importação de petróleo, que se tornara dificultada com a Segunda Guerra Mundial. Após a guerra, a mistura continuou sendo utilizada, em maior percentual inclusive, para absorver o excesso da produção da agroindústria sucroalcooleira (Porto, 2005).

Essa situação permaneceu até 1973, ano da primeira crise do petróleo, quando a elevação em 400% do preço desse recurso natural obrigou o país a recorrer a fontes alternativas de energia que pudessem ser produzidas internamente. Foi então que surgiu a oportunidade para a utilização do álcool como combustível principal, materializado na criação do Programa Proálcool, em 1975[4].

Os elementos que levaram ao lançamento do Programa demonstram que esse processo decisório não foi atitude isolada do Presidente Geisel, mas esteve vinculado a outros fluxos, que se desenvolveram de forma independente do problema gerado pela crise do petróleo. Um fator importante para o sucesso do Proálcool foi o estágio desenvolvido em que se encontrava a indústria sucroalcooleira quando do lançamento do programa, devido ao elevado preço do açúcar nos anos anteriores, permitindo ao órgão estatal de controle dessa produção (o Instituto do Açúcar e Álcool - IAA) financiar a modernização do setor. Além disso, experiências com o álcool como combustível já vinham sendo desenvolvidas pelo Instituto Tecnológico da Aeronáutica - ITA, desde 1953, indo ao encontro da necessidade por essa tecnologia vinte anos depois (Gatti, 2011).

Percebe-se, assim, que a possibilidade de uso do álcool combustível já existia anos antes do resgate dessa solução na década de 1970. No artigo de Porto (2005), esses fatores de viabilidade foram nomeados de coincidências, as quais, sob o ponto de vista do Modelo da Lata do Lixo, correspondem aos fluxos das soluções e dos problemas, que se desenvolveram de maneira independente.

Diante do exposto, o que se pretende ilustrar é que o processo decisório das organizações muitas vezes é desordenado, e não está centrado no chefe, apesar de sua importância como tomador de decisão. O Modelo da Lata do Lixo aponta para dinâmica de decisão que coloca outros indivíduos como ativos participantes nessa estrutura de diversos fluxos, ainda que em fraca correlação uns com os outros, dada a independência dos fluxos.

Para o servidor público, interessa conhecer esse modelo especialmente para vislumbrar que o processo decisório não depende apenas do seu chefe e para compreender seu próprio papel no resgate de soluções quando os problemas entram na agenda, bem como a importância que pode ter um projeto no qual está envolvido para outro momento futuro.

5. CONCLUSÃO

O objetivo da argumentação realizada é apresentar aos servidores públicos conteúdos amplamente estudados no âmbito das políticas públicas, mas nem sempre acessíveis ao longo de suas carreiras, com o objetivo de elucidar dinâmicas comuns na Administração Pública e, assim, tentar minimizar sentimentos de frustração vinculados ao desconhecimento desses processos.

Não se pretende abarcar o universo de possibilidades que podem estar associados à desmotivação no trabalho como servidor público, mas tão somente aqueles aspectos relacionados diretamente à falta de clareza acerca de ocorrências típicas das organizações governamentais.

A comparação da Administração Pública a uma anarquia organizada, segundo as teorias apresentadas (múltiplos fluxos e lata do lixo), tampouco tem a intenção de provocar sensação de impotência diante da multiplicidade de fatores, fluxos e atores impactando o processo de decisão nos governos. Ao contrário, espera-se mostrar que as decisões governamentais muitas vezes acontecem nesse ambiente complexo, sem que

4 Decreto nº 76.593, de 14/11/1975.

isso seja exclusividade e nem patologia de nenhum órgão ou ente federativo em particular.

Assim, ao compreender esse processo, o servidor pode perceber a importância de sua atuação e como sua energia em manter os assuntos bem amparados em termos de informação pode ser um diferencial para que o problema se torne prioritário, bem como sua atenção em resgatar soluções elaboradas anteriormente pode ser fator decisivo para a escolha de alternativas pelo tomador de decisão quando o problema entra na agenda.

Além disso, a valorização desse tipo conhecimento na burocracia permite que soluções técnicas bem embasadas circulem com maior robustez, mesmo em contextos de instabilidade política. A institucionalização de espaços para apresentação e armazenamento de propostas, como repositórios de políticas ou núcleos de inovação, pode aumentar a prontidão das organizações públicas para agir diante das mencionadas janelas de oportunidade.

É válido também destacar que o contato dos servidores com as teorias ora em comento pode ser promovido de maneira sistemática em cursos de formação continuada, especialmente por instituições como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e as escolas de governo estaduais. A introdução desses conteúdos pode estimular a reflexão crítica e estratégica sobre o cotidiano institucional, contribuindo para o fortalecimento das capacidades estatais.

Portanto, o servidor público que compreende a lógica dos fluxos independentes, da anarquia organizada e do papel dos *policy entrepreneurs* pode atuar não apenas como executor de tarefas, mas como formulador estratégico, antecipando cenários, preparando soluções e participando ativamente da construção das políticas públicas. Essa postura ativa contribui para a renovação da imagem do serviço público e para uma administração mais responsiva e eficaz.

6. Referências

1. ALESSIO, M.M. Análise da Implantação do Programa Mais Médicos [dissertação]. Faculdade de Ciências da Saúde. Brasília, 2015.
2. CHIAVENATO, I. Gerenciando Pessoas. Makron Books. São Paulo, 1997.
3. _____. Administração de Recursos Humanos: fundamentos básicos. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.
4. COHRN, James G.; MARCH, James G.; OLSON, Johan. A garbage can model of organizational choice. Administrative Science Quarterly, 1972.
5. CHOO, C. W. A organização do conhecimento: como as organizações usam a informação para criar significado, construir conhecimento e tomar decisões. São Paulo: SENAC, 2003. 425p.
6. FEDERAL, G. (08 de julho de 2013). Legislação. Acesso em 18 de agosto de 2018, disponível em Programa Mais Médicos: http://maismedicos.gov.br/legislacao.
7. FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. Ministro da Saúde Alexandre Padilha, recebeu o abaixo assinado com mais de 4.600 assinaturas recolhidas em 3 dias. Cadê o Médico?, 31 jan. 2013.
8. GATTI, W. "O envolvimento de fornecedores no desenvolvimento da tecnologia flex fuel nas montadoras brasileiras." Gestão & Tecnologia 11 (1, July): 1-18. 2011.
9. HILL, Michael. "Implementação: uma visão geral." In Políticas Públicas: coletânea, Volume 2, org. Enrique Saraiva & Elisabete Ferrarezi. 61–89. Brasília: ENAP, 2006.
10. KINGDON, Jonh. "Como chega a hora de uma ideia?" In Políticas Públicas: coletânea, Volume 1, org. Enrique Saraiva & Elisabete Ferrarezi. 219–224. Brasília: ENAP, 2006.

11. _____. "Juntando as coisas." In Políticas Públicas: coletânea, Volume 1, org. Enrique Saraiva & Elisabete Ferrarezi. 225–245. Brasília: ENAP, 2006.

12. MACEDO, A.S. *et al*. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, p. 593 a 618, jul. 2016. ISSN 1679-3951. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/17188. Acesso em: 18 Ago. 2018.

13. MAZUI, G. *et al*. Junho de 2013: cinco anos depois, parte das medidas para responder aos protestos não saiu do papel. G1, Brasília, 13 Jun. 2018. Política. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/junho--de-2013-cinco-anos-depois-parte-das-medidas-para-responder-aos-protestos-nao-saiu-do-papel.ghtml. Acesso em: 01 Set. 2018.

14. PORTO, G. Coincidências ajudaram o programa. O Estado de São Paulo, Proálcool 30 anos, p. H6. São Paulo, 2005.

15. RUA, M.G, CARVALHO, M.I.V. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: O estudo da política: estudos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

16. SAASA, Olivier. "A formulação da política pública nos países em desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão." In Políticas Públicas: coletânea, Volume 2, org. Enrique Saraiva & Elisabete Ferrarezi. 219-238. Brasília: ENAP, 2006.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Gestão do Turismo no Estado do Pará: Planejamento e Orçamento das Ações da SETUR-PA no Plano Plurianual do Estado

- **Marcel Assis Batista do Nascimento**
  Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará, Brasil.
  E-mail: marceltour.semas@gmail.com
- **Beatriz Teixeira Barbosa Lima**
  Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará, Brasil
  E-mail: beatrizbarbosa.eng@gmail.com

Resumo

Este artigo analisa as ações da Secretaria de Estado de Turismo do Pará (SETUR-PA) no Plano Plurianual (PPA) 2024/2027, com o objetivo de discutir a relação entre planejamento e orçamento público para o desenvolvimento do turismo no estado. O turismo é um setor chave para o desenvolvimento econômico e territorial, e sua gestão eficaz requer a integração de elementos que promovam um avanço social e sustentável. Nesse contexto, o artigo destaca a importância do planejamento estratégico, com foco no orçamento, para garantir que as ações de turismo atendam às necessidades locais e contribuam para o desenvolvimento sustentável das regiões com potencial turístico. A análise do PPA revela que, embora o estado do Pará esteja alinhado com a diretriz nacional de promover o turismo sustentável, as ações estão majoritariamente voltadas para o turismo de massa, como o turismo de Sol e Praia e a chegada de cruzeiros, com menor apoio ao Turismo de Base Comunitária (TBC). A pesquisa também examina a distribuição do orçamento destinado ao turismo nas diversas regiões de integração do estado, evidenciando disparidades significativas. O estudo mostra que o planejamento orçamentário no Pará precisa ser mais equilibrado, priorizando a inclusão das comunidades locais e o desenvolvimento de práticas turísticas sustentáveis, alinhadas com o conceito de desenvolvimento endógeno. A partir dessa análise, é possível perceber que o planejamento e o orçamento público são elementos cruciais para a efetividade das políticas de turismo, sendo necessário um ajuste nas ações de forma a garantir o desenvolvimento territorial e a participação das comunidades locais nas decisões estratégicas, no estado do Pará.

Palavras-chave: Turismo; Gestão do Turismo; Pará; Plano Plurianual; Planejamento, Orçamento Público.

INTRODUÇÃO

O turismo, é um uma atividade socioeconômica que foi institucionalizada pelo Brasil, ao longo das últimas décadas, como uma política pública, com desdobramentos para os territórios. O planejamento e gestão pública da política de turismo brasileira, tem como foco, o desenvolvimento regional e o turismo de base local, de forma geral. Ainda que o turismo de massa, tenha expressividade no território nacional, diversas práticas de turismo mais sustentáveis, têm sido alvo de estratégias públicas de turismo.

Nesse contexto, o Turismo passou a injetar grandes mudanças econômicas e sociais no país, e a atividade passou a ser pauta de políticas públicas, como o Plano

Nacional de Municipalização do Turismo (1994), importante para desenvolver o turismo a nível local. Atualmente, a área econômica do turismo é uma estratégia para o desenvolvimento do País e, ainda nessa perspectiva, essa área vem se tornando palco de táticas que visam a descentralização e o fortalecimento da gestão do turismo local, nas demais regiões do Brasil.

Salienta-se a valia do turismo para a sociedade, uma vez que é uma atividade que impacta diretamente sobre o uso dos recursos naturais e garante benefícios socioeconômicos, a se destacar o rápido crescimento econômico do setor mesmo no cenário pós pandemia, pois entre janeiro e agosto de 2023, o setor movimentou cerca de R$12 bilhões, em relação ao mesmo período do ano anterior, que foi 2022. (Brasil, 2023).

No que tange ao estado do Pará, o setor também seguiu a tendência de aumento nacional, mesmo após as consequências econômicas causadas pelas implicações da pandemia de COVID-19, em 2022 o estado deve um aumento de 35% da receita do turismo, em relação a 2021, o que representou um número aproximado de R$ 662 milhões. A expectativa para o ano de 2023 é que o Pará receba mais de um milhão de turistas e um aumento da receita de 13% a mais do que em 2022. (Pará, 2023).

Esses dados mostram a significância deste artigo, pois com um setor que movimenta tantas pessoas e tantos recursos a nível nacional e estadual, é pertinente e válido discutir estratégias que visem o desenvolvimento desses territórios, para contribuir com o desenvolvimento territorial e sustentável dessas regiões. Nesse contexto, a relevância deste estudo se destaca, uma vez que o setor do turismo, com seu grande potencial de movimentação de pessoas e recursos, desempenha um papel significativo tanto a nível nacional quanto estadual, e seus desdobramentos possuem grande relevância para o contexto socioeconômico de uma localidade. Destarte, é fundamental refletir sobre as estratégias que visem ao desenvolvimento territorial e sustentável, especialmente nas regiões com grande potencial turístico.

Ainda assim, a gestão pública do turismo enfrenta desafios complexos, como a articulação eficaz entre diferentes esferas de governo, a adequação dos recursos orçamentários às demandas reais do setor e a implementação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento sustentável das regiões. No caso específico do Pará, que possui uma vasta riqueza natural e cultural, mas enfrenta desafios de infraestrutura e planejamento, a análise das ações da Secretaria de Estado de Turismo (SETUR-PA) no âmbito do Plano Plurianual (PPA) torna-se fundamental para compreender se o modelo de gestão adotado está alinhado com as necessidades do setor e as perspectivas de desenvolvimento local.

No estado do Pará, a política pública de turismo, tem se concentrado na esfera da Secretaria de Estado de Turismo, que foi criada em 2011 e até o momento, não houve a efetivação de concurso público para provimento de cargos efetivos, para a referida secretaria, o que por si só evidencia a fragilidade técnica e operacional do referido órgão, o que pode ocasionar problemas na gestão pública do setor, pontuando que a ação pública estadual para com o setor não se preocupa pelo planejamento estratégico a longo prazo, no que se refere a capacidade técnica da gestão do turismo.

A questão norteadora deste trabalho, consiste em investigar como que medida as ações da gestão pública de turismo do Pará, por parte da Secretaria de Estado de Turismo do Pará (SETUR-PA) no Plano Plurianual (PPA) do Pará, contribuem para o desenvolvimento territorial do turismo no no estado, considerando os desafios de planejamento e orçamento público? Essa problemática surge da necessidade de avaliar se os esforços do governo estadual, através de suas políticas de turismo, estão sendo efetivamente aplicados para fomentar o crescimento equilibrado e sustentável do setor, promovendo não apenas o aumento do fluxo turístico, mas também a melhoria da qualidade de vida das comunidades locais e a preservação ambiental.

OBJETIVOS

Este trabalho se propõe a analisar o PPA do estado do Pará na área de turismo, objetivando de forma geral, analisar se a gestão estadual, no que tange à condução dos processos de planejamento e orçamento, está de fato adequada às demandas e perspectivas do setor. A análise das ações da SETUR-PA e sua articulação no contexto do planejamento orçamentário permitirá avaliar se as políticas públicas em vigor contribuem para o desenvolvimento local e para a consolidação do turismo como vetor de crescimento sustentável para o estado.

Como objetivo específico, intenciona-se: a) discutir e analisar sobre a ação pública de Turismo no Pará; b) expor e analisar sobre a Gestão Pública do Turismo

no Pará, especificamente as ações de Turismo Plano Plurianual do Pará, a fim de verificar expor e analisar a Gestão Pública do Turismo no estado, com foco nas ações do Plano Plurianual, a fim de verificar a articulação entre planejamento e orçamento para o desenvolvimento do turismo no estado

3. METODOLOGIA

Usou-se da metodologia de caráter exploratório, com a utilização de métodos de análise documental das políticas públicas de turismo, análise bibliográfica sobre a temática. O uso desses métodos tem o fim de verificar o processo planejamento, gestão pública e ação pública para com o turismo e seus desdobramentos para com o desenvolvimento local, no estado do Pará. Diante disso, sustenta-se que esse estudo é um estudo de caso para analisar o caso da gestão pública do turismo no Pará e, por conseguinte, trata-se de uma pesquisa exploratória.

Para investigar o problema proposto, elaborou-se uma pesquisa de caráter qualitativo, para discutir sobre a gestão pública do turismo do Pará, no contexto do desenvolvimento local e, a partir dessa análise, apontar possibilidades para a ação pública de turismo do Estado do Pará. Esse método de pesquisa juntamente com a análise bibliográfica e documental são necessárias, segundo Minayo (1994), para o êxito no procedimento metodológico da pesquisa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A importância de um planejamento eficaz para o desenvolvimento do turismo de forma equilibrada no estado do Pará é ainda mais evidente quando se considera o papel da participação comunitária no processo. De acordo com Lima e Pereira (2014) o planejamento turístico deve ser realizado com a participação das comunidades locais, pois elas são as principais detentoras do conhecimento sobre o território e suas necessidades. Consequentemente, o envolvimento das comunidades no processo de decisão e na implementação das políticas públicas de turismo é fundamental para que o desenvolvimento seja realmente endógeno e respeite as especificidades culturais e sociais de cada local, onde a descentralização das decisões e o fortalecimento do protagonismo local garantem que o turismo seja uma ferramenta de inclusão social e de geração de emprego e renda, sem comprometer a identidade e os recursos naturais da região.

O que se evidencia no contexto histórico do Pará, é a predominância de práticas de Turismo massivas, o que gera uma pressão maior sobre o uso dos recursos naturais. Essas práticas são destacadas por Soares (2021) onde o autor aponta que a Zona Costeira do Pará, é uma região onde o turismo de sol e praia é mais acentuado:

> O turismo se torna uma atividade econômica presente na Zona Costeira Paraense e com ele surgem a rede de hotelaria, bares e restaurantes praieiros, e o fenômeno da vilegiatura, com a explosão dos domicílios de uso ocasional, ou segunda residência, convertendo antigas vilas pesqueiras em polos turísticos (Soares, 2021. p.233).

Neste âmbito, cabe destacar que o turismo no Pará precisa de estratégias para seu desenvolvimento de forma equitativa, desta forma, é imprescindível que no processo de planejamento e gestão da atividade, seja incluída a participação comunitária, onde os indivíduos possam colocar seus anseios e expectativas em relação ao turismo e o território, a partir da descentralização das decisões, que tem o intuito de fortalecer o protagonismo endógeno das comunidades, através da participação nas decisões das ações realizadas pelo poder público no espaço (Lima; Pereira, 2014).

Nesse cenário, o planejamento e o orçamento público têm papel crucial, tendo o Planejamento Plurianual (PPA) do Estado do Pará, como ferramenta estratégica de governança e esse instrumento precisa refletir a necessidade de um modelo de turismo que seja sustentável, equilibrado e inclusivo, já que o PPA é um instrumento de planejamento de longo prazo, e visa direcionar as ações do governo, mas a eficácia desse planejamento depende da forma como os recursos são alocados.

Se comparado com outras políticas públicas, as ações públicas de turismo ainda são recentes, mas o que a literatura e os dados revelam, é que as políticas públicas de turismo ainda precisam ser consolidadas em algumas partes do território brasileiro, principalmente no quesito desenvolvimento sustentável, descentralizado e regionalizado. Para Manazo Lopes e Panosso Netto (2021) os fatores que influenciam no cenário das ações públicas de turismo, no âmbito nacional, são as mudanças de governo e interesse político.

Para o turismo, é importante verificar os instrumentos abordados pela literatura de Lascoume e

Galès (2013) e esses instrumentos podem ser entendidos como meios utilizados por agentes públicos para atender a demanda de diversos atores sociais, e nesse setor, considera-se que os instrumentos econômicos, instrumentos de planejamento e regulação e normas, são instrumentos da ação pública que devem ser primordiais no âmbito da gestão pública do turismo.

O uso adequado desses instrumentos é ratificado, para que se possa garantir que as políticas públicas sejam eficazes e alinhadas com os objetivos estabelecidos. Ele também aborda os desafios enfrentados na implementação de políticas, como a resistência a mudanças e a necessidade de coordenação entre diferentes níveis e setores do governo.

A combinação e a integração desses instrumentos podem levar a melhores resultados na administração pública e a uma maior satisfação das necessidades da sociedade. A gestão pública eficaz requer não apenas a escolha dos instrumentos certos, mas também uma aplicação cuidadosa e coordenada para enfrentar os desafios e alcançar os objetivos desejados.

Para Grisa (2010) existem diversos fatores que influenciam na concepção de políticas públicas, uma delas é o neomarxismo, onde a ação do estado é centralizada para apadrinhar a mediocracia. Não somente esse fator influencia no desdobramento da ação pública, mas para a autora, diversos elementos influenciam na concepção da política pública, o que vai direcionar essas ações é a conveniência das ações para determinados grupos.

Perante o exposto, percebe-se que a concepção de políticas públicas é um sistema de múltiplos fatores, e no turismo, esse cenário não é diferente. No Brasil, a concepção de políticas públicas de turismo, é influenciada principalmente pelo quadro internacional, pela tendência do mercado e pelo aspecto político nacional, a destacar pela incorporação do Ministério do Turismo a Secretaria especial de Cultura em 2019 e a Extinção do Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR em 2020 (Manazo Lopes; Panosso Netto, 2021).

O orçamento público deve ser uma extensão do planejamento estratégico, ou seja, os investimentos precisam estar alinhados com as metas de desenvolvimento sustentável e com a implementação de ações que atendam às demandas do setor turístico e das comunidades locais. A relação entre planejamento e orçamento é, portanto, fundamental para garantir que as ações de governo, seja no setor de turismo ou em outros, sejam realizadas de maneira eficaz, com resultados tangíveis e de longo prazo pois um planejamento eficaz deve ser acompanhado de um orçamento que tenha a capacidade de viabilizar as ações programadas, assegurando que os recursos financeiros sejam adequadamente distribuídos para as áreas prioritárias, de acordo com as diretrizes estabelecidas (Dimenstein, 2009)

Para isso, a análise dos investimentos e das ações do PPA deve ser feita com uma visão crítica, identificando as lacunas existentes e propondo estratégias de intervenção que garantam um desenvolvimento turístico mais justo e sustentável, pois a integração das comunidades no processo de decisão e a destinação adequada de recursos são essenciais para alcançar os objetivos de desenvolvimento territorial, conforme apontado por Lima e Pereira (2014), para que o Pará possa realmente colher os benefícios do turismo de forma equilibrada, respeitando tanto os recursos naturais quanto as dinâmicas sociais locais.

Para que o turismo no Pará se torne uma atividade verdadeiramente sustentável, é essencial que o planejamento estratégico, como o PPA, seja acompanhado de um orçamento adequado e bem distribuído, com foco na promoção de todas as formas de turismo, e não apenas nas mais tradicionais. A alocação de recursos deve ser planejada de maneira a incentivar o desenvolvimento de um turismo sustentável, que respeite as características locais e promova o envolvimento das comunidades evidenciando que a relação entre planejamento e orçamento deve ser vista como um processo contínuo e interdependente, onde um planejamento estratégico bem elaborado só será eficaz se tiver o suporte financeiro necessário para a sua execução, podendo o turismo no Pará poderá se desenvolver de maneira equilibrada e sustentável, garantindo benefícios econômicos, sociais e ambientais para todas as regiões do estado.

Cada região possui sua característica e peculiaridade, sendo assim a proposição das ações públicas devem ser voltadas com base em suas particularidades e contarem com a participação internada da comunidade envolvida, já que esses espaços são detentores de características próprias dentro de um contexto social e a compreensão desses espaços deve ser refletida a partir de suas características locais é o que discorre Dallabrida (2020). Sendo assim, os lugares apresentam suas particularidades, de acordo com a formação histórico-social

de seus espaços e a gestão pública do turismo tem que ser descentralizada e elaborada de forma endógena, a partir de tais particularidades locais.

O processo de desenvolvimento local através do turismo, gera benefícios para o território como um todo, como a organização regional do setor, uma vez que o turismo é um setor expressivo que gera benefícios socioeconômicos para uma região e é um mecanismo de organização territorial na medida que as ações desse setor são direcionadas com um determinado objetivo, desde que essas ações sejam integradas entre os sujeitos envolvidos. "A regionalização deve valorizar os espaços locais, por meio da organização das identidades regionais e da promoção da diferenciação diante de outros lugares, pela atuação do poder público." (Machado; Tomazzoni, 2011, p. 233).

Diante disto, o desenvolvimento local é concebido como uma ferramenta estratégia que visa contribuir para com o processo de melhoria das condições socioeconômicas e ambientais de uma determinada localidade ou região, através da valorização das características locais, efetivada através do turismo e que pode contribuir para com a conservação dos recursos naturais e consequentemente alcançar a sustentabilidade.

Para Oliveira, Silva e Lovato (2014) é necessário identificar as potencialidades do local, que para os autores, muitas regiões não exploram todo o seu potencial para o desenvolvimento local. Para esses autores, nesse processo, se faz necessário que as sociedades se insiram no planejamento para que esse não seja levado apenas para o viés econômico, e gere recursos positivos para a sociedade e sua cultura.

Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento local não deve ser correlacionado com crescimento econômico e melhoria da infraestrutura e para isso, no processo de planejamento de qualquer proposta de desenvolvimento, deve haver a participação e a necessidade de que o indivíduo entenda sua importância nesse processo. ''E é neste processo de construção social que o indivíduo cresce e se desenvolve proporcionando condições favoráveis ao desenvolvimento local. '' (Oliveira, Silva e Lovato, 2014, p. 114).

Neste contexto, o turismo pode ser um aliado para o desenvolvimento local, pois para os autores como Netto e Scóttolo (2015), o pode se tornar um vetor de desenvolvimento local, e contribui para conservar e valorizar as características locais, pois para os autores, essas características que serão de fomento para o turismo na localidade (Netto, Scóttolo, 2015). Garantindo que a comunidade conserve suas características com os turistas e oportunize o acesso aos recursos naturais de uma localidade de forma sustentável, favorecendo o desenvolvimento sustentável, fazendo com que o turismo seja um aliado no desenvolvimento local (Netto; Scóttolo, 2015).

Em suma, o desenvolvimento local, para com o turismo, visa integrar elementos com fim de promover o avanço social equitativo e sustentável em um determinado território com potencial turístico. Então, o desenvolvimento territorial fortalece as singularidades e potencialidades do lugar, atrelado com o desenvolvimento endógeno das comunidades, sendo considerada mais uma estratégia para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Como a ação pública para o Turismo do Pará, está elencada no âmbito do governo executivo, é necessário avaliar e discutir sobre o orçamento, disponibilidade e tipos de ações de turismo, observadas pelo governo do Pará. Com esse propósito, elaborou-se o quadro 1.0, que evidencia as ações da SETUR, no Plano Plurianual 2024/2027, importante instrumento de orçamento para o estado do Pará. Considera-se a apresentação destes dados crucial para o debate, pois, as ações de turismo são de longo prazo e a apresentação desses dados é relevante para contribuir com as estratégias de planejamento do turismo.

Quadro 1 – Ações da SETUR-PA, prevista no PPA 2024/20271

Quadro	Objetivo central	Indicador	Região de Integração
Economia Sustentável	Promover o Turismo como atividade econômica sustentável	Evolução Anual do número de turistas	Todas

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Pará, 2024.1

1 As ações de turismo e o valor variam de acordo com a região de integração do estado.

Conforme pode ser observado no quadro 2.0, o orçamento público para com o turismo está centrado no quadro de "economia sustentável" e o objetivo é promover o turismo sustentável. Nessa perspectiva, pode se afirmar que o Pará está alinhado com a diretriz nacional, que é o fomento do turismo sustentável, porém, o que se evidencia, é o fomento do turismo de Sol e Praia e do turismo de massa, com a ação pública do turismo do Pará voltada para esses segmentos, como por exemplo, a promoção turística destes setores, em relação ao Turismo de Base Comunitária - TBC, apoio a chegada de cruzeiros nos portos de Belém e baixo apoio ao mercado para o fomento de roteiros na esfera do TBC.

Autores como Cruz, Mendes e Raio (2016) pontuam que o desenvolvimento local é tido como conceito fundamental para realizar o turismo sustentável em pequenas localidades (Cruz, Mendes, Raiol, 2016). Para esses autores, deve-se efetuar o planejamento turístico, com o intuito de evitar que as práticas de turismo possam ser equivocadas e o desenvolvimento local, a partir do turismo, só ocorre com o planejamento da ação pública do turismo e o envolvimento da comunidade nas ações das instituições de planejamento.

A relação entre planejamento e orçamento é fundamental para o desenvolvimento sustentável do turismo no estado do Pará, pois a alocação adequada de recursos financeiros está diretamente ligada à implementação de estratégias que visam o crescimento do setor. O desenvolvimento local, no contexto do turismo, busca integrar diversos elementos para promover um avanço social equitativo e sustentável em territórios com alto potencial turístico.

Para tanto faz-se necessário, nessa discussão científica, apresentar a questão orçamentária para com o turismo, pois o apoio financeiro para o desenvolvimento do setor é fundamental. Diante disso, elaborou-se a tabela 1, sobre o orçamento de turismo, nas regiões de integração do estado.

Tabela 1 – Orçamento disponível para as ações de turismo, por região de integração do Estado.[2]

Região	Valor	Ranking de quantidade de ações
Não especificada	R$3.633.148.081,00	-
Araguaia	R$ 184.197.531,00	4º
Baixo Amazonas	R$ 169.427.527,00	2º
Carajás	R$ 152.978.915,00	3º
Guajará	R$ 2.024.237.788,00	1º
Guamá	R$ 237.889.103,00	6º
Lago de Tucuruí	R$ 110.165.308,00	7º
Marajó	R$ 113.114.913,00	5º
Rio Caeté	R$ 205.097.650,00	8º
Rio Capim	R$ 141.515.032,00	9º
Tapajós	R$ 52.222.821,00	12º
Tocantins	R$ 124.092.300,00	10º
Xingu	R$ 118.209.193,00	11º

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Pará (2024).

A tabela revela variações significativas nos valores orçamentários destinados a cada região de integração do Pará, evidenciando que algumas áreas recebem mais recursos do que outras, o que pode refletir em disparidades no desenvolvimento turístico regional e na priorização de certos segmentos do setor, como o turismo de massa em detrimento do TBC, evidenciando disparidade do planejamento do PPA para o

2 O PPA não especifica o valor total somente de turismo, pois existem outras ações que estão no mesmo quadro.

turismo no estado, pois ao mesmo tempo em que eles visam promover o turismo sustentável, o orçamento para as regiões turística cujo o segmento do turismo central é o de sol e praia é maior do que nas regiões turísticas onde as práticas de turismo mais sustentáveis são mais robustas.

Com base nessas análises e na revisão da literatura, o que se evidencia é que as ações públicas de turismo estão centradas em determinadas regiões do Estado e que o orçamento não possui um detalhamento e as ações não estão centralizadas em práticas de turismo menos nocivas aos recursos naturais e ao fomento do desenvolvimento local, do protagonismo comunitário, como é o caso do Turismo de Base Comunitária.

Observou-se no Plano Plurianual 2014/2027, que as ações de turismo estão voltadas para ampliar o número de turistas e não estão orientadas ao fomento do TBC. Porém, em todo o documento é evidenciado que se quer desenvolver o turismo de forma sustentável, porém as ações estão centralizadas em aumentar o número de turistas do estado enquanto devem estar preocupadas em sim aumentar esse número, mais de forma regionalizada e para com as comunidades locais e não somente para os destinos já consolidados, como o caso das regiões de integração Guajará, Baixo Amazonas e Rio Caeté (Belém, Santarém e Salinópolis).

Aponta-se que descentralização das decisões, quando aliada a um orçamento que atenda às demandas locais, permite uma gestão mais eficiente dos recursos, favorecendo a implementação de projetos que realmente atendam às necessidades das comunidades e dos territórios. Já a gestão orçamentária, deve considerar as particularidades de cada região e suas vocações turísticas, onde por exemplo, os recursos destinados à Zona Costeira, que concentra um turismo de massa, sejam equilibrados com aqueles direcionados a outras regiões, como o interior do estado, que carece de investimentos em infraestrutura e capacitação para o turismo sustentável. Em vista disso, o orçamento deve ser distribuído de forma a promover a diversificação das atividades turísticas, de modo a não sobrecarregar os recursos naturais da região, mas, ao mesmo tempo, garantir o desenvolvimento econômico local.

A análise das ações da Secretaria de Estado de Turismo (SETUR-PA) no PPA 2024/2027 demonstra que o foco do governo estadual tem sido principalmente o turismo de massa, como o turismo de sol e praia, e os investimentos estão concentrados nas regiões costeiras.Contudo, práticas de turismo turismo mais sustentáveis, como o TBC, que envolve diretamente as comunidades locais no processo de desenvolvimento, ainda recebem pouca atenção no orçamento, conforme observado, refletindo uma desconexão entre as diretrizes nacionais de turismo sustentável e a prática orçamentária no estado.

O TBC, por exemplo, tem grande potencial para promover um modelo de turismo mais inclusivo e sustentável, além de gerar benefícios diretos para as comunidades locais, que se tornam protagonistas no processo de gestão e promoção do turismo. A falta de investimentos direcionados para esse tipo de turismo nas ações do PPA revela a necessidade de uma reavaliação do planejamento orçamentário, para garantir que o turismo no Pará se desenvolva de forma equilibrada e sustentável, beneficiando tanto os turistas quanto as comunidades locais.

Ademais, o fato de o estado do Pará priorizar, em grande medida, o turismo de sol e praia, com destaque para os polos turísticos da Zona Costeira, em detrimento de outras formas de turismo mais sustentáveis, como o Turismo de Base Comunitária (TBC), evidencia a necessidade de um planejamento orçamentário mais diversificado e inclusivo, pois o TBC, por exemplo, possui um potencial significativo para promover o desenvolvimento local de maneira mais equilibrada e sustentável, ao envolver diretamente as comunidades no processo de criação e gestão de seus próprios produtos turísticos. No entanto, o que tem-se observado na estruturação e ações da gestão pública de turismo do Estado é que esse tipo de turismo ainda recebe pouca atenção nos investimentos públicos, refletindo uma desconexão entre as diretrizes nacionais de turismo sustentável e a prática efetiva no estado.

5. CONCLUSÃO

A ação pública de turismo no Pará, atua fortemente com a terminologia "desenvolvimento do turismo sustentáve" porém não é evidenciado, na prática do planejamento e orçamento público do estado, não sendo estimulado a prática de segmentos que valorizem as comunidades, os recursos naturais e o patrimônio das localidades. O potencial do turismo de Base Local é discutido há décadas no estado, e é reconhecido por parte da academia e das demais instituições, porém, as ações públicas ainda são concentradas em segmentos de turismo que não valorizam o desenvolvimento local.

Propõe-se que, a ação pública de turismo do Pará, deve se articular com o setor privado e as comunidades locais já que essa articulação é uma estratégia essencial para superar os gargalos para o fomento do turismo no Pará e maximizar o desenvolvimento do setor do turismo. A adoção de tecnologias digitais e a inovação em serviços também podem desempenhar um papel importante na atração de novos perfis de turistas e na melhoria da ação pública e planejamento do setor.

O turismo de base local no Pará representa um modelo de desenvolvimento turístico que pode trazer benefícios significativos para as comunidades locais, ao mesmo tempo em que oferece aos visitantes experiências genuínas e enriquecedoras. O planejamento e a gestão pública devem continuar a apoiar e promover este modelo, garantindo que as políticas e práticas implementadas estejam alinhadas com os objetivos de sustentabilidade e de empoderamento comunitário.

A relação entre planejamento e orçamento, como foi discutido ao longo deste trabalho, é essencial para a implementação efetiva de políticas públicas que visem ao desenvolvimento sustentável do turismo no Pará. O PPA 2024/2027, como ferramenta de planejamento estratégico de longo prazo, orienta as ações do governo estadual. No entanto, a execução dessas ações depende diretamente da alocação eficaz de recursos financeiros. Dimenstein (2009) destaca que o planejamento estratégico deve ser sempre acompanhado de um orçamento compatível com os objetivos traçados, garantindo que os recursos estejam disponíveis para as ações necessárias.

Embora o PPA tenha priorizado, em grande parte, o turismo de massa e o fomento ao turismo de sol e praia, um dos principais pontos a ser destacado nesta análise é a falta disponibilidade de orçamento para regiões de integração do estado onde as práticas de Turismo de Base comunitária podem ser evidenciadas, pois essa prática, ao envolver as comunidades locais diretamente no processo de planejamento e gestão do turismo, oferece uma alternativa mais equilibrada e inclusiva, que pode proporcionar benefícios econômicos diretos para os moradores e, ao mesmo tempo, preservar o meio ambiente.

Como apontado por Lima e Pereira (2014), a participação ativa das comunidades locais é fundamental para que o desenvolvimento turístico seja realmente sustentável e que as políticas públicas se ajustem às necessidades e características dos territórios. A inclusão das comunidades no planejamento e na execução de projetos turísticos é uma estratégia que pode ajudar a reduzir os impactos negativos do turismo massivo e promover uma gestão mais equitativa dos recursos.

Ademais, a análise do orçamento de turismo nas diversas regiões do estado do Pará revela que as ações e os recursos estão fortemente concentrados nas áreas de maior demanda turística, como a Zona Costeira, enquanto outras regiões, com grande potencial para o turismo sustentável, como o Baixo Amazonas e o Xingu, não recebem o mesmo nível de investimento. Essa concentração de recursos compromete a distribuição equitativa dos benefícios do turismo, impedindo que regiões com alto potencial turístico, mas com pouca infraestrutura e apoio, possam se desenvolver de forma sustentável. Para que o turismo no Pará seja capaz de promover um desenvolvimento territorial mais equilibrado, é essencial que o orçamento estadual seja mais diversificado, contemplando também as regiões que apresentam menor visibilidade no cenário turístico nacional, mas que têm grande potencial para o turismo sustentável.

Diante disso, é possível concluir que o Estado do Pará precisa adotar uma abordagem mais inclusiva e diversificada no planejamento do turismo, promovendo uma distribuição de recursos mais equilibrada e priorizando práticas que respeitem as especificidades e necessidades das comunidades locais. A gestão pública do turismo, como demonstrado na análise das ações da SETUR-PA, deve incorporar o Turismo de Base Comunitária como uma alternativa estratégica para o desenvolvimento sustentável, além de reavaliar as políticas voltadas para o turismo de massa, que podem trazer benefícios econômicos a curto prazo, mas comprometem a sustentabilidade a longo prazo.

Em suma, é necessário que o governo do Pará reforce a implementação de políticas públicas que integrem o planejamento estratégico com uma alocação eficiente de recursos orçamentários, promovendo não apenas o turismo de massa, mas também ações voltadas para o turismo sustentável e inclusivo. A descentralização das decisões, a participação ativa das comunidades e uma distribuição mais equitativa dos recursos são fundamentais para garantir que o turismo no estado se desenvolva de forma a beneficiar tanto os turistas quanto as populações locais, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e o fortalecimento das economias regionais.

6. Referências

1. BRASIL, Ministério do Turismo. **Turismo no Brasil cresce e acumula R$ 121 bilhões entre janeiro e agosto.** Disponível em: https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/turismo-no- brasil-cresce-e-acumula-r-121-bilhoes-entre-janeiro-e-agosto. Acesso em: 23 nov. 2023.
2. CRUZ, Silvia Helena Ribeiro; MENDES, Fabrício Lemos de Siqueira; RAIOL, Raul
3. Ivan. Ecoturismo e Desenvolvimento Local na Floresta Nacional de Caxiuanã/Melgaço (PA). **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 9, no6, p. 737-750, 2016.
4. GRISA, C. **Diferentes olhares na análise de políticas públicas:** considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. Sociedade e Desenvolvimento Rural v.4, n. 1. São Paulo, 2010.
5. DALLABRIDA, Valdir Roque. TERRITÓRIO E GOVERNANÇA TERRITORIAL, PATRIMÔNIO E
6. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: estrutura, processo, forma e função na dinâmica territorial do desenvolvimento. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [*s. l*], v. 16,
7. n. 02, p. 63-78, ago. 2020.
8. DIMENSTEIN, G. **Planejamento e orçamento público no Brasil.** São Paulo: Editora Atlas, 2009.
9. LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A Ação Pública Abordada pelos seus Instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, 18 Abr 2013 Disponível em: https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331. Acesso em: 17 jun 2024.
10. LIMA, L. A. P.; PEREIRA, R. C. (Org.**) Gestão pública e orçamento:** teoria e prática no Brasil. São Paulo: Editora Hucitec, 2014.
11. MACHADO, Álvaro; TOMAZZONI, E. A Regionalização Turística Do Rio Grande Do Sul E Sua Contribuição Como Referência Para A Gestão Regionalizada Do Turismo No Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, *[S. l.]*, v. 5, n. 2, 2011. DOI: 10.7784/rbtur.v5i2.386. Disponível em: https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/386. Acesso em: 29 nov. 2023.
12. MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social.** In: DESLANDES, Suely F; CRUZ NETO, Otavio; GOMES, Romeu. Pesquisa Social: técnica, método e cratividade. Petrópolis: Editora Vozes, 1994.
13. MANZANO LOPES, M.; PANOSSO NETTO , A. Análise das políticas federais de turismo no Brasil (1930 a 2020). **Ateliê do Turismo**, v. 5, n. 2, p. 200-224, 24 ago. 2021.
14. OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de; SILVA, Christian Luiz da; LOVATO, Ederson Luiz. Desenvolvimento Local: Conceitos e Metodologias – Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural e Urbano. **Revista Orbis Latina**, vol. 4 no 1, 2014.
15. PARÁ, Agência. **Turismo no Pará recebeu mais de 930 mil turistas e gerou R$ 660 milhões em 2022.** Disponível em: https://www.agenciapara.com.br/noticia/44661/turismo-no-para- recebeu-mais-de-930-mil--turistas-e-gerou-r-660-milhoes-em-2022. Acesso em: 24 fev 2025.
16. PARÁ, Secretaria de Estado de Planejamento e Administração. **Plano Plurianual 2024/2027**. Disponível em: https://seplad.pa.gov.br/plano-plurianual-ppa/. Acesso em: 25 jul. 2024.
17. SCÓTOLO, Denise; NETTO, Alexandre Panosso. Contribuições do Turismo para o Desenvolvimento Local. Revista **Cultur**, no 09, 2015.
18. SOARES, Daniel Araújo Sombra. **Produção do espaço, dinâmicas territoriais e vetores técnicos na zona costeira do estado do Pará**: uma geografia da subsunção e das exterioridades: uma geografia das águas. Orientador: Gilberto de Miranda Rocha. 2021. 405 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2021. Disponível em: http://repositorio.ufpa.br:8080/jspui/handle/2011/15386. Acesso em: 10 jan. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Governança Climática: a relação entre marcos regulatórios e a elaboração do Orçamento Climático

- **Juliani Nunes Campos Johanson**
  Secretaria de Economia e Planejamento do Estado do Espírito Santo, Brasil
  E-mail: juliani.campos@sep.es.gov.br
- **Janaina do Nascimento Valois**
  Secretaria de Economia e Planejamento do Estado do Espírito Santo, Brasil
  E-mail: janaina.valois@sep.es.gov.br
- **Kátia Cesconetto de Paula**
  Instituto Jones dos Santos Neves, Brasil
  E-mail: katia.cesconeto@ijsn.es.gov.br
- **Álvaro Rogério Duboc Fajardo**
  Secretaria de Economia e Planejamento do Estado do Espírito Santo, Brasil
  E-mail: alvaro.duboc@sep.es.gov.br

Resumo

A governança climática tem se tornado uma área fundamental para a redução de impactos e adaptação às alterações climáticas, promovendo a interação entre governos, organizações internacionais, iniciativa privada e sociedade civil na concepção e aplicação de diretrizes ambientais. Essa afirmação é corroborada por Ostrom (2010), que destaca a importância da governança colaborativa no enfrentamento de desafios ambientais globais, e Held & Roger (2018), que abordam a necessidade de coordenação multidisciplinar para a eficácia das políticas climáticas. Além disso, acordos internacionais como o Acordo de Paris (2015) e a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992), e legislações nacionais, como a Política Nacional sobre Mudança do Clima no Brasil (Lei nº 12.187/2009) são fundamentais para conduzir a construção da Política Estadual de Mudanças Climáticas.

Nesse contexto, dada a relevância da temática para a administração pública, este artigo objetiva analisar os instrumentos normativos que compõem a governança no estado do Espírito Santo, discriminando conjunto de normas, políticas e práticas que regulam as ações do governo local, setor privado e sociedade civil para mitigar e se adaptar às mudanças climáticas e como este processo é importante para elaboração do Orçamento Climático. O estudo utilizará pesquisa bibliográfica e documental com base na política estadual sobre mudanças climáticas e legislações referentes ao tema. Pretende-se com os resultados apresentar a evolução dos marcos regulatórios do referido estado e relacionar com elaboração do Orçamento Climático e lançar luz à troca de experiências e boas práticas para maior engajamento sinérgico entre os entes da federação. E ainda concluir que a harmonização dos instrumentos normativos

e o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização e incentivos econômicos são fundamentais para tornar a governança climática eficaz e o orçamento climático executável.
Palavras-chave: Governança Climática; Normas; Mudanças Climáticas; Orçamento Climático

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as mudanças climáticas deixaram de ser apenas uma preocupação científica para se tornarem uma prioridade política e administrativa em escala global. A intensificação de eventos extremos, como secas prolongadas, inundações e elevação do nível do mar, tem exigido uma resposta coordenada entre diferentes esferas de governo, setores produtivos e sociedade civil. Nesse cenário, a governança climática emerge como um campo essencial para a formulação de estratégias eficazes de mitigação e adaptação, integrando múltiplos atores, instrumentos normativos e políticas públicas.

A literatura destaca a importância de uma abordagem colaborativa e policêntrica para lidar com os desafios ambientais contemporâneos. Ostrom (2010) defende a governança policêntrica como um modelo eficaz para enfrentar problemas coletivos como a mudança do clima, ao passo que Held e Roger (2018) enfatizam a necessidade de coordenação multidisciplinar e multissetorial para garantir a efetividade das políticas climáticas. Paralelamente, instrumentos internacionais como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992) e o Acordo de Paris (2015) têm estabelecido diretrizes fundamentais para orientar a ação dos Estados-nação e subnacionais. No Brasil, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) constitui o principal marco legal voltado à integração da agenda climática nas esferas federativa, estadual e municipal.

A governança climática pode ser compreendida como o conjunto de arranjos institucionais, normativos e decisórios que orientam a interação entre atores estatais e não estatais na formulação, implementação e monitoramento de políticas destinadas à mitigação das emissões de gases de efeito estufa e à adaptação aos efeitos adversos das mudanças climáticas. Tal modelo de governança distingue-se por sua configuração multinível, multissetorial e policêntrica, o que implica a necessidade de articulação entre diferentes esferas governamentais, segmentos econômicos e setores da sociedade civil (OSTROM, 2010).

No contexto do Estado do Espírito Santo, essa abordagem tem ganhado relevância na medida em que o ente federativo busca consolidar um arcabouço normativo e institucional capaz de integrar a agenda climática ao planejamento estatal. A construção da Política Estadual de Mudanças Climáticas e seus desdobramentos em planos, programas e mecanismos de controle e participação social demonstram um esforço deliberado em alinhar-se aos compromissos internacionais e nacionais sobre o clima. Nesse processo, destaca-se a importância de desenvolver instrumentos como o Orçamento Climático, que visa dar transparência e efetividade à alocação de recursos públicos voltados à transição ecológica, fortalecendo, assim, a governança climática em âmbito estadual.

2. OBJETIVOS

Diante da relevância do tema para a administração pública subnacional, o presente artigo propôs-se a analisar os instrumentos normativos que estruturam a governança climática no Estado do Espírito Santo, com foco na identificação de normas, políticas públicas e práticas institucionais que regulam a atuação integrada do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil. A análise considera o papel desses instrumentos na promoção de uma agenda climática efetiva e financeiramente viável, destacando sua contribuição para a construção do Orçamento Climático estadual.

Nesse sentido, o estudo parte do entendimento de que o Orçamento Climático configura-se como uma ferramenta essencial para a materialização dos compromissos ambientais assumidos pelo Estado, ao permitir a transversalização das ações de mitigação e adaptação no ciclo orçamentário. Assim, além de identificar os elementos normativos da governança climática capixaba, buscou-se compreender como esse arcabouço institucional tem influenciado a consolidação de mecanismos de planejamento, monitoramento e priorização de recursos públicos voltados à transição ecológica.

Com base nesse escopo, o objetivo geral da pesquisa consiste em analisar os instrumentos normativos que compõem a governança climática no Espírito Santo, com ênfase na sua relação com a

construção e a efetivação do Orçamento Climático estadual. Para tanto, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Identificar e caracterizar as normas, políticas públicas e práticas institucionais que regulam a atuação do governo estadual, do setor privado e da sociedade civil no enfrentamento das mudanças climáticas no Espírito Santo;
- Examinar a evolução do marco legal e institucional capixaba voltado à política de mudanças climáticas, à luz dos compromissos assumidos em acordos internacionais e da Política Nacional sobre Mudança do Clima;
- Investigar de que forma os instrumentos normativos existentes no Espírito Santo contribuíram para a estruturação do Orçamento Climático como ferramenta de planejamento, transparência e priorização orçamentária;
- Avaliar os principais desafios e oportunidades para a harmonização entre os instrumentos legais e o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento na governança climática estadual;
- Apontar boas práticas e estratégias que favoreçam a cooperação entre os entes federativos e o aprimoramento da governança climática subnacional, tomando como referência a experiência do Espírito Santo.

3. METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com o objetivo de analisar os instrumentos normativos que estruturam a governança climática no Estado do Espírito Santo e sua relação com a elaboração do Orçamento Climático estadual.

Para a construção do referencial teórico, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, com base em obras acadêmicas, artigos científicos, relatórios técnicos e publicações especializadas sobre governança climática, políticas públicas ambientais e orçamento climático. Autores como Ostrom (2010) e Held & Roger (2018) foram utilizados como fundamentos teóricos centrais para compreender as dimensões colaborativas e policêntricas da governança ambiental.

Em complemento, empregou-se ainda pesquisa documental, centrada na análise de atos normativos e institucionais pertinentes ao Estado do Espírito Santo. Entre outras fontes, foram analisadas:

- A Política Estadual de Mudanças Climáticas (instituída pela Lei Estadual nº 9.531/2010 e regulamentações correlatas);
- Planos estaduais de enfrentamento à mudança do clima (como o Plano Estadual de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas);
- Documentos oficiais relacionados à elaboração e estruturação do Orçamento Climático;
- Relatórios técnicos, instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA) e publicações governamentais disponíveis em fontes oficiais.

A análise dos dados será realizada por meio de análise de conteúdo, buscando identificar padrões normativos, diretrizes institucionais, lacunas e boas práticas relacionadas à governança climática estadual. A investigação também buscará compreender como tais instrumentos dialogam com os compromissos assumidos pelo Brasil em acordos internacionais, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992) e o Acordo de Paris (2015), bem como com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009).

A partir dessa abordagem metodológica, espera-se apresentar a trajetória normativa do Espírito Santo no campo da governança climática, discutir suas potencialidades e desafios, e apontar caminhos para o fortalecimento institucional e orçamentário da agenda climática no contexto subnacional.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. ASPECTOS CONCEITUAIS DA GOVERNANÇA CLIMÁTICA GLOBAL

A governança climática global consolidou-se como um referencial teórico voltado ao enquadramento dos arranjos político-institucionais que se intensificaram a partir dos anos 2000, abrangendo tanto as estruturas promovidas por organizações internacionais com ênfase nos Estados nacionais, quanto aquelas baseadas em interações transnacionais e locais, envolvendo múltiplos atores (PATTBERG et al., 2022).

Segundo Bulkeley e Newell (2010), a governança climática caracteriza-se pela complexidade das interações entre atores estatais e não estatais, refletindo

três princípios fundamentais: (i) a atuação em múltiplos níveis de decisão política, (ii) a fragmentação das funções e responsabilidades, com sobreposição e indefinição entre os papéis dos agentes governamentais e da sociedade civil, e (iii) a relevância dos processos estruturais que contribuem para as emissões de gases de efeito estufa (GEE).

Nesse contexto, as relações que se estabelecem na arena da governança climática contribuem para a formulação e a manutenção de acordos e práticas que extrapolam a esfera estatal, sustentando um regime internacional cada vez mais marcado por negociações multilaterais. Tais negociações são essenciais para ampliar a visibilidade política da agenda climática e promover decisões voltadas à mitigação das emissões de GEE, fortalecendo, assim, a legitimidade e a eficácia do regime global de enfrentamento às mudanças climáticas.

Diante desse contexto, percebe-se que a crescente demanda por uma atuação multinível evidencia a centralidade do conceito de responsabilidade coletiva, segundo o qual o enfrentamento das mudanças climáticas exige o engajamento coordenado de múltiplos atores. Essa perspectiva rompe com a noção de que apenas determinados países ou regiões devem assumir compromissos isolados, reforçando a necessidade de solidariedade e colaboração entre os Estados na busca por soluções sustentáveis e compartilhadas para a crise climática (SOUZA; CORAZZA, 2017; MAZZUCATO, 2021).

Além disso, destaca-se a importância da articulação com atores não estatais, como setor privado, academia e sociedade civil, especialmente no que se refere ao fomento à inovação tecnológica, elemento essencial para o avanço e a efetividade das ações de mitigação.

A teoria policêntrica, conforme elaborada por Ostrom (2010), propõe uma abordagem baseada na pluralidade de centros de decisão compostos por atores governamentais atuando em diferentes escalas. A principal característica desse modelo é a autonomia relativa de cada unidade, que possui capacidade para estabelecer suas próprias normas e regras dentro de sua esfera de atuação. Essa estrutura confere ao sistema policêntrico uma vantagem significativa: a possibilidade de compartilhar aprendizados e práticas bem-sucedidas, fundamentadas no conhecimento local (OSTROM, 2010).

Segundo a autora, o bem comum — representado pelo planeta, pelos recursos naturais compartilhados e pela qualidade do clima – deve ser preservado de forma colaborativa, em benefício de toda a coletividade. Essa perspectiva reforça a noção de que nenhuma região ou grupo específico pode ser responsabilizado isoladamente pelos desafios globais, sendo essencial a cooperação entre todos os atores envolvidos.

Além disso, Ostrom (2010) ressalta que os problemas globais, como as mudanças climáticas, são difíceis de resolver sem o comprometimento efetivo das partes envolvidas. A ausência de esforços concretos para a implementação de acordos internacionais pode resultar em uma crise ambiental de caráter irreversível, comprometendo o equilíbrio e o bem-estar das gerações futuras.

4.2. ARCABOUÇO NORMATIVO

A evolução dos conceitos associados à governança climática global tem influenciado significativamente a formulação de políticas ambientais em diferentes níveis federativos. A lógica de atuação multinível e policêntrica, conforme discutida por Ostrom (2010), Bulkeley e Newell (2010) e Pattberg et al. (2022), reconhece que a complexidade das mudanças climáticas exige a articulação de diversos atores e esferas de governo, em processos decisórios marcados pela responsabilidade compartilhada, autonomia local e cooperação internacional.

Nesse sentido, o Estado do Espírito Santo tem se alinhado às diretrizes da governança climática contemporânea ao estruturar uma política ambiental voltada tanto para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE) quanto para o fortalecimento da resiliência territorial

O Estado do Espírito Santo instituiu sua Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) por meio da Lei nº 9.531, de 15 de setembro de 2010. Essa legislação estabelece os princípios, objetivos e instrumentos para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas no território capixaba, alinhando-se aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Acordo de Paris.

A PEMC define diretrizes para a integração das políticas públicas setoriais, promovendo a participação da sociedade civil, do setor privado e dos diferentes níveis de governo na formulação e implementação de

ações climáticas. Entre os instrumentos previstos, destacam-se o inventário estadual de emissões de gases de efeito estufa, os planos setoriais de mitigação e adaptação, e mecanismos econômicos e financeiros para fomentar a transição para uma economia de baixo carbono.

Em consonância com a PEMC, o Estado do Espírito Santo aderiu às campanhas globais "Race to Zero" e "Race to Resilience" por meio do Decreto nº 4.938-R, de 2021. Com essa adesão, o Estado assumiu o compromisso de implementar ações voltadas à neutralização das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) até 2050, bem como à promoção da resiliência climática. Para o alcance dessas metas, tornou-se necessário o desenvolvimento de estratégias e medidas efetivas, que envolvam a realização de pesquisas abrangentes sobre alternativas tecnológicas de mitigação e a formulação de políticas públicas capazes de induzir transformações estruturais nos setores de energia, transporte, processos industriais, entre outros segmentos relevantes. Percebe-se assim o compromisso estadual com a neutralidade de carbono e a resiliência climática, promovendo a integração de metas ambiciosas de redução de emissões e adaptação às mudanças climáticas nas políticas públicas locais.

Além disso, o Decreto nº 5.387-R, de 2023, instituiu o Programa Capixaba de Mudanças Climáticas, que visa coordenar as ações governamentais relacionadas ao enfrentamento das mudanças climáticas, promovendo a articulação entre os diversos órgãos e entidades da administração pública estadual. O programa tem o propósito de coordenar e integrar de maneira eficaz políticas públicas voltadas para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Ele é estruturado com uma Coordenação Geral, liderada pelo Governador, e uma Coordenação Executiva, sob responsabilidade do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA). Além disso, conta com quatro Comitês Estratégicos formados por Secretarias, Autarquias e Empresas Públicas, que atuam nas áreas essenciais para a implementação das ações estaduais de mitigação e adaptação. A missão desses comitês é propor, monitorar e integrar de forma eficiente as políticas públicas voltadas à mitigação e adaptação no Estado.

A política ambiental capixaba também evidencia aspectos da governança policêntrica ao instituir instrumentos específicos para planejamento e acompanhamento no âmbito do Programa Capixaba de Mudanças Climáticas, destacando-se dois eixos principais: mitigação e adaptação. No primeiro, a iniciativa central é o Plano Estadual de Descarbonização, instituído em 2024, com foco na redução progressiva das emissões de gases de efeito estufa. No eixo da adaptação, sobressai o Plano Estadual de Adaptação às Mudanças Climáticas, orientado ao fortalecimento da resiliência dos territórios e populações diante dos efeitos adversos das mudanças climáticas. Com o objetivo de assegurar o monitoramento e a implementação eficaz desses instrumentos, foi criada a Comissão de Acompanhamento, por meio do Decreto nº 5.656-R, de 22 de março de 2024, atualmente em processo de regulamentação. Esses mecanismos refletem a busca por um modelo de gestão climática que reconhece a importância do conhecimento técnico local, da coordenação interinstitucional e da incorporação da agenda climática ao planejamento público.

A consolidação desses instrumentos evidencia o esforço institucional do Espírito Santo em alinhar-se aos compromissos globais e em estruturar uma governança climática proativa, articulando diretrizes normativas, planejamento estratégico e mecanismos de monitoramento. Ao dialogar com os princípios teóricos da governança climática, o Espírito Santo demonstra avanços na construção de um modelo institucional que integra compromissos globais e estratégias locais, promovendo uma governança ambiental que alia planejamento de longo prazo, participação multissetorial e instrumentos de monitoramento, em consonância com os pilares da sustentabilidade e da justiça climática.

Nesse sentido, o Orçamento Climático configura-se como instrumento central para viabilizar a integração entre planejamento estratégico e ação governamental, ao possibilitar a identificação, a etiquetagem e o monitoramento das despesas públicas associadas às ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. A próxima seção dedica-se a aprofundar a análise desse instrumento, destacando seus fundamentos, características e relevância no contexto da governança climática capixaba.

4.3. ORÇAMENTO CLIMÁTICO

No âmbito da administração pública estadual, o processo de planejamento orçamentário segue diretrizes semelhantes às do nível federal e é composto por

etapas fundamentais para a definição e execução das políticas públicas. Destacam-se: i) a aprovação da Lei do Plano Plurianual (PPA), que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração estadual para um período de quatro anos, estruturando os programas governamentais; ii) a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual e define as metas fiscais e prioridades da gestão para o exercício subsequente; e iii) a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA), que detalha os gastos públicos previstos – tanto os gastos diretos quanto os gastos tributários – especificando os valores autorizados, áreas responsáveis e respectivas finalidades. A LOA configura-se como o instrumento central do orçamento, por meio do qual se estimam as receitas e se fixam as despesas estaduais para o exercício financeiro (BRASIL, 2019).

Além dos instrumentos formais de planejamento, os governos estaduais também podem recorrer a mecanismos de financiamento extraorçamentário, como as renúncias de receita (isenções e incentivos fiscais estabelecidos por legislação específica) e os subsídios creditícios, voltados ao apoio a setores estratégicos. Conforme destaca o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a gestão, governança e reporte dessas despesas extraorçamentárias apresentam características próprias, distintas daquelas aplicadas à execução dos instrumentos do ciclo orçamentário, o que demanda atenção específica quanto à transparência e ao controle social desses fluxos (BRASIL, 2019).

Diante dos crescentes desafios impostos pelas mudanças climáticas, torna-se cada vez mais necessário que os entes subnacionais, como os estados, avancem na adoção de mecanismos que assegurem a integração da agenda climática às finanças públicas. Nesse cenário, destaca-se o orçamento climático, um instrumento técnico e político que visa incorporar a variável ambiental de forma transversal e sistemática ao ciclo orçamentário, possibilitando a identificação, etiquetagem, monitoramento e avaliação dos fluxos financeiros públicos voltados à mitigação dos gases de efeito estufa e à adaptação aos impactos climáticos.

O orçamento climático não constitui um novo orçamento, mas sim uma dimensão analítica integrada ao orçamento público, principal instrumento de planejamento e gestão das finanças estatais. Conforme observa Giacomoni (2022), o orçamento público expressa, em termos financeiros, o plano de governo, sendo regido por princípios como legalidade, equilíbrio, universalidade, transparência e planejamento. Ele se materializa nos três instrumentos centrais de planejamento: o Plano Plurianual (PPA), que define as diretrizes estratégicas e metas de médio prazo; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece as prioridades fiscais e orienta a elaboração do orçamento anual; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que fixa as receitas e despesas para cada exercício financeiro.

É nesse contexto que o orçamento climático se insere como abordagem complementar, promovendo a coerência entre as políticas setoriais e a política climática, sem romper com a lógica do ciclo orçamentário tradicional, mas agregando-lhe uma dimensão temática estratégica voltada à sustentabilidade. Sua operacionalização no nível estadual exige a articulação entre as áreas de planejamento, orçamento, meio ambiente e setores estratégicos da administração pública.

No PPA estadual, a elaboração do orçamento climático demanda a inclusão de programas, objetivos e indicadores vinculados à política climática, garantindo sua priorização ao longo do ciclo plurianual. Na LDO, é essencial prever diretrizes e metas fiscais alinhadas aos compromissos ambientais, além de mecanismos de monitoramento das despesas climáticas. Já na LOA, deve-se proceder à etiquetagem das ações orçamentárias com impacto climático, permitindo o rastreamento das alocações destinadas à mitigação e à adaptação. Ainda, é recomendável que instrumentos extraorçamentários, como renúncias de receita e subsídios creditícios, também passem a ser monitorados sob a ótica climática, ampliando a transparência e a efetividade da gestão pública ambiental.

Portanto, o orçamento climático representa uma evolução na forma de conceber o orçamento público, tornando-o mais sensível à crise climática e fortalecendo a governança ambiental e fiscal nos estados brasileiros.

Segundo Banco Mundial (2014), o orçamento climático se materializa principalmente por meio do climate budget tagging (CBT), uma metodologia que consiste na etiquetagem das despesas públicas com base em sua relevância climática, seja direta ou indireta. Essa técnica possibilita que governos alinhem suas finanças públicas às metas ambientais assumidas em acordos internacionais, como o Acordo de Paris.

Já de acordo com o United Nations Development Programme (UNDP, 2015), o orçamento climático é um mecanismo estratégico de integração da política climática nos instrumentos de planejamento e orçamento governamentais, promovendo maior sinergia entre a ação climática e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente os de número 13 (ação contra a mudança global do clima) e 11 (cidades e comunidades sustentáveis).

Para Liu et al. (2022), o orçamento climático representa uma ferramenta de governança fiscal verde, essencial para operacionalizar a transição ecológica por meio da priorização de investimentos que reduzam emissões, aumentem a resiliência e promovam justiça climática. Representa ainda um desdobramento prático da governança climática ao buscar rastrear, etiquetar e monitorar as despesas públicas associadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas, promovendo maior transparência, responsabilidade fiscal e alinhamento com compromissos internacionais, como o Acordo de Paris (2015) (NASSER; GONDIM, 2021; UNFCCC, 2015).

No caso do Espírito Santo, a institucionalização de planos como o Plano Estadual de Descarbonização e o Plano Estadual de Adaptação às Mudanças Climáticas cria condições favoráveis para o desenvolvimento de um marco orçamentário climático, que permita não apenas quantificar o esforço público em ações climáticas, mas também aprimorar a eficiência na alocação dos recursos e o monitoramento de resultados. A criação da Comissão de Acompanhamento, prevista no Decreto nº 5.656-R/2024, poderá ter papel estratégico na governança dos fluxos financeiros climáticos, contribuindo para o fortalecimento da articulação entre planejamento, execução orçamentária e avaliação de políticas públicas.

Essa articulação entre planejamento, orçamento e ação climática também encontra respaldo teórico na abordagem de Mazzucato (2021), ao defender que Estados devem assumir papel proativo no direcionamento estratégico de investimentos públicos, especialmente em áreas de transformação socioambiental. Assim, o Orçamento Climático emerge como instrumento essencial à operacionalização da governança climática em nível subnacional, promovendo a integração entre ambição climática e capacidade fiscal. Trata-se de uma inovação que aproxima os marcos regulatórios do Espírito Santo das práticas recomendadas por organismos internacionais e experiências consolidadas em outros entes federativos, contribuindo para o aprimoramento da governança ambiental e da gestão pública orientada por evidências.

4.3.1 DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA GOVERNANÇA CLIMÁTICA NO CONTEXTO CAPIXABA

A avaliação dos principais desafios e oportunidades para a harmonização entre os instrumentos de planejamento orçamentário, o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e a adoção de incentivos econômicos na governança climática do Estado do Espírito Santo insere-se em um contexto de crescente complexidade das políticas públicas voltadas à sustentabilidade. Tal integração é essencial para garantir maior coerência entre o planejamento de longo prazo, a alocação eficiente de recursos e o cumprimento dos compromissos ambientais firmados em âmbitos nacional e internacional.

Entre os principais desafios, destaca-se a fragmentação institucional, frequentemente apontada como um entrave à efetividade da ação governamental em áreas interdependentes (Peters, 2001). Segundo ele, esse conceito refere-se à dispersão de responsabilidades, competências e decisões entre diferentes órgãos, setores ou níveis de governo, o que pode comprometer a coordenação, coerência e efetividade das políticas públicas. Em outras palavras, ocorre quando diferentes instituições ou unidades administrativas operam com lógicas, objetivos e processos distintos, dificultando a atuação integrada. Esse fenômeno é especialmente problemático em áreas que demandam abordagens transversais ou intersetoriais, como o meio ambiente, a saúde pública e, mais recentemente, a governança climática.

No caso da governança climática, essa fragmentação dificulta a articulação entre os setores de planejamento, orçamento, meio ambiente e áreas estratégicas como energia e infraestrutura. Além disso, a ausência de metodologias padronizadas para a etiquetagem de despesas climáticas e para a mensuração de impactos ambientais das ações governamentais limita a efetiva integração da variável climática ao ciclo orçamentário (Howes et al., 2017).

O monitoramento de políticas climáticas também enfrenta obstáculos relacionados à escassez de dados sistematizados, à limitada capacidade técnica local e à inexistência de indicadores consistentes para

mensurar os resultados das ações de mitigação e adaptação, o que compromete o princípio da accountability e dificulta a tomada de decisões baseada em evidências (May et al., 2006).

Apesar dos desafios, o Estado do Espírito Santo apresenta um ambiente institucional favorável à consolidação da agenda climática. A existência da Política Estadual de Mudanças Climáticas e do Plano Estadual de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas (PEMC) fornece uma moldura normativa e estratégica adequada. Além disso, a tradição de equilíbrio fiscal do estado e sua capacidade técnica reconhecida em gestão orçamentária criam condições para avançar na implementação de um orçamento climático, conforme proposto por organizações internacionais como a OCDE (2021) e o UNDP (2022).

A governança climática, entendida como a coordenação de múltiplos atores e escalas na formulação e implementação de respostas às mudanças climáticas (Ostrom, 2010), demanda a harmonização entre os instrumentos de planejamento público. No caso brasileiro, isso envolve a integração das ações climáticas ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), com a devida etiquetagem das ações de mitigação e adaptação.

Para tanto, é essencial o desenvolvimento de mecanismos de monitoramento integrados, com indicadores de desempenho alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015) e à Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) assumida pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris (UNFCCC, 2015).

Assim, ao avaliar os desafios e oportunidades no contexto capixaba, evidencia-se a importância de integrar os instrumentos de gestão fiscal e ambiental sob uma lógica de governança colaborativa, multissetorial e baseada em evidências, de modo a potencializar os impactos positivos das políticas públicas sobre o meio ambiente e sobre o desenvolvimento sustentável do Estado.

4.3.2 BOAS PRÁTICAS E ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL PARA O APRIMORAMENTO DA GOVERNANÇA CLIMÁTICA

A governança climática exige arranjos institucionais capazes de promover a coordenação entre diferentes níveis de governo, setores econômicos e atores sociais, de forma a assegurar políticas públicas efetivas e integradas. No Brasil, esse processo é desafiado pela fragmentação institucional e pelas assimetrias de capacidades entre os entes federativos (PETERS, 2001; ARRETCHE, 2002), o que reforça a necessidade de estratégias cooperativas e adaptadas às realidades locais. Nesse contexto, o Estado do Espírito Santo tem demonstrado que a articulação federativa pode ser fortalecida por meio da adoção de boas práticas que integram planejamento, cooperação institucional e mecanismos de financiamento climático.

O Plano Estadual de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas (PEMC) ilustra uma estratégia orientada por dados e planejamento territorializado, articulando ações do governo estadual com as especificidades dos municípios. Essa lógica reflete o modelo de governança policêntrica descrito por Ostrom (2010), em que múltiplas unidades governamentais interagem de maneira coordenada e autônoma, favorecendo o compartilhamento de responsabilidades e aprendizados.

No Estado do Espírito Santo, a atuação integrada entre a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA) e o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) tem contribuído para o fortalecimento da capacidade institucional subnacional, por meio da produção de evidências, da qualificação técnica e da construção de indicadores estratégicos voltados à agenda climática. Conforme destaca Bresser-Pereira (2009), o desenvolvimento da capacidade estatal constitui condição fundamental para a consolidação de arranjos de governança eficazes, especialmente em temas intersetoriais e de elevada complexidade, como a política climática. Essa capacidade exige a articulação entre instituições, a coordenação federativa e o domínio técnico-administrativo necessário para o planejamento, a implementação e o monitoramento de ações públicas de maneira integrada e alinhada aos desafios ambientais contemporâneos.

Essa estrutura institucional robusta ganha ainda mais relevância quando articulada a mecanismos de transparência ativa e de participação social. A disponibilização de dados públicos e o funcionamento regular de conselhos e fóruns estaduais configuram-se como instrumentos essenciais da governança climática, ao assegurarem o controle social e o engajamento cidadão. Como destaca Pierre (2000), a legitimidade das políticas públicas está diretamente relacionada à existência de accountability e ao envolvimento da sociedade civil no processo decisório, aspectos fundamentais para a construção de respostas

sustentáveis e democraticamente legitimadas frente às mudanças climáticas.

Com base nessa experiência, é possível identificar um conjunto de estratégias que vêm se demonstrando como importantes promotoras da cooperação federativa e do aprimoramento da governança climática. Destacam-se, entre elas:

- A padronização de indicadores climáticos nos PPAs estaduais e municipais, favorecendo a institucionalização da agenda em nível local (ARRETCHE, 2012);
- A integração em redes de governança climática subnacional, ampliando o acesso a boas práticas, capacitações e visibilidade internacional (HICKMANN, 2017);
- O alinhamento dos instrumentos de planejamento estadual e municipal com as metas globais, como a Agenda 2030 e o Acordo de Paris, fortalecendo a coerência entre as escalas local e internacional (BETSILL; BULKELEY, 2006).

Em síntese, a trajetória capixaba evidencia que a cooperação entre os entes federativos pode ser intensificada por meio de políticas bem desenhadas, planejamento territorial articulado, incentivos econômicos e canais efetivos de participação e transparência. Tais elementos constituem pilares para a consolidação de uma governança climática multinível, conforme defendido por Jordan e Huitema (2014), que ressaltam a importância de arranjos institucionais colaborativos entre diferentes níveis de governo para lidar com os desafios ambientais contemporâneos de forma equitativa, eficaz e com responsabilidade compartilhada.

5. CONCLUSÃO

A análise da governança climática no Estado do Espírito Santo evidencia avanços significativos na construção de um arcabouço normativo e institucional voltado à mitigação e adaptação às mudanças climáticas, em consonância com diretrizes internacionais e nacionais. A consolidação de normas e políticas públicas específicas, como a Política Estadual de Mudanças Climáticas, tem contribuído para o fortalecimento de uma atuação integrada entre Estado, setor privado e sociedade civil, refletindo uma abordagem policêntrica e multissetorial de governança, conforme defendido por Ostrom (2010) e Held e Roger (2018). Em outras palavras, é necessário reconhecer que as soluções sustentáveis para problemas ambientais globais requerem arranjos colaborativos, com base no conhecimento local e na ação coordenada de múltiplos atores.

A pesquisa demonstrou que o desenvolvimento do Orçamento Climático capixaba representa uma estratégia inovadora e promissora para a efetivação da agenda ambiental, ao permitir a etiquetagem das despesas climáticas, a transversalização das ações nos instrumentos de planejamento e a promoção da transparência na alocação de recursos. Contudo, para que esse instrumento se consolide como ferramenta eficaz de governança, é imprescindível superar desafios relacionados à harmonização normativa, à integração institucional e ao fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e avaliação.

Nesse sentido, a experiência do Espírito Santo oferece lições relevantes para outras unidades federativas, especialmente no que tange à articulação entre planejamento orçamentário e políticas ambientais. A continuidade e o aprimoramento dessas iniciativas dependem, sobretudo, da institucionalização de boas práticas, da capacitação técnica dos agentes envolvidos e da construção de consensos políticos em torno da sustentabilidade como eixo estruturante da ação pública. Espera-se que os achados deste estudo contribuam para o aprimoramento das políticas climáticas subnacionais e para a disseminação de boas práticas de planejamento público voltadas à sustentabilidade.

6. Referências

1. ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 12–24, abr./jun. 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrdb5VzhMD8wyrZDDS6WvvP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 abr. 2025.
2. BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano CXLVI, n. 249, p. 1-3,

30 dez. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 03 mar. 2025.

3. BANCO MUNDIAL. Climate Change Public Expenditure and Institutional Review Sourcebook. Washington, DC: World Bank, 2014. Disponível em: < https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/0f-97d2ea-97a4-57d1-997e-f89e5a5c53bb> Acesso em: 18 abr. 2025.
4. BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Abordagens metodológicas para identificação dos gastos com mudança do clima: Desafios para o Brasil. Brasília: Ipea, jul-dez 2019. (Boletim Regional, Urbano e Ambiental, n. 21). Disponível em:< https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9683/1/BRUA21_Ensaio13.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2025
5. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
6. BULKELEY, Harriet; NEWELL, Peter. Governing climate change. London: Routledge, 2010.
7. CONFERÊNCIA DAS PARTES. Acordo de Paris. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Paris: UNFCCC, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement. Acesso em: 03 mar. 2025.
8. ESPÍRITO SANTO. Lei nº 9.531, de 30 de dezembro de 2010. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, Vitória, ES, 31 dez. 2010. Disponível em: https://legislacao.es.gov.br/arquivos/lei_9531_2010.html. Acesso em: 25 mar. 2025.
9. ESPÍRITO SANTO. Plano Estadual de Adaptação às Mudanças Climáticas: Sumário Executivo. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2024. Disponível em: https://seama.es.gov.br/Media/Seama/Documentos/Sum%C3%A1rio%20Executivo%20do%20Plano%20de%20Adapta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mudan%C3%A7as%20Clim%C3%A1ticas%20do%20Esp%C3%ADrito%20Santo.pdf. Acesso em: 25 mar. 2025.
10. ESPÍRITO SANTO. Plano Plurianual 2024–2027. Lei nº 11.955 de 14 de novembro de 2023. Dispõe sobre o Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2024-2027 e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, Vitória, ES, 16 nov. 2023. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Planejamento/PPA_2024_2027/Lei/Lei%20N%C2%BA%2011.955%20-%20PPA%202024-2027.pdf. Acesso em: 25 mar. 2025.
11. ESPÍRITO SANTO. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2025. Lei nº 12.190, de 24 de julho de 2024. Estabelece as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, Vitória, ES, 25 jul. 2024. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Or%C3%A7amento/Lei%20de%20Diretrizes%20Or%C3%A7ament%C3%A1rias/LDO%202025.pdf . Acesso em: 25 mar. 2025.
12. ESPÍRITO SANTO. Lei nº 12.329, de 26 de dezembro de 2024. Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Espírito Santo para o exercício financeiro de 2025. Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, Vitória, ES, 27 dez. 2024. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Or%C3%A7amento/Or%C3%A7amentos/Or%C3%A7amento_Anual_2025/loa/LEI%20N%C2%BA%2012.329%20-%20LOA%202025.pdf. Acesso em: 25 mar. 2025.
13. ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 4.938-R, de 2 de agosto de 2021. Dispõe sobre a adesão do Estado do Espírito Santo às campanhas "Race to Zero" e "Race to Resilience", no âmbito da Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, e dá providências correlatas. Vitória, 2021. Disponível em: < https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=418076>. Acesso em: 16/04/2025
14. ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 5.387-R, de 5 de maio de 2023. Cria o Programa Capixaba de Mudanças Climáticas no âmbito do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Vitória, 2023. Disponível em:

https://leisestaduais.com.br/es/decreto-n-5387-2023-espirito-santo-cria-o-programa-capixaba-de-mudancas-climaticas-no-ambito-do-poder-executivo-estadual-e-da-outras-providencias. Acesso em: 16/04/2025.

15. ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 5.656-R, de 22 de março de 2024. Cria a Comissão de Acompanhamento das Metas do Plano de Descarbonização do Espírito Santo e dá outras providências. Vitória, 2024. Disponível em:< https://leisestaduais.com.br/es/decreto-n-5656-2024-espirito-santo-cria-a-comissao-de-acompanhamento-das-metas-do-plano-de-descarbonizacao-do-espirito-santo-e-da-outras-providencias >. Acesso em: 16/04/2025.
16. GIACOMONI, James. Orçamento Público. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022
17. HELD, David; ROGER, Charles. Global governance at risk. Cambridge: Polity Press, 2018.
18. HELD, David; ROGER, Charles. Three models of global climate governance: From Kyoto to Paris and beyond. Global Policy, v. 9, n. 3, 2018.
19. JORDAN, Andrew; HUITEMA, Dave. Innovations in climate policy: the politics of invention, diffusion, and evaluation. Environmental Politics, v. 23, n. 5, 2014. Disponível em: <DOI: https://doi.org/10.1080/09644016.2014.923614>. Acesso em: 15 abr. 2025.
20. LIU, T.; ZHANG, Y.; SHEN, B. Green fiscal policy and climate budget tagging: Evidence from international practices. Journal of Environmental Management, v. 310, 2022.
21. MAZZUCATO, Mariana. Missão economia: um guia para mudar o capitalismo. Tradução de André Czarnobai. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2021.
22. NASSER, Eduardo; GONDIM, Daniel. Orçamento climático: uma proposta de etiquetagem e monitoramento das despesas públicas voltadas à mudança do clima. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br. Acesso em: 15 abr. 2025.
23. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima: UNFCCC. Rio de Janeiro: ONU, 1992. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2025.
24. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): Agenda 2030. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 18 abr. 2025.
25. OSTROM, Elinor. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
26. PATTBERG, Philipp; WIDERBERG, Oscar; KUEHN, Alexander. Global Climate Governance. 2. ed. London: Routledge, 2022.
27. PETERS, B. Guy. Institutional theory in political science: the 'new institutionalism'. 2. ed. London: Continuum, 2001.
28. PIERRE, Jon. Debating governance: authority, steering, and democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000
29. SOUZA, Jessé; CORAZZA, Rosana de Freitas. Governança ambiental e política climática: Estado, democracia e instituições. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 7, n. 2, p. 74–91, jul./dez. 2017. Disponível em: <https://www.rbpspublicas.org.br/>. Acesso em: 15 abr. 2025.
30. UNFCCC. Paris Agreement. United Nations Framework Convention on Climate Change, 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2025.
31. UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Climate Budget Tagging: Country-driven initiative in tracking climate expenditure. Bangkok: UNDP Asia-Pacific Regional Centre, 2015. Disponível em: < https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/RBAP-DG-2019-Climate-Budget-Tagging-Guidance-Note.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Governança de riscos e de desastres no Brasil: a experiência multinível do Rio Grande do Sul

- **Daiane Boelhouwer Menezes**
  Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG), Brasil
  E-mail: daiane-menezes@serg.rs.gov.br
- **Gabriel Ribeiro Fajardo**
  Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais, Brasil
  E-mail: gribeirofajardo@gmail.com
- **Fernando Preusser de Mattos**
  Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG), Brasil
  E-mail: fernando-mattos@serg.rs.gov.br

Resumo

Desastres climáticos têm se tornado cada vez mais recorrentes no Brasil, com impactos significativos sobre populações vulneráveis, infraestrutura e economia, em consonância com as tendências globais apontadas pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Entre abril e maio de 2024, índices de precipitação significativamente superiores às médias históricas e inundações severas provocaram o maior desastre climático da história do Rio Grande do Sul (RS), levando 95 municípios gaúchos a declararem estado de calamidade e 323, estado de emergência – 84% dos municípios do RS. Em resposta ao desastre, o Governo do Estado do RS instituiu o Plano Rio Grande, programa de reconstrução, adaptação e resiliência, e criou a Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG) como instância executiva para viabilizar ações de resposta, recuperação e reconstrução resiliente. Este artigo tem como objetivo descrever o processo de criação de tais estruturas executivas e de governança, analisando suas bases institucionais, formas de deliberação, instâncias de participação social e mecanismos de financiamento de projetos. Baseando-se em uma análise documental, o estudo de caso dá ênfase às estratégias de governança multinível e ao engajamento de múltiplas partes interessadas na formulação de políticas públicas voltadas à gestão de riscos e desastres. A experiência estadual estudada demonstra a importância da coordenação interinstitucional e da continuidade das ações, evitando respostas sobrepostas, fragmentadas e de curto prazo. Com ela, busca-se contribuir para o debate sobre governança de riscos e desastres no Brasil, destacando elementos estruturantes que podem ser incorporados a modelos permanentes de gestão, fortalecendo a resiliência socioambiental e a construção de políticas públicas mais eficazes diante da crescente ameaça representada pelos desastres climáticos.

Palavras-chave: Gestão de riscos de desastres; mudanças climáticas; governança multinível; Rio Grande do Sul.

1. INTRODUÇÃO

Entre o final de abril e o início de maio de 2024, o Rio Grande do Sul (RS) foi acometido pelo evento climático mais extremo já registrado em sua história. Provocado por chuvas de magnitude, duração, intensidade e abrangência espacial jamais observadas no Brasil (FAN et al., 2024), o desastre hidrológico registrado no período atingiu 478 municípios do estado – isto é, 95% do total de 497 municípios –, resultando em impactos sociais, econômicos e ambientais de proporções catastróficas. Conforme balanço da Defesa Civil estadual, foram 2.398.255 pessoas diretamente afetadas, 388.781 desalojadas, 806 feridas, 27 desaparecidas e 183 óbitos decorrentes do desastre (RIO GRANDE DO SUL, 2024a).

Em termos de perdas, danos e custos adicionais, o evento climático extremo situa-se como um dos mais caros da história do estado, totalizando um impacto global estimado de aproximadamente R$ 88,9 bilhões, segundo relatório conjunto produzido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Grupo Banco Mundial (SUÁREZ; BELLO; CAMPBELL, 2024). Somam-se, ainda, impactos ambientais significativos provocados pela saturação do solo e dos sistemas de drenagem pluvial, deslizamentos e inundações, ocasionando a degradação da cobertura vegetal e grandes perdas em serviços ecossistêmicos em diferentes regiões do estado (TEIXEIRA et al., 2025; SUÁREZ; BELLO; CAMPBELL, 2024). Embora sem precedentes e de proporções catastróficas, eventos como os de 2024 tendem a se tornar mais frequentes e intensos no futuro: segundo estudo do World Weather Attribution (WWA), as fortes chuvas que inundaram o RS tornaram-se pelo menos duas vezes mais prováveis, além de 6% a 9% mais intensas em decorrência das mudanças climáticas antropogênicas (WWA, 2024).

O desastre em questão manifestou-se, principalmente, de quatro formas, conforme aponta estudo de Collischon et al. (2025): 1) movimentos de massa na região serrana; 2) enxurradas rápidas nos rios entre a serra e as planícies; 3) inundações relativamente mais lentas e prolongadas nas áreas densamente povoadas próximas a rios de planície; e 4) inundações lentas ao longo das margens da Lagoa dos Patos, no sudeste do estado. Falhas no sistema de proteção contra cheias agravaram as inundações observadas em Porto Alegre e região metropolitana, situadas no delta do Jacuí, para onde convergiu a precipitação intensa registrada no norte da Região Hidrográfica do Guaíba. Segundo os autores, o conjunto de problemas no sistema de proteção contra cheias desenvolvido a partir dos anos 1970 incluiu falhas nas estações de bombeamento e refluxo de água através da rede de drenagem pluvial; transbordamento e interrupção de diques; rompimento ou ausência de comportas, entre outras deficiências resultantes da manutenção precária e da gestão inadequada da infraestrutura instalada ao longo dos anos (COLLISCHON et al., 2025). Para além das falhas, as enchentes de 2024 evidenciaram também a inadequação de níveis de projeto do sistema de diques em dois pontos onde a cheia superou a cota de inundação prevista originalmente, nos municípios de São Leopoldo e Novo Hamburgo. Consequentemente, bairros inteiros da capital e de municípios da região metropolitana permaneceram por cerca de 30 dias com cheias acima dos níveis de inundação.

A resposta do Estado frente à catástrofe compreende um conjunto amplo e abrangente de ações voltadas à proteção da vida, à assistência e realocação de populações afetadas pelos eventos, à preservação dos ativos públicos e privados e à resiliência climática. O presente artigo volta-se a uma dimensão particular da resposta e discute as estruturas executivas e de governança instituídas pelo Governo do Estado do RS após o desastre hidrológico de abril-maio de 2024, analisando suas bases institucionais e legislação relevante, formas de deliberação e instâncias de participação social, além dos mecanismos de financiamento de projetos praticados desde então.

Instituído em 24 de maio de 2024, o Plano Rio Grande – Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Rio Grande do Sul – foi concebido pelo Governo do Estado com o objetivo de acelerar e organizar os processos e projetos de reconstrução pós-desastre, prevendo ações de curto, médio e longo prazo (RIO GRANDE DO SUL, 2024b). Como órgão executivo do Plano foi criada a Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG), incumbida de atuar de forma isolada ou conjuntamente com as demais pastas do Executivo no cumprimento das deliberações do Comitê Gestor do Plano. Este, por sua vez, é formado pelo núcleo de governo e coordenado pelo Governador do Estado, a quem também compete

organizar e gerenciar a interlocução com os poderes federal e municipais.

A instituição do Plano Rio Grande no imediato pós-desastre pôs em prática uma estrutura inovadora de governança multinível da resposta aos eventos climáticos extremos e de gestão integrada de riscos de novos desastres no estado. Essa estrutura inclui não apenas o Comitê Gestor do Plano e a SERG, mas também o Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática (CCARC), órgão colegiado composto por especialistas com atribuições consultivas e propositivas, bem como o Conselho do Plano Rio Grande, com representações do Poder Público, da sociedade civil e de pessoas atingidas pelas enchentes. Por fim, mas não menos importante, o Fundo do Plano Rio Grande (Funrigs) foi constituído como fundo público especial de natureza orçamentária, financeira e contábil com o objetivo de segregar, centralizar e angariar recursos destinados à reconstrução – recursos estes provenientes, em sua maioria, da suspensão da dívida do estado com a União, como se verá a seguir. Conforme decreto, compete à SERG exercer as funções de secretaria executiva e de apoio técnico e administrativo do Funrigs (RIO GRANDE DO SUL, 2024c). Ademais, para assegurar a transparência e a boa gestão dos investimentos do governo do Estado em ações de reconstrução, a governança do Funrigs envolve também um comitê gestor e um conselho dotado de competências consultivas e de fiscalização das boas práticas no uso dos recursos.

Nas seções abaixo, detalham-se os objetivos e a metodologia do estudo para, em seguida, discutirem-se as estratégias de governança multinível e de engajamento de múltiplas partes interessadas empreendidas pelo Governo do Estado do RS na formulação de políticas públicas voltadas à gestão de riscos e desastres. Argumenta-se que a experiência estadual aqui analisada atesta a relevância da coordenação interinstitucional e da continuidade das ações em contextos pós-desastre, evitando respostas sobrepostas, fragmentadas e de curto prazo. Busca-se, a partir do estudo de caso do RS, contribuir para o debate sobre a governança de riscos e desastres no Brasil, destacando-se elementos estruturantes que podem ser incorporados a modelos permanentes de gestão, de modo a fortalecer a resiliência socioambiental e a construção de políticas públicas mais eficazes diante da crescente ameaça representada pelos desastres climáticos.

2. OBJETIVOS

A presente investigação tem como objetivo central analisar a constituição e o funcionamento das estruturas executivas e de governança instituídas pelo Governo do Estado do RS no contexto do desastre hidrológico ocorrido entre abril e maio de 2024. Para tanto, busca-se compreender os fundamentos institucionais que orientaram a criação do Plano Rio Grande e da Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG), bem como os arranjos jurídicos, administrativos e participativos que conferem sustentação a essa resposta governamental. A pesquisa dedica especial atenção às formas de deliberação adotadas, à articulação entre os entes federativos e às instâncias de participação e controle social, com vistas a compreender como tais elementos integram-se em uma estratégia de governança multinível para a gestão de riscos e desastres.

Além da descrição e análise dessas estruturas, o artigo tem como objetivo identificar as principais inovações, desafios e aprendizados decorrentes da experiência estadual, à luz do contexto de emergência climática e das exigências de reconstrução resiliente. Por meio de uma abordagem qualitativa, ancorada em análise documental e no estudo de caso, pretende-se destacar elementos que possam subsidiar a formulação de políticas públicas em outros entes federativos que venham a enfrentar eventos extremos de magnitude semelhante. Dessa forma, o artigo contribui para o debate nacional sobre modelos de governança voltados à resiliência, oferecendo subsídios para o aprimoramento das capacidades institucionais frente à intensificação de eventos climáticos extremos.

3. METODOLOGIA

A pesquisa foi conduzida a partir de uma abordagem qualitativa, com foco na análise documental de fontes institucionais e normativas relacionadas à resposta governamental do estado do RS frente ao desastre hidrológico de 2024. Trata-se de um estudo de caso voltado à compreensão dos mecanismos de governança adotados em um contexto de crise, com ênfase nos instrumentos legais, administrativos e operacionais que orientaram a formulação e a execução de políticas públicas de reconstrução, adaptação e resiliência. Esse tipo de recorte metodológico permite

a investigação aprofundada de um fenômeno complexo, situado em seu contexto real, e alinhado à busca por lições com potencial de aplicação em outros cenários (YIN, 2015).

Foram analisadas fontes públicas primárias, incluindo leis estaduais e federais, decretos, resoluções, medidas provisórias e demais atos normativos que regulam a criação e o funcionamento das estruturas institucionais aqui analisadas. Adicionalmente, o corpus documental foi complementado com materiais institucionais elaborados pela SERG e igualmente de acesso público, como planos de investimento de recursos e cadernos de projetos estruturantes, entre outros. A análise desses documentos seguiu critérios de relevância, coerência e articulação entre os diferentes níveis de decisão e execução, buscando evidenciar os arranjos de coordenação, os fluxos de deliberação e os instrumentos de integração entre políticas setoriais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A resposta do Governo do Estado do RS ao desastre hidrológico de 2024 implicou a adoção de soluções institucionais e operacionais que fogem ao repertório convencional de ações emergenciais. Diante da escala inédita do desastre e da complexidade das demandas envolvidas, foram necessárias medidas que articulassem resposta imediata, reconstrução de longo prazo e fortalecimento da resiliência diante de novos eventos extremos. A partir da análise documental realizada, observam-se elementos que revelam tanto a capacidade de inovação institucional e normativa nos níveis da União e do estado quanto limitações e entraves enfrentados para sua implementação. A sistematização dessas experiências permite não apenas compreender o caso específico do RS, mas também extrair subsídios relevantes para outros entes federativos que venham a enfrentar desastres de magnitude semelhante.

Com o objetivo de organizar e aprofundar essa análise, a presente seção está estruturada em três eixos principais: inovações, desafios e aprendizados. A primeira subseção trata das inovações institucionais, jurídicas e operacionais que emergiram no contexto da crise, destacando aspectos inéditos nos ordenamentos jurídicos nacional e estadual e novos arranjos de governança e financiamento viabilizados em caráter emergencial. A segunda subseção discute os desafios enfrentados durante a implementação das ações de reconstrução, com ênfase nas limitações de recursos humanos, na gestão de informações críticas, nas restrições fiscais e nos efeitos da fragmentação administrativa. Por fim, a terceira subseção reflete sobre os aprendizados produzidos a partir da experiência gaúcha, com foco nas implicações para a formulação de políticas públicas mais preparadas para lidar com a recorrência de desastres associados às mudanças climáticas.

Ao articular essas três dimensões – inovações, desafios e aprendizados – busca-se construir uma análise que vá além da descrição dos fatos e contribua para o debate federativo sobre governança de riscos e desastres no Brasil. Trata-se de reconhecer que, embora o desastre tenha imposto condições extraordinárias de atuação, ele também abriu oportunidades para a criação de soluções institucionais duradouras e replicáveis. O caso gaúcho, nesse sentido, constitui uma experiência relevante para compreender os fatores que fortalecem ou limitam a capacidade do Estado de responder a eventos extremos de forma coordenada, eficiente e com foco na resiliência climática.

4.1 INOVAÇÕES

Entre as principais inovações institucionais do âmbito federal que o desastre de maio do Rio Grande do Sul provocou está a Lei Complementar nº 206, de 16 de maio de 2024. Decorrente da Exposição de Motivos nº 49/2024 do Ministério da Fazenda, que encaminhara proposta de Projeto de Lei Complementar (PLP) sobre a matéria, tal lei autorizou a União a postergar o pagamento da dívida de entes federativos afetados por calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional por até três anos, além de reduzir a taxa de juros dos contratos de dívida dos referidos entes com a União. Além disso, estabeleceu que os valores equivalentes aos postergados em decorrência de eventos climáticos extremos deverão ser direcionados integralmente a ações de enfrentamento e de mitigação dos danos decorrentes da calamidade pública e de suas consequências sociais e econômicas, por meio de **fundo público específico** a ser criado no âmbito do ente federativo, vedada a aplicação em despesas correntes de caráter continuado. Até o presente momento, apenas do Rio Grande do Sul foi beneficiado por essa lei (BRASIL, 2024a). No âmbito estadual, destaca-se a criação do **Plano Rio Grande** (PRG), por meio da Lei nº 16.134, de 24 de maio de 2024, com o objetivo de coordenar

e implementar ações integradas de reconstrução, adaptação e fortalecimento da resiliência climática, promovendo o desenvolvimento econômico sustentável no estado (RIO GRANDE DO SUL, 2024b). Inspirado em boas práticas nacionais e internacionais de gestão de riscos e desastres, o PRG articula ações emergenciais e de reconstrução a partir de uma abordagem sistêmica e transversal. Seu escopo vai além da resposta imediata às enchentes de 2024, incorporando uma estratégia de longo prazo voltada à reconstrução resiliente e à adaptação do estado às mudanças climáticas.

Assim, a estrutura do PRG incorpora as iniciativas de resposta e restabelecimento implementadas no período emergencial (isto é, no imediato pós-desastre) e, sob o escopo da reconstrução, cinco eixos estruturantes: governança, diagnóstico, resiliência, preparação e recuperação. A Figura 1 ilustra a articulação entre tais dimensões à luz do ciclo de desastres, evidenciando o papel transversal da governança e da produção de diagnósticos atualizados na consolidação de políticas públicas mais eficazes e integradas.

Figura 1 – Articulação entre eixos do Plano Rio Grande (PRG)

Fonte: elaboração própria.

A estratégia dos cinco eixos estruturantes do Plano Rio Grande se concretiza por meio de uma carteira de projetos em constante atualização, alimentada por iniciativas de diferentes órgãos e entidades da administração pública. Esses projetos são organizados conforme os eixos do plano e abrangem desde ações emergenciais, como a reconstrução de moradias e infraestrutura viária, até medidas estruturantes de médio e longo prazo, como a implementação de sistemas de contenção de cheias, soluções baseadas na natureza (SBNs) e a modernização da capacidade de monitoramento e alerta. A Figura 2 ilustra a diversidade temática e setorial dessa carteira. A coordenação da execução é responsabilidade da Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG), criada pela Lei nº 16.136/2024 para articular e implementar as ações do PRG, isoladamente ou em conjunto com demais secretarias, conforme as deliberações do Comitê Gestor (RIO GRANDE DO SUL, 2024d).

Figura 2 – Principais projetos do Plano Rio Grande (PRG)

Fonte: elaboração própria.

A operacionalização do Plano Rio Grande foi regulamentada pelo Decreto nº 57.647, de 3 de junho de 2024, que estabelece as diretrizes para sua execução, monitoramento e revisão (RIO GRANDE DO SUL, 2024c). O decreto define a estrutura de governança responsável pela implementação do PRG, detalha as atribuições da SERG como órgão executivo e institui mecanismos de articulação com os demais entes federativos, bem como com a academia e a sociedade civil. Ao regulamentar a aplicação prática da lei que criou o PRG, o decreto confere segurança jurídica e institucional à estratégia estadual de reconstrução resiliente, articulando os eixos estruturantes com as instâncias necessárias para sua concretização. A Figura 3 ilustra as instâncias de governança do PRG e resume as atribuições de cada uma delas.

Figura 3 – Governança do Plano Rio Grande

Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul

Entre as instâncias de governança previstas, destaca-se a constituição do Comitê Gestor do PRG. Coordenado pelo governador, o Comitê Gestor é responsável pela articulação entre os poderes estadual, federal e municipal, pela definição das estratégias, análise de demandas e propostas e inclusão de novas

iniciativas no PRG. Em reuniões normalmente quinzenais, o Comitê Gestor acompanha o andamento dos projetos e decide sobre novas inclusões. A secretaria finalística responsável pelo projeto é, então, convidada a participar do processo para explicar eventuais dúvidas que Comitê possa ter. Deliberam-se, na sequência, a adequação da temática e do orçamento, a fonte de recursos (Funrigs, Tesouro do Estado etc.), assim como a inclusão do projeto ou sua retirada de pauta. O Funrigs – Fundo do Plano Rio Grande instituído pela Lei nº 16.134, de 24 de maio de 2024 – é o principal financiador do PRG. Os valores projetados correspondentes à postergação da dívida do RS com a União até maio de 2027 são da ordem de **R$ 14 bilhões** (RIO GRANDE DO SUL, 2024e).

O **Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática (CCARC)**[1] tem como missão fornecer subsídios técnicos e científicos que orientem as decisões estratégicas do PRG. Composto por 43 membros fixos com formação e experiência acadêmico-científica nas diferentes áreas de conhecimentos associadas à resiliência climática, atua de forma consultiva, promovendo diálogo entre o conhecimento acadêmico e a formulação de políticas públicas.[2] Suas reuniões e pareceres servem como base para decisões informadas no âmbito do Comitê Gestor.

Entre algumas das importantes sugestões do CCARC incorporadas pelos projetos do PRG esteve o ajuste das bandas dos três novos radares meteorológicos e a nota sobre dragagem de grandes rios. Neste último caso, pareceristas do Comitê alertaram para os riscos de impactos negativos e da baixa efetividade da dragagem como medida isolada de controle de cheias, ressaltando que intervenções dessa natureza devem ser precedidas por estudos técnicos aprofundados, como levantamentos batimétricos, modelagens hidrodinâmicas e análises comparativas com alternativas de mitigação de riscos. Destacou-se, também, que os procedimentos propostos originalmente tinham caráter específico e não se destinavam ao controle de inundações, devendo, portanto, ser tratados com clareza quanto aos seus objetivos e limitações. Tais observações contidas em pareceres emitidos pelo Comitê contribuíram para uma abordagem mais cautelosa e tecnicamente fundamentada nas decisões sobre intervenções em cursos d'água. Até o momento, oito desses documentos (pareceres e notas técnicas) foram elaborados.

Reuniões quinzenais são realizadas entre o CCARC e a SERG, nas quais novas demandas são repassadas ao CCARC e pontos de atenção são sinalizados por ele, assim como estratégias de comunicação e articulação são debatidas, com definição de agendamento de reuniões com outros órgãos para discussão de determinados projetos.

Além de elaborar pareceres técnicos e recomendar diretrizes de ação, os especialistas também têm participado de eventos, oficinas e debates públicos, fortalecendo a legitimidade e a transparência do processo decisório. Até março de 2025, o CCARC já havia realizado 181 ações como essas, destacando-se 117 reuniões ordinárias, extraordinárias e de trabalho e 46 interações com a sociedade, por meio da participação em eventos, entrevistas e visitas institucionais, entre outros (CCARC, 2025). Ao manter uma atuação contínua e articulada com as demais instâncias do PRG, o

1 O Comitê Científico nesses moldes foi uma inovação, ainda que a interlocução do Governo do Estado com acadêmicos e especialistas remonte à época da Covid, quando foi instituído o Comitê de Dados, que possuía GTs (saúde; atividade econômica; políticas sociais e educação; infraestrutura, logística e mobilidade; comunicação; e segurança) que geravam informações para a tomada de decisões em várias áreas, além do próprio Comitê Científico de Apoio ao Enfrentamento da Pandemia do Covid-19, que emitia pareceres e notas informativas, mas, ao contrário do CCARC, não analisava projetos de antemão, para fins de qualificação.

2 A Coordenação do CCARC é realizada pela Secretária Estadual de Inovação, Ciência e Tecnologia, Simone Stülp, e a Vice-Coordenação por Jorge Audy (PUCRS). Joel Goldenfum (UFRGS) encontra-se à frente da Secretaria-Executiva do CCARC, vinculada à Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia (SICT), sendo assessorado por Alexandra Passuello (UFRB) e Eliana Dienstmann. Os seguintes especialistas são membros fixos do Comitê: Ana Amelia Campos Toni (MMA); Ana Paula Rovedder (UFSM); André Jasper (Univates); Andréia Rosane de Moura Valim (Unisc); Benamy Turkienicz (UTG); Camila dos Santos Gonçalves (Unipampa); Carla Ten Caten (UFRGS); Carlos Eduardo Morelli Tucci (ABRHidro); Carlos Nobre (USP); Daniela Mueller de Lara (Sema); Délton Winter de Carvalho (Unisinos); Éder Henriqson (PUCRS); Elisa Helena Leão Fernandes (Furg); Fabiano Passuelo Hessel (PUCRS); Fernando Schnaid (UFRGS); Francilene Procópio Garcia (SBPC); Gerson Fauth (Unisinos); Ilma Simoni Brum da Silva (UFRGS); Jefferson Cardia Simões (UFRGS); Jerson Kelman (ANE); Joel Avruch Goldenfum (UFRGS); Jorge Audy (PUCRS); Jose Antonio Marengo Orsini (Cemaden); José Antônio Valle Antunes Jr. (Unisinos); Juliano R. Gimenez (UCS); Júlio Xandro Heck (IFRS); Lucia Campos Pellanda (UFCSPA); Luiz Carlos Pinto da Silva Filho (UFRGS); Marcelo Félix Alonso (UFPel); Marcelo Schneider (Inmet); Marcia Cristina Barbosa (UFRGS); Márcia dos Santos Ramos Berreta (Uergs); Márcia Pinheiro Margis (SBPC RS); Maria Fernanda Lemos (PUC RJ); Odir Antonio Dellagostin (Fapergs); Ronaldo Adriano Christofoletti (Unifesp); Ruben Olive (ABC); Santiago Uribe (Universidad de Antioquia); Simone Stülp (Sict); Tatiana Silva da Silva (UFRGS); Taneha Bacchin (TU Delft); Vagner Anabor (UFSM); Waldyr Stumpf Junior (Embrapa Clima). Mais informações encontram-se disponíveis em: <https://sict.rs.gov.br/comitecientifico>. Acesso em: 15 abr. 2025.

comitê se consolida como elo entre evidência científica e políticas públicas voltadas à resiliência climática.

O **Conselho do Plano Rio Grande**, por sua vez, foi concebido como um espaço ampliado de participação social e institucional. As 182 representações[3] de órgãos públicos, da sociedade civil e de pessoas atingidas pelas enchentes foram empossadas em junho de 2024. Seu papel é garantir que as decisões tomadas estejam conectadas com as necessidades da população. O Conselho, presidido pelo Vice-Governador, atua como instância propositiva e de monitoramento, recebendo e avaliando demandas, além de sugerir soluções em consonância com os eixos estruturantes do PRG.

Organizado em 13 câmaras temáticas, o Conselho permite uma abordagem segmentada e aprofundada dos diversos desafios enfrentados na reconstrução. Foram realizadas 19 reuniões de câmaras temáticas com a participação de cerca de 600 lideranças, que representam mais de 300 entidades de todas as regiões do estado. Essas câmaras, coordenadas por secretários estaduais e compostas por equipes técnicas e membros da sociedade, são responsáveis por analisar propostas, levantar possíveis resoluções e encaminhá-las ao Comitê Executivo. Este, por sua vez, define o destino das demandas – seja seu arquivamento, seja seu encaminhamento às secretarias competentes. O ciclo de trabalho se encerra com o monitoramento das respostas, fortalecendo a responsividade e o controle social sobre a execução do Plano.

Ao todo, até o momento, foram encaminhadas 161 demandas de reconstrução, sendo que dessas foram concluídas 61, 34 foram iniciadas e 66 foram direcionadas[4]. Entre os temas mais relevantes tratados, destacam-se: revitalização da malha ferroviária do Estado; bem-estar animal; e suporte humanitário e programas sociais para pessoas desabrigadas.

Várias dessas demandas são encaminhadas para a SERG a fim de verificar a possibilidade de serem atendidas por alguma política pública já existente no estado ou de serem atendidas dentro de algum novo projeto que as secretarias finalísticas possam criar.

Para que uma governança de riscos e desastres seja efetiva, é necessário que exista **segurança jurídica** para a implementação das ações e recursos para o financiamento dessas ações. A respeito disso, a Medida Provisória nº 1.221, publicada em maio de 2024, inovou ao flexibilizar as regras da Lei de Licitações (nº 14.133/2021) e permitir a dispensa de licitação na aquisição de bens e contratação de obras e serviços, inclusive de engenharia, em situações de calamidade pública decretada por ato do Poder Executivo federal ou do Chefe do Poder Executivo do Estado ou do Distrito Federal. Na prática, permite a aquisição mais ágil de bens e a contratação de obras e serviços voltados à resposta e recuperação diante de desastres, dispensando o processo licitatório uma vez comprovada a necessidade de pronto atendimento da situação de calamidade. Autoriza também a prorrogação de contratos vigentes, o pagamento antecipado de bens e serviços essenciais e a celebração de parcerias com organizações da sociedade civil com tramitação simplificada (BRASIL, 2024b).

Já havia, na história do país, alguma previsão de dispensa de licitação em caso de emergência ou calamidade pública nas seguintes leis: 1) antiga Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), que permitida a contratação direta por até 180 dias, limitada à necessidade do atendimento da situação emergencial, revogada em abril de 2023; 2) nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) que manteve a lógica da lei antiga; 3) Lei nº 13.979/2020, criada para enfrentar a emergência de saúde pública causada pela pandemia, autorizava dispensa de licitação para todas as contratações emergenciais relacionadas ao combate à Covid-19, revogada em 2022. Porém, a MP 1.221 e a

3 Especificamente, há 14 representantes de poderes, órgãos e municípios; seis representantes de federações/organizações; quatro representantes do Sistema S; quatro representantes do comércio/serviços; três da indústria; seis de conselhos profissionais; seis da logística; quatro da construção civil/infra; seis representantes financeiros/seguros; sete das universidades; dois de energia; sete de turismo; cinco de movimentos identitários; seis de inovação; cinco de agricultura; seis de trabalhadores; seis de cultura; dez de movimentos; dois dos hospitais; dois da educação; dois da imprensa; quatro de meio ambiente; dez ex-governadores (um faleceu); dez atingidos; cinco empresas atingidas, além de outros 25 convidados. A lista completa está disponível em: https://estado.rs.gov.br/upload/arquivos/202406/conselheiros-plano-rs-15jun-ok.pdf. Acesso em: 06/02/2025

4 A forma de participação social anteriormente existente no Rio Grande do Sul eram os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs): instâncias colegiadas criadas pela Lei Estadual nº 10.283/1994 e regulamentadas pelo Decreto nº 35.764/1994 para promover o desenvolvimento regional de forma participativa e descentralizada. Os COREDEs são formados por municípios de determinada região geográfica e objetivam integrar recursos e ações governamentais nas regiões, visando ao desenvolvimento harmônico e sustentável. Funcionam como fóruns de discussão, decisão e integração de políticas, ações, lideranças e recursos voltados à promoção do desenvolvimento regional, além de atuarem na organização da Consulta Popular, processo pelo qual a população define prioridades de investimentos regionais.

lei que a substituiu ampliaram e reforçaram as flexibilizações anteriores.

Para obras e serviços comuns, dispensou a elaboração de estudos técnicos preliminares; reduziu pela metade os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances; possibilitou contratos verbais de até R$ 100 mil quando a urgência não permite formalização imediata; e suspendeu a exigência de documentos relativos a regularidades fiscal e econômico-financeira em locais com poucos fornecedores.

Em setembro de 2024, a Lei nº 14.981/2024 substituiu a MP, mantendo as disposições anteriores e reforçando a necessidade de transparência: todos os contratos firmados sob essas condições precisam ser disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Outra inovação importantíssima para obras de alta complexidade, que dificilmente podem ser finalizadas no tempo de um mandato federal ou estadual, é o **Fundo de Apoio à Requalificação e Recuperação de Infraestruturas devido a Eventos Climáticos Extremos – FIERCE** com valor total de **R$6,5 bilhões**. Primeiramente, a Portaria Federal nº 710/2024 instituiu o **Conselho de Monitoramento das Ações e Obras para Reconstrução do Rio Grande do Sul** para articular a atuação dos órgãos do Poder Executivo Federal e Estadual nas ações e obras de reconstrução e de aumento da resiliência climática. Em seguida, foi autorizada a participação da União em **fundo privado criado pela Caixa Econômica Federal** (Medida Provisória nº 1.278/2024) e publicado o plano de aplicação de recursos (Resolução nº 01/2024 do Comitê Gestor do Fundo)[5], o qual contempla, entre outras ações, as intervenções propostas no Plano Metropolitano de Proteção Contra Cheias, que podem ser vistas na Tabela 1.

As intervenções dos diques, bacias de amortecimento e casas de bombas em Porto Alegre e Alvorada (Arroio Feijó)[6] respondem pela maior parte dos recursos (R$2,5 bilhões). Os diques na Bacia do Rio dos Sinos irão beneficiar Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, Nova Santa Rita, Rolante, Novo Hamburgo, Campo Bom, São Leopoldo, Igrejinha e Três Coroas custarão cerca de R$ 1,9 bilhão. Parte desses projetos estão finalizados ou em estágio final para a licitação de contratação de executores das obras. O prazo de execução até 15 de dezembro de 2031, podendo ser prorrogado.

Tabela 1 – Intervenções constantes na resolução nº 01/2024, por valor, municípios e proponente

Ações	Síntese de Intervenções	Municípios	Valor (R$)	Proponente PAC
Arroio Feijó (Porto Alegre e Alvorada)	Dique Principal: Rio Gravataí; Diques Internos: Arroio Santo Agostinho; Arroio Feijó; Arroio São João; Arroio Águas Belas; Bacias de amortecimento; Casas de Bombas.	Porto Alegre Alvorada	2.500.000.000,00	Metroplan
Bacia do Gravataí	Dique Porto Alegre - Vila Dique; Dique Porto Alegre - Sarandi Oeste; Dique Porto Alegre-Sarandi-Leste; Dique Cachoeirinha; Dique Gravataí e Proteção ambiental do banhado: Mini Barramentos para Recuperação do Banhado Grande	Porto Alegre, Alvorada, Viamão, Gravataí e Cachoeirinha	450.000.000,00	Metroplan
Eldorado do Sul	Estação de bombeamento de águas pluviais Galeria de águas pluviais Canais abertos Sistema de polderes - reservatório de amortecimento de cheias e equipamentos de mobilidade e lazer	Eldorado do Sul	531.000.000,00	Metroplan

5 Foi aprovado pela Resolução nº 1, de 13 de dezembro de 2024, publicada pela Casa Civil, contendo os projetos que serão apoiados pelo fundo.

6 Projeto básico e executivo, a atualização do anteprojeto será realizada com recursos do Funrigs.

Ações	Síntese de Intervenções	Municípios	Valor (R$)	Proponente PAC
Bacia do Rio dos Sinos	Sistema Dique/Polders Elevação de Diques Diques de Proteção Alternativas Estruturais	Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, Nova Santa Rita, Rolante, Novo Hamburgo, Campo Bom, São Leopoldo e Igrejinha	1.900.000.000,00	Metroplan
RM Porto Alegre	Melhorias nos sistemas de proteção - polders Galerias de águas pluviais Canais fechados Estação de bombeamento de águas pluviais Canais abertos	Porto Alegre	502.000.000,00	Pref. Porto Alegre (DMAE)
São Leopoldo	Casa de bombas nº 07 localizada no Polder V Redes de galerias auxiliares	São Leopoldo	69.300.000,00	Pref. São Leopoldo
Municípios da Bacia do Caí	Elaboração de projeto para obras de prevenção a desastres em municípios da bacia do Caí	Municípios da Bacia do Caí: Montenegro, São Sebastião do Caí, Harmonia e Pareci Novo e outros	14.500.000,00	Metroplan
Atividades Acessórias e complementares	Complementação e ajustes de Projetos Custeio do Fundo Outros custos relacionados aos projetos	-	533.200.000,00	
TOTAL			**R$ 6.500.000.000,00**	

Fonte: Plano de Aplicação de Recursos

Boa parte dessas obras remonta ao Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres Naturais de 2012, que previa investimentos em ações de prevenção e redução do tempo de resposta a eventos climáticos extremos. Historicamente, as obras complexas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) padeciam da incerteza de financiamento/ descontinuidade de repasses. Um sistema de proteção de cheias, por exemplo, necessita anteprojeto, projeto básico e executivo, antes de iniciar as obras em si. Os anteprojetos e projetos precisam ser licenciados e dependem de processos licitatórios. Os recursos eram programados para ser liberados a cada etapa, de modo que o gestor não tinha certeza sobre o cumprimento do cronograma financeiro. Por vezes, por falta de liberação orçamentária ou contingenciamento, os projetos acabavam sendo interrompidos devido à falta de financiamento. A criação de um fundo com o montante total dos recursos necessários, que só pode ser extinto por nova lei complementar, é uma inovação significativa em termos de financiamento dessas grandes obras.

A primeira reunião do conselho ocorreu em 28 de janeiro de 2025, quando foi apresentada a proposta do FIERCE, autorizado pela Medida Provisória nº 1.278, de 11 de dezembro de 2024.

4.2 DESAFIOS

O primeiro desafio foi elaborar e executar os projetos da reconstrução juntamente com as atividades rotineiras e essenciais das pastas com o quadro de **servidores** existentes. Por ocasião da constituição da SERG[7], foram criados em caráter emergencial e temporário 36 cargos. Alguns servidores foram cedidos de órgãos do governo federal para a Secretaria, e alguns foram trazidos de instituições não governamentais para a nova pasta, enquanto outros já faziam parte do quadro de servidores do estado, de modo que o aumento efetivo de servidores foi muito restrito.

A contratação emergencial de **servidores temporários**, conforme Lei nº 16.165/2024, essencial para atender às necessidades urgentes e garantir a continuidade das ações de reconstrução e a preparação para desafios futuros, levou à **admissão de 1.418**

7 Lei 16.136 de 3 de junho de 2024.

servidores selecionados [8] em 28 de março de 2025 - 1.314 analistas de políticas públicas e gestão governamental de diversas especialidades e 104 assistentes administrativos. Além desses, no dia 25 de março, o governo publicou, ainda, a nomeação de **212 servidores efetivos**, sendo 122 analistas de políticas públicas e gestão governamental e 90 analistas de planejamento e orçamento.

Como o processo de seleção foi gratuito, e devido à concorrência sempre existente com outros concursos e processos seletivos pelo país, é esperado que parte dos admitidos não apresente a documentação para tomarem posse nos seus respectivos cargos. Dessa forma, o número de nomeados não deve ser igual ao número de ingressantes no curto prazo.

Além disso, todas as essas pessoas que ingressaram no Governo do Estado em meados de abril e nos meses seguintes devem levar alguns meses para serem treinadas nas suas novas funções e passarem a desempenhar todas as atividades para as quais foram contratadas com a qualidade e velocidade necessárias. Durante esse período, os servidores que já estavam assumindo uma quantidade de trabalho acima do normal precisarão encontrar tempo para auxiliar os novos colegas. Consequentemente, as chefias imediatas serão ainda mais demandadas durante esse período.

Algumas áreas do estado tiveram um intenso aprendizado durante a pandemia, caso das questões diretamente relacionadas à saúde, mas também várias relacionadas às ações de assistência social. Neste último caso, endereços geocodificados do Cadastro Único e a expertise de desenhar programas com base nesse cadastro permitiram que várias ações para a população mais vulnerável fossem prontamente executadas, repassando recursos a famílias e pequenos negócios atingidos pelas enchentes.

Em outros casos, não havia **base sólida de informações**. Parte das estações de monitoramento hidrometeorológico, que já eram poucas, não estava operando antes do desastre, e outra parte foi destruída pelas enchentes. O próprio Governo do Estado não contava com modelo hidrodinâmico próprio, tendo se amparado grandemente nos modelos realizados pelo Instituto de Pesquisas Hidráulicas (IPH) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Além do diagnóstico e da manutenção das estações existentes, estão em fase de contratação 130 estações de monitoramento hidrológico na modalidade *nowcasting* para eventos críticos, de modo a não apenas qualificar a previsão e o monitoramento hidrológico realizado pelo Estado, mas também viabilizar um melhor monitoramento, acompanhamento e emissão de alertas por parte da Defesa Civil Estadual, mediante informações detalhadas coletadas em estações telemétricas de última geração. Para modelos hidrodinâmicos mais acurados, é necessário que se tenham levantamentos batimétricos e topográficos. A contratação da batimetria foi feita via credenciamento de empresas que escolheram entre os trechos determinados em quais gostariam de atuar. Não há registros de contratações dessa monta na história do RS. Essa atividade está em execução. O estado também já licitou os modelos hidrodinâmicos. Contar com todas essas informações permitirá que o Estado se prepare para desastre e responda a eles de forma mais ágil.

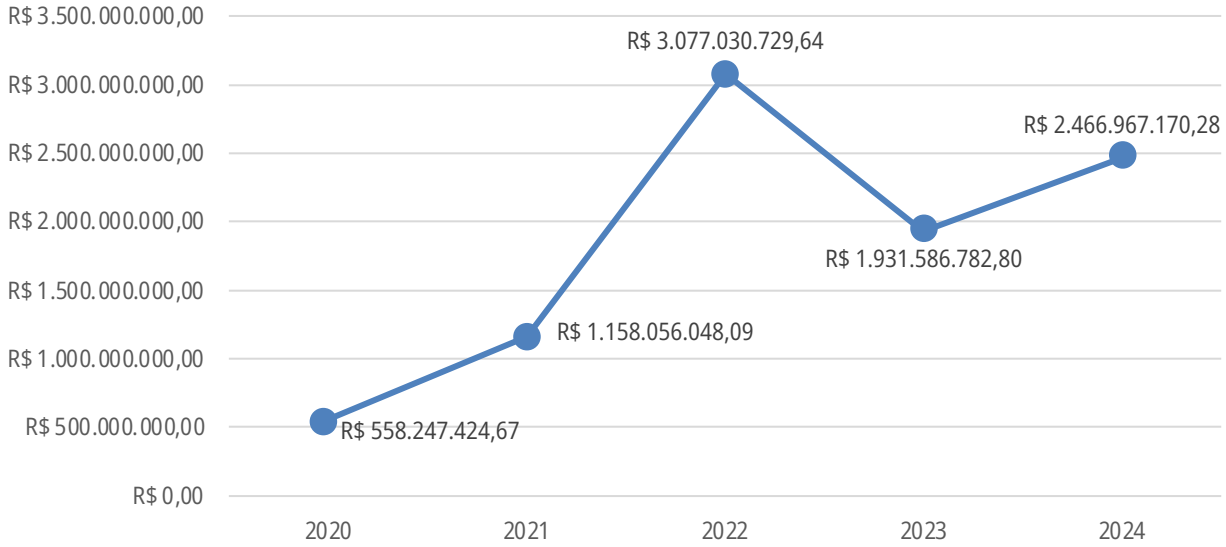
Outro aspecto que demanda atenção refere-se à necessária articulação entre os **tempos e movimentos próprios da produção científica** e as exigências de **celeridade e responsividade da gestão pública em contextos de emergência** e reconstrução. Composto por especialistas de referência em suas áreas atuando em caráter voluntário, o Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática agrega legitimidade técnica e qualifica a formulação de políticas baseadas em evidências. Contudo, a dinâmica colegiada e o rigor metodológico próprios do trabalho acadêmico-científico podem, em determinadas circunstâncias, tensionar prazos e ritmos da administração pública. Trata-se, portanto, de um desafio a ser continuamente observado, de modo a assegurar o diálogo e a integração efetivos entre ciência e política pública em contextos de alta complexidade como o do caso em questão.

Restrições financeiras recorrentes levam a uma **gestão de escassez**. De julho de 2015 a novembro de 2020, por exemplo, houve atrasos no pagamento de salário para o funcionalismo público. A maior parte dos projetos desenvolvidos pela administração era pequena em termos de produto contratado e de valores. No Portal da Transparência, consulta pelo grupo de despesa "investimento" e valores pagos do Poder

8 Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/governo-publica-admissao-de-servidores-temporarios>. Acesso em: 15 abr. 2025.

Executivo, desde o início da série (2020), mostra o quanto, mesmo com as contas sanadas, investimentos anuais muito acima de R$ 2 bilhões foram raros.

Gráfico 1– Despesas com investimento pagas pelo Poder Executivo do RS – 2020-2024



Fonte: Elaboração própria com base no Portal da Transparência – RS[9].

Com a constituição do Funrigs, o RS passou a ter recursos consideráveis para a reconstrução (média de quase R$ 5 bilhões por ano), frequentemente direcionados a áreas que não receberam parte significativa dos recursos anuais mencionados. A falta de projetos prontos e atualizados foi uma realidade difícil: os anteprojetos de proteção contra as cheias da Região Metropolitana de Porto Alegre (Bacias dos Sinos e do Gravataí, Arroio Feijó e Eldorado do Sul), por exemplo, foram iniciados em 2012 e, além de terem sido finalizados entre 2016 e 2017, com as enchentes de maio de 2024, todos precisam passar por atualizações, as quais não puderam ser realizadas em sua amplitude pelo próprio Governo do Estado, que não dispunha de alguns tipos específicos de profissionais fundamentais para tanto.

Também desdobramento dessa falta de recursos histórica recorrente na gestão do governo de estado, em alguns casos, sobretudo no âmbito das lideranças médias e mais técnicas, foi possível identificar o fenômeno chamado "apagão das canetas", no qual servidores públicos, gestores ou autoridades se recusam a tomar decisões, assinar documentos ou contratos por receio de responsabilização.

Embora a criação do FIERCE e seu Conselho seja uma inovação muito necessária, todo esse processo levou aproximadamente nove meses para começar a operar. Anteriormente, pela ausência de uma **instituição formalizada e deliberativa de interlocução** entre o governo federal e o governo estadual, projetos essenciais e similares foram sendo desenvolvidos por ambas as instâncias. Essa sobreposição reforçava a imprescindibilidade das contratações, mas, ao mesmo, por incertezas de parte a parte sobre a capacidade de efetiva contratação dos serviços, tempo e recursos humanos de ambas as instâncias foram utilizados de maneira redundante. Além disso, esses projetos não se encontram descritos nominalmente entre os projetos do Fundo.

Segundo Lotta e Favareto (2016), considerando a experiência de grandes obras no PAC, que envolvem vários atores, para evitar que haja sobreposição intersetorial, intergovernamental e com forças e interesses sociais locais, é necessária coordenação: 1) intragovernamental – que realize as funções que a SERG tem realizado, 2) federativa – que passou a existir, porém apenas tardiamente e para uma quantidade restrita de projetos; e 3) melhores relações com o território – onde estão localizados os voluntários que podem atuar

9 Disponível em: https://www.transparencia.rs.gov.br/despesas-do-estado/despesas-do-estado-relatorio-detalhado/dados/. Acesso em: 12 abr 2025.

em situações de calamidade e emergência e também na reconstrução, porém, que necessitam uma coordenação que não é realizada com sucesso pelos três níveis de governo de maneira geral.

4.3 APRENDIZADOS

Em situação de pós-desastre é normal que inovações que possam trazer maior velocidade de entrega para bens e serviços que são estratégicos ou prioritários para a população sejam experimentadas. Entretanto, essas novas formas de execução necessitam aprendizado e trabalho para sua viabilização. Por exemplo, é interessante contar com recursos privados apoiando projetos estratégicos do Estado, porém, pode ser o caso de tais apoiadores terem políticas de *compliance* que podem acabar levando até mais tempo que os trâmites burocráticos regulares.

É bastante pouco provável que os recursos financeiros e de pessoal para lidar com a reconstrução e preparação pós-desastres estejam disponíveis em períodos de normalidade. Para dar a resposta mais rápida possível, é importante construir um protocolo de contratação de servidores temporários de modo que eles possam ser prontamente incorporados.

Da mesma forma, é necessário que rapidamente seja composta e posta para funcionar uma instância de governança que contenha representações do governo federal e dos municípios – somar esforços e evitar sobreposição de atividades em um momento em que há tanto para fazer e poucos recursos humanos para contar é muito importante.

Além disso, é essencial que algum funcionário do estado seja permanentemente responsável pela coordenação do voluntariado e que possa coordenar a ação dessas organizações na resposta aos desastres para que atuem com segurança e onde sejam mais necessárias, isto porque, para as primeiras respostas, de qualquer forma, não se contará com servidores extras, e esse é um momento no qual a população se encontra amplamente sensibilizada e pode dar sua melhor contribuição. Uma delegação do Rio Grande do Sul, composta por membros de Executivo (administração direta[10] e indireta), do Legislativo, do Ministério Público e de voluntários, pode conferir em meados de abril de 2025, por ocasião das inundações no Kentucky, o funcionamento do Gabinete Integrado de Gestão de Desastres em operação, no qual ocorreu a atualização de cada departamento de governo federal, estadual e local sobre as suas ações, assim como do funcionário responsável pelos voluntários, e a coordenação das ações. Se o RS contasse com essa integração de ações de todos os níveis de governo e sociedade civil logo no começo de maio de 2024, o trabalho realizado poderia ter alcançado um impacto muito maior.

5. CONCLUSÃO

A experiência do Rio Grande do Sul após os eventos climáticos extremos de abril-maio de 2024 demonstra que, mesmo diante de um desastre de proporções inéditas, é possível construir respostas públicas inovadoras, com capacidade de coordenação e planejamento voltado ao longo prazo. A criação do Plano Rio Grande (PRG), da Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG) e de um arcabouço legal e institucional inovador em âmbitos federal e estadual representa uma inflexão importante na forma como governos subnacionais podem enfrentar desastres, não apenas como eventos isolados, mas como realidade incontornável em um contexto de emergência climática. Ao estruturar sua resposta em cinco eixos interdependentes – governança, diagnóstico, preparação, resiliência e recuperação –, o Governo do Estado do RS sinaliza o reconhecimento da complexidade do ciclo de desastres e da necessidade de abordagens integradas e contínuas.

A institucionalização de novas instâncias de governança, como o Comitê Gestor do PRG, o Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática (CCARC) e o Conselho do PRG, criou canais regulares de deliberação técnico-científica, articulação política e participação social. Somados a inovações normativas em âmbito federal (como a Lei Complementar nº 206 e a Lei nº 14.981/2024), esses arranjos possibilitaram maior agilidade na implementação de projetos e na alocação de recursos cruciais para a reconstrução resiliente. Ainda assim, a execução dessas medidas trouxe à tona uma série de desafios significativos, a exemplo de lacunas de pessoal, sobrecarga administrativa e a necessidade de haver canais de articulação intergovernamental permanente para evitar dispersão de esforços e garantir continuidade às ações.

10 Com a participação de uma das autoras desse artigo.

A resposta à catástrofe que deixou 84% dos municípios gaúchos em situação de calamidade e emergência evidencia-se como caso relevante para a preparação de outros estados ao enfrentamento de eventos climáticos extremos. Ao reunir em uma política pública estruturada mecanismos de resposta rápida, planejamento estratégico, base normativa e financiamento dedicado, a experiência gaúcha oferece uma base concreta para a construção de um modelo federativo mais robusto e preparado para enfrentar os desafios trazidos pelas mudanças climáticas. Elementos como a criação de um fundo específico de recursos para a reconstrução, a articulação entre conhecimento técnico-científico e políticas públicas, a governança multinível e a delimitação de responsabilidades entre entes e órgãos públicos podem ser incorporados a estruturas permanentes de gestão de riscos e desastres em nível nacional e subnacional.

A principal contribuição deste artigo está, portanto, em demonstrar como um cenário de crise profunda pode ser convertido em vetor de transformação institucional e aprimoramento de políticas públicas. A sistematização do caso gaúcho mostra que, embora o desastre tenha imposto condições extraordinárias de atuação, o cenário dele decorrente abriu oportunidades para o desenho de soluções duradouras e replicáveis. Em um país amplamente exposto a ameaças hidrológicas, geológicas e climatológicas, que se manifestam cada vez mais como desastres de grandes proporções, a construção da resiliência climática se impõe como prioridade estratégica. A recorrência e a intensificação desses eventos evidenciam as limitações dos modelos reativos e fragmentados de gestão de riscos, exigindo abordagens estruturadas, articuladas e de longo prazo. Mais do que uma resposta emergencial a uma tragédia histórica, o Plano Rio Grande inaugura um modelo de governança climática estadual que pode inspirar outros entes federativos na construção de políticas permanentes para enfrentamento dos crescentes riscos associados às mudanças do clima no Brasil.

6. Referências

1. BRASIL. Lei Complementar nº 206, de 16 de maio de 2024. Autoriza a União a postergar o pagamento da dívida de entes federativos afetados por calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, mediante proposta do Poder Executivo federal, e a reduzir a taxa de juros dos contratos de dívida dos referidos entes com a União; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília - DF, ano 162, nº 95, p. 1, 17 maio 2024a. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LCP&numero=206&ano=2024&ato=38fITVq1ENZpWTc9a>. Acesso em: 14 abr. 2025.
2. BRASIL. Lei nº 14.981, de 20 de setembro de 2024. Dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de obras e de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 162, nº 184, p. 2, 23 set. 2024b.
3. CCARC. Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática. Boletim Informativo CCARC. Número 2 - Março de 2025. Porto Alegre: CCAR, 2025. Disponível em: <https://sict.rs.gov.br/upload/arquivos/202503/11144654-boletim-informativo-ccarc-numero-2-mar-25.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.
4. COLLISCHONN, Walter et al. The exceptional hydrological disaster of April-May 2024 in southern Brazil. Revista Brasileira de Recursos Hídricos, v. 30, e1, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbrh/a/pZSKfKmv5dmyBWZRhpLv5zF/>. Acesso em: 8 abr. 2025.
5. FAN, Fernando M. et al. A cheia de 2024 no Rio Grande do Sul. In: FERRER, João; DANÉRIS, Marcelo; MARQUES, Pedro R. (Orgs.). RS: Resiliência & Sustentabilidade. Reflexões para a Reconstrução do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Libretos, 2025. p. 47-64. Disponível em: <https://portal.fespsp.org.br/store/file_source/FESPSP/Documentos/RS/reflexao.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2025.

6. LOTTA, Gabriela. FAVARETO, Arilson. Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: Uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração de Crescimento. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
7. RIO GRANDE DO SUL. Decreto Nº 57.647, de 3 de junho de 2024. Regulamenta o Plano Rio Grande e institui o respectivo Comitê Gestor, Conselho e Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática, do Rio Grande do Sul nos anos de 2023 e 2024, bem como dispõe sobre o Fundo do Plano Rio Grande (Funrigs). Diário Oficial do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 5 de junho de 2024c.
8. RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 16.136, de 3 de junho de 2024. Altera a Lei nº 15.934, de 1º de janeiro de 2023, que dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Diário Oficial do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 3 de junho de 2024d.
9. RIO GRANDE DO SUL. Lei Nº 16.134, de 24 de maio de 2024. Institui o Plano Rio Grande, Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul, cria o Fundo do Plano Rio Grande - FUNRIGS - e dá outras providências. Diário Oficial do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 24 de maio de 2024b.
10. RIO GRANDE DO SUL. Plano Rio Grande. Plano de Investimentos – Versão 02 – 16 de setembro de 2024. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2024e. Disponível em: <https://admin.planoriogrande.rs.gov.br/upload/arquivos/202410/18144935-20240912-serg-plano-investimentos-lc-206-rev-07-com--anexo.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.
11. RIO GRANDE DO SUL. Situação nos municípios. SOS Enchentes RS. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2024a. Disponível em: <https://sosenchentes.rs.gov.br/situacao-nos-municipios>. Acesso em: 7 abr. 2025.
12. SUÁREZ, Ginés; BELLO, Omar; CAMPBELL, Jack. Avaliação dos efeitos e impactos das inundações no Rio Grande do Sul. WASHINGTON, D. C.: BID/CEPAL/Banco Mundial, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.18235/0013254>. Acesso em: 8 abr. 2025.
13. TEIXEIRA, Gibran et al. Avaliação dos impactos das enchentes de maio de 2024 em variáveis econômicas e sociais dos municípios do RS afetados pela mancha de inundação. In: FERRER, João; DANÉRIS, Marcelo; MARQUES, Pedro R. (Orgs.). RS: Resiliência & Sustentabilidade. Reflexões para a Reconstrução do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Libretos, 2025. p. 65-88. Disponível em: <https://portal.fespsp.org.br/store/file_source/FESPSP/Documentos/RS/reflexao.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2025.
14. WWA. World Weather Attribution. Climate change, El Niño and infrastructure failures behind massive floods in southern Brazil. 3 jun. 2024. Disponível em: <https://www.worldweatherattribution.org/climate--change-made-the-floods-in-southern-brazil-twice-as-likely/>. Acesso em: 8 abr. 2025.
15. YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Governança orçamentária e financiamento de políticas públicas: desigualdades alocativas estaduais na educação

• **Yasmin de Sousa Pinheiro**
Universidade de São Paulo (USP), Brasil
E-mail: yasmin.pinheiro@alumni.usp.br

Resumo

O orçamento público reflete os conflitos distributivos inerentes à elaboração e implementação de políticas públicas, especialmente em um contexto federativo como o brasileiro, marcado por desigualdades arrecadatórias entre os entes federativos. Essas disparidades tornam a governança orçamentária – as regras formais e informais, a multiplicidade de atores relevantes e os níveis decisórios envolvidos nas escolhas alocativas – um elemento central para a redução de desigualdades no financiamento de políticas sociais, como a educação. Este estudo tem como objetivo analisar como a governança orçamentária estadual influencia a redução ou ampliação das desigualdades alocativas no financiamento da educação. A metodologia combina a análise quantitativa e qualitativa de instrumentos orçamentários estaduais, entre 2016 e 2023. Os dados orçamentários, provenientes do Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro), SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação) e Lei de Acesso à Informação (LAI), evidenciam a desigualdade orçamentária-financeira na educação, a partir da observação do comportamento das receitas e despesas ao longo dos anos analisados. A análise qualitativa baseia-se na revisão de legislações orçamentárias pertinentes à educação e documentos oficiais dos entes. Os resultados indicam que, embora alguns estados tenham aumentado sua arrecadação no pós-pandemia, a conversão dessas receitas em investimentos educacionais permanece desigual. Há diferenças significativas nos percentuais de comprometimento orçamentário, nos níveis de execução financeira e no gasto médio por aluno. Essas disparidades evidenciam desafios para a equidade na educação e sugerem a necessidade de ajustes no modelo de governança orçamentária para evitar que mudanças recentes no federalismo fiscal aprofundem desigualdades preexistentes, mas sim, combatam disparidades no financiamento de políticas sociais.

Palavras-chave: Governança Orçamentária; Educação; Equidade; Estados

1. INTRODUÇÃO

O orçamento público é, por excelência, um instrumento que se materializa na arena política: sua elaboração, negociação e implementação estão impregnadas de disputas distributivas, expressando os limites e possibilidades da ação estatal frente às desigualdades estruturais (Peres, 2018). No caso brasileiro, essa dinâmica é especialmente complexa quando analisada sob o prisma do federalismo, cuja configuração assimétrica contribui para disparidades significativas entre os entes federativos, inclusive no campo do financiamento da educação.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o modelo de financiamento educacional

brasileiro passou a operar com base em três pilares fundamentais: a vinculação de receitas para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), o federalismo educacional com atribuição de responsabilidades por níveis de governo, e a política de fundos contábeis redistributivos (Fundef e, posteriormente, Fundeb). Embora esses mecanismos tenham representado avanços importantes na ampliação do acesso e na equalização parcial de recursos, permanecem evidentes os desafios quanto à equidade na alocação e execução dos recursos vinculados à educação.

Autores como Peres (2007; 2016), Pinto (2007; 2018) e Farenzena (2012) já apontavam que a mera existência de regras formais e vinculações constitucionais não garante, por si só, a realização plena do direito à educação. Embora os instrumentos orçamentários tenham um arcabouço legal para sua execução, Peres (2016) considera também a dimensão política do orçamento público, uma vez que, tanto o entendimento da estrutura normativa para o financiamento da educação quanto a análise histórica da estruturação da área – incluindo as principais políticas, atores e interesses envolvidos –, constituem elementos centrais para a compreensão dos limites e possibilidades para a efetivação da política pública. Nesse sentido, o conceito de governança auxilia na compreensão mais aprofundada da alocação de recursos em educação.

Parte da literatura sobre governança orçamentária (Davis; Dempster; Wildavsky, 1966; Peres, 2018) destaca que o orçamento não é um instrumento meramente técnico, mas um artefato institucional moldado por regras formais (macroinstitucionais) e informais (microinstitucionais), que envolvem múltiplos atores, arenas e temporalidades. A governança orçamentária abrange, assim, tanto o arcabouço legal (como a vinculação de recursos, as classificações econômicas e funcionais da despesa) quanto os pactos políticos e estratégias de acomodação do conflito distributivo entre áreas e setores. Nesse sentido, Couto e Cardoso Jr. (2018) argumentam que não há um modelo formatado para a governança orçamentária: ela se traduz em instituições, com regras formais e informais, que reproduzem equilíbrios de forças entre atores com objetivos distintos no processo alocativo e de implementação das políticas públicas. A trajetória das instituições marca lugares de conflito e cooperação, em uma dinâmica em que as posições dos atores em cada rodada do jogo vão definindo as estratégias para os novos embates.

Este artigo busca analisar como a governança orçamentária estadual tem operado na efetivação (ou não) do financiamento da educação, tomando como base a execução orçamentária dos estados brasileiros entre 2016 e 2023. A proposta parte do reconhecimento de que as desigualdades no financiamento da educação se expressam tanto nas receitas disponíveis quanto nas escolhas de alocação, nos níveis de execução e na capacidade institucional dos entes subnacionais.

Para compreender essas dinâmicas, o artigo mobiliza dados quantitativos e qualitativos sobre as receitas, despesas e execução orçamentária dos 26 estados e do Distrito Federal. Foram utilizados dados do Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro), do SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação) e informações obtidas via Lei de Acesso à Informação. A análise empírica contempla indicadores como o gasto empenhado por aluno da rede estadual, a proporção de despesas com capital e corrente, a execução por subfunções da função educação e o gasto potencial considerado as matrículas estaduais.

Ao articular esses elementos, busca-se responder: em que medida os estados brasileiros têm priorizado a educação em suas execuções orçamentárias? Quais fatores explicam os contrastes entre entes com capacidades fiscais semelhantes, mas desempenhos distintos? E como a governança orçamentária – entendida como arranjo institucional que regula e organiza as decisões sobre alocação de recursos – contribui para ampliar ou mitigar desigualdades alocativas na educação?

Na dimensão vertical da governança, a União pode estabelecer padrões mínimos para reduzir as desigualdades entre as diversas regiões, por meio da redistribuição de recursos entre entes mais pobres e determinação de diretrizes nacionais, sendo que qualquer mudança nesse sentido envolve graus de coordenação, cooperação e colaboração federativa (SEGATTO; ABRUCIO, 2018). Contudo, nem sempre os entes federativos reproduzem integralmente as normativas nacionais, visto que há certo grau de adaptação aos contextos regionais e políticos. No registro da execução orçamentária, por exemplo, observa-se uma falta de padronização contábil que pode trazer dificuldades no alcance de objetivos nacionais das

políticas e educação. Em estudo sobre divergências no registro das despesas em educação nos Estados, Peres, Pereira e Capuchinho (2021), verificam que há uma incompatibilidade dos dados declarados ao SIOPE comparados aos dos orçamentos estaduais, no sentido de que se explicita a realização de ajustes pelos entes durante a fase de prestação de contas ao sistema nacional para se enquadrar no formato solicitado, despertando desconfiança quanto à fidedignidade de seus dados e impossibilitando a análise comparativa do gasto entre as unidades federativas.

Para Davis, Dempster e Wildavsky (1966), a elaboração do orçamento é incremental, não abrangente – em vez disso, se baseia no orçamento do ano passado, com especial atenção dada a uma restrita margem de aumentos ou diminuições. Funções e responsabilidades separadas e personificadas em uma forma institucionalizada permite aos guardiões e gastadores reduzirem a complexidade inerente aos cálculos do orçamento, à medida que se realiza análises incrementais. Assim, as atividades desempenhadas pelas diferentes frentes se encaixam umas nas outras e estabelecem padrões de expectativas mútuas, o que reduz acentuadamente a carga de cálculo para os participantes do orçamento (Davis; Dempster; Wildasky, 1966). Como resultado, ano após ano, uma infinidade de decisões orçamentárias individuais e incrementais podem ser convertidas em um orçamento global anual (Good, 2011).

Diante da complexidade do arranjo institucional, torna-se necessário compreender como se dá a interface entre os regimes fiscal e orçamentário e os resultados das políticas públicas, especialmente em contextos marcados por reformas recentes. A literatura analisada aponta que a governança orçamentária opera como uma engrenagem decisiva entre regras formais e práticas cotidianas de alocação – e que é nesse entrelaçamento que se produzem desigualdades ou avanços na efetivação de direitos.

Contudo, observa-se uma lacuna de pesquisa considerando as inflexões recentes ocorridas no cenário brasileiro, inclusive elencando projeções para os próximos anos. No âmbito fiscal, importantes mudanças nas organizações, nas normas e nas práticas orçamentárias podem evidenciar, por exemplo, que o regime de governança orçamentária vigente até então se tornou instável, possivelmente dando início a transição para um novo tipo de regime (Barcelos; Couto; Calmon, 2022). A escolha do recorte temporal se justifica pela sobreposição de eventos e mudanças significativas no cenário institucional e fiscal: a Emenda Constitucional n. 95/2016 (Teto de Gastos), a pandemia de COVID-19, a aprovação do novo Fundeb (Emenda Constitucional n. 108/2020) e o novo arcabouço fiscal (LC 200/2023). Essas inflexões impactaram diretamente os fluxos de arrecadação e a capacidade de resposta dos estados, revelando, sob diferentes conjunturas, os limites e as possibilidades da política educacional como prioridade orçamentária.

A priori, a Emenda do "Teto de Gastos", responsável por estabelecer um limite para o crescimento das despesas primárias, promoveu um novo regime em consolidação no Brasil, marcado pelo fortalecimento do papel do Legislativo e dos órgãos de controle, além do desequilíbrio favorável a elementos fiscais da sustentabilidade de tal regime fiscal e de governança orçamentária (Barcelos; Couto; Calmon, 2022). Tal momento também propiciou a fragilidade dos mecanismos de cooperação governamental e reforçou a diminuição da atuação estatal (Barcelos; Couto; Calmon, 2022), de modo que seus efeitos permanecem objeto de estudo para as políticas públicas.

Períodos de crise, no geral, evidenciam desigualdades sociais existentes – e não foi diferente em 2020. Com a pandemia da COVID-19, iniciaram-se crises em diferentes âmbitos: sanitário, econômico, fiscal e social, impactando também a educação básica (Pereira; Pinheiro; Peres, 2023). Enquanto os impostos que compõem o financiamento educacional, sendo eles majoritariamente estaduais, incidem sobre produção e consumo, estes são dependentes da atividade econômica e capacidade tributária dos entes e, portanto, as condições para a garantia do direito à educação são atreladas capacidade fiscal da localidade dos alunos (Alves et al., 2020). Contudo, a queda na arrecadação não ocorreu na magnitude esperada, embora os gastos com a função Educação reduziram em relação a 2019 (Pereira; Pinheiro; Peres, 2023). Com isso, as relações intergovernamentais enfraquecidas e a falta de protagonismo da União no combate à COVID-19 resultaram em uma descoordenação intergovernamental – e em contrapartida, as relações horizontais entre governos subnacionais foram fortalecidas ao serem centrais no preenchimento das lacunas deixadas pelo governo federal no enfrentamento da crise sanitária (Santos, 2022). Os impactos da pandemia, desta forma, são

reverberados até os dias de hoje, sobretudo pelo legado de ausência de diretriz educacional nacional na perspectiva federativa.

Apesar do cenário de crise, ainda em 2020, uma importante conquista para a educação básica foi alcançada: a aprovação da Emenda Constitucional 108/2020 do Novo Fundeb. Há um amplo consenso na literatura quanto à importância do Fundeb como um mecanismo de financiamento eficaz na redução das disparidades educacionais no país: municípios e estados passaram a ter um maior valor gasto por aluno, e as diferenças de valor entre as redes diminuíram (Peres et al., 2020). A inovação mais importante da normativa foi sua constitucionalização, de modo a obter maior segurança jurídica na manutenção da política de fundos, viabilizando a oportunidade de um planejamento efetivo dos gastos educacionais com perenidade (Morais, 2022). Além disso, também houve mudanças na ampliação da complementação da União – de 10% a 23% até 2026 –, e as regras de distribuição a partir de um modelo híbrido de complementação, que considera na divisão de recursos o favorecimento das redes de menor valor aluno/ano e incentiva a melhoria do desempenho das diferentes redes (Peres et al., 2020).

A autonomia tributária de cada ente da federação torna desafiador lidar com a significativa disparidade nas receitas, as quais são influenciadas tanto pela independência dos governos locais quanto por fatores estruturais e conjunturais. Na cesta de impostos do fundo, os impostos estaduais são majoritários, relacionados sobretudo à produção e ao consumo, portanto, sensíveis à atividade econômica e sujeitos a flutuações em tempos de crise, afetando diretamente a disponibilidade de recursos para a educação (Peres et al., 2020).

Em 2023, foi aprovado o Novo Arcabouço Fiscal, um mecanismo de controle da dívida que substitui o Teto de Gastos por um regime fiscal sustentável focado no equilíbrio entre receitas e despesas. Diferentemente do Teto de Gastos, que limitava os gastos a um valor fixo, o Novo Arcabouço estabelece uma meta flexível para o resultado primário (receita menos despesas), permitindo maior gasto quando a meta é atingida. Essa flexibilidade visa garantir a prestação de serviços públicos essenciais mantendo a responsabilidade fiscal.

Desta forma, evidencia-se que o cenário de novas normativas impactam diretamente ou indiretamente a política educacional e seu financiamento na ótica federativa. Especificamente no campo da educação, há uma gama de estudos que analisam o federalismo (Arretche 2002; Arretche 2003; Rodden, 2005; Abrucio, 2005, Arretche, 2010; Franzese; Abrucio, 2009), o próprio regime de colaboração e a coordenação federativa na educação (Abrucio, 2010; Segatto, 2015; Segatto; Abrucio, 2016) e seu financiamento (Peres, 2007; Martins, 2010; Castro, 2010; Peres, 2016; Farenzena, 2013; Pinto, 2018). Porém, as recentes mudanças requerem uma análise aprofundada da temática, sobretudo à luz do combate às desigualdades, dimensão ainda pouco abordada na literatura.

O artigo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. A próxima seção apresenta os objetivos da pesquisa e sua justificativa. Em seguida, discute-se a literatura sobre governança orçamentária e financiamento da educação no contexto federativo. A quarta seção detalha os procedimentos metodológicos e as fontes de dados utilizadas. Na quinta seção, são apresentados e discutidos os resultados empíricos, com base em indicadores construídos para medir desigualdades alocativas e padrões de execução. Por fim, a conclusão retoma os principais achados e aponta implicações para o debate sobre equidade e governança fiscal no Brasil.

2. OBJETIVOS

Este artigo objetiva analisar como a governança orçamentária estadual influencia a redução ou a ampliação das desigualdades alocativas no financiamento da educação no Brasil, com base na trajetória da execução orçamentária dos estados entre 2016 e 2023. Mais especificamente, pretende: mapear os padrões de arrecadação e empenho educacional nos entes federativos; identificar desigualdades na conversão de receitas em investimentos em educação; examinar o peso das classificações orçamentárias (econômica e funcional) nas estratégias estaduais de financiamento.

3. METODOLOGIA

A partir da pergunta de partida deste projeto, busca-se compreender como a governança orçamentária estadual influencia a redução ou ampliação das desigualdades alocativas no financiamento da educação nos entes estaduais brasileiros.

Com base nas informações disponíveis no Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro), SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação) e Lei de Acesso à Informação (LAI), foram coletadas informações detalhadas sobre suas despesas e receitas em planilhas segregadas anualmente contendo uma série de classificações orçamentárias. Dessa forma, para cada unidade de observação do banco de dados, são evidenciadas características dessas variáveis que podem contribuir para operacionalização de conceitos imensuráveis (Lima, 2016), como o da desigualdade orçamentária-financeira na educação, a partir da observação do orçamento público e seu comportamento ao longo dos anos analisados. Além disso, também foram utilizadas informações do Censo Escolar disponibilizado pelo Inep/MEC.

O recorte temporal de análise, abrangendo diferentes gestões estaduais e federais entre 2016 e 2023, justifica-se não apenas pela disponibilidade de dados consolidados acerca das receitas e despesas, mas também, para compreensão deste período que marca importantes mudanças na estrutura de governança orçamentária do Brasil. Os impactos do Regime Fiscal aprovado em 2016 sobre o Estado de Bem-Estar Social brasileiro não apenas enfraqueceram a capacidade do governo de prover serviços essenciais, como saúde e educação, mas também, aprofundaram as desigualdades sociais estruturais (Toledo; Santos Júnior, 2019; Fernandes; Bassi; Rolim, 2022). Como Pierson (2001) argumenta, em contextos de pressões fiscais intensas, as políticas de austeridade desafiam frequentemente as capacidades do *welfare state*, aumentando as desigualdades sociais. Esse é o contexto que a Emenda nº 95/2016 encontrou, marcado por crises econômicas e institucionais, intensificando os desafios enfrentados pelo Brasil (Rossi; Dweck, 2016).

A pesquisa, portanto, se pauta por um objetivo exploratório que, segundo Gerherdt e Silveira (2009), consiste em apresentar problemas de modo mais familiar, possibilitando, assim, ponderar vias para resolução de modo prático. Gil (2002) complementa essa ideia atribuindo que, por um estudo ser exploratório, é possível formular mais reflexões e buscar novos entendimentos sobre questões já discutidas.

Além disso, espera-se que os resultados deste trabalho possam gerar insumos que permitam posteriormente estabelecer relações aprofundadas entre o nível de coordenação entre União, Estados e municípios e seus efeitos nos resultados da política educacional.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

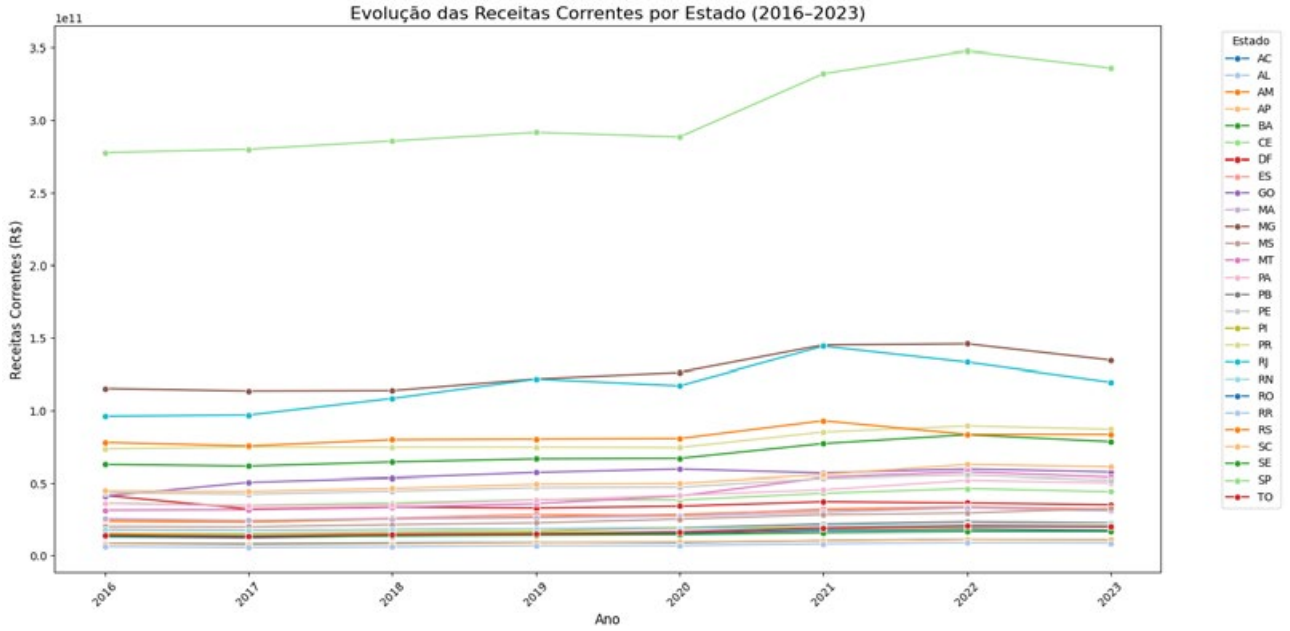
No orçamento público brasileiro, a classificação institucional, funcional e programática permite aprofundar a compreensão sobre o que significa uma determinada despesa: quem é o responsável por fazer, em que áreas de despesa a ação governamental será realizada, o que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa e qual o efeito econômico da realização da despesa (Manual Técnico do Orçamento, 2024). Esta seção aprofundará a análise da execução orçamentária a partir de classificações da despesa e receita, permitindo assim adentrar a camada microinstitucional da governança orçamentária, conforme proposto por Peres (2018).

Trajetória da Execução Orçamentária: níveis estaduais de arrecadação (2016-2023)

A implementação do financiamento da educação está intrinsecamente ligada à arrecadação de impostos pelos entes federados, dado que os recursos educacionais são constitucionalmente vinculados a percentuais mínimos das receitas (Art. 212, CF/88). Nesse sentido, a análise das receitas correntes – que englobam tributos próprios, transferências obrigatórias e receitas patrimoniais – é fundamental, pois reflete a capacidade fiscal permanente para sustentar políticas públicas. Schick (1976; 1983) argumenta que níveis de escassez fiscal amplificam conflitos distributivos, de modo que frustração de arrecadação em períodos recessivos tende a gerar *decrementalismo* – cortes marginais e graduais, sem revisões orçamentárias profundas –, comprometendo a execução de políticas vinculadas. Compreender a trajetória das receitas correntes é essencial para avaliar a governança orçamentária da educação em contextos de assimetria federativa e restrição fiscal.

O gráfico a seguir apresenta a arrecadação em Receitas Correntes dos entes estaduais.

G'r'áfico 1 – Evolução das Receitas Correntes por Estado (2016-2023)



Fonte: Elaboração própria a partir do Siconfi. Valores em milhões, corrigidos pelo IPCA acumulado de 12/2023.

A análise da evolução das receitas correntes estaduais (2016-2023) revela padrões heterogêneos, mas com predominância de trajetórias ascendentes, embora condicionadas por mudanças institucionais recentes. A maioria dos entes apresenta uma trajetória crescente nas receitas correntes ao longo do período. Destaque para São Paulo, que mantém receitas muito acima dos demais e com crescimento contínuo, especialmente acentuado a partir de 2021. Minas Gerais e Rio de Janeiro também apresentam níveis significativos, embora o último demonstre queda de arrecadação desde 2021.

Conforme destacado no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais para o ano de 2023 (Secretaria do Tesouro Nacional, 2024), a promulgação das Leis Complementares 192 e 194/2022 – que alteraram a tributação de combustíveis e limitaram alíquotas do ICMS – impactou negativamente a arrecadação própria de vários estados, agravando a dependência de transferências constitucionais, estas últimas em queda inédita desde 2010. Nesse contexto, São Paulo destaca-se não apenas pelo volume superior de receitas, mas também pela resiliência fiscal, com crescimento contínuo (especialmente pós-2021), refletindo sua capacidade de compensar perdas tributárias via base econômica diversificada. Minas Gerais e Rio de Janeiro, embora mantenham níveis relevantes, ilustram contrastes: o primeiro apresenta estabilidade relativa, enquanto o segundo registra queda progressiva desde 2021, possivelmente amplificada pela redução das transferências e pela inflexibilidade de despesas correntes (como pessoal), conforme apontado no Boletim.

Tais dinâmicas corroboram a tese de Schick (1976; 1983) sobre escassez e conflito distributivo: a frustração de receitas em períodos de recessão ou mudanças normativas (como as leis supracitadas) tende a gerar cenários de decrementalismo, com cortes difusos em políticas vinculadas, como a educação. A excepcionalidade paulista reforça as assimetrias federativas. Além disso, segundo o Boletim do Tesouro Nacional (2024), a maioria dos entes observaram aumento de receitas de arrecadação própria, enquanto cinco sofreram perda de arrecadação (MG, PE, AM, SP, MA). Em 2023, houve um aumento de 3% do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, correspondendo a R$ 3,92 bilhões.

Entre os entes federados, observa-se diferentes potenciais econômicos, embora o contexto macroeconômico federal também influencie em grande parte as finanças públicas estaduais. Além do fator econômico, cabe ressaltar que no federalismo brasileiro, sobretudo no tocante a educação, também há a uma distinta oferta de ensino pelos estados brasileiros, tanto refletida nas regras de vinculação dos recursos estaduais quanto na diferenciação na evolução das matrículas na educação básica (Peres; Capuchinho;

Tibúrcio, 2021). Desta forma, a tabela a seguir apresenta a receita potencial disponível, considerando a Receita Corrente Líquida (RCL), por matrícula na educação básica estadual, em 2016 e 2023.

A estimativa acima foi realizada a partir das informações acerca da RCL em cada ano, multiplicado pelo percentual constitucional vinculado à educação (para fins comparativos, considerou-se o mínimo de 25% previsto pela Constituição Federal, sem incluir os efeitos do Fundeb e a política redistributiva da União de complementação de valores mínimos) e dividido pelo total de matrículas da educação básica para a dependência administrativa estadual, a partir do Censo Escolar.

Tabela 1 – Comparação da Receita Potencial e variação de matrículas por dependência administrativa, 2016 e 2023

	Receita potencial por aluno (2016)	Receita potencial por aluno (2023)	% Variação 2016-2023	% Variação Matrículas Estaduais (2016-2023)	% Variação Matrículas Municipais (2016-2023)	% Variação Matrículas Federal (2016-2023)	% Variação Matrículas Privado (2016-2023)
MS	R$ 13.705,77	R$ 26.424,72	93%	-28%	13%	70%	20%
PI	R$ 10.422,31	R$ 19.922,93	91%	-28%	0%	21%	-3%
PB	R$ 10.840,15	R$ 20.545,24	90%	-34%	12%	35%	-1%
MT	R$ 12.941,60	R$ 23.368,27	81%	-16%	27%	30%	13%
PA	R$ 10.958,66	R$ 18.447,69	68%	-20%	-3%	30%	5%
BA	R$ 12.924,57	R$ 21.042,21	63%	-22%	1%	24%	4%
RO	R$ 11.288,75	R$ 17.717,43	57%	-18%	-12%	12%	4%
ES	R$ 16.794,33	R$ 25.869,20	54%	-19%	3%	1%	5%
RN	R$ 13.478,47	R$ 20.357,71	51%	-17%	-3%	-11%	4%
MG	R$ 9.470,24	R$ 14.123,70	49%	-24%	3%	-29%	18%
RJ	R$ 22.547,63	R$ 32.824,52	46%	-11%	-1%	-8%	-4%
TO	R$ 16.316,59	R$ 23.252,18	43%	-17%	5%	-14%	-9%
MA	R$ 13.181,57	R$ 18.739,24	42%	-15%	-5%	37%	2%
AC	R$ 10.813,78	R$ 15.341,37	42%	-10%	-2%	8%	15%
AM	R$ 9.598,92	R$ 13.512,87	41%	-10%	5%	0%	-3%
AL	R$ 15.121,75	R$ 21.146,51	40%	-10%	9%	11%	-9%
CE	R$ 14.667,07	R$ 20.372,64	39%	-12%	1%	25%	-8%
PR	R$ 11.913,56	R$ 16.540,39	39%	-17%	5%	-46%	4%
AP	R$ 13.196,58	R$ 18.307,20	39%	-15%	5%	-31%	1%
GO	R$ 14.807,77	R$ 20.521,15	39%	-5%	8%	-35%	-1%
RS	R$ 14.094,36	R$ 19.162,89	36%	-23%	5%	-11%	20%
PE	R$ 13.040,86	R$ 17.539,54	34%	-11%	-4%	-2%	-3%
SE	R$ 15.892,99	R$ 21.226,06	34%	-7%	-1%	-3%	-3%
SC	R$ 14.663,94	R$ 19.466,17	33%	0%	19%	10%	22%
SP	R$ 12.945,10	R$ 15.748,30	22%	-8%	0%	32%	8%
RR	R$ 18.068,54	R$ 21.980,41	22%	11%	40%	-13%	-2%
DF	R$ 15.542,39	R$ 16.842,23	8%	-6%	0%	-6%	-1%

Fonte: Elaboração própria a partir do Siconfi, corrigidos pelo IPCA acumulado de 12/2023, e Censo Escolar (Inep)

Apesar do notável aumento dos níveis arrecadatórios entre 2016 e 2023, refletido nos maiores níveis de receita potencial por aluno, uma possível explicação se deve a queda do número de matrículas da rede estadual de ensino entre os entes – com exceção de Roraima e Santa Catarina, todos apresentaram reduções, que variam de 6 a 34%. Paraíba, que teve 90% de aumento na receita potencial, também apresentou uma queda de 34% de matrículas na rede estadual – em contrapartida, no mesmo estado, os níveis de matrícula na rede municipal e federal aumentaram 12 e 35%, respectivamente. Mato Grosso do Sul e Piauí

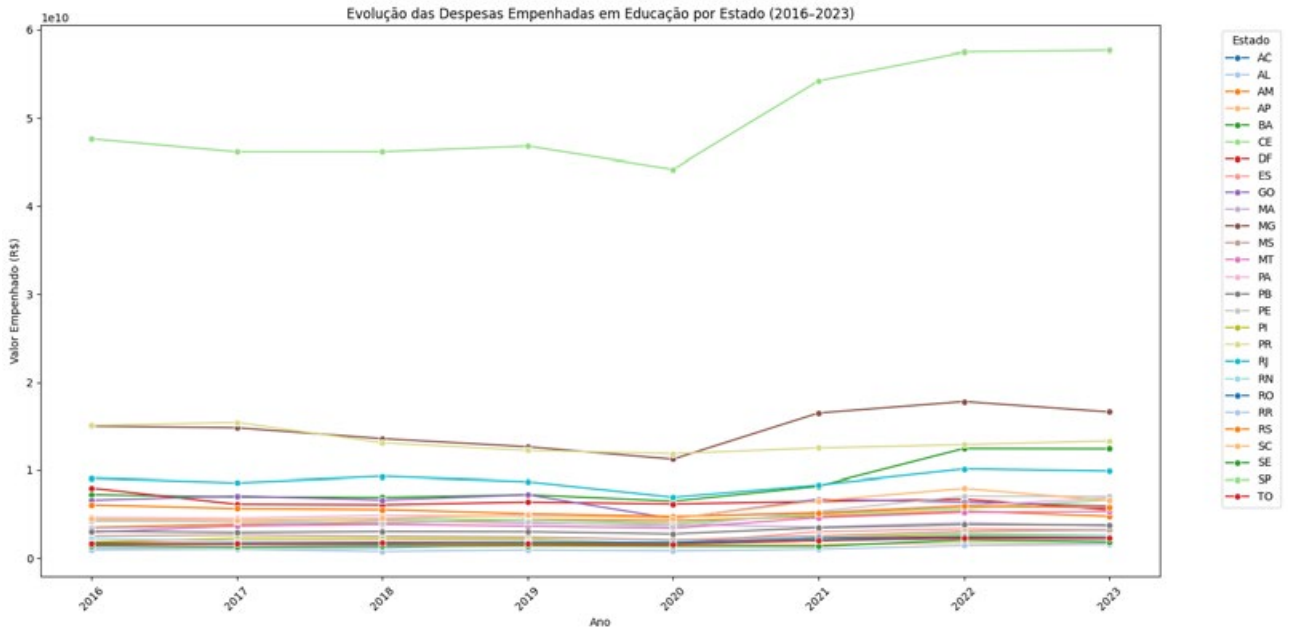
também tiveram variações na receita potencial por aluno em mais de 90%, especialmente no primeiro que apresentou aumento de 70% nas matrículas federais.

A análise da receita potencial por aluno, combinada com a evolução das matrículas, aponta para um paradoxo estrutural: mesmo estados com maior capacidade arrecadatória – ou com crescimento proporcional dessa capacidade – não necessariamente convertem esse recurso disponível em maior investimento por estudante. Isso revela que a questão não está apenas na escassez de recursos, mas também, na sua alocação, o que reforça a importância de observar os padrões institucionais da governança orçamentária. A queda de matrículas, embora contribua para o aumento do potencial per capita, não assegura uma ampliação proporcional dos investimentos efetivos.

Trajetória da Execução Orçamentária: níveis estaduais de despesas em Educação (2016-2023)

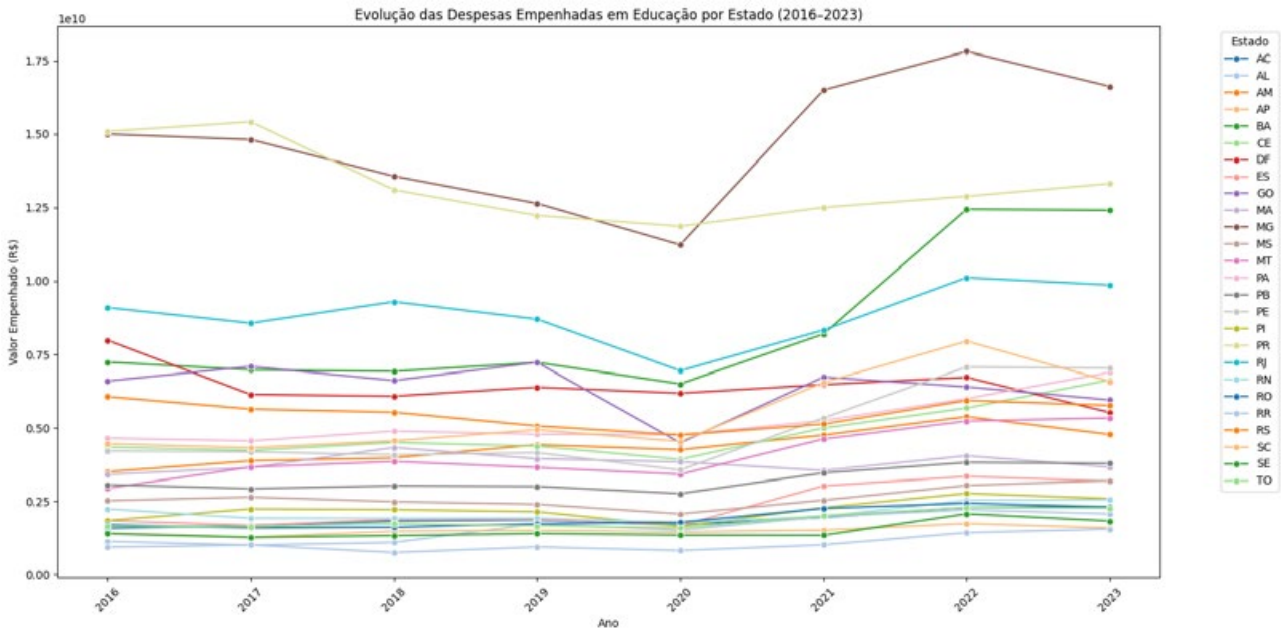
Ao analisar as despesas empenhadas nota-se que não necessariamente todos os entes federados mantem o mesmo ritmo observado na arrecadação. Comparada a arrecadação corrente, o comportamento da despesa em educação revela um maior dinamismo, com maiores oscilações ao longo da trajetória. Os gráficos a seguir comparam os valores empenhados em Educação por Estado (2016-2023). Em razão do alto nível de valores em São Paulo, o primeiro gráfico apresenta todos os estados e o segundo sem o ente.

Gráfico 2 – Evolução das Despesas Empenhadas em Educação por Estado (2016-2023)



Fonte: Elaboração própria a partir do Siconfi. Valores em milhões, corrigidos pelo IPCA acumulado de 12/2023.

Gráfico 3 – Evolução das Despesas Empenhadas em Educação por Estado (2016-2023)



Fonte: Elaboração própria a partir do Siconfi. Valores em milhões, corrigidos pelo IPCA acumulado de 12/2023.

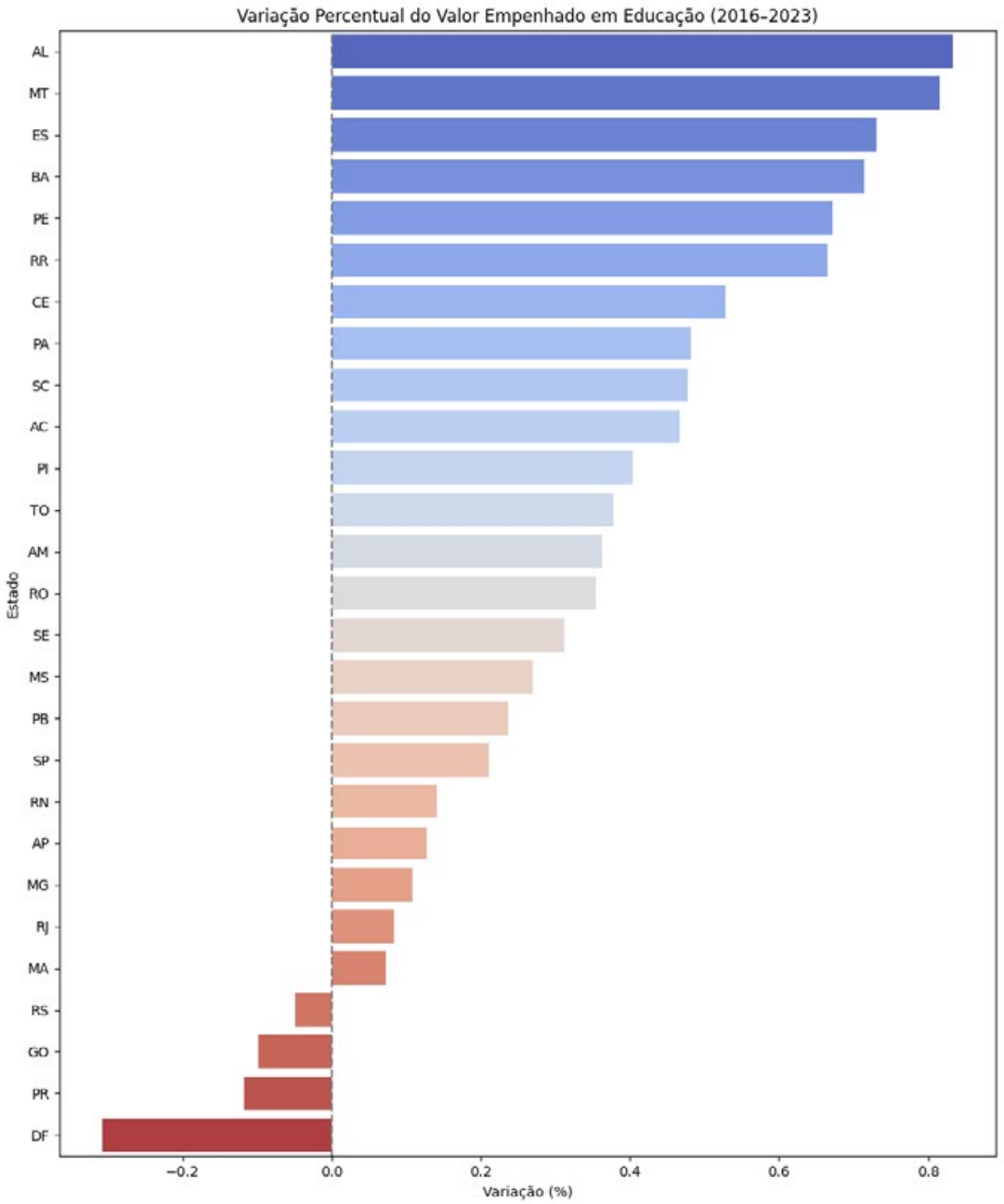
Ao analisar o nível geral das despesas empenhadas na Função Educação, nota-se diferenças significativas entre os estados, sobretudo devido as distintas capacidades de arrecadação e contingente populacional e de matrículas. Ainda assim, percebe-se certas tendências no comportamento das despesas: o ano de 2020, notoriamente, marcou queda dos gastos educacionais em todos os entes estaduais (Pereira; Pinheiro; Peres, 2021). A recuperação econômica pós-pandemia, impulsionada pelo aumento da arrecadação de ICMS e pelas transferências do FPE, contribuiu para o crescimento da Receita Corrente Líquida (RCL) dos estados em 2021 (Peres; Santos, 2022). Parte desse incremento se deveu à elevação dos preços dos combustíveis, que impactou diretamente a arrecadação do ICMS – principal tributo estadual e base para o financiamento educacional via Fundeb. Apesar desse cenário favorável à ampliação de receitas, observou-se uma retração proporcional dos gastos com educação em diversos estados, evidenciando tensões na priorização orçamentária do setor.

Contudo, percebe-se que a redução dos empenhos na educação não é apenas impacto da pandemia, pois alguns estados já apresentavam comportamento de redução de despesas na Função Educação anteriormente. Por exemplo, Distrito Federal, Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio Grande do Norte apresentaram variações negativas entre 2016 e 2019 (-20%, -18,9%, -16,5%, -15,7% e – 14,1%, respectivamente).

Entre 2020 e 2023, os estados, no geral, aumentaram seus dispendidos em educação. O período também colide com a regulamentação do Novo Fundeb, que aumentou os valores de complementação da União e VAAT, VAAR, VAFF. Apenas dois entes apresentaram variação negativa no período: Distrito Federal (-10,6%) e Maranhão (-4,6%). O restante dos entes estaduais apresentou variações positivas entre 2020 e 2023, sobretudo Espírito Santo (90,6%), Bahia (91%) e Pernambuco (97,5%).

O gráfico a seguir reúne a variação percentual das despesas empenhadas em Educação. Observa-se uma tendência de aumento da execução orçamentária especialmente em estados do Nordeste, embora a variação do estado de Mato Grosso também seja notável (81,5%). Entretanto, quatro estados apresentaram variações negativas: Rio Grande do Sul (-4,9%), Goiás (-9,8%), Paraná (-11,8%) e Distrito Federal (-30,8%).

Gráfico 4 – Variação Percentual do Valor Empenhado em Educação (2016-2023)



Fonte: Elaboração própria a partir do Siconfi

Somado aos dados orçamentários disponibilizados pelo Siconfi, uma segunda estratégia para análise do comportamento dos gastos educacionais é a partir dos Quadros Detalhados de Despesa. Visto que nem todos os entes disponibilizam de forma aberta tais informações, foi necessário solicitar via Lei de Acesso à Informação. Ao final, a base de dados contou com 22 entes estaduais[1].

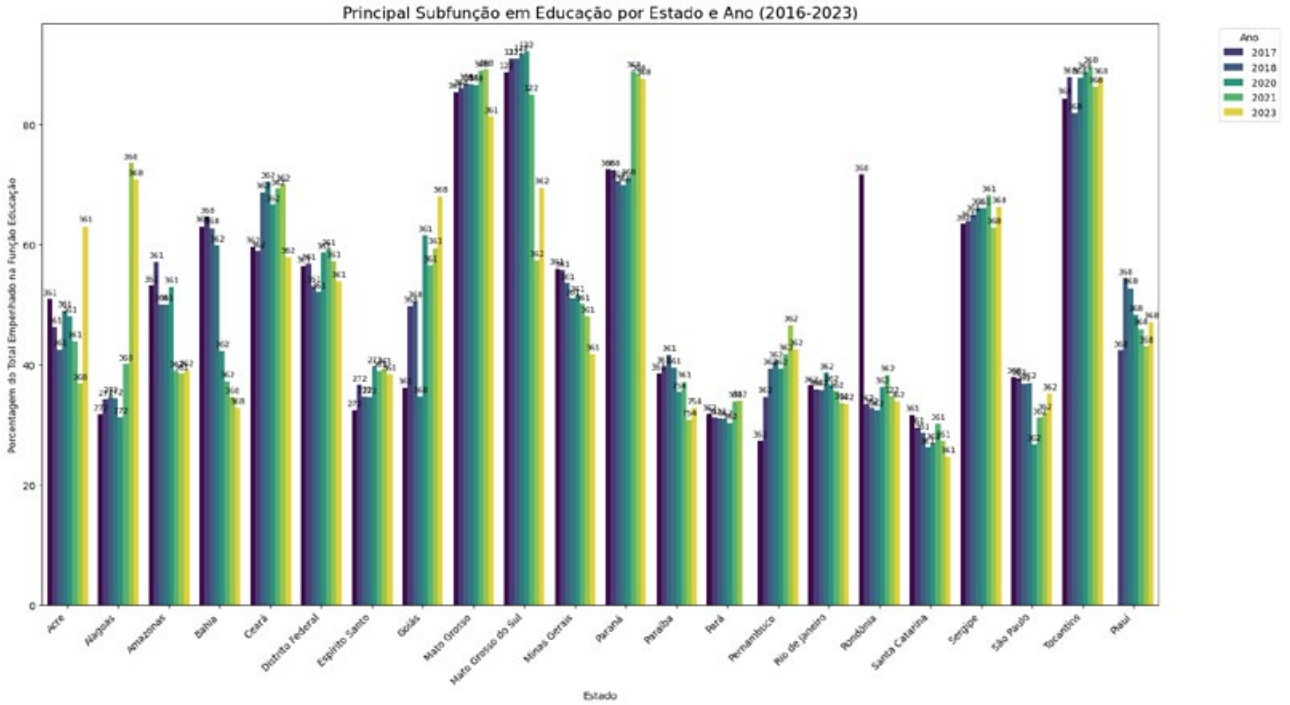
As subfunções orçamentárias permitem um detalhamento das ações empreendidas sob a Função Educação. Entre as mais frequentes estão "Ensino Fundamental", "Ensino Médio", "Educação Infantil", "Educação de Jovens e Adultos" e "Administração Geral

1 Entre a base de dados disponibilizada via LAI, vale citar que nem todos os estados possuem informações completas para todos os anos da análise: Pará possui os valores empenhados entre 2016 e 2022 e Piauí de 2017 a 2023.

da Educação". A análise dessas subfunções permite captar, para além do montante global da função, as prioridades temáticas dentro do setor. Por exemplo, a ampliação de gastos em "Educação Infantil" pode sinalizar esforço de expansão da cobertura; já o crescimento em "Administração" pode indicar pressão por custeio e folha. A distribuição entre subfunções reflete, portanto, a estratégia orçamentária adotada por cada ente federado, podendo revelar tendências de equidade ou concentração setorial.

O gráfico a seguir reúne, considerando o total empenhado pelas subfunções na função Educação, a principal subfunção observada em cada ente para cada ano analisado.

Gráfico 5 – Principal Subfunção em Educação por Estado e Ano (2016-2023)



Fonte: Elaboração própria a partir dos Portais de Transparência e LAI

A análise da principal subfunção orçamentária da função Educação revela importantes diferenças na priorização temática das despesas estaduais. Em grande parte das unidades federativas, predominou a subfunção 368 – Educação Básica, que agrega de forma ampla os gastos voltados à oferta de ensino fundamental, médio e infantil, sem desagregação por etapa. Isso sugere uma tendência de formulação orçamentária pouco detalhada ou uma ênfase em ações integradas da política educacional. Por outro lado, estados como Pernambuco, Amazonas e Bahia destacaram-se pela centralidade das subfunções 361 – Ensino Fundamental e 362 – Ensino Médio, indicando uma maior especificidade na alocação dos recursos, possivelmente associada à estrutura das redes estaduais de ensino ou a políticas voltadas a etapas específicas. Em casos como Espírito Santo e Goiás, observou-se a predominância da subfunção 272 – Previdência do Regime Estatutário, o que pode sinalizar uma absorção significativa de despesas previdenciárias no orçamento educacional, sobretudo em contextos de elevado comprometimento com inativos. Já a emergência das subfunções 754 – Administração Geral e 122 – Administração Financeira em alguns estados aponta para a centralidade de despesas administrativas e de suporte à gestão da política educacional. Essas variações indicam que a governança orçamentária estadual não apenas determina quanto se investe em educação, mas também como esses recursos são tematicamente distribuídos, influenciando a efetividade das ações públicas e a capacidade de enfrentamento das desigualdades educacionais.

Além do entendimento das áreas de despesa em educação, cabe também analisar o comportamento dos empenhos em educação a partir do efeito econômico da realização da despesa. As Categorias

Econômicas da despesa – "Corrente" e "Capital" – classificam as despesas públicas conforme seu efeito econômico. A análise da composição dessas categorias permite avaliar se a execução orçamentária está mais voltada à manutenção do sistema educacional ou à sua ampliação e qualificação estrutural. A partir da base de dados dos 22 entes federados, observa-se que há uma tendência geral, naturalmente, para uma maior porcentagem das despesas totais empenhadas na Função Educação serem destinadas a despesas corrente, visto que são despesas para manutenção e funcionamento dos serviços públicos em geral que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (Brasil, 2024). Os entes, majoritariamente, destinaram mais de 90% dos empenhos em Educação em despesas correntes.

Contudo, nota-se um movimento, sobretudo após 2021, de aumento da participação das despesas de capital entre os gastos educacionais. Nesta análise, destaca-se Alagoas, que em 2021 destinou 29,6% dos dispendidos na Função Educação na categoria de despesa de capital. Espírito Santo também tem patamares entre 20% e 15% em despesas de capital entre 2021 e 2023. Já o estado da Bahia, desde 2022, aplica mais de 21% dos empenhos em educação em despesas de capital. Também há casos de estados com variações significativas na despesa de capital de modo mais pontual, como Goiás em 2021 (28,3%), que nos posteriores retomou para os patamares de mais de 90% dos empenhos educacionais em despesas correntes.

Ainda assim, é relevante analisar em que medida a execução orçamentária igualmente privilegia o investimento em despesas de capital, isto é, gastos que integram o patrimônio público como execução de obras e compras de instalações educacionais. A classificação por Grupo de Natureza de Despesa corresponde a qual classe de gasto a despesa é realizada. A tabela a seguir representa a porcentagem, considerando o total empenhado em educação, classificado como Investimento. Trata-se de despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente (Brasil, 2024).

Tabela 2 – Despesas Empenhadas na Função Educação por Natureza de Despesa – Investimentos (2016-2023)

UF	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AC	4,6%	5,4%	4,9%	4,9%	7,3%	1,7%	6,5%	1,2%
AL	4,1%	1,8%	2,4%	2,4%	7,4%	29,6%	20,6%	15,1%
AM	6,2%	5,2%	6,0%	5,7%	5,6%	5,1%	4,9%	2,3%
BA	0,4%	0,7%	1,6%	1,6%	1,5%	13,9%	25,5%	21,8%
CE	3,9%	6,7%	6,8%	5,4%	3,3%	16,0%	11,3%	5,8%
DF	0,6%	1,0%	0,9%	0,8%	1,7%	1,7%	1,5%	3,5%
ES	2,7%	3,0%	4,5%	4,0%	4,9%	19,8%	20,2%	17,6%
GO	3,4%	4,6%	3,9%	1,9%	8,0%	28,3%	9,4%	5,2%
MT	4,0%	5,7%	1,6%	1,6%	4,4%	12,0%	16,6%	12,5%
MS	3,4%	2,0%	1,8%	1,8%	2,7%	6,7%	9,5%	6,3%
MG	6,7%	7,8%	0,7%	2,2%	2,6%	14,2%	16,1%	6,2%
PA	4,7%	5,5%	10,3%	5,6%	8,0%	9,8%	15,6%	sem dados
PB	8,8%	7,0%	5,2%	4,9%	1,8%	15,6%	14,6%	8,0%
PR	1,8%	1,4%	3,7%	0,9%	1,4%	3,6%	5,7%	2,5%
PE	3,8%	3,4%	1,6%	2,2%	1,6%	4,4%	5,8%	6,7%
PI	sem dados	4,6%	2,8%	3,0%	4,2%	11,2%	8,7%	9,3%
RJ	0,6%	1,1%	1,4%	3,6%	0,8%	1,8%	5,2%	2,4%
RO	6,0%	3,5%	5,7%	11,3%	11,7%	16,9%	9,5%	7,9%
SC	4,9%	3,8%	4,0%	6,9%	8,0%	11,3%	15,2%	5,0%
SP	1,5%	1,3%	1,2%	2,1%	3,3%	4,3%	3,6%	2,3%
SE	3,6%	1,5%	2,1%	1,1%	6,0%	7,8%	13,7%	8,3%
TO	2,1%	2,7%	2,8%	3,6%	8,8%	8,1%	11,0%	9,7%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Portais de Transparência e LAI

Analogamente às despesas de capital, o empenhado em Investimentos evidencia uma trajetória semelhantes entre os antes até 2020, com distintas estratégias de alocação de recursos sendo implementadas a partir de 2021 – inclusive, com o aumento de despesas nesta categoria em alguns estados. Possivelmente, em alguns casos, há margem de flexibilidade orçamentária que poderia ser usada estrategicamente para reduzir desigualdades estruturais, mas isso nem sempre ocorre. A análise das despesas em Investimentos permite identificar arranjos em que a governança se mostra mais voltada à expansão da infraestrutura educacional – como Alagoas, Espírito Santo e Goiás, sobretudo em 2021. Essa diferença pode ser indício de maior capacidade de planejamento ou de pactos políticos mais favoráveis à área educacional, aspectos centrais da governança orçamentária.

Ainda assim, o orçamento público tipicamente dedica boa parte da sua execução para despesas de pessoal da administração pública. A tabela a seguir reúne a porcentagem de empenhos nesta categoria de grupo de despesa.

Tabela 3 – Despesas Empenhadas na Função Educação por Natureza de Despesa – Pessoal (2016-2023)

UF	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
AC	75,3%	68,4%	79,1%	76,7%	79,5%	78,5%	68,8%	72,4%
AL	80,7%	84,2%	81,4%	82,4%	81,3%	50,5%	53,7%	52,4%
AM	53,4%	54,2%	52,7%	51,8%	53,2%	56,2%	47,1%	46,7%
BA	72,1%	78,1%	77,7%	75,8%	77,6%	59,6%	53,5%	55,7%
CE	65,1%	62,8%	62,4%	63,8%	70,0%	58,1%	60,0%	69,8%
DF	78,3%	71,4%	68,2%	70,2%	71,3%	72,8%	71,7%	69,7%
ES	74,4%	74,7%	72,8%	71,1%	76,6%	46,3%	43,9%	45,4%
GO	82,0%	78,5%	80,3%	81,1%	65,6%	48,3%	55,9%	60,7%
MT	83,4%	81,6%	87,5%	87,1%	85,7%	66,6%	64,0%	63,1%
MS	74,6%	75,5%	77,5%	85,6%	85,6%	78,4%	74,5%	75,6%
MG	77,0%	80,5%	87,9%	81,4%	85,6%	68,2%	63,5%	71,5%
PA	52,8%	51,8%	49,5%	51,0%	47,6%	42,9%	50,3%	sem dados
PB	67,9%	73,6%	70,3%	75,4%	81,8%	65,9%	63,3%	70,6%
PR	82,1%	82,7%	79,3%	82,2%	81,4%	71,9%	72,9%	70,8%
PE	66,3%	66,1%	74,5%	68,3%	74,5%	64,5%	55,7%	51,1%
PI	sem dados	68,2%	67,9%	57,8%	63,5%	49,2%	49,2%	51,0%
RJ	72,2%	68,0%	63,1%	65,5%	75,5%	66,9%	57,1%	60,2%
RO	64,9%	67,5%	66,9%	63,0%	64,0%	61,7%	61,4%	59,7%
SC	69,3%	68,6%	68,3%	62,4%	64,6%	59,3%	49,3%	58,0%
SP	67,3%	66,8%	65,3%	63,4%	64,7%	60,3%	62,4%	77,4%
SE	75,2%	81,5%	77,8%	75,7%	75,8%	72,3%	65,4%	68,4%
TO	80,8%	79,0%	76,1%	79,0%	75,2%	67,6%	63,0%	63,6%

Fonte: Elaboração própria a partir dos Portais de Transparência e LAI

Embora os entes, majoritariamente, executem as despesas educacionais com Pessoal e Encargos Sociais, percebe-se uma mudança nesta configuração a partir de 2021 – ainda que estados como Pará e Amazonas já destoassem do restante. Em 2021, se por um lado receitas tiveram um aumento considerável entre as unidades federativas, as despesas com pessoal tiveram uma redução significativa: a vedação de aumento das despesas com pessoal determinada pela Lei Complementar nº 173/2020 levou à redução real de 5,2% dessas despesas entre 2020 e 2021 e 6,8% entre 2019 a 2021 (Peres; Santos, 2022). Tal combinação permitiu a expansão dos investimentos e das despesas com despesas relacionadas às funções Educação e Saúde, que cresceram 17,8% e 4,3% respectivamente, em termos reais, frente a 2020, de acordo com levantamento de Peres e Santos (2022).

Para aprofundar o cenário sobre os estados, assim, cabe analisar também o comportamento das despesas em educação considerando o número de matrículas da rede. A tabela a seguir apresenta o gasto real por aluno, isto é, a despesa efetivamente empenhada em

educação por matrícula na rede estadual, sendo um reflexo direto da execução orçamentária. Já o Gasto potencial por aluno considera a Receita Corrente Líquida vinculada à educação (25% da RCL), dividida pelo número de matrículas estaduais, refletindo a capacidade teórica de investimento por estudante. A comparação entre os dois indicadores permite verificar a eficiência e as escolhas alocativas dos entes: enquanto o potencial mostra a margem disponível, o real revela o que foi de fato priorizado.

Tabela 4 – Gasto real por aluno da rede estadual vs gasto potencial por aluno

UF	Gasto por aluno (2016)	Diferença Gasto Real e Receita (2016)	Gasto por aluno (2023)	Diferença Gasto Real e Receita (2023)
AC	R$ 10.205,12	-R$ 608,66	R$ 16.585,98	R$ 1.244,61
AL	R$ 5.928,78	-R$ 9.192,97	R$ 12.114,83	-R$ 9.031,67
AM	R$ 7.469,68	-R$ 2.129,24	R$ 11.317,21	-R$ 2.195,66
AP	R$ 10.989,07	-R$ 2.207,51	R$ 14.588,64	-R$ 3.718,56
BA	R$ 8.302,90	-R$ 4.621,67	R$ 18.255,73	-R$ 2.786,48
CE	R$ 9.757,93	-R$ 4.909,14	R$ 16.880,76	-R$ 3.491,87
DF	R$ 17.416,36	R$ 1.873,97	R$ 12.795,28	-R$ 4.046,95
ES	R$ 6.894,16	-R$ 9.900,18	R$ 14.719,05	-R$ 11.150,15
GO	R$ 13.445,15	-R$ 1.362,62	R$ 12.717,52	-R$ 7.803,63
MA	R$ 9.366,64	-R$ 3.814,93	R$ 11.868,61	-R$ 6.870,63
MG	R$ 7.015,94	-R$ 2.454,31	R$ 10.201,82	-R$ 3.921,87
MS	R$ 9.773,34	-R$ 3.932,43	R$ 17.122,59	-R$ 9.302,14
MT	R$ 7.431,78	-R$ 5.509,82	R$ 16.124,67	-R$ 7.243,60
PA	R$ 7.596,07	-R$ 3.362,59	R$ 14.009,15	-R$ 4.438,54
PB	R$ 9.941,50	-R$ 898,65	R$ 18.555,70	-R$ 1.989,54
PE	R$ 6.979,25	-R$ 6.061,61	R$ 13.047,64	-R$ 4.491,91
PI	R$ 6.732,65	-R$ 3.689,67	R$ 13.061,81	-R$ 6.861,12
PR	R$ 14.038,31	R$ 2.124,75	R$ 14.898,56	-R$ 1.641,83
RJ	R$ 11.762,41	-R$ 10.785,22	R$ 14.400,98	-R$ 18.423,54
RN	R$ 9.304,65	-R$ 4.173,82	R$ 12.844,52	-R$ 7.513,19
RO	R$ 7.832,72	-R$ 3.456,03	R$ 13.011,73	-R$ 4.705,70
RR	R$ 13.260,93	-R$ 4.807,61	R$ 19.899,11	-R$ 2.081,30
RS	R$ 6.354,62	-R$ 7.739,73	R$ 7.803,82	-R$ 11.359,07
SC	R$ 8.441,27	-R$ 6.222,67	R$ 12.460,64	-R$ 7.005,53
SE	R$ 8.738,16	-R$ 7.154,83	R$ 12.305,75	-R$ 8.920,31
SP	R$ 11.953,65	-R$ 991,45	R$ 15.702,42	-R$ 45,88
TO	R$ 9.769,79	-R$ 6.546,81	R$ 16.123,71	-R$ 7.128,48

Fonte: Elaboração própria a partir dos Portais de Transparência, LAI e Censo Escolar (Inep)

A distância entre o gasto real e o potencial por aluno evidencia a relevância dos contextos conjunturais, estruturais e decisões políticas na execução orçamentária. Em estados em que o gasto real permanece inferior ao potencial, mesmo com alta arrecadação, é possível inferir que a educação não tem sido priorizada na mesma proporção. Essa escolha não decorre apenas da escassez fiscal, mas da forma como se organizam os atores envolvidos na definição e execução orçamentária – reforçando a tese de que a governança orçamentária é central para a equidade no financiamento da educação.

Em síntese, os achados deste estudo reforçam que a equidade no financiamento da educação não pode

ser compreendida apenas pela ótica da arrecadação ou das vinculações legais. A governança orçamentária – em sua dimensão normativa, processual e institucional – revela-se como o elemento-chave para entender como os recursos disponíveis se transformam (ou não) em investimentos concretos para garantir o direito à educação.

5. CONCLUSÃO

A análise realizada neste artigo permitiu avançar na compreensão de como a governança orçamentária estadual influencia a distribuição dos recursos educacionais no Brasil. Ao investigar a trajetória da arrecadação e das despesas com educação entre 2016 e 2023, evidenciou-se que a desigualdade alocativa pode decorrer tanto pelas disparidades de capacidade arrecadatória e contextos fiscais distintos, quanto como os estados definem suas prioridades orçamentárias e estruturam seus processos decisórios. Em outras palavras, trata-se de uma questão tanto de capacidade fiscal quanto de escolha política – mediado por arranjos institucionais específicos.

Os dados demonstraram que entes com capacidades semelhantes de arrecadação apresentam desempenhos distintos na execução orçamentária da função educação. Enquanto alguns aumentaram o volume de investimentos por aluno, outros mantiveram patamares baixos mesmo diante de aumento da receita potencial. Essa disparidade entre o gasto potencial e o gasto real por estudante explicita o papel central da governança orçamentária – entendida aqui como o conjunto de regras formais, práticas institucionais e articulações políticas que orientam o ciclo orçamentário, desde a arrecadação até a execução.

Mais do que observar o montante global de recursos aplicados, torna-se imprescindível analisar como se gasta – e como se classifica as despesas. A alocação entre categorias econômicas (corrente e capital), subfunções (como Ensino Médio, Administração ou Educação Infantil) e a execução em relação à receita disponível revelam as prioridades internas de cada ente federativo e seus mecanismos de decisão. Estados que conseguem ampliar o percentual de investimentos em capital ou que apresentam execução compatível com sua capacidade arrecadatória demonstram maior capacidade de planejamento, articulação intersetorial e compromisso com a expansão da oferta educacional com qualidade.

Portanto, responder à pergunta sobre a priorização da educação na execução orçamentária exige compreender os diferentes modelos de governança orçamentária em operação no Brasil – sendo um próximo passo importante para esta pesquisa. Uma hipótese é de que em estados com estruturas mais coordenadas entre as áreas fazendária e educacional, com maior transparência, padronização e planejamento de médio prazo, os avanços na equidade podem ser mais evidentes. Já em contextos marcados por rigidez, baixa institucionalização do ciclo orçamentário ou predomínio de disputas setoriais, a educação poderia tender a perder espaço, mesmo diante de aumentos de receita.

Nesse sentido, o conceito de governança orçamentária – especialmente em sua dimensão microinstitucional – permite entender por que unicamente a existência de vinculações constitucionais não garante equidade. A forma como os atores orçamentários (como secretarias de fazenda, planejamento, educação e órgãos de controle) negociam, coordenam e executam as políticas públicas é decisiva para que os recursos vinculados de fato se convertam em garantias de direito. A ausência de padronização entre estados e a dificuldade de acesso a classificações detalhadas também comprometem o controle social e a avaliação da efetividade da política.

Vale ressaltar que a análise deste estudo está condicionada à disponibilidade e qualidade dos dados públicos, especialmente no que tange às classificações orçamentárias mais detalhadas (limitada a base de dados estaduais disponíveis até o momento da pesquisa). Reduzir desigualdades alocativas na educação exige, portanto, não apenas ampliar a arrecadação ou a vinculação legal de recursos, mas construir mecanismos robustos de governança: com maior integração entre planejamento e execução, maior transparência, fortalecimento institucional das áreas de educação e capacidade técnica para decidir sobre as prioridades da política educacional. Em suma, é no como se gasta – e não apenas no quanto se arrecada – que se define o futuro da equidade educacional no Brasil.

6. Referências

1. ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa No Brasil: A Experiência Do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005
2. _____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: Romualdo Portela de Oliveira; Wagner Santana. (Org.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasilia: UNESCO, 2010, v. , p. 39-70.
3. ABRUCIO, F. L.; SYDOW, C. T. Federalismo e Governança Multinível em Regiões Metropolitanas: O Caso Brasileiro. In: J. M. B. CARNEIRO & K. FREY (org.) Governança Multinível e Desenvolvimento Regional Sustentável: Experiências do Brasil e Alemanha. Oficina Municipal, SP: 2018.
4. ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. Cooperação em uma Federação Heterogênea: O Regime de Colaboração na Educação em Seis Estados Brasileiros. Revista Brasileira de Educação, v. 21, p. 411-429, 2016.
5. ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. Dados, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431–458, 2002.
6. _____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. Ciência & Saúde Coletiva [Internet]. 2003; 8(2):331-45. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1413-81232003000200002. Acesso em: 01 out. 2023
7. _____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 53, n. 3, 2010. 587-620.
8. BARCELOS, C. L. K; COUTO, L. F; CALMON. Mudanças Recentes Na Governança Orçamentária Federal: Um Novo Regime A Partir Da Emenda Constitucional No 95?. In: Governança orçamentária no Brasil / Organizadores: Leandro Freitas Couto e Júlia Marinho Rodrigues – Rio de Janeiro: IPEA ; Brasília: CEPAL, 2022. 850 p.: il., gráfs. ISBN: 978-65-5635-043-1
9. BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 30 de set. 2023.
10. _____. Emenda Constitucional nº 108. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências..
11. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/emenda-constitucional-n-108-274384345>. Acesso em: 30 set. 2023.
12. _____. Manual Técnico do Orçamento, 2024. Ministério do Planejamento e Orçamento. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2024:mto2024.pdf. Acesso em: 07 set. 2024
13. _____. Reforma Tributária: Perguntas e respostas, 2023. Ministério da Fazenda. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/reforma-tributaria/perguntas-e-respostas. Acesso em: 07 set. 2024
14. DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. A Theory of the Budgetary Process. The American Political Science Review, Vol. 60, No. 3 (Sep., 1966), pp. 529-547

15. FARENZENA, N.. Panoramas do gasto público e da oferta de educação básica na perspectiva da esfera estadual. Fineduca: Revista de financiamento da educação, vol. 2(6), 1-16, 2012. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/41124. Acesso em 10 de mai. de 2021.

16. FERNANDES, M. D. E.; BASSI, M. E.; ROLIM, R. M. G. Teacher remuneration in Brazil and the dispute of the public fund (2008–2020). *Education Policy Analysis Archives*, v. 30, p. 48, 2022. DOI: https://doi.org/10.14507/epaa.30.6751. Disponível em: https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/6751. Acesso em: 16 dez. 2024.

17. FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. DE. Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 361-386.

18. GERHARDT, Tatiana; SILVEIRA, Denise. Métodos de Pesquisa. Rio Grande do Sul. 2009. Disponível em: http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf. Acesso em: 02 out. 2023

19. GIL, A. . Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas. 2002, 4. ed.

20. GOOD, David. Still budgeting by muddling through: Why disjointed incrementalism lasts. Policy and Society Associates (APSS). Elsevier Ltd, 41–51, 2011.

21. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Estatísticas Censo Escolar**.** Brasília: INEP, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar. Acesso em: 1 abr. 2025.

22. LIMA, M. "Introdução aos métodos quantitativos em ciências sociais". In: Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais: Bloco Quantitativo. São Paulo: SESC- CEBRAP, 2016.

23. MARQUES, E. As Políticas Públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E.; FARIA, C.A.P. (Orgs.) A Política Pública como Campo Multidisciplinar. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013.

24. MARTINS, P. de S. O financiamento da educação básica como política pública. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 26, n. 3, abr. 2011. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19795>

25. MORAIS, A. L. B. A Dinâmica Federativa e as Políticas de Fundos para o Financiamento da Educação Básica Brasileira. FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, v. 12, n. 28, 2022. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/download/116479/87035. Acesso em: 20 set. 2023.

26. PEREIRA, L. S. A alocação de recursos para a educação no Estado de São Paulo: análise da execução de despesas e governança do orçamento público paulista. Monografia (Gestão de Políticas Públicas), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

27. PEREIRA, L. S; PINHEIRO, Y. S.; PERES, U. D. Gestão da educação na pandemia: análise dos gastos educacionais nos estados em 2020. FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, v. 13, n. 4, 2023. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/download/122180/88960. Acesso em: 02 set. 2023

28. PERES, U. D. Arranjo institucional do financiamento do ensino fundamental no Brasil: considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006. São Paulo, 2007. 298f. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007

29. _____. Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e

30. mudanças recentes. Rev. Parlamento e Sociedade, São Paulo, v.4, n.7, p.65-101, jul./dez. 2016

31. PERES, U.D.; CAPUCHINHO, C.B. ; TIBÚRCIO, R. M. L. Efeitos da complementação da União no Fundeb na desigualdade interestadual de receitas de educação: uma análise de 2009 a 2020. 45° Encontro Anual da Anpocs, 2021.

32. PERES, U.D; SANTOS, F. P. Nota Técnica No. 38. Rede de Pesquisa Solidária, 2022. Disponível em: https://rede-pesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2022/02/boletimpps-38-28fev2022.pdf. Acesso em 01 set. 2024.

33. PIERSON, Paul. Coping with permanent austerity: Welfare state restructuring in affluent democracies. In: PIERSON, Paul (Ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 410–456.

34. PINTO, J. M. de R.; ADRIÃO, T. (2006). Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. ECCOS--Revista Científica, 8(1), 23-46. Recuperado de: doi:10.5585/eccos.v8i1.45

35. PINTO, J. M.. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. Educ. Soc., Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300012&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 10 set. 2023

36. _____. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. Em Aberto, Brasília, v, 28 n.93, 101-117, jan./jun. 2015. Disponível em: http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2523. Acesso em 10 set. 2023

37. _____. O Financiamento Da Educação Na Constituição Federal De 1988: 30 Anos De Mobilização Social. Educ. Soc., Campinas , v. 39, n. 145, p. 846-869, Dez. 2018 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400846&lng=en. Acesso em 10 set. 2023

38. RODDEN, J. Federalismo comparado e descentralização: sobre significados e medidas. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005

39. ROSSI, P.; DWECK, E,. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 32, n. 12, p. 1–5, 2016.

40. SANTOS, S. Covid-19 e federalismo brasileiro: conflitos verticais e cooperação horizontal entre os entes federados. Latitud SUR (En línea) ISSN 2683-9326, v. 1, n. 17, p. 7-22, 31 jul. 2022. Disponível em: https://ojs.econ.uba.ar/index.php/LATSUR/article/view/2550. Acesso em 11 set. 2023

41. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). ***Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais*** *– 2024*. Brasília: STN, 2025. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais/2024/114. Acesso em: 2 abr. 2025.

42. SEGATTO, C. I. O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental, Tese (doutorado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2015.

43. SEGATTO, C. I; ABRUCIO, F. L. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. Revista de Administração Pública (RAP). Rio de Janeiro 52(6):1179-1193, nov. - dez. 2018

44. SCHICK, A. O PPB e o orçamento incremental. Revista de Administração Pública, v. 10, n.

45. 2, p. 65, 1976.

46. _____. Incremental Budgeting in a Decremental Age. Policy Sciences. Vol. 16, No. 1 (Sep., 1983), pp. 1-25.

47. TOLEDO, C.; SANTOS JÚNIOR, M,. Políticas Públicas de Austeridade e Direitos Sociais. In: *Os Direitos Humanos por um Fio? Perspectivas transdisciplinares em torno dos direitos humanos em tempos difíceis*, 2019. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=3563848. Acesso em: 15 dez. 2024.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Modelagem de Processos para Mitigação dos Riscos Corporativos: Experiências e Desafios da Comissão de Controle Interno e Risco Corporativo de um Hospital Universitário

• **Felipe Augusto Santana de Oliveira**
Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação de Sergipe, Brasil.
E-mail: felipeaugusto.oliveira@seplan.se.gov.br

Resumo

A probabilidade de ocorrência de fatos e situações adversas que comprometem o atingimento de objetivos institucionais determina o grau do risco corporativo em uma organização. A Governança Corporativa trata desses riscos através de atividades e ferramentas sob a denominação de *compliance*, ou política de conformidade. Nos órgãos públicos, a gestão do risco corporativo é um campo incipiente, mais ainda nos hospitais públicos. O Hospital Universitário de Sergipe, objeto de análise do presente trabalho, conta com uma Comissão de Controle Interno e Risco Corporativo (CCI), instituída com a finalidade de gerir o risco corporativo da instituição. A CCI, durante o regular cumprimento de suas atividades, identificou um grave gargalo na comunicação organizacional, dificultando os processos de gestão e fiscalização de contratos e investigação de fatos irregulares. Para tanto, foi realizado um estudo descritivo, pois seu objetivo primordial é a descrição das características de determinado objeto e o estabelecimento de relações entre variáveis estudadas, indo além da simples identificação da existência de relação entre variáveis e buscou ainda identificar e analisar a natureza dessa relação. Nesse caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa. A fim de mitigar o risco consequente das falhas de comunicação, o presente trabalho sugeriu alterações: *i)* na arquitetura do processos de nomeação de gestores e fiscais de contratos; *ii)* na arquitetura do processo de nomeação de comissões de investigação preliminar; *iii)* na arquitetura do juízo de admissibilidade de fato potencialmente irregular; *iv)* na arquitetura da investigação preliminar de fatos potencialmente irregulares; *v)* sugestões de ajustes na política de conformidade do Hospital; *vi)* mapeamento de todos os processos com nova arquitetura. Além disso, reforçou-se a necessidade de maior *enforcement* pela gestão do Hospital, de maneira a garantir a observância dos normativos vigentes e efetividade das mudanças sugeridas pela Comissão de Controle Interno e Risco Corporativo.

Palavras-chave: Governança Pública; *Compliance*; Gestão de Risco Corporativo.

1. INTRODUÇÃO

O controle constitui uma das funções administrativas basilares, conforme preceituam clássicos da teoria da administração, como Fayol (1990), que o situou entre as cinco funções essenciais do gestor, ao lado do planejamento, organização, comando e coordenação. No âmbito da administração pública, essa função desdobra-se em duas modalidades complementares: o controle interno e o controle externo. O primeiro, conforme consagrado no art. 74 da Constituição Federal de 1988, refere-se aos mecanismos institucionalizados no interior da própria estrutura organizacional a ser fiscalizada, operacionalizados sob a égide dos princípios constitucionais da administração pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Como destaca Ferraz (1992), tal controle não se restringe à mera verificação formal, mas assume caráter ético e pedagógico, visando à correção de desvios e ao aprimoramento contínuo da gestão. Essa perspectiva é reforçada por autores como Boufounou e colaboradores (2024) e Lu, Zhan e Xiao (2019), que argumentam que o controle interno deve ser entendido como um instrumento de governança, capaz de assegurar não apenas a conformidade legal, mas também a otimização dos processos administrativos e a maximização do valor público gerado.

Sob uma perspectiva contemporânea, o conceito de controle interno transcende o texto constitucional, alinhando-se às diretrizes da International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). Conforme a INTOSAI (2004), trata-se de um processo sistêmico e dinâmico, conduzido pela alta administração e por todos os níveis hierárquicos, com o objetivo de gerenciar riscos e assegurar razoável grau de confiança na consecução das metas organizacionais. Esse modelo integrado abarca quatro pilares essenciais (TCU, 2014): eficácia operacional, *accountability*, conformidade legal e proteção patrimonial. A eficácia operacional garante que as ações administrativas sejam executadas com economicidade, eficiência e efetividade, em consonância com a missão institucional. Já a *accountability* assegura a transparência e a prestação de contas à sociedade, reforçando o dever de resposta pelos atos praticados. A conformidade legal exige a observância estrita às normas jurídicas e aos procedimentos internos, enquanto a proteção patrimonial visa à salvaguarda dos ativos públicos contra fraudes, desperdícios e má gestão.

Nesse sentido, o controle interno na esfera pública brasileira não se limita a um mero instrumento de fiscalização, mas configura-se como ferramenta estratégica para a promoção de uma cultura organizacional pautada na integridade e na otimização de recursos. Como ressalta o TCU (2019), sua efetividade depende da adoção de sistemas tecnológicos, da capacitação continuada dos servidores e da integração com órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público. A literatura recente sobre governança pública (OECD, 2024) destaca que o controle interno eficaz deve ser incorporado ao ciclo de gestão de riscos, atuando de forma preventiva e não apenas reativa. Isso implica a necessidade de estruturas flexíveis e adaptáveis, capazes de responder a novos desafios, como a digitalização dos processos e o aumento da complexidade dos serviços públicos.

Apesar do arcabouço normativo robusto, a implementação do controle interno enfrenta obstáculos, tais como a resistência cultural à fiscalização, a fragmentação de processos entre órgãos e a escassez de recursos técnicos em entes subnacionais (ABRUCIO, 2016). Superar tais limitações exige, conforme propõe a Controladoria-Geral da União (CGU, 2017), a desburocratização de procedimentos, a adoção de métricas de desempenho e o estímulo à participação social por meio de ouvidorias e canais de denúncia. A experiência internacional demonstra que países que avançaram na modernização de seus sistemas de controle, como Canadá e Reino Unido, investiram em capacitação técnica, interoperabilidade de sistemas e cultura de integridade (OECD, 2024). No Brasil, iniciativas como o Programa de Integridade da CGU buscam fomentar essa mudança, mas ainda esbarram em desafios estruturais, como a rotatividade de gestores e a descontinuidade de políticas públicas (CGU, 2017).

Um aspecto crítico para a efetividade do controle interno reside no mecanismo de enforcement – a capacidade institucional de assegurar o cumprimento coercitivo das normas e decisões administrativas. Como observam McCubbins e Schwartz (1984) no clássico estudo sobre *police patrol versus fire alarm* no controle administrativo, a mera existência de regras não garante sua observância sem mecanismos eficazes de monitoramento e sanção. No contexto brasileiro, esse desafio se manifesta na dicotomia entre o robusto

arcabouço normativo de controle e as limitações operacionais para sua aplicação prática (LOUREIRO et al., 2012). O caso do Hospital Universitário da Universidade Federal de Sergipe (HU-UFS) ilustra essa problemática: mesmo com portarias formalmente publicadas e uma Comissão de Controle Interno (CCI) estruturada, a ausência de sistemas automatizados de *enforcement* – como notificações compulsórias ou vinculação de prazos a metas individuais – permitiu que falhas na comunicação persistissem. A literatura sobre implementação de políticas públicas ressalta que a efetividade do controle depende da internalização de incentivos e penalidades em todos os níveis hierárquicos, conforme os achados de Luiz, Abib e Oliveira (2023) e OECD (2020). Para o HU-UFS, isso implicaria, por exemplo, a integração entre a publicação de portarias e sistemas de avaliação de desempenho, com consequências tangíveis para os gestores responsáveis pela disseminação das informações.

Esta pesquisa se propôs a analisar o ambiente e a atuação da Comissão de Controle Interno e Risco Corporativo (CCI) do Hospital Universitário da Universidade Federal de Sergipe (HU-UFS). O referido hospital, localizado na cidade de Aracaju, funciona desde 1984 como parte integrante do Campus da Saúde da Universidade. A partir de 2013, a UFS e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) firmaram contrato para a transferência da administração do HU, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF). Essa parceria visava à modernização da gestão hospitalar, com foco na melhoria da qualidade dos serviços prestados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). No entanto, como demonstra a experiência do HU-UFS, a transição para um modelo de gestão mais eficiente enfrentou desafios significativos, especialmente no que diz respeito aos mecanismos de controle interno e comunicação organizacional.

Em 2016, a Superintendência do HU-UFS criou a Comissão de Controle Interno (posteriormente, Comissão de Controle Interno e Risco Corporativo), considerando a busca do atingimento do ótimo desempenho corporativo no contrato operativo com o SUS, representado nas metas pactuadas entre o HU-UFS e a Secretaria de Saúde do Município de Aracaju. A CCI foi instituída pela Portaria nº 22, de 26 de janeiro de 2016, e tem como órgão central de controle interno o Colegiado Executivo. Sua criação atendeu aos termos da Instrução Normativa nº 24, de 17 de novembro de 2015, da Controladoria-Geral da União (CGU), que estabelece diretrizes para a estruturação de unidades de controle interno no âmbito da administração pública federal. As atribuições da CCI são enumeradas em seu Regimento Interno, totalizando quinze, dentre as quais destacam-se: estabelecer normas e diretrizes de controle interno; verificar a conformidade dos atos administrativos e protocolos assistenciais; e sugerir às Divisões, Setores e Unidades a execução de atividades voltadas a minimizar os riscos corporativos dos serviços e aprimoramento do controle dos processos, segurança patrimonial e informações gerenciais.

Até 2020, a CCI foi composta por uma equipe multidisciplinar de sete membros titulares e três membros suplentes, e suas atividades destinavam-se principalmente a subsidiar o exercício do Colegiado Executivo do HU-UFS, a cargo da Superintendência e Gerências, a supervisão das Gerências, Divisões, Setores e Unidades, e o aperfeiçoamento da gestão pública, nos aspectos de planejamento e monitoramento das políticas institucionais. No entanto, como evidenciado no estudo de caso, a atuação da CCI enfrentou desafios significativos, especialmente no que diz respeito à efetividade da comunicação institucional.

Como previsto no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988, a publicidade dos atos administrativos constitui requisito essencial para a transparência e eficácia da gestão pública. No entanto, como demonstra o caso do HU-UFS, a mera publicação formal em veículo oficial nem sempre se traduz em comunicação efetiva aos interessados, configurando o que Raslan (2009) denomina como "paradoxo da publicidade ineficaz". Esse fenômeno evidencia a complexidade inerente aos processos de comunicação organizacional na administração pública, que vão além do cumprimento formal de exigências legais, demandando uma abordagem estratégica que considere os múltiplos fatores que interferem na efetiva transmissão e compreensão das mensagens.

A literatura especializada (BANTZ, 1993; LUOMA-AHO; CANEL, 2020) destaca que a comunicação organizacional efetiva requer três elementos fundamentais: clareza na codificação da mensagem, adequação dos canais de transmissão e garantia de compreensão pelos receptores. Esses elementos remontam ao modelo clássico de Shannon e Weaver (1949), que identifica os ruídos comunicacionais

como barreiras críticas à fidelidade da informação transmitida. No contexto do HU-UFS, a Comissão de Controle Interno identificou falhas sistêmicas nesse processo, particularmente no que diz respeito às portarias de designação de fiscais e membros de comissões. Embora tais documentos fossem regularmente publicados, muitos destinatários não os recebiam em tempo hábil, comprometendo o início das atividades de fiscalização e gestão contratual.

Essa deficiência operacional revela pelo menos três camadas de ruídos comunicacionais: operacionais, relacionados a falhas no fluxo documental; estruturais, decorrentes da ausência de sistemas eficientes de gestão da comunicação; e culturais, ligados à baixa priorização dos processos comunicativos no cotidiano organizacional (LUOMA-AHO; CANEL, 2020). Como consequência, configuram-se riscos corporativos multifacetados, conforme a tipologia proposta por Gitman (2010), Damodaran (2004), Guerron-Quintana (2012) e Knight (1967), incluindo riscos operacionais (atrasos nos processos de fiscalização), riscos legais (descumprimento de prazos regimentais) e riscos reputacionais (erosão da confiança institucional). A relação entre esses fatores é particularmente crítica em organizações públicas de saúde, onde a agilidade na tomada de decisões pode impactar diretamente a qualidade dos serviços prestados à população.

O estudo realizado pela CCI sugere que a superação desses desafios exige intervenções em três níveis complementares. No plano imediato, a implementação de sistemas eletrônicos de notificação automática poderia reduzir significativamente as falhas na distribuição de atos administrativos. Em médio prazo, o redesenho dos fluxos comunicacionais, com definição clara de responsabilidades e prazos, contribuiria para maior eficiência processual. Por fim, em perspectiva estratégica, a adoção de indicadores de efetividade comunicacional e programas de capacitação continuada poderia promover uma mudança cultural progressiva, alinhando as práticas cotidianas aos princípios da governança pública.

Ademais, a superação dos ruídos comunicacionais exige fortalecer os mecanismos de *enforcement* institucional. Como propõe a CGU (2017), isso envolve: i) vinculação a resultados - associar a entrega tempestiva de comunicações a indicadores de desempenho individual e coletivo; ii) automação de controles - implementar sistemas que bloqueiem processos subsequentes até a confirmação de recebimento pelos destinatários; iii) accountability vertical - estabelecer sanções administrativas para casos recorrentes de falhas, nos termos da Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). Essas medidas alinham-se às recomendações da INTOSAI (2004) sobre a necessidade de controles ativos que transcendam a mera fiscalização ex post, incorporando elementos preventivos e automáticos de conformidade.

Essas evidências reforçam a premissa de que a comunicação organizacional na administração pública não pode ser tratada como mera formalidade burocrática. Como demonstra o caso do HU-UFS, os ruídos comunicacionais geram impactos concretos na capacidade institucional de cumprir seus objetivos sociais, exigindo abordagens sistêmicas que integrem dimensões técnicas, gerenciais e culturais. Os achados deste estudo sugerem que a efetiva publicidade dos atos administrativos - para além de seu estrito cumprimento legal - deve ser compreendida como elemento central da qualidade da gestão pública e da própria democracia, na medida em que viabiliza o controle social e a prestação de contas à sociedade.

2. OBJETIVOS

O objetivo central do presente trabalho é analisar os fluxos de atividades relacionadas às nomeações das equipes de fiscalização e investigação do HU-UFS e propor melhorias, a fim de torna-los mais eficientes. De maneira específica, objetivou-se: a sistematização dos fluxos de atividades de nomeação de gestores e fiscais de contratos; a sistematização dos fluxos de atividades de nomeação de equipes de investigação preliminar; a sistematização dos fluxos de atividades do juízo de admissibilidade de fato potencialmente irregular; a sistematização dos fluxos de atividades de investigação preliminar de fato potencialmente irregular; apresentar sugestões de melhorias na dinâmica de atividades mapeadas; realizar apontamentos para ajustes na governança e enforcement nos processos mapeados.

3. METODOLOGIA

A partir das contribuições de Gil (2002), Lakatos e Marconi (2003) e Bertucci (2011), é possível classificar esta pesquisa como descritiva, pois seu objetivo primordial é a descrição das características de determinado objeto e o estabelecimento de relações entre

variáveis estudadas. O presente trabalho, a exemplo de outras pesquisas descritivas, conforme apresentam Lakatos e Marconi (2003), vai além da simples identificação da existência de relação entre variáveis e busca ainda identificar e analisar a natureza dessa relação. Nesse caso, tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa, havendo, pois, pesquisas que embora definidas como descritivas com base em seus objetivos, acabam servindo também para propiciar uma nova visão do problema.

Quanto ao procedimento técnico, este artigo pode ser classificado como uma pesquisa ex-post facto. A tradução literal para o termo latino é "a partir do fato passado", isto é, nesse tipo de pesquisa os estudos são realizados após a ocorrência de variações nas variáveis (GIL, 2002). O propósito básico (mas não exclusivo) das pesquisas ex-post é verificar a existência de relações entre as variáveis. Uma característica importante desse tipo de pesquisa é que o pesquisador não dispõe de controle absoluto sobre as variáveis estudadas, que constitui o fator presumível do fenômeno, porque ele já ocorreu. O que o pesquisador procura fazer nesse tipo de pesquisa é identificar situações que se desenvolveram naturalmente e trabalhar sobre elas como se estivessem submetidas a controles.

Os dados que proporcionaram o desenvolvimento do trabalho foram coletados de fontes secundárias (LAKATOS; MARCONI, 2003): processos eletrônicos, disponíveis no Sistema Eletrônico de Informação (SEI); portarias de nomeação de equipes de fiscalização e investigação; boletins de serviços, planilhas de controle de processos das equipes da Superintendência, da Gerência Administrativa e da Unidade de Apoio Operacional; relatórios de controle interno da CCI. Para tabulação dos dados coletados, utilizou-se o software de planilhas eletrônicas, Excel ®. Já para sistematização dos processos, valeu-se do software Bizagi ®.

O método utilizado na condução das atividades da CCI é o de papéis de trabalho, que consiste no registro das opiniões, críticas e sugestões que atendam as fases de conhecimento, registro e revisão. Caracterizando-se pelas abordagens quantitativa e qualitativa, partindo do levantamento bibliográfico, série histórica e método científico acerca do objeto a ser estudado pela Comissão (SILVA; ROBLES JÚNIOR, 2008; CREPALDI, 2010). Os membros da CCI reuniam-se ordinariamente uma vez por mês a fim de deliberar a respeito das atividades monitoradas pela Comissão, ou extraordinariamente sempre que houvesse necessidade. Trimestralmente, são produzidos relatórios de atividades, prestando contas dos trabalhos realizados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

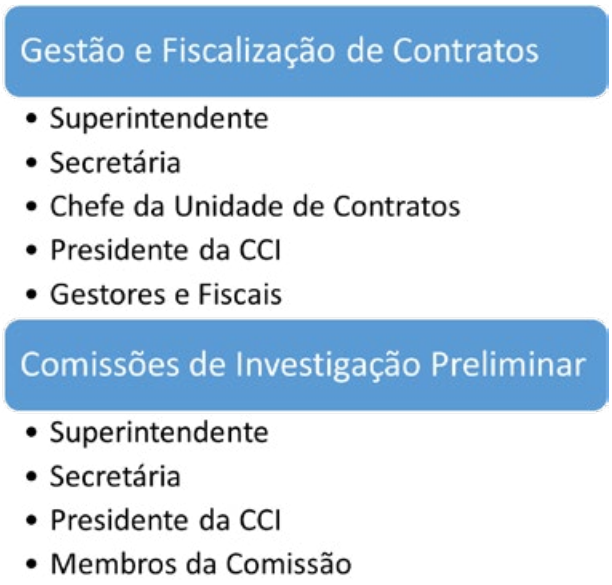
Durante o ano de 2019, observou-se que a CCI vinha sendo notificada sobre a instauração de comissões de investigação preliminar e nomeação de fiscais e gestores de contratos quando os colaboradores já estavam conduzindo suas atividades há algum tempo. No entanto, a situação ideal seria a notificação imediatamente após a instituição das comissões e nomeação dos gestores e fiscais, de forma a permitir o acompanhamento dos protocolos internos desde o início. O atraso na cientificação dos fiscais e gestores é crítico, pois cada contrato firmado entre o HU-UFS e seus fornecedores demandam atividades prévias de fiscalização, a exemplo do recebimento provisório de bens, a cargo dos fiscais dos contratos. Já a notificação tardia dos membros de comissões de investigação pode ser ainda mais comprometedora: essas comissões têm prazo de trinta dias para a conclusão de seus trabalhos e um atraso no início das investigações pode inviabilizar a produção do Relatório Conclusivo. Em ambos os casos, as situações adversas, isto é, o represamento das portarias de designação, ampliam fortemente o risco corporativo do HU-UFS.

Frente a esse diagnóstico, os membros da CCI elegeram como prioridade minimizar o referido risco de represamento. Para tanto, elegeu-se o mapeamento de processo como ferramenta. Esta, despontou no final da década de 1990 e pode ser compreendida como uma metodologia para avaliação contínua, análise e melhoria do desempenho dos processos, permitindo uma metodologia para avaliação contínua, análise e melhoria do desempenho dos processos (VAN DER AALST; HOFSTEDE; WESKE, 2003; MELLO, 2008; GALERIANO et al., 2018).

A primeira fase do mapeamento consistiu em identificar os agentes-chave envolvidos nos processos. A nomeação de gestores e fiscais de contratos, bem como a designação de empregados em comissões de investigação preliminar fica a cargo da Superintendência do HU-UFS. As portarias que tratam dessas nomeações e designações são publicadas pela Secretaria da Superintendência. Assim, identificou-se, de início, dois atores-chave: a Superintendente e a Secretária da Superintendência. Quando da nomeação de

gestores e fiscais de contratos, mais dois atores devem ser destacados: a chefe da Unidade de Contratos e a presidente da CCI. Esta também elemento-chave na designação dos membros de comissões de investigação preliminar. Obviamente, os próprios gestores, fiscais e membros das comissões são atores-chave. A Figura 1 sintetiza esses atores fundamentais.

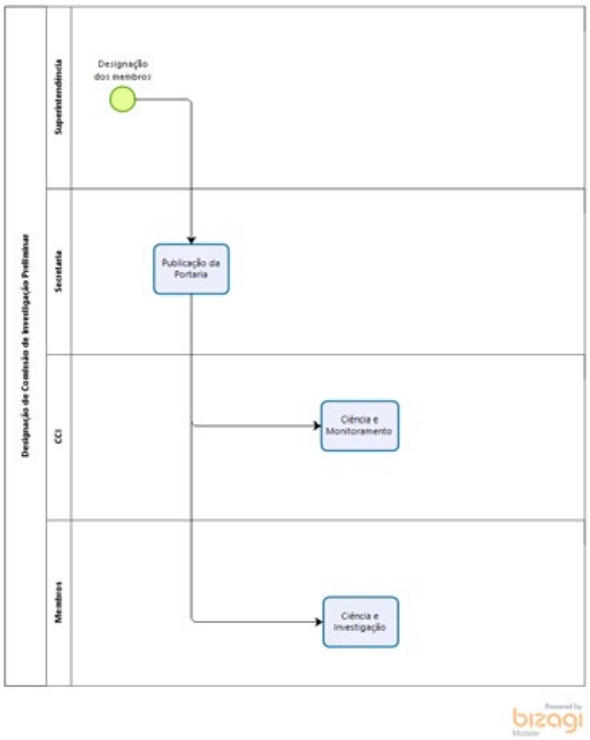
Figura 1 – Atores-Chave



Fonte: elaboração própria

A etapa seguinte, e mais complexa, foi o redesenho do fluxo de tarefas. As atividades de gestão e fiscalização de contratos e investigação preliminar foram tratadas separadamente. A Figura 2 exibe o fluxo de atividades proposto pela CCI para a instituição de comissões de investigação preliminar.

Figura 2 – Mapa de Processo – Instituição de Comissão de Investigação Preliminar



Fonte: elaboração própria

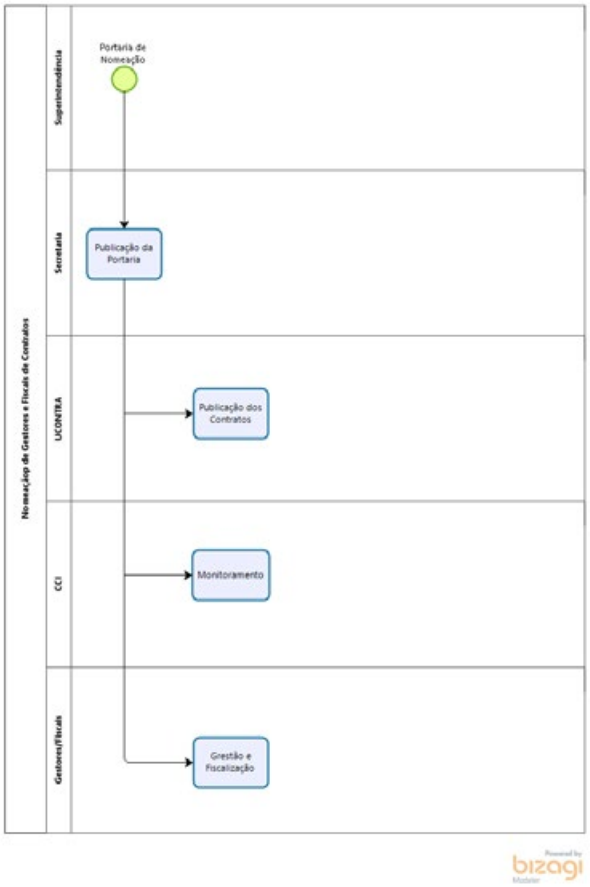
O mais importante, no entanto, é a necessidade de envolvimento e comprometimento dos atores-chave para não represar as portarias sem notificar as demais partes interessadas. Para auxiliar na celeridade dessa tarefa, o HU-UFS conta, desde 2018, com o Sistema Eletrônico de Informação (SEI), desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Com a utilização do referido sistema, os documentos são assinados eletronicamente e podem ser remetidos para vários destinatários ao mesmo tempo, sem prejuízo formal e com economia de tempo e recursos materiais.

Nesse ponto, caberiam algumas considerações sobre a necessidade de alguns ajustes na condução da governança. Uma vez superados os desafios de modelagem do processo e de recursos computacionais, resta garantir que as mudanças sejam implementadas. Trata-se, portanto, como apresentam Funk e Hirshman (2012), Marcelino e Oliveira (2018) e Glaum, Landsman e Wyra (2018), de *enforcement*. Isto é, transformar a linguagem legislativa (numa concepção ampla, aplicada não apenas a leis formais, mas também a regimentos e normativos diversos) em regras práticas que passam

a ser aplicadas e, efetivamente, ensejam mudanças de comportamento dos *stakeholders*.

Quanto ao mapeamento do processo de nomeação de fiscais e gestores de contratos, seguiu-se a mesma abordagem adotada no mapeamento das instituições de comissões de investigação preliminar e designação de seus membros. Igualmente, salienta-se a necessidade em implementar as práticas sugeridas, tais quais as propostas para o processo de instituição de comissões de investigação preliminar e designação de seus membros A Figura 3 exibe o fluxo de atividades proposto para o referido processo.

Figura 3 – Mapa de Processo – Nomeação de Gestores e Fiscais de Contratos

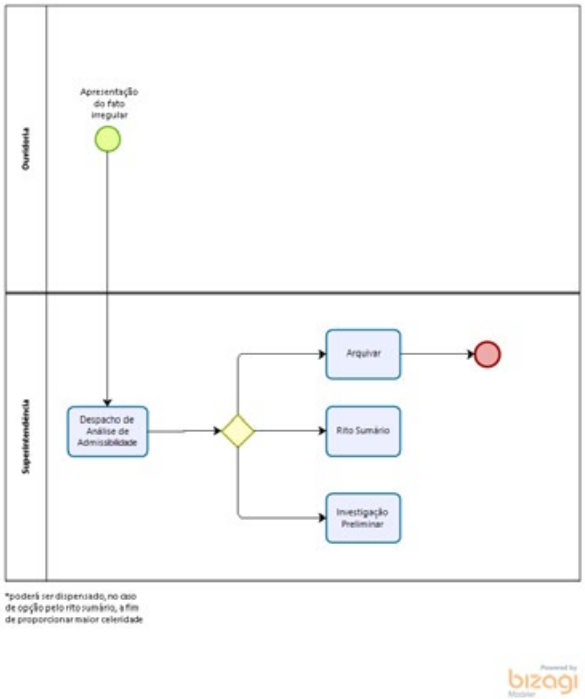


Fonte: elaboração própria

Durante a análise dos processos estudados, percebeu-se ainda que muitas das investigações preliminares desrespeitavam o rito formal exigido pela Norma Operacional de Controle Disciplinar da Ebserh. A CCI julgou necessário modelar também os processos de apuração de fatos irregulares no HU-UFS, a fim de mitigar os riscos corporativos advindos da inobservância dos normativos vigentes, a saber: a invalidação dos atos praticados no curso das investigações conduzidas.

A Superintendência do HU-UFS, ao tomar conhecimento, por qualquer meio (preferencialmente através da Ouvidoria do Hospital), de fato irregular circunstanciado, está obrigada a adotar providências visando à sua análise, sob pena de responsabilidade. De pronto, é necessário que seja elaborado um Despacho de Análise de Admissibilidade, circunstanciando para: arquivamento ou; início de procedimento em Rito Sumário ou; instauração de Investigação Preliminar. A Figura 4 apresenta o mapa do referido processo

Figura 4 – Mapa de Processo – Despacho de Análise de Admissibilidade



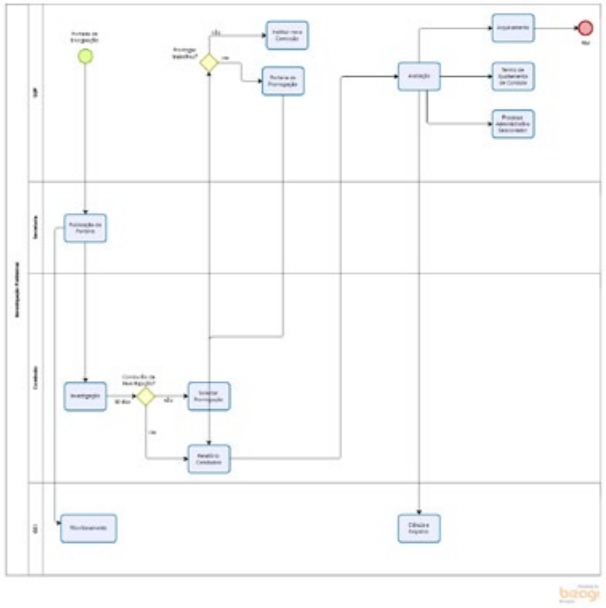
Fonte: elaboração própria

Por praxe, a Superintendência do HU-UFS institui comissões compostas por três empregados assentados em cargos de provimento efetivo para investigar preliminarmente os fatos irregulares. Nesse ponto, a CCI não observou qualquer inconformidade, mas destaca a necessidade de elaborar o Despacho de Análise de Admissibilidade, até então ignorado.

O processo de investigação preliminar também foi modelado. Além do problema do represamento das

portarias, já abordado neste relato, outras inconformidades foram observadas nos trabalhos desenvolvidos pelas comissões. Os mais flagrantes são o desrespeito aos prazos estabelecidos para a conclusão dos trabalhos e a negligência a aspectos formais, exigidos nos Relatórios Conclusivos. A Figura 5 exibe o mapa da Investigação Preliminar.

Figura 5 – Mapa de Processo – Investigação Preliminar



Fonte: elaboração própria

Mais uma vez, ressalta-se a importância do enforcement. É necessário instituir mecanismos que garantam a observância das exigências dos normativos vigentes. Aliado a isso, a CCI, uma vez notificada da instituição de comissões de investigação preliminar, bem como da designação de seus membros, desde o momento da publicação das portarias, poderá acompanhar os trabalhos de maneira mais próxima. Em reunião extraordinária, em janeiro de 2020, os membros da CCI, decidiram implementar uma espécie de "alarme" para cada comissão de investigação, que consiste em alertar os membros, caso não tenham encerrado dos trabalhos de investigação no prazo estabelecido, para solicitar prorrogação de prazo. Além disso, a CCI, na ocasião da referida reunião, estabeleceu como uma de suas prioridades a elaboração de Procedimentos Operacionais Padrão (POP's): espécie de manual, discriminando cada uma das atividades dos processos. Os referidos POP's já foram produzidos e referem-se, além da investigação preliminar, ao despacho de admissibilidade, ao rito sumário, ao processo administrativo sancionador e ao termo de ajustamento de conduta. Carecem ainda de revisão para serem submetidos à apreciação do Colegiado Executivo do HU-UFS e posterior aprovação.

5. CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo central analisar os fluxos de atividades relacionados às nomeações das equipes de fiscalização e investigação no âmbito do HU-UFS, com a finalidade de propor melhorias que contribuam para sua maior eficiência. Os objetivos específicos buscaram a sistematização dos fluxos de nomeação de gestores e fiscais de contratos, de equipes de investigação preliminar, do juízo de admissibilidade de fatos potencialmente irregulares e do processo investigativo em si. Ademais, propôs-se apresentar sugestões para aprimoramento dessas dinâmicas e realizar apontamentos sobre governança e enforcement nos processos analisados.

A partir do mapeamento e da análise dos processos selecionados, foi possível sistematizar os fluxos de atividades de forma visual e descritiva, evidenciando os principais pontos de decisão, lacunas normativas e possibilidades de retrabalho ou ineficiência. Os resultados da pesquisa permitiram identificar que, embora existam normativos que orientam as práticas institucionais, há oportunidades relevantes para padronização e automatização de etapas, especialmente nas fases de tramitação e controle das nomeações.

No que se refere à nomeação de gestores e fiscais de contratos, observou-se a necessidade de maior clareza na definição de responsabilidades e prazos. Já nos fluxos relacionados ao juízo de admissibilidade e à investigação preliminar, constatou-se que o tempo de tramitação é impactado por variáveis que poderiam ser mitigadas com a consolidação de orientações e a oferta de capacitações específicas. O estudo também identificou oportunidades de reforço da governança interna, a partir da institucionalização de instâncias consultivas e do aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e comunicação entre os setores envolvidos.

Em termos de enforcement, percebeu-se que o acompanhamento das medidas decorrentes das investigações ainda carece de maior sistematização e previsibilidade, o que pode comprometer a efetividade

das ações corretivas. Essa constatação reforça a importância da articulação entre os processos mapeados e as diretrizes de integridade e responsabilização adotadas no setor público federal.

Como aprendizados, destaca-se que o mapeamento de processos, aliado à análise crítica dos fluxos institucionais, constitui ferramenta potente para diagnóstico e melhoria contínua. Além disso, o trabalho evidenciou o valor da governança administrativa como instrumento de suporte à legalidade, à eficiência e à responsabilização.

Entre as limitações do estudo, ressalta-se o recorte específico nos processos do HU-UFS, o que pode restringir a aplicabilidade imediata dos resultados a outras unidades organizacionais. Também não foram abordadas variáveis externas que possam influenciar os fluxos, como mudanças normativas ou restrições orçamentárias.

Para trabalhos futuros, sugere-se o aprofundamento da análise sobre os impactos da governança nas decisões de responsabilização administrativa, bem como a avaliação dos efeitos das mudanças processuais sobre os indicadores de desempenho institucional. Seria igualmente relevante comparar práticas entre unidades hospitalares federais, promovendo uma análise comparativa sobre maturidade de processos, enforcement e governança no setor público da saúde.

6. Referências

1. ABRUCIO, F. L. Um balanço da administração pública federal brasileira: de FHC a Lula Gestão por Resultados, Governança e Controle Público: os Avanços das Três Principais Agendas e os Desafios à Frente. In: FLEURY, M. T. L.; LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; MELO, R. B. (Org.). Capital humano, gestão pública e competitividade. Rio de Janeiro: FGV, 2016.
2. BANTZ, C. R. Understanding organizations: interpreting organizational communication cultures. Columbia: University of South Carolina Press, 1993.
3. BERTUCCI, J. L. O. Metodologia básica para elaboração de trabalhos de conclusão de curso. São Paulo: Atlas, 2011.
4. BOUFOUNOU, P.; ERIOTIS, N.; KOUNADEAS, T.; ARGYROPOULOS, P.; POULOPOULOS, J. Enhancing internal control mechanisms in local government organizations: a crucial step towards mitigating corruption and ensuring economic development. Economies, v. 12, n. 4. 2024.
5. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
6. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Manual para implementação de programas de integridade. Brasília, DF: CGU, 2017.
7. CREPALDI, S. A. Auditoria contábil: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
8. DAMODARAN, A. Finanças corporativas aplicadas: teoria e prática. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.
9. FAYOL, H. Administração industrial e geral. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1990.
10. FERRAZ, S. O controle da administração pública na Constituição de 1988. Revista de Direito Administrativo, v. 190, p. 112-130, 1992.
11. FUNK, R. J.; HIRSCHMAN, D. Rethinking endogenous legal change: how organizations re-shaped glass-steagall. Ann Arbor: University of Michigan, 2012. Working paper.
12. GALERIANO, J. S. et al. Mapeamento de processos na dispensação de medicamentos: ferramenta para gestão e melhoria da qualidade. Revista de Administração em Saúde, v. 18, n. 72, p. 1-15, 2018.
13. GIL, C. A. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.
14. GITMAN, L. J. Princípios de administração financeira. 12. ed. São Paulo: Pearson, 2010.

15. GLAUM, M.; LANDSMAN, W. R.; WYRWA, S. Goodwill impairment: the effects of public enforcement and monitoring by institutional investors. The Accounting Review, v. 93, n. 6, p. 1-25, 2018.

16. GOCHHAYAT, J.; GIRI, V. N.; SUAR, D. Influence of organizational culture on organizational effectiveness: the mediating role of organizational communication. Global Business Review, v. 18, n. 3, p. 691-702, 2017.

17. GUERRON-QUINTANA, P. A. Risk and uncertainty. Federal Reserve Bank of Philadelphia Business Review, p. 1-12, 2012.

18. INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). Guidelines for internal control standards for the public sector. Vienna: INTOSAI, 2004.

19. KNIGHT, F. Risk, uncertainty and profit. Boston: Houghton Mifflin, 1967.

20. LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2003.

21. LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO, F. L.; OLIVIEIRI, C.; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Do Controle Interno ao Controle Social: A Múltipla Atuação da CGU na Democracia Brasileira. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 17, p. 1, 2012.

22. LU, Y.; ZHAN, H.; XIAO, S. Internal control, financial governance and corporate strategic objectives achievement. Accounting and Finance Research, v. 8, n. 4. 2019.

23. LUOMA-AHO, V.; CANEL, M. J. (Ed.). The handbook of public sector communication. Hoboken: Wiley--Blackwell, 2020.

24. LUIZ, E. L. C.; ABIB, G.; OLIVEIRA, V. G. de. The (in)tolerance in the application of penalties in the Brazilian public administration. Revista de Administração Contemporânea, v. 27, n. 1. 2023

25. MARCELINO, C. W.; OLIVEIRA, S. A. Enforcement pelos Tribunais de Contas Pós-LAI: papel de tradução e aproximação cidadã. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA, 2018, Brasília. Anais [...] Brasília: EnAJUS, 2018. p. 1-15.

26. MCCUBINS, M.; SCHWARTZ, T. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. American Journal of Political Science, v. 28, n. 1, p. 165-179. 1984

27. MELLO, A. E. N. S. Aplicação do mapeamento de processos e da simulação no desenvolvimento de projetos de processos produtivos. 2008. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Itajubá, Itajubá, 2008.

28. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Public enforcement of corporate governance-related rules in Latin America: a comparison of Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Mexico and Peru. Paris: OECD Publishing, 2020.

29. _____. Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD Publishing, 2024.

30. RASLAN, E. M. S. Análise da efetividade na comunicação estratégica em instituições: um estudo da arquidiocese de Belo Horizonte. 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Mineira de Educação e Cultura, Belo Horizonte, 2009.

31. SHANNON, C. E.; WEAVER, W. The mathematical theory of communication. Urbana: University of Illinois Press, 1949.

32. SILVA, A. G.; ROBLES JÚNIOR, A. Os impactos na atividade de auditoria independente com a introdução da lei Sarbanes-Oxley. Revista Contabilidade e Finanças, v. 19, n. 48, p. 83-94, 2008.

33. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília, DF: TCU, 2014.

34. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório de auditoria: controle interno no setor público. Brasília, DF: TCU, 2019.

35. VAN DER AALST, W. M. P.; HOFSTEDE, A. H. M.; WESKE, M. Business process management: a survey. Lecture Notes in Computer Science, v. 2678, p. 1-12, 2003.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Planejamento estratégico situacional: Uma proposição para o fundamento ético do planejamento Matusiano

• **Matheus Roberto Cunha de Castro**
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, Brasil
E-mail: matheus.roberto@ufrgs.br

Resumo

O planejamento público é um elemento fundamental na busca de soluções para problemas de alta complexidade, como, por exemplo, a desigualdade social, os eventos climáticos severos ou o déficit habitacional. Na Administração Pública brasileira, o endereçamento destes problemas está ligado aos planos e programas de governo, os quais são estabelecidos por meio de leis de iniciativa do poder executivo, com destaque para a lei que institui o Plano Plurianual (PPA) da união, dos estados e dos municípios a cada quadriênio. O componente ético que emerge deste processo tem origem na forma de planejamento adotada pelos gestores públicos, que sob o manto da discricionariedade e dos limites legais se permitem a escolha de abordagens tradicionais, cujas características demonstram falta de alteridade e compreensões controversas sobre o sujeito do planejamento. Diante deste cenário, o objetivo deste ensaio foi desenvolver um argumento original que inaugure a discussão sobre o fundamento ético do Planejamento Estratégico Situacional de Carlos Matus. O texto parte do questionamento sobre viabilidade da ideia de um planejador ideal, que opera de forma isolada a partir de um diagnóstico inicial e da compreensão absoluta e perfeita da realidade, esquadrinhando o contexto social a fim de projetar soluções calculadas e precisas para um futuro altamente determinado. Diante do exposto, a tese defendida foi a de que o planejamento público pode ser capaz de incorporar a alteridade em seu processo de elaboração, reconhecendo em sua forma a existência do Outro, a partir do conceito de atores sociais encontrado em Carlos Matus. O que se pretendeu foi tencionar os alicerces teóricos do planejamento Matusiano e gerar uma proposição inicial, não definitiva, para o seu fundamento ético, partindo de uma compreensão do planejamento além do que já se discutiu sobre o seu pragmatismo ancorado em métodos tradicionais e do que se tem como verdade sobre o planejar no setor público

Palavras-chave: Planejamento Estratégico Situacional; Ética Deontológica; Alteridade

1. INTRODUÇÃO

A ideia de estrutura do corpo social, que segundo os antigos filósofos gregos era dividida entre o governo, que possuía a capacidade da reflexão teórica exercida pela elite, os guerreiros que corajosamente defendiam a cidade-estado e os trabalhadores, mulheres, crianças e escravos, externos à Polis, que se ocupavam da produção e reprodução de materiais essenciais à vida (Freitag, 1992), ao menos em um aspecto, parece ter atravessado os séculos e estar viva no tempo presente.

Isso porque os estamentos eram grupos bem definidos e cada qual possuía as suas virtudes e funções diante do corpo societário e estabelecer a harmonia entre estes grupos era atividade atribuída aos filósofos

em razão das suas habilidades no exercício do Governo da cidade-estado.

De forma inicial, remonto brevemente o modo de governar nas cidades da Grécia Antiga. Em que pese muitas mudanças tenham ocorrido desde aquela época para os dias atuais, como a possibilidade de ascensão pessoal a uma posição no governo, de uma maneira muito mais democrática, ao menos no contexto brasileiro, do que a que se via em Atenas, Esparta e outras cidades no período clássico da Grécia Antiga, sem a necessidade de o indivíduo pertencer a uma elite letrada ou um grupo superior e seleto, ainda persiste uma importante característica. Essa característica se refere à prática de governar a partir da visão de verdade que se absolutiza, compreendendo os demais grupos de modo a absorver o Outro pelo Eu, a partir de uma perspectiva generalizada e reducionista do entendimento de mundo.

O argumento que se procura defender é de que o planejamento público pode ser capaz de incorporar a alteridade em seu processo de elaboração, libertando-se das amarras político-econômicas da ideologia neoliberal gerencialista e reconhecendo em sua forma a existência do Outro a partir do entendimento de atores sociais encontrado no Planejamento Estratégico Situacional – Método PES – de Carlos Matus.

Na primeira seção deste ensaio eu realizo um breve resgate sobre o planejamento no setor público brasileiro, pinçando marcos históricos que se desenrolaram na América Latina ao longo de seu desenvolvimento nas últimas décadas. Ao mesmo tempo, apresento de forma resumida como o a teoria de Carlos Matus surge no contexto regional, se entrelaçando com a história da função planejamento no País.

Na segunda seção desenvolvo sobre como são edificados os alicerces teóricos do Método PES, para então discutir como o componente ético emerge através de seus procedimentos. Por meio desta lógica demonstro que métodos alternativos de planejamento público podem dar conta de incluir a alteridade em sua forma, considerando o Outro em seu processo de desenvolvimento e execução.

2. A GÊNESE DO MÉTODO PES E O PLANEJAMENTO NO BRASIL.

As raízes do planejamento público na América Latina remontam à década de 1950 com a criação da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL, órgão das Nações Unidas que tem como objetivo estimular o desenvolvimento econômico para a região e cujas ideias à época repercutiram fortemente como diretrizes econômicas para muitos países, através das lentes do planejamento governamental tradicional (Lida, 1993).

O pensamento cepalista se desdobra a partir de um fenômeno global e tem raízes em um período político-econômico caracterizado por intensas transformações do papel do Estado. Passado o protagonismo estatal no papel de recuperador estrutural no período pós-primeira guerra, em especial nos países capitalistas desenvolvidos, ocupando um lugar de promotor de benefícios básicos e indutor do bem estar social, surge no norte global por volta dos anos 1970 a ideia de despesa pública elevada e prejudicial ao crescimento econômico e ao investimento privado, que por conseguinte demandaria a necessidade de reorientação do gasto público e redução do intervencionismo do Estado na economia (Cavalcante, 2017).

Segundo o autor, é no bojo do neoliberalismo que um novo paradigma surgiu no campo da administração pública ao redor do mundo. A chamada *New Public Management* ou Nova Gestão Pública, marcava a introdução de técnicas empresariais no contexto estatal, por meio de um contexto reformista que pretendia a incorporação de elementos até então encontrados predominantemente no setor privado, como a descentralização, o foco em resultados, a inserção de indicadores de desempenho, a maior flexibilidade e competitividade, a transparência, a prestação de contas, o olhar para o cliente, entre outros elementos, dando origem ao que pode ser considerado o embrião do Modelo de Gestão Gerencial.

Cavalcante (2017) explica que a prerrogativa defendida por esta teoria político-econômica implicava na atuação do Estado a partir de uma lógica privada, passando de um polo intervencionista adotado a partir de 1930 para um polo de agente regulador, em movimento gerencialista que no caso do Brasil e países latino-americanos foi assimilado como uma tentativa de replicar a incorporação de conceitos oriundos do setor privado pela Administração Pública.

Assim, os reflexos do neoliberalismo e gerencialismo para a gestão pública partem de uma noção de Estado reconfigurado, a qual assevera a falta de alteridade ao voltar o foco do problema social para o problema econômico, típico do livre mercado, e

se fundamenta em conceitos como a eficiência e redução do gasto público, priorização da qualidade do serviço e entendimento do usuário como cliente e cidadão. Tratava-se então de um modelo tido como inovador e que propunha uma ruptura com as barreiras da burocracia clássica. Foi assim que Abrucio (1997) classificou, conforme demonstrado na Figura 1, as vertentes do que se pode chamar de Administração Pública agindo como a Administração Privada.

Figura 1 – Vertentes decorrentes da Nova Gestão Pública

Respostas à crise do modelo burocrático inglês (Whitehall)		
Modelo gerencial puro	*Consumerism*	*Public Service Orientation*
Economia/Eficiência (Produtividade)	Efetividade/Qualidade	*Accountability*/Eqüidade
Taxpayers (contribuintes)	Clientes/Consumidores	Cidadãos

Fonte: Abrucio, 1997, p. 12

Na esteira desta pretensa atmosfera de modernização da Administração Pública que abarcava o contexto reformista, ocorre no Brasil uma evolução dos modelos de gestão pública no país. Um estudo recente do *Observatory os Públic Sector Innovation* (OPSI) da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) pesquisou o sistema de inovação do serviço público brasileiro e identificou marcos-chave para o seu desenvolvimento (OCDE, 2018).

A pesquisa destacou como primeiros marcos históricos a publicação do Decreto Lei Nº 200 em 1967, seguido da criação do Ministério da Desburocratização em 1981 e da criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995.

Foi justamente o plano Diretor de 95, capitaneado pelo Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira e reconhecidamente um dos principais marcos quando se fala dos efeitos da ideologia neoliberal e dos efeitos da pretensa implementação gerencialista na administração pública do Brasil, que registra o início oficial do movimento carregado de perspectiva de incorporação da Nova Gestão Pública no setor público brasileiro (Leite, 2022).

Diante do exposto, o argumento aqui defendido ganha destaque, pois pretende gerar uma reflexão sobre a necessidade de se considerar e reconhecer a existência de uma abordagem que se descola do *mainstream* da literatura sobre planejamento, na qual embarca a administração pública brasileira, aspirando incorporar um fenômeno neoliberal global sob a roupagem de seu modelo gerencial, e da existência de um método de planejamento alternativo aos métodos tradicionais, não apenas por observar a experiência do passado para projetar o futuro, mas também por reconhecer a natureza mutável das situações e a participação de atores sociais em um movimento de construção no ambiente onde se planeja.

Ao desenvolver cenários possíveis e trabalhar com a respectiva probabilidade de ocorrência destes cenários, o Método PES refuta a ideia do diagnóstico estático, que determina o futuro, propondo-se a enfrentar os problemas sociais reconhecendo em seu caminho um terreno de incertezas.

Foi no mesmo período de ascensão do ideal neoliberal a partir dos anos 1970, que uma nova forma de se pensar o planejamento público passou a ganhar forma pelas mãos de Carlos Matus, um dos principais expoentes do planejamento no setor público da América Latina e criador do Método PES. A função do planejamento navegava em meio a crises econômicas em diversos países e representava uma das principais deficiências dos governos da época. Uma reformulação era necessária (Matus, 1997).

Neste contexto, o Método PES foi idealizado e apresentado como uma alternativa que abarcava novas contribuições teóricas ao ferramental do gestor público, tal como a Teoria do Jogo Social e a Teoria da Produção Social, além de negar a ideia de diagnóstico e defender o conceito de situação, a partir do olhar e

participação dos diferentes atores sociais envolvidos no contexto (Huertas, 1996).

A adoção do Método PES ensejava assim uma mudança importante no estilo de se fazer política e principalmente promovia uma ruptura radical com os sistemas de planejamento utilizados até então.

Na Administração Pública brasileira um dos principais instrumentos de planejamento veio a ser definido apenas em 1988, trata-se do Plano Plurianual (PPA), que estabelece as diretrizes, objetivos e metas governamentais em horizontes de quatro anos. Foi nesta época que o Brasil passou a adotar o atual modelo de planejamento orçamentário, agregando além do PPA outros dois instrumentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), de acordo com o Art. 165 da Constituição Federal.

A definição destes instrumentos consistiu em um marco essencial para a gestão pública, pois foi por meio deles que se passou a orientar a alocação de recursos, investimentos e a se definir as prioridades estratégicas dos governos. Segundo o Art. 174 da Constituição Federal:

> Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (Brasil, 2024).

Apesar do aspecto de obrigação legal conferido pela Constituição Federal no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios, a partir da promulgação da carta magna pouco ou nada ficou definido em relação ao processo de concepção do PPA.

De acordo com o Ministério do Planejamento, o PPA é definido da seguinte forma:

> O principal instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo do Governo Federal é o Plano Plurianual (PPA). Ele define as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, contemplando as despesas de capital (como, por exemplo, os investimentos) e outras delas decorrentes, além daquelas relativas aos programas de duração continuada. O PPA é estabelecido por lei, com vigência de quatro anos. Ele se inicia no segundo ano de mandato de um presidente e se prolonga até o final do primeiro ano do mandato de seu sucessor (Brasil, 2024).

O primeiro PPA em nível federal foi construído durante o governo Collor de Mello, abrangendo o período de 1991-1995. Nos estados, o primeiro PPA organizou as ações governamentais para o período de 1992-1995.

A despeito do tempo transcorrido desde a elaboração dos primeiros PPAs até os atuais planos e das diversas iniciativas de qualificação desse instrumento por diferentes unidades da Federação, o PPA ainda apresenta dificuldades a serem superadas. Isso porque, embora tenha grande potencial, o PPA é frequentemente visto como uma peça burocrática, com o objetivo principal de cumprir exigências legais.

Segundo a obra Públicos (2024) há no âmbito federal a existência de um nível insatisfatório de institucionalização da função de planejamento governamental no Brasil, no sentido político e estratégico, seja em comparação com outros países, seja, no âmbito doméstico, quando comparado com outras funções estratégicas importantes para o desempenho institucional do setor público federal, como o sistema de arrecadação tributária, orçamentação e fiscalização do gasto público, e controles burocráticos do Estado.

No berço da função de planejamento no Brasil estão muitas questões que permanecem em aberto. Apesar disso, ao longo de sua história, entre altos e baixos, um marco relevante no âmbito federal aparece no PPA de 2000-2003, que representou um salto evolutivo a partir da integração do PPA e da LOA. O PPA passou a incorporar elementos presentes nas teorias de planejamento governamental dominantes na década de 1990, como: atribuição de responsabilidades; prática do monitoramento e avaliação; cobrança e prestação de contas por desempenho; e concepção de programas com vistas a atingir objetivos que resultassem na solução de problema (Públicos, 2024).

Em contrapartida aos avanços alcançados, durante longos períodos o PPA experimentou momentos de quase estagnação. Um ponto marcante do apanhado histórico refere-se ao PPA de 2020-2023. Nesse período foi, inclusive, encaminhado ao Congresso Nacional uma emenda constitucional com vistas a extinguir o principal instrumento de planejamento governamental no Brasil.

É nesta tensão persistente entre mérito e descrédito, carente de uma melhor regulamentação quanto a sua forma, que se desenvolveu a história do PPA e do planejamento público no Brasil.

Como consequência, em virtude de um amplo espaço para a adoção de diferentes abordagens desde a origem, a escolha dos métodos de planejamento para a concepção do PPA restou sob a discricionariedade do gestor público, o que em um país com dimensões continentais pode revelar uma numerosa heterogeneidade de arranjos prático-metodológicos.

Uma vez que cabe aos gestores públicos, no exercício de sua discricionariedade, a tarefa de escolher as ferramentas que subsidiam todo o processo de planejamento, essa mesma discricionariedade, embora necessária, oferece alguns riscos significativos, pois as escolhas feitas pelos gestores podem refletir mais o seu estilo de conduzir o trabalho do que uma análise aprofundada das circunstâncias e necessidades da sociedade. Ou seja, a escolha por métodos de planejamento ultrapassados por representar uma falha não apenas técnica, mas também moral.

Ao valorizar métodos de planejamento convencionais e optar por abordagens enraizadas em modelos ultrapassados, os gestores públicos podem subestimar a complexidade de desenvolvimento de soluções capazes de atender as necessidades reais da população.

Apresentada a evolução da função de planejamento governamental no Brasil, regresso a Carlos Matus, relembrando o questionamento do idealizador do Método PES, sobre se seria possível resolver problemas complexos com soluções simples. Na concepção de Matus essa tensão entre algo complexo e fácil está relacionada ao valor que os gestores atribuem ao produto gerado por suas decisões ou por seus planejamentos (Huertas, 1996). É esta importância relativa ao resultado do que é planejado que deveria estar em consideração na escolha dos métodos de planejamento na Administração pública.

Diante deste contexto, em um resgate das inovações apresentadas pelos PPAs no início dos anos 2000, Cavalcante (2007) defendeu a necessidade de adoção de modernas abordagens de planejamento pelo gestor público, a fim de alocar recurso de maneira eficiente e racional durante a concepção do plano.

3. SOBREVOO NA PRODUÇÃO TEÓRICA DO MÉTODO PES

Carlos Matus foi um economista chileno, amplamente reconhecido por suas contribuições ao campo do planejamento estratégico no setor público. Seu prestígio se dá em grande parte ao desenvolvimento das teorias e conceitos que sustentam o Método PES, abordagem responsável por introduz uma visão dinâmica e flexível ao planejamento governamental.

Formado em economia pela Universidade do Chile, Matus teve uma carreira notável, incluindo seu papel como Ministro da Economia no governo de Salvador Allende. Após o golpe de 1973, ele se exilou na Venezuela, onde continuou seu trabalho acadêmico e prático no campo do planejamento público.

O Método proposto por Matus (1997) se destaca por seu foco na análise situacional e na participação ativa dos atores sociais envolvidos no processo de planejamento. Ele criticava os modelos tradicionais de planejamento, os quais considerava rígidos e inadequados para lidar com a complexidade e a incerteza do ambiente político e social. Em vez disso, Matus propôs um modelo que integra a análise da situação atual de forma contínua, a construção de cenários futuros e a formulação de estratégias adaptativas.

Seu trabalho teórico e prático influenciou significativamente a maneira como muitos países da América Latina e outras regiões abordam o planejamento público, enfatizando a importância de uma lógica que seja tanto estratégica quanto situacional, capaz de responder rapidamente às mudanças e desafios emergentes.

Em sua obra, destaca-se o desenvolvimento da Teoria do Jogo Social e da Teoria da Produção Social, que oferecem uma base sólida para o desenvolvimento do Método PES e são amplamente referenciadas em estudos de administração pública e planejamento estratégico.

Antes de avançar sobre as contribuições de Matus é necessário diferenciar os enfoques de planejamento na visão do economista. Em uma entrevista concedida a Huertas (1996), após uma conferência realizada na Universidade do Chile, Carlos Matus compartilhou o que em sua perspectiva seriam os enfoques de planejamento.

O primeiro enfoque, chamado por Matus de Planejamento Tradicional, consistiria na elaboração de previsões econômicas deterministas, baseadas em projeções estatísticas e econômicas (cálculos quantitativos

precisos sobre um futuro incerto), uma abordagem centrada no campo do determinismo e do reducionismo para uma visão econômica setorial. Uma abordagem com olhar limitado ao aspecto econômico em que o sujeito é o governo do Estado, que tenta regular o sistema econômico. Nesta abordagem são definidas suposições para gerenciar o que não pode ser controlado e, assim, determinar um possível futuro com base em uma suposição alicerçada em dados históricos.

O segundo enfoque, chamado de Planejamento Estratégico Corporativo durante a entrevista, seria composto por uma mistura de métodos desenvolvidos na área de qualidade com técnicas ultrapassadas, o que não se aplica a organizações públicas, pois elas têm problemas diferentes.

O terceiro enfoque, o Planejamento de Futurologia, teria um olhar prospectivo e estaria embasado na análise de Grande Estratégia. Neste sentido, o processo tomaria em conta análises deterministas de longo prazo, em torno de 25, 30 ou 40 anos, que não consideram para o papel dos atores sociais presentes no campo durante o momento de planejamento.

Por fim, estaria o enfoque do Planejamento Moderno, que em sua essência consistiria em planejar a partir de um problema definido e tomar decisões com a prerrogativa de que não é possível controlar o futuro, apenas prever algumas possibilidades. É no bojo deste último enfoque que reside o Método PES, um método e uma teoria de planejamento estratégico público em que existem vários atores e subatores sociais em um jogo de conflito e cooperação, sendo eles partidos políticos, governantes ou líderes de organizações públicas, empresariais e sindicais, etc. Segundo esta abordagem, o foco seria o jogo político, econômico e social, a fim de gerenciar questões e problemas públicos mais amplos, nos quais não é possível definir o futuro, mas apenas estabelecer o plano de reação às possibilidades geradas.

Matus revelou que, sem exagero, acreditava que em vários países do mundo a democracia estava ameaçada por sua ineficácia na obtenção de resultados, e esse princípio de fracasso não era alheio à confusão sobre planejamento. A saída para ele era óbvia: mudar o estilo da política, mudar os sistemas de alta administração e reformar radicalmente os sistemas de planejamento. Para ele, o planejamento era definido como o pensar antes do agir (Huertas, 1996).

Matus desenvolveu as teorias que servem de fundação para o Método PES com base na Teoria da Ação Humana e na Teoria das Situações. O homem de ação está inserido e atuante em uma determinada realidade. Para desenvolver este olhar, Matus referenciou quatro mudanças cognitivas do gestor público necessárias para construir uma ponte entre a ciência e a ação prática na esfera pública:

1) Sair da cabeça do cientista e entrar na cabeça do ator social, colocar-se dentro do jogo e assumir uma perspectiva situacional;
2) Sair do corte departamental-vertical que orienta a ciência tradicional e entrar na unidade horizontal do processo social, em que a saúde pública, por exemplo, é ao mesmo tempo um problema econômico, político e histórico;
3) Teorizar sobre sua própria prática com base na Teoria da Ação Social; e
4) Explicitar a subjetividade do processo social, abandonando a perspectiva de que rigoroso é igual a objetivo.

A partir destes elementos compreende-se a incerteza e a criatividade como características importantes do aspecto "indeterminista" do Jogo Social, funcionando como conceitos-chave para entender a dinâmica por trás do jogo. O ator social pode escolher seu plano, mas não pode escolher as circunstâncias em que deve realizá-lo, sendo essa uma combinação de dificuldade para enumerar possibilidades e dificuldade para enumerar probabilidades.

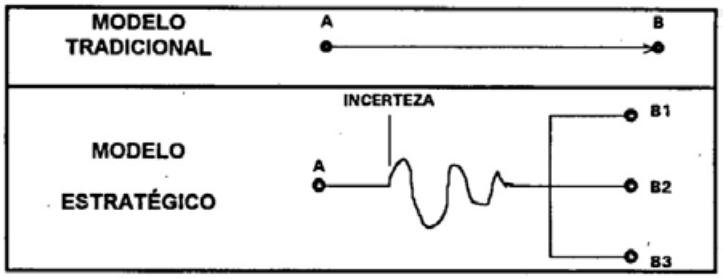
Ao explicar a Teoria da Produção Social, materializada na representação gráfica do fluxograma situacional, Matus (1997) apresenta os conceitos de:

e) Regras: sendo os elementos que distribuem desigualmente o poder e diferenciam as capacidades de produzir fatos no jogo;
f) Capacidades acumuladas: sendo os elementos que representam as capacidades de produzir fatos políticos, econômicos, organizacionais, cognitivos e comunicacionais; e
g) Fluxo: sendo os elementos que representam os fatos concretos gerados na vida cotidiana do jogo social.

Em seu estudo, Lida (1993) elabora uma comparação entre as proposições de Matus (1997) e o

Planejamento Tradicional (Figura 2), que traduz de uma maneira abrangente a essência dos conceitos defendidos pelo Método PES. O autor apresenta uma diferença primordial entre os dois modelos de planejamento, destacando fatores que permeiam as teorias de Matus ao longo do desenvolvimento de seu pensamento: a incerteza e as possibilidades

Figura 2 – representação do processo de planejamento e geração de cenários do Método PES



Fonte: Lida, 1993, p. 115

4. O FUNDAMENTO ÉTICO DO PLANEJAMENTO MATUSIANO

Um elemento marcante do planejamento econômico normativo, classificado como Planejamento Tradicional, diz respeito à alteridade e é a partir deste elemento e de sua importância que busco desenvolver o fundamento ético Matusiano ao longo desta última seção.

Matus (1997) questiona de forma retórica se existe o Outro no planejamento tradicional, ilustrando sua conclusão óbvia por meio da de um diálogo de classe entre a prática e a teoria, cujo o tema é o verbo planejar. No diálogo, indagada pela prática sobre as possibilidades de conjugação do verbo planejar, a teoria normativa responde com "eu planejo" e não vai além disso. Inquieta, uma terceira parte ingressa no diálogo, respondendo "eu planejo, tu planejas, ele planeja", etc.

O pragmatismo do modelo de planejamento econômico normativo, já amplamente discutido, é dado pela falta do reconhecimento do Outro, em razão de uma forte relação de poder de quem governa sobre todo o sistema governado, relação esta que decorre uso do próprio Estado como um instrumento. O Planejamento Tradicional pode ser visto, então, como um elemento do aparato do sistema econômico vigente, existindo muitas vezes apenas por uma questão de *pro forma* e a serviço de interesses escusos, que operam o Estado para o benefício do privado.

Neste contexto, apesar de ser dotada de responsabilidade (racionalidade em relação aos fins), a ação administrativa acaba não envolvendo os indivíduos ou usuários dos bens públicos, que são vedados de planejar e acabam expulsos do processo, cujos resultados afetarão as suas próprias vidas, restando apenas a conformidade com o que foi determinado. Assim, o sujeito ético do planejamento passa a ser o gestor público, o agente político ou o tecnocrata, munido da capacidade de interpelar e que planeja por meio de sua vontade política, esquadrinhando cirurgicamente o objeto, a partir de sua visão limitada.

Em face do exposto, o Planejamento Tradicional torna-se eticamente questionável, pois é preciso considerar a falta de alteridade presente em sua forma, antes mesmo de partir para uma análise acerca de seu conteúdo. Na visão de Matus (1997), o conteúdo, por sua vez, também é chamado de plano de governo e ocupa um lugar no Triângulo de Governo, consistindo no conjunto propositivo de projetos de ação que um ator propõe-se a realizar para alcançar os seus objetivos, como reformas, definição de políticas, estilo de desenvolvimento, etc.

Ao desenvolver um argumento para o fundamento ético do planejamento Matusiano, começo por considerar que há na fundamentação ética do Planejamento Tradicional uma forte presença Kantiana. Como se viu na seção anterior, o PPA é frequentemente visto como uma peça burocrática, com o objetivo principal de cumprir exigências legais. Segundo Kant (2007) a ação conforme ao dever é aquela realizada não por inclinação, medo ou interesse, mas por conta de um autêntico valor de dever moral fundado na razão pura, *a priori*, independente das consequências geradas por esta ação. É neste ponto que surge a Ética

Deontológica, expressa e materializada pela disseminação de códigos de ética que carregam consigo o princípio de obrigação. Pode-se relacionar a ela também a ação de fazer do gestor público para com o PPA, dada pelo dever moral e pelo conceito de boa vontade, que é a intenção de se conformar com o dever. Elaborar o PPA é uma ação valorizada em si mesma, que decorre da razão pura e que se relaciona ao dever do gestor público, como uma lei moral válida e compartilhada universalmente.

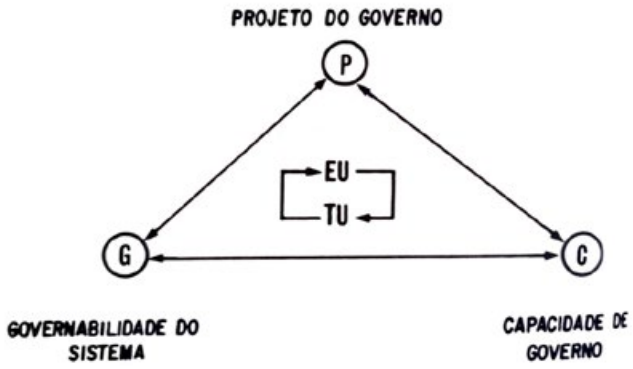
Ancorado no dever do gestor público, o Planejamento Tradicional, enquanto método de aplicado ao processo de elaboração do PPA, reconfigura a lógica de participação dos atores envolvidos no ato de planejar. Ele começa por eliminar o Outro do jogo de poder e revela o seu componente ético mais proeminente, assumindo a existência do Eu com poder absoluto. Em uma aproximação com Foucoult (2004), a negatividade do Outro, ou seja, o não-poder-planejar no contexto do planejamento econômico normativo, dá origem ao sujeito passivo da relação de poder. Neste sentido, o sujeito planejador estabelece por meio do seu saber um jogo de verdade que exclui o Outro do ato de planejar.

O questionamento sobre a viabilidade ética do Planejamento Tradicional, ora posto, reside, assim, na restrição da liberdade, uma condição ontológica *a priori*, da ética, e tolhida do Outro no processo de planejamento.

O Método PES rompe com estas bases do planejamento econômico normativo, pois este hipersimplifica a atividade de planejar. Naquele modelo o Eu atua como o ator-sujeito que governa, planeja e monopoliza a criatividade na ação, vê o sistema como objeto a ser planejado, compreendendo agentes econômicos que tem comportamentos sociais. Há neste modelo um aspecto preponderante que reduz de forma ilegítima todas as ações e comportamentos, o que permite a explicação da realidade por meio da teoria do comportamento social (Matus, 1997).

Já na perspectiva do planejamento Matusiano, a governabilidade do sistema resulta não mais de uma teoria comportamental, mas da interação de vários sujeitos com objetivos conflitantes, com distintas proposições e capacidades de conduzir o Estado, e que estão distribuídos em um campo horizontal de poder. Dessa forma, o planejamento passa a depender do confronto entre o Eu e o Outro, que agora reconhecido passa a possuir ou controlar recursos dos quais o Eu não dispõe. Há então no Método PES a noção intrínseca de poder compartilhado, que produz diferentes ações estratégicas (Matus, 1997).

Figura 3 – representação do conceito Triângulo de Governo no Método PES e o reconhecimento do Outro



Fonte: Matus, 1997, p. 60

Diante do exposto, emerge o critério ético Matusiano pela afirmativa lógica: como o Outro é ator-sujeito do mesmo ato de planejar, então todos os atores sociais planejam, ainda que com diferentes graus de formalidade e sistematicidade.

Definitivamente, o reconhecimento do Outro está presente no planejamento situacional, a ponto de alguns autores terem realizado incursões consideráveis, no esforço de aproximar o Método PES e a função de planejamento com o agir comunicativo da

Teoria de Ação Comunicativa de Habermas (Rivera e Artmann, 1999; Kopf e Hortale, 2005).

A partir destas incursões, cabe refletir que a proposição de um diálogo entre Matus e Jurgen Habermas pressupõe reflexos no campo da ética. Trata-se de colocar em análise uma ligação entre o Planejamento Situacional e a Ética do Discurso, que considera tanto a faticidade da responsabilidade histórica, resultado de um processo de socialização e transformação cultural do discurso filosófico, quanto as condições ideais normativas deste sistema ético, quais sejam: a) a co-responsabilização ligada à responsabilidade solidária; b) a igualdade de direitos de todos os participantes da comunicação; e c) a susceptibilidade de consenso entre todos os afetados pelas normas válidas, dada pela razão dialógica que advém do entendimento intersubjetivo inerente ao diálogo dos participantes da comunidade (Apel, 2013).

Kopf e Hortale (2005) sugerem que a construção de diálogo entre o método de planejamento Matusiano e a Teoria da Ação Comunicativa reflete a tentativa de investigar e desenvolver novas abordagens gerenciais em estudos localizados no campo da gestão em saúde, analisando a participação de profissionais e usuários do serviço público enquanto atores-sujeitos do processo de planejamento e tomada de decisão, com vistas a uma gestão descentralizada, que tenha em seu cerne o compartilhamento decisório, a formação de consensos, a cooperação interdisciplinar e a responsabilização crescente com os objetivos organizacionais. As autoras complementam enfatizando que o movimento proposto consiste em entender e informar a práxis na área da saúde na perspectiva de uma nova ética.

O argumento encontra respaldo na noção de que a formação do consenso da Ética do Discurso se realiza no encontro recíproco entre o coletivismo-comunitário e a autonomia da consciência moral individual, não podendo derivar apenas a partir da comunidade ideal ou de um dever moral normativo, mas também devendo considerar a realidade histórico-cultural da comunidade (Apel, 2013).

Assim, sem ter a pretensão de exaurir a discussão, mas contribuindo inicialmente para o seu desenvolvimento, inauguro uma proposição inicial para o fundamento ético do planejamento Matusiano: resgatar o planejamento como método de governo.

O método de planejamento defendido por Matus (1997) opera para a resolução de problemas sociais complexos por meio de um cálculo racional e coerente, que precede e preside a ação. Considerando o contexto e a época em que se originou, o Método PES era visto diante dos olhos de seu idealizador como uma resposta à necessidade latente de uma nova forma de planejar.

Na essência de sua obra Matus (1997) pretendeu alicerçar um método capaz de compreender o mundo não apenas pelo ponto de vista econômico, mas que ao incorporar as dimensões política, social e estratégica, também criasse espaço para reconhecer outros atores, com diferentes visões de mundo, explicações da realidade e interesses específicos, capazes de argumentar e defender os seus pontos de vista.

5. Referências

1. ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. 1997.
2. APEL, Karl-Otto. La ética del discurso como ética de la responsabilidad: una transformación postmetafísica de la ética de Kant. In: DUSSEL, E; APEL, K.-O. Ética del discurso, ética de la liberación. 1 ed. Buenos Aires: Siglo XXI, 2013, p. 45-72.
3. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 29 jul. 2024
4. CAVALCANTE, P. Gestão Pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM.[Texto para Discussão N. 2319]. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017.

5. CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. Revista do Serviço Público, [s. l.], v. 58, n. 2, p. 129-150, 2007.
6. OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Peer Review OCDE Skills: o sistema de inovação do serviço público do Brasil - conclusões preliminares. [s. l.], 2018. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3628. Acesso em: 11 jun. 2024.
7. FOUCAULT, Michel. A ética do cuidado de si como prática da liberdade. In: ____. Ditos & Escritos V - Ética, Sexualidade, Política. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.Arquivo
8. FREITAG, Bárbara. Itinerários de Antígona: a questão da moralidade. Papirus Editora, 1992.
9. HUERTAS, F. Entrevista com Carlos Matus : o método Pes. [S. l.]: Fundap, 1996. Disponível em: https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=shib&db=cat07377a&AN=sabi.000628505&lang=pt-br&scope=site&authtype=guest,shib&custid=s5837110&groupid=main&profile=eds.
10. IIDA, I. Planejamento estratégico situacional. Production, [s. l.], v. 3, p. 113–125, 1993.
11. KANT, I. Fundamentação da metafisica dos costumes. Lisboa: Edições 70, 2007. Seção 1e Seção).
12. KOPF, Águida Wichrowski; HORTALE, Virginia Alonso. Contribuição dos sistemas de gestão de Carlos Matus para uma gestão comunicativa. Ciência & Saúde Coletiva, v. 10, p. 157-165, 2005.
13. LEITE, Leonardo Queiroz. O MARE e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado: uma leitura a partir da ótica dos seus formuladores-reformadores. Anais do XLVI Encontro da ANPAD-EnANPAD, p. 21-23, 2022.
14. MATUS, C. Política, planejamento & governo. 3ª Ed. - Brasília: IPEA; 1997.
15. PÚBLICOS, M. da G. e da I. em S. A Reconstrução do planejamento nacional: Inovações e desafios do PPA 2024-2027. Brasília, DF: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), 2024.
16. RIVERA, Francisco Javier Uribe; ARTMANN, Elizabeth. Planejamento e gestão em saúde: flexibilidade metológica e agir comunicativo. Ciência & Saúde Coletiva, v. 4, p. 355-365, 1999.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Reconstruindo o Planejamento no Estado de Sergipe: a recriação da Seplan

- **Pedro Henrique Marafelli da Costa**
  Seplan-SE, Brasil
  E-mail: pedro.marafelli@seplan.se.gov.br
- **Isadora Britto bastos**
  Seplan-SE, Brasil
  E-mail: isadora.bastos@seplan.se.gov.br

Resumo

Desde 2018, Sergipe não contava com uma Secretaria de Planejamento. Em um contexto de crise fiscal do estado, o processo orçamentário foi concentrado na Secretaria de Estado da Fazenda e o planejamento governamental ficou sob responsabilidade de uma superintendência vinculada à Secretaria de Estado da Casa Civil. A ausência de uma entidade central de planejamento comprometeu a capacidade do governo de formular e coordenar políticas públicas de maneira integrada e alinhada aos objetivos estratégicos e de longo prazo. Esse contexto de desarticulação do planejamento pode ser visto também como o ápice de um processo mais longo de redução da importância dessa função como ferramenta para a alta gestão do estado. Processo que se refletiu, ao longo do tempo, na baixa valorização e qualificação dos técnicos que atuam na área e pôde ser observada também pela própria condução em relação aos instrumentos de planejamento e aos processos de elaboração, monitoramento e avaliação dos mesmos. Além disso, a ausência de ferramentas tecnológicas adequadas para o gerenciamento dos planos, programas e projetos do governo contribuía para agravar tal desvalorização. Essa situação começou a mudar a partir de 2023. Uma das primeiras iniciativas do governo empossado foi implementar um Modelo de Governança Estratégica Integrada. Paralelo a isso, foi preciso reconstruir a função estratégica do planejamento no estado, a partir de um órgão central. De início, o processo foi coordenado pela Secretaria de Estado da Casa Civil, através da Superintendência de Planejamento e Gestão de Resultados – Superplan e da Assessoria de Gestão Estratégica – AGE e. Diante da relevância concedida ao planejamento governamental pela nova gestão, foi criada, através da publicação da Lei Estadual n° 9.373, de 15 de janeiro de 2024, a Secretaria Especial de Planejamento Orçamento, e Inovação (Seplan), que passa a figurar como órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo. A recriação da Seplan teve impactos ainda em outras áreas da atuação governamental, mais especificamente no ecossistema de inovação e no desenvolvimento regional. No entanto, nosso objetivo aqui é relatar o processo de reconstrução da função do planejamento no estado, a partir da recriação de um órgão central atuando de forma sistêmica.

Palavras-chave: Governança; Planejamento; Orçamento; Sistema de Planejamento e Orçamento; Planejamento Estratégico

1. INTRODUÇÃO

A partir de 2014, frente ao forte desaquecimento da economia brasileira, Sergipe passou a apresentar um cenário de crise fiscal e tendência de insolvência, assim como enfrentado por grande parte dos estados brasileiros. Cenário que se agravou especialmente durante o período de 2015 a 2017. Segundo dados dos Relatórios de Gestão Fiscal (2015 e 2016), a relação entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida (RCL) passou de 60% em 2015 e 2016 e a despesa com pessoal passava de 50% da RCL. Em 2017 o resultado primário foi um déficit de R$258 milhões (STN, 2018). Isso exigiu um esforço de ajuste e recuperação fiscal, nesse contexto, a partir de 2018 o governo do estado deixou de contar com uma Secretaria de Planejamento.

Como parte do ajuste fiscal empregado e dentre outras medidas de recuperação fiscal, o processo orçamentário foi concentrado na Secretaria de Estado da Fazenda e o planejamento governamental ficou sob responsabilidade de uma superintendência vinculada à Secretaria de Estado da Casa Civil. Com a eleição do governador Belivaldo Chagas, que havia governado o estado anteriormente em mandato tampão, deu-se total prioridade à recuperação das finanças estaduais. Com isso, uma das primeiras medidas foi extinguir a Secretaria de Planejamento e Gestão, mantendo apenas a Secretaria de Estado da Administração e anexando ao orçamento à Secretaria de Estado da Fazenda. Seguindo uma lógica de ajuste fiscal e manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas a partir do controle orçamentário.

Ainda que a estratégia tenha se mostrado exitosa por um lado, pois auxiliou a recuperação fiscal do estado, a ausência de uma entidade central de planejamento comprometeu a capacidade do governo de formular e coordenar políticas públicas de maneira integrada e alinhada aos objetivos estratégicos e de longo prazo. Sem um órgão central dedicado ao planejamento, a administração pública tende a ser reativa e desprovida de uma visão sistêmica, o que pode resultar em decisões fragmentadas e pouco coordenadas. Além disso, como destacam Giacomoni e Pagnussat (2007), as lições das experiências históricas de desenvolvimento mostram a complementaridade e não a oposição entre Estado e mercado, reservando ao planejamento governamental um papel importante, seja na promoção do desenvolvimento, seja na promoção do bem-estar.

Esse contexto de desarticulação do planejamento pode ser visto também como o ápice de um processo mais longo de desvalorização dessa função governamental no estado. Processo que se refletiu, ao longo do tempo, em dificuldades e pouca relevância institucional das Assessorias de Planejamento (Asplans) e dos técnicos que atuam na área, bem como na pouca capacidade dos mesmos em influir nos planos, políticas e projetos dos órgãos e entidades da administração pública estadual.

Mais do que a ausência de uma Secretaria, a desvalorização da função de planejamento pôde ser observada, ao longo do tempo, pela própria condução em relação aos instrumentos de planejamento e aos processos de elaboração, monitoramento e avaliação dos mesmos. A elaboração dos planos tendia a ser feita de forma burocrática, em gabinetes fechados, replicando e atualizando aquilo que foi posto em anos anteriores. O processo de monitoramento, ainda que eventualmente implementado, era pouco efetivo para correção de rumos e as avaliações não eram levadas a cabo. A baixa maturidade no monitoramento e na avaliação dos instrumentos de planejamento evidenciava a incapacidade do governo em aprender com seus erros e ajustar suas políticas de maneira eficaz.

A ausência de ferramentas tecnológicas adequadas para o gerenciamento dos planos, programas e projetos do governo, além de sintoma da desvalorização desta função governamental, contribuía para agravar ainda mais a situação de pouca efetividade no planejamento, monitoramento e avaliação no estado. A falta de investimentos em sistemas informatizados eficazes compromete o monitoramento em tempo real, a análise de dados e a tomada de decisões baseadas em evidências.

Essas falhas estruturais trouxeram como consequência a ausência de dados e informações consistentes para subsidiar a tomada de decisões dos gestores. Sem uma secretaria de planejamento, ferramentas tecnológicas e processos bem estabelecidos de planejamento e monitoramento, houve a ausência de coleta, análise e compartilhamento de informações essenciais para subsidiar a tomada de decisões informadas pela alta gestão. Esta deficiência prejudicou a capacidade do governo de responder de forma eficiente às demandas da sociedade sergipana,

além de minar a transparência e a prestação de contas perante a sociedade.

Como consequência dessas falhas estruturais observava-se ainda a comunicação desarticulada das entregas do governo, a ausência de práticas de identificação de riscos à execução dos projetos estratégicos e a baixa integração dos atores envolvidos na execução dos projetos. Em suma, a ausência de uma secretaria de planejamento, de processos consistentes de planejamento, monitoramento e avaliação e ferramentas tecnológicas de suporte a esses processos, representaram não apenas uma lacuna administrativa, mas um entrave significativo à governança pública. Considerando essa, o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade, conforme o Decreto Federal nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.

Essa situação começou a mudar a partir de 2023. Empossado o governador Fábio Mitidieri, e embasado pelo diagnóstico da equipe de transição, uma de suas primeiras iniciativas foi implementar um Modelo de Governança Estratégica Integrada. Paralelo a isso, foi preciso reconstruir a função estratégica do planejamento no estado, a partir de um órgão central. De início, o processo foi coordenado pela Secretaria de Estado da Casa Civil, através da Assessoria de Gestão Estratégica (AGE) e da Superintendência de Planejamento e Gestão de Resultados (Superplan). Diante da relevância concedida ao planejamento governamental pela nova gestão, foi criada, através da publicação da Lei Estadual n° 9.373, de 15 de janeiro de 2024, a Secretaria Especial de Planejamento Orçamento, e Inovação (Seplan), que passa a figurar como órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo.

2. OBJETIVOS

A recriação da Seplan teve impactos em diversos aspectos da atuação governamental, mais especificamente no ecossistema de inovação e no desenvolvimento regional, por exemplo. No entanto, o objetivo do presente estudo é relatar o processo de reconstrução da função do planejamento no estado, a partir da recriação da Secretaria e sua atuação como órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo e como coordenadora da gestão estratégica do Governo do Estado. Ao relatar esse processo, busca-se não apenas registrar o histórico da gestão pública em Sergipe, mas evidenciar as racionalidades que orientaram esses movimentos para que os erros e acertos sirvam de evidências lições que orientem decisões em momentos futuros.

3. METODOLOGIA

A metodologia empregada para relatar a recriação da secretaria de planejamento e desta função estratégica no Estado de Sergipe foi uma abordagem qualitativa baseada em uma revisão de instrumentos normativos a partir de 2014 bem como de declarações de técnicos e gestores estaduais durante o período de transição de governo. As declarações foram obtidas em reuniões realizadas durante o processo de transição de governo e geraram informes executivos dessas reuniões, nas quais também foram elaboradas matrizes SWOT elencando forças, fraquezas, oportunidades e ameaças das secretarias e suas superintendências até o ano de 2022 (informação verbal).[1] As reuniões foram realizadas com técnicos e gestores que estiveram na gestão de 2018 até 2022 e com técnicos e gestores que estavam na gestão a partir de 2018 e permaneceram na atual gestão.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. O CONTEXTO DE CRISE FISCAL E A DESVALORIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO

A crise fiscal dos estados brasileiros, que se intensificou a partir de 2014, atingiu diversas unidades da Federação de forma grave, e Sergipe não foi uma exceção. A queda nas receitas estaduais, que se acentuou após a recessão econômica daquele ano, resultou em sérios desequilíbrios fiscais. No caso de Sergipe, o impacto foi profundo devido à diminuição da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e pela redução nos repasses do Fundo de Participação dos Estados (FPE), que também sofreu com a crise fiscal nacional e representa a maior parcela da arrecadação estadual. Além

1 Informação fornecida para a Comissão de Transição indicada por meio do Decreto nº 176, de 07 de novembro de 2022, durante reunião com a equipe da Secretaria de Estado da Casa Civil e disponível em Informe Executivo interno, Aracaju, 29/11/2022.

disso, o crescimento das despesas, especialmente com o sistema previdenciário estadual, agravou ainda mais a situação fiscal. Em 2017, as despesas com a previdência estadual alcançaram 23% da receita corrente líquida do estado, representando um peso significativo no orçamento.

A crise fiscal dos estados reflete o quadro mais amplo da crise econômica brasileira, e as dificuldades do federalismo fiscal nacional. Em um cenário de baixo crescimento econômico e de de frustração de receitas, os estados passam por uma situação fiscal-financeira crítica que reverbera na incapacidade de fazerem frente às suas obrigações, particularmente referentes a pagamento de dívidas com fornecedores, a folha de pagamentos e consequentes impactos sobre servidores ativos e inativos como bem caracterizam Torrezan e Paiva (2021).

Em Sergipe não foi diferente e o estado passou a enfrentar dificuldades crescentes para honrar seus compromissos, não apenas com os aposentados, mas também com o pagamento de servidores ativos e fornecedores. A combinação da queda nas receitas, o aumento das despesas previdenciárias e a dificuldade de pagamento de compromissos colocou o governo de Sergipe em um cenário de recessão fiscal, que levou o estado a atrasar salários dos servidores públicos e ao corte de investimentos em áreas essenciais, como saúde e educação. A situação também resultou na classificação do estado como inadimplente com a União em várias esferas de financiamento e transferências federais. Isso agravou ainda mais a crise, dificultando a retomada do crescimento e a recuperação fiscal do estado.

Para enfrentar a grave crise fiscal e recuperar o equilíbrio das contas públicas, o governo de Sergipe implementou diversas medidas de ajuste fiscal. Entre as ações adotadas, destacam-se a reestruturação da dívida pública estadual, que incluiu negociações para alongar prazos de pagamento e reduzir encargos financeiros. Além disso, houve a implementação de um programa de parcelamento de salários dos servidores públicos, que visava assegurar a continuidade dos pagamentos em um cenário de escassez de recursos. Para conter o crescimento das despesas, o estado fez um rígido controle de gastos, especialmente com pessoal e custeio, além de buscar a reforma da previdência estadual, com o objetivo de reduzir o rombo nas contas do regime próprio. Essas medidas, apesar de impopulares e de difícil execução, foram essenciais para tentar reverter o quadro de desequilíbrio fiscal e restabelecer a capacidade de investimento e a solvência financeira do estado.

Entre as medidas para realizar o controle de gastos se inseriu a extinção de uma Secretaria de Planejamento. A lógica foi incorporar o orçamento à Secretaria de Estado da Fazenda para auxiliar o controle do crescimento das despesas, utilizando o orçamento mais como instrumento de controle contábil do que como instrumento de planejamento. Nessa lógica, a fazenda que historicamente possui a função de arrecadação, passa a incorporar também a função de controle e da qualidade do gasto. Porém, como diz Pellini (2003), indo na direção contrária da evolução mundial, onde o orçamento começou a deixar de ser apenas lei de impostos, transformando-se, pelo menos em tese, em plano de ação governamental. Ainda como diz a autora:

> No Estado Moderno, as finanças públicas tornam-se não só um meio de assegurar a cobertura para as despesas do governo, mas também, e fundamentalmente, um meio de intervir na economia, de exercer pressão sobre a estrutura produtiva e de modificar as regras de distribuição da renda (Pellini, 2003)

Essa fragmentação do planejamento em âmbito estadual pode ser observada ao se analisar as leis que dispõem sobre a estrutura organizacional básica da administração pública estadual do Poder Executivo. Na lei nº 7.950 de 29 de dezembro de 2014, ainda consta a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag) como parte da administração direta, sendo secretaria de Estado de natureza instrumental ou de gestão estratégica. Competia à Seplag, além da atividades típicas de órgão central de Administração Geral, a coordenação do Sistema Estadual de Planejamento, Orçamentação e Gestão; a articulação com os Sistemas Federal e Municipais de Planejamento; a elaboração, coordenação, controle e avaliação de planos, programas e projetos governamentais; a coordenação e elaboração das propostas do Plano Plurianual (PPA) de Ações, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), ajustando-as aos objetivos e metas da política de desenvolvimento estadual; a compatibilização dos orçamentos anuais das Entidades da Administração

Indireta com o planejamento governamental, conforme art. 15 do citado normativo.

Essa lei corresponde à estrutura administrativa do governo Jackson Barreto, eleito em 2014 para o período 2015-2019, mas que assumiu o estado em 2013 em face do falecimento do governador Marcelo Déda. Em 2018 o governador Jackson renuncia ao governo do estado para se candidatar ao senado e assume seu vice, Belivaldo Chagas, vencedor das eleições seguintes para o mandato de 2019-2022. Portanto a próxima estrutura administrativa corresponde ao governo Belivaldo, já em um cenário de crise fiscal.

Na Lei nº 8.496 de 28 de dezembro de 2018 já não consta a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag), no entanto surge a Secretaria de Estado da Administração (Sead), responsável pelas funções típicas de Administração Geral, e as funções de planejamento são desmembradas entre a Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) e a Secretaria de Estado Geral de Governo (Segg). Na Segg é criada uma Superintendência Especial de Planejamento, Monitoramento e Captação de Recursos (Superplan), responsável pelo planejamento e a coordenação da ação governamental, mediante a elaboração, o acompanhamento e o controle de planos, programas e projetos, bem como o estudo e a proposição de diretrizes para o desenvolvimento econômico e social sustentável de Sergipe; a elaboração, coordenação, controle e avaliação de planos, programas e projetos governamentais e seus resultados e a coordenação da política de investimentos do Estado. Já à Sefaz competia auxiliar o planejamento governamental por meio da coordenação, supervisão e elaboração das propostas do Plano Plurianual de Ações (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), ajustando-as aos objetivos e metas da política de desenvolvimento estadual; o acompanhamento, o controle e avaliação da execução orçamentária dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual; e a compatibilização dos orçamentos anuais das Entidades da Administração Indireta com o planejamento governamental, conforme previsto no art. 15 da lei mencionada.

Porém, ainda que aliar o orçamento à Sefaz para controle de gastos tenha sido bem sucedido como estratégia de ajuste fiscal, a função do planejamento ficou relegada a segundo plano com consequências significativas para a gestão estadual. Essa configuração trouxe a submissão do planejamento à lógica financeira, o que comprometeu a capacidade do governo de formular e coordenar políticas públicas de maneira integrada e alinhada aos objetivos estratégicos e de longo prazo. Trouxe ainda como consequência a ausência de dados e informações consistentes para subsidiar a tomada de decisões dos gestores.

Há que se considerar ainda o efeito da Covid -19 para a desarticulação da governança do planejamento no estado, bem como o contexto federal de rebaixamento institucional desta função estratégica. Porém, mais do que isso, o contexto de fragmentação do planejamento estadual pode ser visto também como o ponto mais alto de um longo processo de desvalorização dessa função por parte da alta gestão. Que se refletiu, ao longo do tempo, em alguns pontos centrais como a redução da importância da função planejamento enquanto ferramenta relevante para a gestão, órgãos setoriais com Assessorias de Planejamento deficientes e/ou com baixa relevância institucional e suporte externo de TI obsoleto. Situações que foram diagnosticadas na transição em 2022, durante a elaboração do plano de governo e foram elencadas como ameaças na matriz SWOT elaborada pela equipe. De forma geral, podemos caracterizar tais situações da seguinte maneira:

A baixa relevância institucional das Assessorias de Planejamento (Asplans) se relaciona à desvalorização ou baixa qualificação dos técnicos responsáveis pelo planejamento no governo de Sergipe. Além de conviver com a constante tensão entre a lógica financeira e de planejamento, frequentemente com a vitória da primeira, os profissionais da área de planejamento não recebiam o suporte adequado para se aprimorar tecnicamente, o que resultou em equipes muitas vezes desmotivada e sem as competências necessárias para lidar com a complexidade dos desafios socioeconômicos do estado. A escassez de capacitação contínua, a dificuldade em atrair novos quadros e a falta de incentivos para o desenvolvimento profissional impactaram diretamente a qualidade das ações de planejamento, comprometendo a formulação de políticas públicas eficazes.

No que tange à condução dos instrumentos de planejamento, os processos de elaboração dos planos e programas estaduais tendiam a ser feitos de forma mecânica e burocrática. A elaboração dos planos de governo, que deveriam ser estratégias dinâmicas e

ajustadas às necessidades emergentes da população, muitas vezes se limitava a uma simples atualização das propostas anteriores, sem uma análise crítica e sem considerar a realidade vigente. Esse ciclo vicioso resultava em documentos fechados, criados em gabinetes, que se tornavam mais uma formalidade do que uma ferramenta eficaz para o desenvolvimento do estado. O processo de monitoramento das ações, quando implementado, não era eficiente: faltava apoio político que permitisse ajustes oportunos.

A ausência de ferramentas tecnológicas adequadas para o gerenciamento dos planos, programas e projetos do governo dificultava ainda mais a gestão integrada e tempestiva das ações governamentais. Sem sistemas integrados de gestão, a coordenação entre as diferentes secretarias e a execução das ações dos planos tendiam a se tornar dispersas e desorganizadas. Isso não apenas refletia a desvalorização da função de planejamento, como também ampliava a falta de controle sobre os recursos públicos e os prazos das iniciativas governamentais. A ausência de ferramentas digitais robustas impedia a coleta de dados em tempo real, dificultando o monitoramento e o ajuste das políticas conforme as necessidades contingentes. Esse quadro contribuiu para a persistência de problemas como o atraso na execução dos projetos, o desperdício de recursos e a falha na avaliação dos resultados, comprometendo a eficácia das políticas públicas em Sergipe.

4.2. VALORIZAÇÃO E RETOMADA DO PLANEJAMENTO

O diagnóstico dessas situações iniciou mudanças a partir de 2023, quando uma vez caracterizadas essas deficiências, buscou-se soluções para elas. Uma das primeiras iniciativas do governador empossado Fábio Mitidieri foi implementar um Modelo de Governança Estratégica Integrada. Paralelo a isso, foi preciso reconstruir a função estratégica do planejamento no estado, a partir de um órgão central. De início, o processo foi coordenado pela Secretaria de Estado da Casa Civil, através da Superintendência de Planejamento e Gestão de Resultados e da Assessoria de Gestão Estratégica. Diante da relevância concedida ao planejamento governamental pela nova gestão, foi criada, através da publicação da Lei Estadual n° 9.373, de 15 de janeiro de 2024, a Secretaria Especial de Planejamento Orçamento, e Inovação (Seplan), que passa a figurar como órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo.

Neste normativo são elencadas as mais de dezenove competências da nova secretaria, incluindo a elaboração do planejamento de longo prazo do estado, e o orçamento volta a integrar o planejamento. Além de constar como órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo e da Rede de Planejamento e Orçamento; a Seplan fica responsável pela elaboração, o acompanhamento, a revisão e a avaliação dos planos plurianuais (PPA), e do orçamento geral do Estado (LOA), ajustando-os aos objetivos e metas do Planejamento Estratégico e da política de desenvolvimento estadual. Além do acompanhamento da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), único dos instrumentos orçamentários a permanecer com a Sefaz, conforme art.11-A, incisos II, VI e VII.

Porém, ainda antes da criação da Seplan, foi elaborado o Planejamento Estratégico 2023-2026, um marco para a construção de uma sistemática de gestão baseada no Modelo de Governança Estratégica Integrada para o Governo de Sergipe. Pode-se dizer que inicia aí o papel do planejamento na coordenação da ação governamental, na promoção do desenvolvimento e no aperfeiçoamento do modelo de gestão e governança para resultados. Esse processo foi composto de quatro etapas, que podem ser sitetizadas três fases: a 1ª fase teve como marco a elaboração do Plano Estratégico; a 2ª fase, a elaboração dos Termos de Abertura de cada projeto e a definição do Quadro de Metas para o biênio 2023/2024 e a 3ª fase, a implantação da sistemática de monitoramento ativo e início dos ciclos de gestão.

Na primeira fase, ou fase normativa, foi construído o Mapa Estratégico da gestão estadual, com a definição da missão, visão e valores da organização. Em seguida, foram definidos os eixos temáticos e os objetivos estratégicos, que consistem nas diretrizes que deverão ser observadas ao longo de toda a atuação governamental. No total, foram estabelecidos dezenove objetivos estratégicos. Esse processo foi construído de forma colaborativa, com a partição do Alta Gestão e dos técnicos que compõem a área de planejamento dos órgãos e entidades, através da realização de oficinas e seminários.

Após a construção do Mapa Estratégico, buscou-se definir como os objetivos traçados seriam alcançados. Para tanto, foram realizadas cinco oficinas temáticas, divididas por eixos estratégicos, para a construção do

Portfólio de Projetos da gestão. Nessas oficinas, todos os atores envolvidos buscaram identificar e debater os projetos, programas e/ou ações que são necessários e suficientes, do ponto de vista estratégico, para que os objetivos sejam alcançados.

Ao todo foram cerca de duzentos e cinquenta atores que participaram ativamente dessas discussões. Após as oficinas, foi feito um balanceamento dos projetos elencados, culminando com a validação do portfólio final, com cento e seis projetos estratégicos para o quadriênio 2023-2026, através do II Seminário de Alinhamento Estratégico, que ocorreu no dia 05 de abril de 2023 e contou com a presença do Governador do Estado e de toda a alta gestão estadual.

A segunda fase foi a definição das metas de cada um dos projetos constantes do Portfólio, estipulando das principais entregas que serão realizadas no primeiro biênio de Governo. O quadro de metas para o primeiro biênio contava com mais de novecentas metas, que foram validadas pelo dirigente máximo dos respectivos órgãos estaduais responsáveis e pelo Governador. Em fevereiro de 2025 foi realizado o II Seminário de Gestão Estratégica, que definiu as novas metas para o biênio 2025-2026.

Após a definição e validação das metas bienais, mais um nível foi desdobrado na estratégia de Governo. Foram elaborados os Termos de Abertura do Projeto (TAP) e a Estrutura Analítica do Projeto (EAP) de cada um dos projetos que compõem o portfólio. O TAP, assim como uma certidão de nascimento, é o primeiro registro de um projeto, o qual apresenta informações gerais para sua identificação e qualificação. De forma complementar, a EAP fornece as bases do monitoramento estratégico ativo, a partir da definição das etapas e ações, com seus respectivos responsáveis e prazos, que são necessárias para o alcance de cada uma das metas pactuadas.

A terceira fase foi a implementação de uma sistemática de monitoramento ativo que proporcionasse aos diversos atores responsáveis pela execução do Plano Estratégico 2023-2026 a capacidade de acompanhar permanentemente o desempenho dos projetos e dos indicadores de modo a possibilitar a correção de rumos e o aprendizado organizacional em busca de gerar os melhores resultados possíveis. O monitoramento tem sido essencial para analisar o andamento das ações, identificar gargalos e garantir o engajamento das equipes com a execução dos projetos.

Pode-se perceber que o processo de elaboração do plano buscou superar a prática muitas vezes recorrente de elaboração de planos de forma engessada e sem intersetorialidade. Para que todas essas etapas de elaboração do Planejamento Estratégico, foi imprescindível a definição de um modelo de governança colaborativa, a fim de superar o engessamento na elaboração dos planos como era comum acontecer no estado.

Cumpre destacar também que o processo de monitoramento é feito através da utilização de plataforma de gestão integrada, utilizada pelos gestores e técnicos de todo o Governo para monitorar a execução dos projetos, avaliar o cumprimento das metas e acompanhar o desempenho através dos indicadores previamente estabelecidos, o que permite uma gestão eficiente, eficaz e efetiva dos projetos. Essa ferramenta tecnológica permite superar um dos gargalos apontados durante a fase de transição e gerir os planos, programas e projetos do governo de forma integrada, permitindo a coordenação entre as diferentes secretarias e a execução das ações do governo, bem como a ampliação do controle sobre os recursos públicos e os prazos das iniciativas governamentais.

4.3. ATUAÇÃO DA SEPLAN ENQUANTO ÓRGÃO CENTRAL ATUANDO DE FORMA SISTÊMICA:

Outra medida após a criação da Seplan foi a promulgação do decreto Decreto nº 628 de 19 de março de 2024, que dispõe sobre o Sistema de Planejamento, Orçamento e Gestão Estratégica (SPOG), redefine a Rede Estadual de Planejamento e Orçamento no âmbito do Poder Executivo Estadual e cria as Diretorias de Planejamento e Orçamento nas unidades da Administração Pública Estadual Direta. Essas medidas visam combater alguns dos problemas descritos anteriormente. A partir da requalificação da rede e transformação das Assessorias de Planejamento (Asplans) em Diretorias de Planejamento (Diplans), busca-se combater a desvalorização dos técnicos da área conforme diagnosticado durante a transição. Além disso, a nova atuação da rede pautada em encontros bimestrais e no desenvolvimento de uma trilha de capacitação são indicativos de ações que visam qualificar e valorizar os servidores da área. Além disso, o decreto recomenda que a nomeação do diretor(a) de planejamento seja feita, preferencialmente, de servidores da carreira de Especialista em Políticas

Públicas e Gestão Governamental (EPPGGs); ou servidores, efetivos ou comissionados, com formação de nível superior em qualquer área de conhecimento, com experiência profissional, em instituição pública ou privada, ou que possuam titulação em áreas compatíveis com as que serão exercidas.

Cabe destacar que todo o processo de governança estratégica integrada passa pelo fortalecimento das áreas de planejamento setoriais, através da instituição e fortalecimento das Diplans. São elas que compõem a Rede Estadual de Planejamento e Orçamento e são responsáveis pela articulação interna em cada secretaria para mobilizar os diferentes setores internos para a execução das metas do planejamento estratégico e para realizarem a rotina de monitoramento. Essa rotina envolve não só as reuniões de monitoramento ativo, mas as rotinas de elaboração, o acompanhamento ativo, o controle e o balanço de políticas, planos, programas e projetos do governo.

Esse modelo de governança estratégica integrada é uma prática nova que exige uma mudança de cultura para o planejamento do estado, mas que possibilita maior eficiência na tomada de decisões pela alta gestão. Apenas atuando em rede o novo órgão central de planejamento é capaz de produzir resultados e realizar alinhamento estratégico das ações governamentais. Esse é o desafio que se impõe, atuar de forma integrada para gerar resultados e superar uma cultura organizacional que desvalorizou o planejamento ao longo dos anos.

5. CONCLUSÃO

Como visto anteriormente, a recriação da Seplan representa um marco na reconstrução do planejamento no Estado de Sergipe. Sem ignorar a contribuição das experiências anteriores de planejamento estadual, nosso recorte privilegiou o período entre 2018 e 2023. Isso porque, o cenário de ajuste fiscal, bem como a Covid-19 e a conjuntura do governo federal, impuseram graves reveses à função do planejamento à nível nacional com desdobramentos importantes em Sergipe.

Nesse contexto de desvalorização do planejamento, pôde-se observar três pontos principais de retração que impactaram na governança do governo estadual com reflexo em suas políticas públicas. Em primeiro lugar, a desvalorização institucional das Assessorias de Planejamento, com impacto nos técnicos da área rebaixaram o planejamento no governo do estado. Esse ponto também tem rebatimentos no segundo, uma vez que a elaboração dos planos de forma mecânica, com monitoramento muitas vezes insuficiente e sem avaliação. De forma que o ciclo PDCA era incompleto nas fases de execução e checagem, o que impossibilitava agir e realimentar o ciclo de planejamento, tornando-o muitas vezes um ciclo vicioso. E por fim, a ausência de ferramentas tecnológicas adequadas para o gerenciamento dos planos, programas e projetos do governo agravava ainda mais a situação de fraqueza de planejamento na gestão pública estadual.

Essa situação começa a mudar a partir de 2023. Seguindo a tendência de reconstrução o planejamento em âmbito nacional, uma das primeiras iniciativas do governador foi implementar um Modelo de Governança Estratégica Integrada, cujo marco inicial foi a elaboração do Planejamento Estratégico e adoção de uma sistemática de monitoramento ativa dos projetos estratégicos suportada pelo uso de um sistema informacional de gestão integrada.

Com isso, observa-se a intenção de atuar sobre dois dos problemas identificados anteriormente. Em primeiro lugar há a realização de um planejamento participativo e intersetorial, baseado no alinhamento estratégico e pautado na atuação coordenada, capaz de integrar os diversos órgãos de governo. Em segundo lugar, há a implantação de uma sistemática de monitoramento suportada por instrumentos de tecnologia da informação que não só suprem a ausência de ferramentas tecnológicas para a gestão integrada e coordenada dos planos e projetos estaduais, como torna efetivo o monitoramento, fortalecendo o ciclo PDCA.

Por fim, há o fortalecimento da Rede de Planejamento e Orçamento. Ainda que esta já existisse, o novo decreto estabelece encontros bimestrais e prevê a realização de atividades de capacitação promovidas pela Seplan. Com isso, busca-se atuar sobre a desvalorização dos técnicos da área, fortalecendo a atuação qualificada e em rede para o desenvolvimento das políticas públicas estaduais.

No entanto, alguns desafios persistem. Ainda que o decreto da rede tenha previsto a transformação das Assessorias de Planejamento em Diretorias de Planejamento, essa mudança não veio acompanhada da valorização salarial. Não houve uma padronização dos cargos comissionados e funções gratificadas para o exercício da função, o que fica a critério da direção

de cada pasta. Além disso, há o desafio de manter o engajamento da alta gestão para manutenção da sistemática de monitoramento e da efetividade do planejamento. Ainda que o governador se mantenha engajado, manter o engajamento dos técnicos na ponta não é tarefa fácil e demanda uma participação ativa do secretariado, o que muitas vezes por escassez de tempo não é possível.

Outro desafio é a integração dos planos setoriais com o planejamento estratégico e este com o orçamento. Ainda que a reunião entre planejamento e orçamento na Seplan seja um fator de governança importante, a vinculação do orçamento aos demais planos e sua função enquanto instrumento de planejamento ainda é um desafio.

Sendo assim, os desafios permanecem para a valorização do planejamento e, mais do que isso, para que o mesmo se mostre uma ferramenta de gestão para resultados e fator indutor do desenvolvimento local. Porém, face ao período anterior de desarticulação dessa função no estado há muito o que celebrar e percebe-se a intenção da gestão estadual em sanar as fragilidades e ameaças diagnosticadas nesse cenário adverso. Para isso, uma Secretaria de Planejamento fortalecida e atuando como órgão central de uma sistemática de gestão baseada no modelo de governança estratégica integrada é fundamental.

6. Referências

1. GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (org.). Planejamento e Orçamento governamental. Brasília: ENAP, 2007.
2. PELLINI, A. M. Os sistemas de planejamento, execução e controle da gestão pública: uma nova proposta. ConTexto – Contabilidade em Texto, Porto Alegre, v. 3, n. 4, p. 25-50, 2003.
3. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2018. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:28796. Acesso em: 15 abr. 2025.
4. SERGIPE. Decreto n° 628, de 19 de março de 2024. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento, Orçamento e Gestão Estratégica - SPOG, redefine a Rede Estadual de Planejamento e Orçamento no âmbito do Poder Executivo Estadual, cria as Diretorias de Planejamento e Orçamento - DIPLANS nas unidades da Administração Pública Estadual Direta e dá outras providências. Aracaju: LegisOn, 2024. Disponível em: https://legislacao.se.gov.br/visualizar/decreto-numerado/628. Acesso em: 14 abr. 2025.
5. SERGIPE. Lei n° 7.950, de 29 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual – Poder Executivo, e dá providências correlatas. Aracaju: LegisOn, 2014. Disponível em: https://legison.pge.se.gov.br/uploads/atos/13710/LO-7950-2014-atualizado-LO-8496-2018.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.
6. SERGIPE. Lei n° 8.496, de 28 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual – Poder Executivo, e dá providências correlatas. Aracaju: LegisOn, 2019. Disponível em: https://legison.pge.se.gov.br/uploads/atos/14043/LO-8496-2018-atualizado-LO-9619-2025.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.
7. SERGIPE. Lei n° 9.373, de 15 de janeiro de 2024. Transforma a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM em Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres – SPM, cria a Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação – SEPLAN; altera, acrescenta e revoga dispositivos da Lei nº 9.156, de 08 de janeiro de 2023, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual – Poder Executivo, e dá providências correlatas; altera e revoga dispositivos da Lei nº 9.196, de 26 de abril de 2023, que dispõe sobre a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ, e dá providências correlatas. Aracaju: LegisOn, 2024. Disponível em: https://legislacao.se.gov.br/visualizar/lei-ordinaria/9373. Acesso em: 16 abr. 2025.

8. SERGIPE. Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação. Planejamento Estratégico 2023-2026. Aracaju: Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, 2024. Disponível em: https://www.se.gov.br/anexos/uploads/download/filename_novo/11470/be3206d2fbce5df9f17d9353c6f0eb3b.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.
9. SERGIPE. Secretaria de Estado da Fazenda. Relatório de Gestão Fiscal. Aracaju: Secretaria de Estado da Fazenda, 2015. Disponível em: https://www.sefaz.se.gov.br/transparencia/Relatrios%20Financeiros/RELA-T%C3%93RIO%20DE%20GEST%C3%83O%20FISCAL/2015/Setembro-Dezembro/GESTAO_Set_Dez_2015.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.
10. SERGIPE. Secretaria de Estado da Fazenda. Relatório de Gestão Fiscal. Aracaju: Secretaria de Estado da Fazenda, 2016. Disponível em: https://www.sefaz.se.gov.br/transparencia/Relatrios%20Financeiros/RELA-T%C3%93RIO%20DE%20GEST%C3%83O%20FISCAL/2016/Setembro-Dezembro/GESTAO_Set_Dez_2016.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.
11. TORREZAN, R. G.; PAIVA, C. C. A crise fiscal dos estados e o regime de recuperação fiscal: o déjà vu federativo. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 716-735, 2021.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Sistema de Monitoramento de Convênios (SMC): implementação de ferramenta estratégica para a governança e articulação entre entes federativos na gestão de convênios com os municípios

- **Daniela Cánepa**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do RS, Brasil
  E-mail: daniela-canepa@spgg.rs.gov.br
- **Rafael Gregianin**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do RS, Brasil
  E-mail: rafael-gregianin@spgg.rs.gov.br
- **Carolina Mór Scarparo**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do RS, Brasil
  E-mail: carolina-scarparo@spgg.rs.gov.br

Resumo

O Sistema de Monitoramento de Convênios (SMC) representa um avanço estratégico na governança e gestão dos convênios firmados entre o Estado do Rio Grande do Sul e os municípios, promovendo maior transparência, eficiência e controle sobre a execução de recursos públicos. O decreto que institui o SMC foi assinado pelo governador do estado do Rio Grande do Sul em 14 de março de 2023, durante a Assembleia de Verão da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), marcando um passo significativo na modernização da administração pública estadual. A ferramenta foi concebida para centralizar o acompanhamento dos convênios na plataforma Portal de Convênios e Parcerias, desenvolvida a partir da colaboração entre a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (Cage), a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), o Gabinete do Governador e o Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio Grande do Sul S/A (Procergs). Com essa unificação, o SMC permite um monitoramento aprimorado, oferecendo dashboards modernos que consolidam informações sobre a execução física e financeira dos convênios, status das obras e registros fotográficos. A nova plataforma oferece previsibilidade quanto à conclusão das obras e permite uma resposta mais ágil e coordenada entre os entes federativos na resolução de desafios administrativos. Outro diferencial do SMC é a simplificação do processo de prestação de contas, que passa a ser realizado de maneira unificada e digitalizada, reduzindo a burocracia e aumentando a confiabilidade das informações. A cada mês, os municípios devem atualizar o sistema com dados sobre seus convênios, permitindo um acompanhamento

em tempo real pelo governo estadual. Essa sistematização facilita a transição de gestões municipais, garantindo continuidade e transparência na execução de políticas públicas. O desenvolvimento e implementação do SMC envolveram capacitação técnica para fiscais de convênios e servidores municipais, promovendo uma atuação preventiva e mitigadora de riscos na execução dos projetos. Dessa forma, o SMC se configura como um instrumento inovador para a governança interinstitucional, fortalecendo a relação entre Estado e municípios, melhorando a transparência e contribuindo para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos destinados ao desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Convênios; Monitoramento; Municípios.

1. INTRODUÇÃO

A relação entre entes federativos na execução de políticas públicas impõe desafios complexos que demandam instrumentos eficazes de coordenação, cooperação e controle. À medida que os municípios assumem maior protagonismo na ponta da prestação de serviços, torna-se essencial garantir mecanismos que assegurem a correta aplicação dos recursos descentralizados, a transparência dos processos e a responsabilização dos gestores envolvidos. Nesse contexto, os convênios entre estados e municípios figuram como instrumentos fundamentais de implementação de programas e ações em áreas sensíveis, como saúde, educação, infraestrutura, assistência social e desenvolvimento regional.

No Estado do Rio Grande do Sul, os convênios estaduais representam uma estratégia relevante para viabilizar políticas públicas em parceria com os municípios, sobretudo em um cenário de desigualdades regionais e escassez de recursos. No entanto, até recentemente, a gestão dessas transferências era marcada por desafios históricos, tais como a fragmentação de informações entre diferentes sistemas e órgãos, a baixa tempestividade dos dados prestados pelos municípios, a dificuldade de acompanhamento sistemático da execução física e financeira dos projetos e a ausência de um canal único e integrado para prestação de contas.

Essas limitações comprometiam mais do que a eficiência administrativa, também a capacidade do Estado de agir preventivamente diante de desvios de cronograma, atrasos de execução ou possíveis irregularidades. A ausência de dados confiáveis e em tempo real dificultava a tomada de decisões estratégicas, o redirecionamento de recursos e o monitoramento da efetividade das políticas públicas financiadas via convênios.

Diante desse cenário, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul concebeu e implementou o Sistema de Monitoramento de Convênios (SMC) – uma plataforma digital integrada que busca modernizar, padronizar e fortalecer os processos de gestão, acompanhamento e avaliação das transferências voluntárias. O SMC surge como uma resposta institucional à necessidade de ampliar a capacidade do Estado em monitorar a execução dos projetos descentralizados, promovendo maior transparência, agilidade e governança nos processos conveniais.

Mais do que um sistema informatizado, o SMC representa uma mudança de paradigma na forma como se estrutura a relação entre Estado e municípios, apostando na tecnologia como aliada da gestão pública e no uso estratégico de dados para subsidiar decisões mais eficazes e orientadas a resultados.

Este artigo se propõe a descrever o processo que instituiu o SMC, apresentar sua estrutura funcional e metodológica, e analisar seus impactos no contexto da administração pública gaúcha, a partir de uma abordagem que combina análise documental, dados estatísticos e contribuições das equipes técnicas envolvidas. A experiência relatada oferece subsídios relevantes para outras unidades federativas que buscam aprimorar os instrumentos de monitoramento e controle de transferências intergovernamentais.

2. OBJETIVOS

O objetivo geral deste artigo é apresentar o Sistema de Monitoramento de Convênios (SMC) como uma ferramenta de inovação na gestão pública estadual, destacando sua relevância no fortalecimento da governança intergovernamental, no aprimoramento da transparência e no uso estratégico da tecnologia da informação para o acompanhamento de transferências voluntárias aos municípios.

Para alcançar esse propósito, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Analisar o contexto institucional, normativo e operacional que motivou o desenvolvimento do sistema, considerando os desafios relacionados à gestão de convênios no Estado do Rio Grande do Sul, como a fragmentação de informações, a morosidade na prestação de contas e a limitação de mecanismos de monitoramento em tempo real;
- Descrever o funcionamento do SMC, com foco em sua arquitetura, lógica de preenchimento, fluxos operacionais, painéis de controle e mecanismos de integração com outras bases de dados, especialmente o Sistema de Administração Financeira do Estado (FPE);
- Examinar as diretrizes legais e operacionais que sustentam o uso do sistema, com ênfase no Decreto Estadual nº 56.939/2023 e demais normativas que regulamentam a execução, o monitoramento e a prestação de contas dos convênios firmados entre o Estado e os municípios;
- Identificar as vantagens e os impactos da implementação do SMC, considerando aspectos como o aumento da transparência, a melhoria da qualidade das informações disponíveis para a tomada de decisão, a racionalização dos processos de controle e a indução de boas práticas de gestão nos entes municipais;
- Discutir os principais desafios enfrentados ao longo do processo de implementação do sistema, incluindo aspectos técnicos, institucionais e culturais, tais como a adaptação dos municípios à nova ferramenta, a capacitação de equipes e a superação de resistências iniciais;
- Refletir sobre os desdobramentos do SMC enquanto política pública de inovação na gestão estadual, avaliando seu potencial de replicabilidade em outros contextos federativos, seu papel na modernização da administração pública e sua contribuição para a consolidação de uma cultura de monitoramento orientada a resultados.

Ao cumprir esses objetivos, o artigo busca contribuir para o debate sobre modernização da gestão pública, trazendo uma experiência concreta de inovação institucional centrada na melhoria da cooperação entre os entes federados e na ampliação da efetividade das políticas públicas.

3. METODOLOGIA

A metodologia adotada para a elaboração deste artigo fundamenta-se em uma abordagem de natureza descritiva, com base em métodos qualitativos e quantitativos, centrada no estudo de caso da implementação do Sistema de Monitoramento de Convênios (SMC) no Estado do Rio Grande do Sul. O objetivo é compreender os elementos estruturantes da ferramenta, os processos institucionais envolvidos em sua concepção e operacionalização, bem como seus efeitos na melhoria da gestão pública estadual, especialmente no tocante à transparência, ao controle e à eficiência na execução de transferências voluntárias.

A coleta de dados foi realizada por meio de análise documental, envolvendo a leitura e interpretação crítica de um conjunto de normativos e materiais oficiais. Entre os documentos examinados, destaca-se o Decreto nº 56.939/2023, que regulamenta o uso obrigatório do SMC pelos entes municipais beneficiários de recursos estaduais, além de relatórios institucionais produzidos por órgãos centrais de governo, como a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão e a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (Cage), integrante da Secretaria da Fazenda (Sefaz). Também foram analisados materiais de divulgação e capacitação disponibilizados ao público-alvo do sistema, tais como apresentações institucionais, vídeos tutoriais, guias operacionais e painéis interativos.

Adicionalmente, foram utilizados dados estatísticos consolidados até março de 2025, que permitem mapear a abrangência do sistema, a quantidade de convênios monitorados, o volume de recursos fiscalizados e a frequência de atualização das informações por parte dos municípios. Esses dados forneceram uma base empírica para a identificação de padrões de uso, desafios operacionais e oportunidades de aprimoramento do sistema.

A análise qualitativa foi complementada com relatos e percepções de equipes técnicas diretamente envolvidas no desenvolvimento, na gestão e na operação do SMC, tanto no âmbito estadual quanto municipal. Foram consideradas contribuições oriundas de entrevistas informais, trocas técnicas em grupos de trabalho, oficinas de capacitação e espaços de escuta ativa promovidos durante o processo de implementação da ferramenta.

Essa combinação de fontes permitiu desenvolver uma visão integrada do SMC, não apenas como um sistema informatizado de acompanhamento da

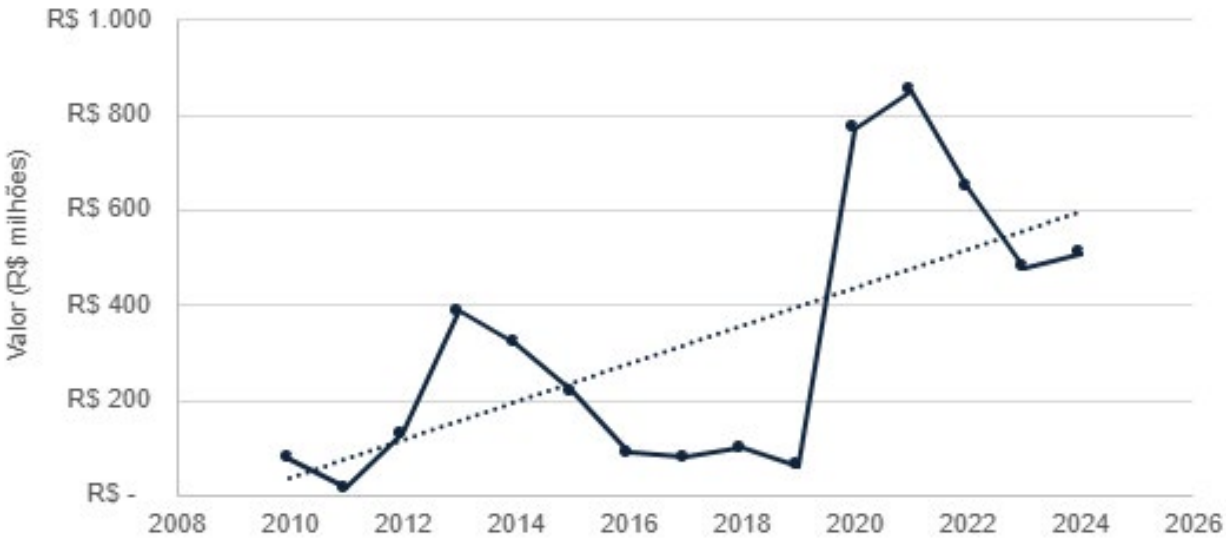
execução de convênios, mas como uma inovação na governança pública, com potencial de induzir mudanças significativas nas práticas de planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas baseadas em transferências de recursos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A iniciativa para criação do SMC surgiu da necessidade de integrar informações dispersas e garantir maior controle sobre a execução dos convênios, especialmente em um contexto de ampliação do volume de recursos descentralizados. A plataforma foi desenvolvida por meio de cooperação entre a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), a Assessoria Técnica do Gabinete do Governador e a PROCERGS.

A partir de 2020, observou-se um crescimento expressivo de repasses aos municípios por meio de transferências voluntárias, evidenciando uma mudança significativa no padrão de investimentos estaduais. O Gráfico 1 apresenta a evolução dos recursos empenhados pelo Estado do Rio Grande do Sul aos municípios por meio de convênios firmados em diversas áreas de políticas públicas. Para permitir uma comparação adequada ao longo do tempo, todos os valores foram atualizados para o valor presente. O período entre 2016 e 2019 é marcado por uma forte crise fiscal no Estado, caracterizada por sucessivos atrasos no pagamento dos salários do funcionalismo público, o que limitou severamente a capacidade de investimento do governo estadual. A reversão desse cenário teve início em 2020, impulsionada por uma combinação de fatores: os efeitos positivos das reformas administrativa e previdenciária implementadas no período anterior, o apoio financeiro da União para compensar as perdas de arrecadação do ICMS durante a fase mais crítica da pandemia de COVID-19 e a entrada de recursos oriundos da privatização da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE). Esses elementos contribuíram para a recuperação da capacidade fiscal do Estado e para a retomada dos investimentos, refletida no aumento substancial dos recursos repassados aos municípios por meio de convênios.

Gráfico 1 – Evolução dos Recursos Repassados aos Municípios por meio de Convênios



Diante do aumento expressivo dos recursos empenhados pelo Estado do Rio Grande do Sul aos municípios, tornou-se imperativa a adoção de mecanismos mais eficazes de controle e acompanhamento da aplicação desses recursos. Tradicionalmente, o acompanhamento da execução dos convênios firmados entre o Estado e os municípios ocorria de forma reativa, concentrando-se, sobretudo, no momento da prestação de contas final. Esse modelo apresentava limitações significativas, uma vez que dificultava a identificação tempestiva de eventuais desvios, inexecuções parciais ou atrasos no cumprimento dos objetos pactuados.

A crescente descentralização da execução das políticas públicas exige do Estado estratégias de coordenação mais eficazes. Como apontam Arretche (2003) e Abrucio (2008), o federalismo brasileiro, ao mesmo tempo em que amplia a autonomia local, demanda

instrumentos que articulem os entes federativos em torno de objetivos comuns, promovendo integração vertical e horizontal na formulação e execução das políticas públicas. Nesse sentido, o Sistema de Monitoramento de Convênios (SMC) emerge como uma resposta institucional que fortalece a governança federativa e reduz assimetrias de informação entre os níveis de governo.

A implementação do SMC introduz uma lógica de acompanhamento concomitante à execução dos convênios, permitindo que o Estado monitore, em tempo real, a aplicação dos recursos públicos repassados. Isso se dá por meio da obrigatoriedade de que os municípios insiram, de forma periódica, informações detalhadas sobre o andamento físico e financeiro dos projetos e ações financiadas com recursos estaduais.

Ao ampliar a transparência e a capacidade de resposta do Estado, a ferramenta fortalece os mecanismos de controle e ainda contribui para maior efetividade na entrega de políticas públicas à população. O monitoramento sistemático permite, ainda, subsidiar a tomada de decisão por parte das áreas técnicas e gestoras, ao oferecer dados atualizados e padronizados sobre a execução dos convênios em todo o território gaúcho.

O sistema é hospedado no Portal de Convênios e Parcerias do estado (convenioseparcerias.rs.gov.br), exigindo dos municípios a atualização mensal das informações relativas à execução dos projetos. Essas atualizações incluem status dos convênios, percentual de execução física, situação das obras, registros fotográficos entre outros.

A efetiva implementação do Sistema de Monitoramento de Convênios (SMC) exigiu a institucionalização de regras claras e obrigatórias, que garantissem segurança jurídica e previsibilidade ao novo modelo de acompanhamento. Essa necessidade levou à publicação do Decreto Estadual nº 56.939/2023, que conferiu caráter normativo à utilização do sistema pelos municípios, tornando-o parte integrante da política pública de gestão de transferências voluntárias no Estado do Rio Grande do Sul.

A formalização por meio de decreto foi essencial não apenas para viabilizar a ampla adoção da ferramenta pelos entes municipais, mas também para assegurar que os dados fossem efetivamente atualizados e utilizados para fins de monitoramento e governança. A ausência dessa base legal poderia levar à subutilização do sistema, comprometendo seu papel estratégico.

O decreto estabelece duas diretrizes centrais que condicionam o acesso dos municípios aos recursos estaduais:

- Adesão a programas estaduais prioritários: como requisito para firmar convênios com o Estado, os municípios devem aderir a seis programas considerados estratégicos pelo governo estadual: ProClima 2050, Alfabetiza Tchê, Primeira Infância Melhor, Rede Bem Cuidar, Poço Legal e Transporte Escolar. Essa exigência reforça a integração entre os projetos conveniados e as políticas públicas estruturantes, promovendo maior alinhamento e sinergia na atuação conjunta dos entes federativos.
- Monitoramento mensal obrigatório: os municípios conveniados devem atualizar, até o dia 15 de cada mês, as informações referentes à execução dos projetos, com base nos dados do mês anterior. O descumprimento dessa regra implica consequências formais, previstas no próprio decreto, como:
- Suspensão do repasse de parcelas subsequentes;
- Indeferimento de pedidos de prorrogação de vigência dos convênios;
- Impedimento para celebração de novos convênios com o Estado.

Ao vincular o repasse de recursos ao cumprimento das obrigações de monitoramento e à adesão a programas estratégicos, o Decreto nº 56.939/2023 busca consolidar uma nova cultura institucional baseada no planejamento, no acompanhamento contínuo e na corresponsabilidade entre os entes federativos. Essa abordagem estimula a adoção do sistema pelos municípios e fortalece a governança federativa, promovendo maior integração e eficiência na gestão das transferências voluntárias.

Complementando esse marco regulatório, a nova Instrução Normativa editada pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE) em 2024 reforça a obrigatoriedade de atualização do Sistema de Monitoramento de Convênios (SMC), condicionando a liberação de parcelas subsequentes à regularidade dessas informações. Além disso, a normativa inova ao permitir que dados, documentos e registros fotográficos inseridos pelos convenentes no SMC sejam

aproveitados no processo de prestação de contas, promovendo maior integração entre os sistemas e simplificação dos procedimentos administrativos.

A estrutura do Sistema de Monitoramento de Convênios foi concebida de forma modular, organizada em diferentes abas que refletem as principais etapas do ciclo de vida dos projetos financiados por meio de transferências voluntárias. Cada uma dessas abas representa um momento específico da execução, orientando os municípios quanto às informações que devem ser prestadas ao Estado e garantindo maior padronização, rastreabilidade e controle das ações.

- Pré-execução: Essa aba contempla o período entre o repasse dos recursos pelo Estado e a contratação formal do fornecedor responsável pela execução dos objetos conveniados. Nessa etapa, os entes municipais devem registrar informações relacionadas ao planejamento inicial da execução, como definição dos processos licitatórios, tramitação dos contratos e eventuais ajustes de escopo, possibilitando o acompanhamento prévio do contexto de implementação e a identificação antecipada de possíveis entraves.
- Execução: Uma vez contratado o fornecedor, o sistema permite o registro detalhado do andamento físico e financeiro dos projetos. Os municípios devem informar o progresso da execução dos objetos pactuados, descrevendo a evolução das obras, aquisição de materiais, prestação de serviços ou quaisquer outras ações previstas no plano de trabalho. Essa aba é fundamental para o acompanhamento em tempo real das entregas, promovendo maior transparência e controle social sobre o uso dos recursos públicos.
- Itens monitorados e Boletins de Medição: Para cada item conveniado, o sistema exige o preenchimento mensal de boletins de medição, nos quais devem ser detalhados os percentuais de execução, valores pagos e eventuais ocorrências durante o período de referência. Esses boletins devem ser acompanhados de registros fotográficos que comprovem a execução física dos objetos, fortalecendo a evidência documental e permitindo a verificação remota por parte das equipes técnicas do Estado. Essa funcionalidade é especialmente relevante para garantir a integridade dos dados e reduzir a necessidade de deslocamentos presenciais para fins de fiscalização.

Os dados inseridos nos formulários alimentam automaticamente os painéis de controle do sistema, que utilizam sinalizações visuais – as chamadas "sinaleiras" – para indicar a situação atual de cada convênio. As sinaleiras classificam os convênios em diferentes categorias: concluído; com atualização em dia; com atualização pendente, mas ainda dentro do prazo limite previsto no Decreto Estadual; com atualização atrasada, situação que pode ensejar as sanções previstas no Decreto Estadual; sem repasse financeiro efetivado, quando ainda não há necessidade de atualização pelo município; ou cancelado antecipadamente. Essa lógica de sinalização permite uma rápida visualização do status dos convênios de cada município, além da Secretaria Estadual concedente e o valor previsto e já repassados ao município em cada convênio. Essas informações permitem a visualização rápida por parte dos gestores municipais e estaduais de todos os convênios firmados com cada município.

Além dos painéis operacionais, voltados para o acompanhamento do dia a dia da execução, o sistema também disponibiliza painéis de governança, com foco estratégico. Esses painéis permitem que os órgãos da administração estadual visualizem, de forma consolidada e analítica, o portfólio de convênios sob sua responsabilidade. Com isso, é possível identificar gargalos, mapear tendências, avaliar a performance por município ou programa e embasar decisões sobre novos repasses ou reprogramações, fortalecendo a gestão baseada em evidências.

Outro diferencial importante é a integração do sistema ao Sistema de Administração Financeira do Estado (FPE). Essa conexão viabiliza a verificação em tempo real dos repasses efetuados aos municípios, permitindo o cruzamento de dados financeiros com o andamento físico das ações. Essa integração não apenas aumenta a confiabilidade das informações como também contribui para a prevenção de irregularidades e a promoção da accountability na gestão pública.

A seguir, são apresentadas algumas telas do Sistema de Monitoramento de Convênios (SMC), com o objetivo de ilustrar seu funcionamento e destacar aspectos operacionais mencionados ao longo deste artigo.

A primeira tela (Figura 1) exibe a visão geral dos convênios firmados por um município, acompanhado de um sistema de sinalização (sinaleiras) que indica a situação da atualização de cada convênio. No exemplo demonstrado na Figura 1 – com a identificação do município omitida – observam-se seis convênios concluídos (sinaleira verde com check), um convênio com atualização em dia (sinaleira verde), três convênios com atualização em situação de atenção, ou seja, o atraso não ultrapassa três meses (sinaleira amarela), três convênios com atualizações em atraso superior a três meses (sinaleira vermelha) e um convênio pendente de pagamento (sinaleira cinza). Essa visualização permite identificar rapidamente a situação geral do município quanto ao cumprimento das obrigações de alimentação do sistema.

Figura 1 – Painel Inicial

Situação	Convênio	Concedente	Convenente	Valor Total	Valor Repassado
	2021 / 2237	SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA	PREF MUN DE	68.000,00	68.000,00
	2021 / 3716	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E METROPO	PREF MUN DE	3.469.725,28	3.469.725,28
	2022 / 0152	SECRETARIA DO ESPORTE E LAZER	PREF MUN DE	321.510,95	321.510,95
	2022 / 0389	SECRETARIA DO ESPORTE E LAZER	PREF MUN DE	633.789,22	633.789,22
	2022 / 0683	SECRETARIA DE TURISMO	PREF MUN DE	9.463.986,81	5.000.000,00
	2022 / 1973	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	PREF MUN DE	65.000,00	65.000,00
	2022 / 2315	SECRETARIA DA AGRIC PEC PROD SUST E IRRIGACAO	PREF MUN DE	114.720,00	105.160,00
	2022 / 2349	SECRETARIA DE HABITACAO E REG FUNDIARIA	PREF MUN DE	70.000,00	70.000,00
	2023 / 1874	SECRETARIA DA AGRIC PEC PROD SUST E IRRIGACAO	PREF MUN DE	214.996,82	0,00
	2023 / 2374	RG DO SUL SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA	PREF MUN DE	152.761,88	152.761,88
	2023 / 4753	SECRETARIA DE HABITACAO E REG FUNDIARIA	PREF MUN DE	4.951.132,77	1.237.783,19
	2024 / 3269	RG DO SUL SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA	PREF MUN DE	200.000,00	200.000,00
	2024 / 5157	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	PREF MUN DE	100.000,00	100.000,00
	2024 / 5660	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL	PREF MUN DE	950.000,00	625.000,00

Ao clicar sobre um convênio específico, o sistema direciona para uma tela com as abas de preenchimento (Figura 2), destacando-se a aba "Pré-execução", que deve ser obrigatoriamente preenchida pelo município a partir do recebimento dos recursos e antes do início da execução propriamente dita. O preenchimento é realizado por meio de formulários digitais, que devem ser criados, salvos e enviados diretamente pelo município. O sistema considera apenas o formulário mais recente e devidamente finalizado para fins de leitura e análise. Entre as informações exigidas nesta etapa estão: a notificação da Câmara Municipal; a designação formal do fiscal do convênio; a existência ou não de contrapartida financeira; a previsão de contratação de terceiros para execução do objeto; e a verificação de eventuais atrasos no início da execução em relação ao cronograma pactuado no plano de trabalho.

Figura 2 – Pré-execução

Pré-Execução | Execução | Itens Monitorados | Registro do Fiscal

Exibir Selecionados

Número Formulário Pré-Execução	Formulário Concluído?	Data Conclusão Formulário	Câmara Municipal foi notificada?	Houve designação de servidor fiscal?	Haverá contrapartida financeira?	Haverá contratação de terceiros?	Há atraso no início da execução?
003	Sim	01/04/2025	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
002	Sim	07/11/2024	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
001	Sim	13/12/2023	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Selecionar TODOS os registros.

Linhas de 1 a 3

Na sequência, é apresentada a tela (Figura 3) correspondente ao formulário de "Execução", no qual o município deve informar a data de início da execução do objeto conveniado, o status atual da execução (em dia, atrasada, suspensa ou concluída) e o percentual de execução alcançado até o momento. Essa etapa permite ao Estado acompanhar a evolução física do convênio de forma contínua.

Figura 3 – Execução

Pré-Execução | Execução | Itens Monitorados | Registro do Fiscal

Exibir Selecionados

Número Formulário Execução	Formulário Concluído?	Data Conclusão Formulário	Data Início Execução	Situação Atual	Percentual Executado (%)
003	Sim	01/04/2025	03/10/2023	Em dia	86,61
002	Sim	13/12/2023	03/10/2023	Suspensa	86,61
001	Sim	13/12/2023	03/10/2023	Suspensa	75,00

Selecionar TODOS os registros.

Linhas de 1 a 3

A tela seguinte (Figura 4) trata do preenchimento dos "Itens Monitorados", que correspondem aos elementos contratados com os recursos do convênio. Para cada item, o município deve informar se se trata de serviço, aquisição ou obra; o valor total contratado; a data prevista de início e a data de término da execução. No exemplo apresentado, há apenas um item monitorado.

Figura 4 – Itens Monitorados

Pré-Execução | Execução | Itens Monitorados | Registro do Fiscal

Exibir Selecionados

Nome Item	Procedimento	Número	Valor Total	Data Início	Data Término Previsto
ILUMINAÇÃO PÚBLICA NOS SETORES 02 E 04 DO PARQUE ITAIMBÉ	Obras	001	458.655,39	10/03/2023	24/01/2029

Selecionar TODOS os registros.

Linhas de 1 a 1

Após o cadastramento dos itens, o sistema disponibiliza os boletins de medição mensais (Figura 5), onde são registrados: o período da medição (mês/ano), a situação da execução no período, o valor medido, o valor acumulado e o percentual de execução física acumulado. Essa funcionalidade permite o acompanhamento contínuo e detalhado da execução financeira e física do objeto conveniado.

Figura 5 – Boletim de Medição

Geral | Boletim Medição | Documentos | Histórico

Exibir Selecionados

Número Boletim	Período	Situação	Valor da medição do período (R$)	Valor Acumulado (R$)	Execução Física Acumulada (%)
008	03/2025	Em Dia	0,00	429.991,95	0,00
007	10/2024	Em Dia	0,00	429.991,95	0,00
006	02/2024	Em Dia	0,00	429.991,95	86,61
005	05/2024	Em Dia	47.541,01	429.991,95	86,61
004	05/2024	Em Dia	210.577,09	382.450,94	76,55
003	04/2024	Em Dia	9.816,40	171.873,85	31,98
002	03/2024	Em Dia	124.084,07	162.057,45	34,30
001	03/2023	Em Dia	37.973,38	37.973,38	8,28

Selecionar TODOS os registros.

Linhas de 1 a 8

Em cada uma das abas, o município pode inserir documentos comprobatórios (como editais de licitação, registros fotográficos da execução, publicação da portaria de designação, entre outros), sendo que, em alguns casos, o envio desses documentos é obrigatório. Essa funcionalidade reforça a transparência, a rastreabilidade e a responsabilização na execução dos recursos públicos.

Por fim, a aba "Registro do Fiscal" é preenchida apenas pelos fiscais de convênio designados pelo estado é destinada aos registros relacionados ao seu acompanhamento direto.

O uso do SMC pode trazer um conjunto expressivo de benefícios tanto para o Estado quanto para os municípios, consolidando-se como uma ferramenta de gestão inteligente, desenhada para fortalecer a governança federativa e melhorar a efetividade das políticas públicas descentralizadas.

Entre as principais vantagens projetadas com a adoção do SMC, destacam-se:

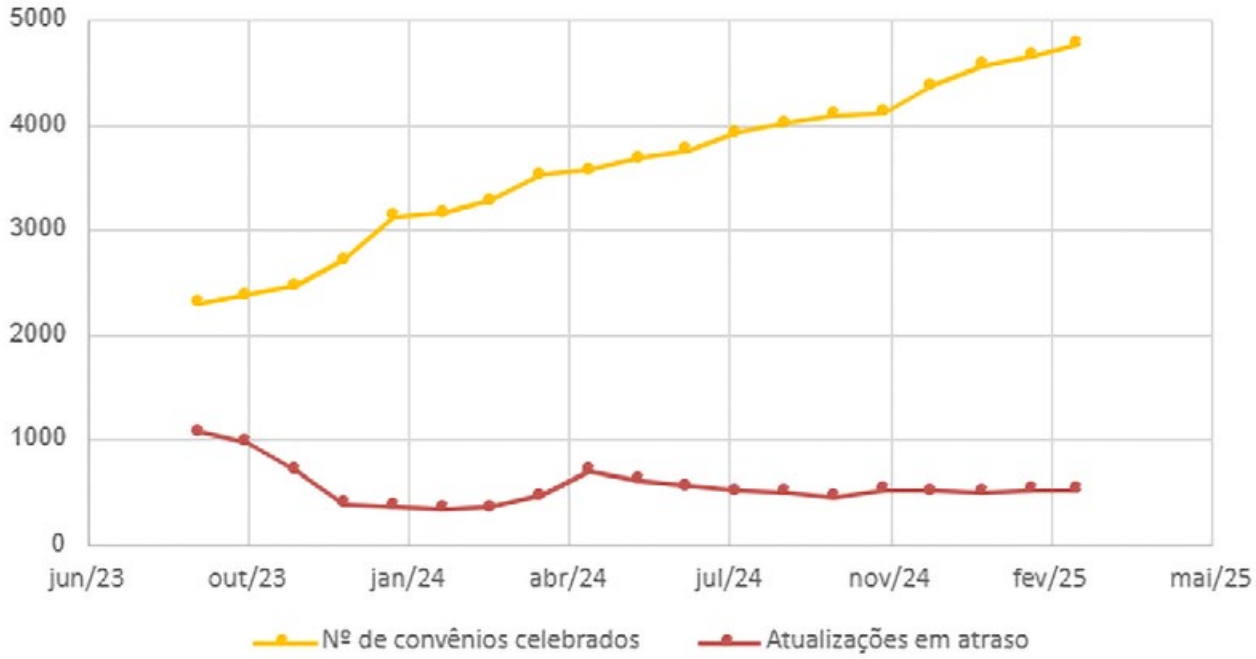
- Simplificação da prestação de contas: ao registrar informações de forma contínua durante a execução dos convênios, espera-se que o processo de prestação de contas final se torne mais ágil, transparente e menos burocrático.
- Apoio à gestão municipal: o sistema foi concebido como uma ferramenta de uso cotidiano pelos municípios, contribuindo para maior organização na condução dos projetos, com acompanhamento sistemático de prazos, pagamentos e execução física e financeira.
- Atuação preventiva do Estado: a exigência de atualização mensal permite que o Estado identifique, de forma tempestiva, situações de risco na execução dos projetos. A expectativa é que isso favoreça a antecipação de soluções, reduzindo atrasos e aumentando a efetividade das entregas.
- Monitoramento colaborativo em tempo real: ao possibilitar o acompanhamento simultâneo pelo Estado e pelos municípios, o SMC fortalece a articulação federativa e promove maior alinhamento entre os entes na condução das ações conveniadas.
- Visão estratégica da execução dos convênios: os painéis de monitoramento e governança oferecem uma leitura consolidada dos projetos em andamento, o que tende a qualificar a tomada de decisão por parte dos órgãos gestores e a facilitar a priorização de investimentos.
- Previsibilidade e planejamento: com dados atualizados de forma contínua, os gestores públicos ganham maior capacidade de planejamento e gestão de riscos, contribuindo para que obras e serviços sejam entregues com mais regularidade e qualidade.
- Transparência na aplicação dos recursos públicos: ao centralizar as informações em uma plataforma digital acessível, o SMC favorece o controle social e amplia a compreensão da sociedade sobre como os recursos públicos estão sendo investidos.

A efetividade do SMC também é potencializada por uma estratégia robusta de capacitação e suporte aos usuários, que inclui vídeos tutoriais, guias, webinários, perguntas frequentes e atendimento remoto às dúvidas dos municípios. Essa abordagem pedagógica foi fundamental para fomentar a apropriação da ferramenta pelos gestores locais e incentivar uma cultura de monitoramento contínuo e colaborativo.

Desde o lançamento do Sistema de Monitoramento de Convênios (SMC), a SPGG, por meio do Departamento de Acompanhamento Estratégico (DAE), vinculado à Subsecretaria de Planejamento, promoveu diversas capacitações. Essas ações foram direcionadas tanto às Secretarias concedentes – que estão na linha de frente da execução e fiscalização dos convênios – quanto diretamente aos municípios, com o objetivo de qualificar o uso da ferramenta, esclarecer dúvidas e demonstrar suas funcionalidades e potencialidades.

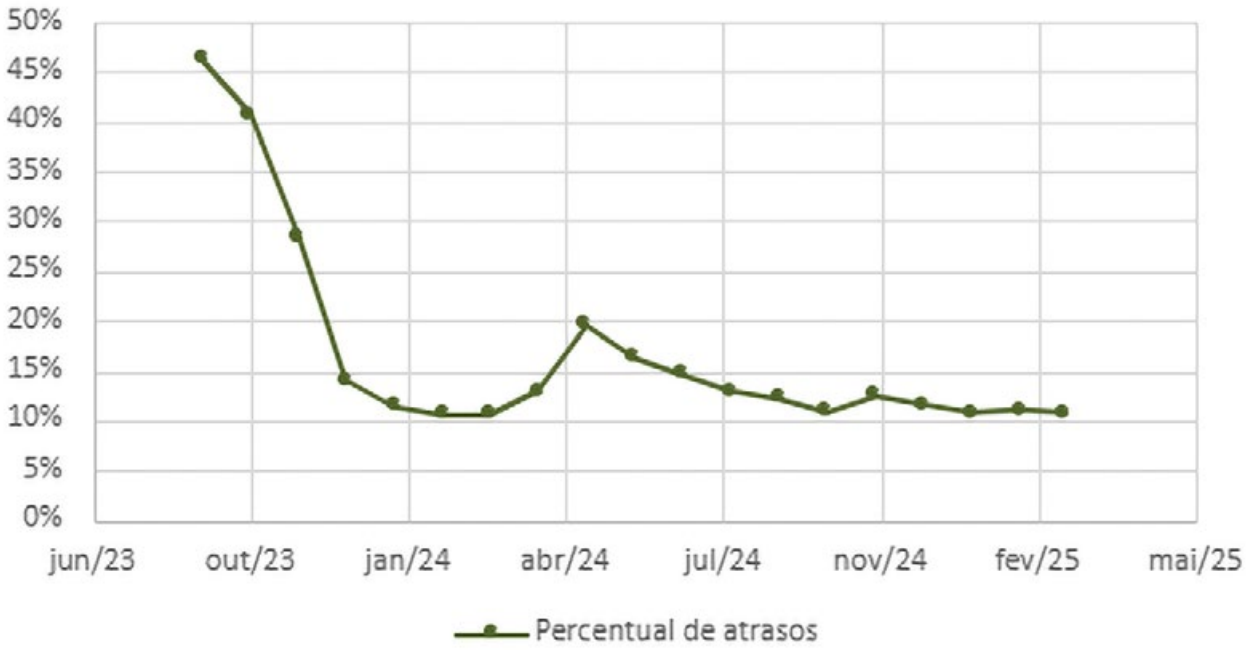
Para ilustrar a aceitação e a utilização do sistema pelos municípios, o Gráfico 2 apresenta a evolução do número de convênios firmados, bem como a quantidade de convênios com atualizações em atraso. Observa-se que, apesar do crescimento contínuo no volume de convênios, o número de registros em atraso no sistema diminuiu significativamente nos primeiros meses após a implementação e, atualmente, mantém-se em um patamar relativamente estável.

Gráfico 2 – Convênios com Atualizações em Atraso no SMC



Essa tendência é evidenciada pelo Gráfico 3, que mostra uma queda consistente na proporção de convênios com informações desatualizadas ao longo do tempo: no primeiro ano de funcionamento do sistema, a média de registros em atraso era de 32%; no segundo ano, esse percentual caiu para 13%; e, nos primeiros meses de 2025, está em 11%.

Gráfico 3 – Percentual de atrasos



Esses dados indicam que os municípios estão passando por um processo de adaptação gradual às novas exigências do sistema, revelando uma curva de aprendizagem associada à incorporação dessa nova rotina de gestão. O preenchimento periódico de informações no SMC representa uma mudança cultural e operacional importante na forma como os entes municipais gerenciam os recursos estaduais recebidos, e a queda nas taxas de inadimplência informacional evidencia avanços nesse processo. Esse aprimoramento contínuo tende a fortalecer ainda mais a transparência, o controle e a efetividade das transferências voluntárias realizadas pelo Estado.

A consolidação do SMC como política pública inovadora depende, ainda, da incorporação de uma cultura institucional baseada no uso estratégico de informações. Como afirmam Pimenta e Lima (2012), os sistemas eletrônicos de controle governamental, quando bem estruturados, não apenas aumentam a transparência e a eficiência, mas também promovem uma mudança cultural nos órgãos públicos, estimulando a análise de dados como insumo para decisões mais qualificadas.

A implantação do SMC enfrentou desafios operacionais, culturais e institucionais. Inicialmente, houve resistência por parte de alguns municípios em se adaptar ao novo modelo de acompanhamento, especialmente aqueles com menor capacidade técnica ou infraestrutura digital limitada. O uso obrigatório de uma plataforma eletrônica exigiu um esforço adicional de capacitação dos servidores locais, bem como mudanças nos fluxos internos de trabalho.

A experiência também evidencia a importância das capacidades estatais, especialmente no nível local, para a sustentabilidade de inovações institucionais. A literatura sobre gestão pública destaca que ferramentas digitais só geram impacto duradouro quando acompanhadas de investimentos contínuos em formação técnica, suporte institucional e incentivos à profissionalização da burocracia local (Bresser-Pereira, 1998; Arretche, 2003).

Outro desafio relevante foi a necessidade de articulação interinstitucional para garantir a integração entre os órgãos estaduais responsáveis pela governança dos convênios. O envolvimento conjunto da SPGG, CAGE, Gabinete do Governador e PROCERGS demandou alinhamento de prioridades, compartilhamento de dados e desenho de soluções tecnológicas colaborativas.

Além disso, a exigência de atualização mensal representou, para alguns municípios, uma sobrecarga administrativa inicial. Entretanto, com o tempo, observou-se uma curva de aprendizado e apropriação progressiva da ferramenta pelos gestores locais, especialmente após ações pedagógicas promovidas pelo Estado, como vídeos tutoriais, capacitações presenciais e suporte remoto contínuo.

As principais lições aprendidas incluem:

- A importância da escuta ativa dos usuários finais na concepção e aperfeiçoamento do sistema;
- O valor da formação continuada para a sustentabilidade da política pública digital;
- A efetividade de um modelo de governança cooperativa e centrado em dados;
- A necessidade de promover cultura de planejamento, monitoramento e avaliação no setor público local.

5. CONCLUSÃO

O Sistema de Monitoramento de Convênios (SMC) consolida-se como uma experiência bem-sucedida de inovação na gestão pública estadual, ao responder de maneira estruturada a desafios históricos enfrentados na condução das transferências voluntárias entre Estado e municípios. A implementação do SMC representa mais do que uma modernização tecnológica: trata-se de uma transformação institucional que alia normatização clara, estratégia de governança e uso intensivo de dados, promovendo maior eficiência administrativa, transparência nas ações públicas e controle social sobre a aplicação dos recursos descentralizados.

Ao estabelecer fluxos padronizados de prestação de contas, com sinalizações automáticas, painéis de controle e integração com o sistema financeiro estadual, o SMC qualifica o acompanhamento da execução física e financeira dos convênios. Essa capacidade de monitoramento contínuo, aliada à visualização estratégica do portfólio de projetos, fortalece a atuação dos órgãos gestores, melhora a relação interfederativa e induz boas práticas nos entes municipais. Além disso, ao tornar os dados acessíveis e atualizados, o sistema contribui para o aumento da confiança

social na administração pública, reforçando o papel do Estado como promotor de políticas públicas eficazes e equitativas.

No entanto, a consolidação e o aprimoramento do SMC requerem ações permanentes. O sucesso da ferramenta no longo prazo dependerá de sua atualização tecnológica contínua, da ampliação das integrações com outras plataformas públicas, especialmente com sistemas de controle externo, prestação de contas e fiscalização, e do investimento na formação de equipes técnicas locais, com vistas à promoção de uma cultura orientada por dados, resultados e aprendizado institucional.

A experiência do Rio Grande do Sul mostra que é possível utilizar ferramentas digitais como vetores de transformação da governança federativa, especialmente em contextos de alta complexidade administrativa e diversidade territorial. Nesse sentido, o SMC pode inspirar outras unidades da federação a adotarem modelos de monitoramento mais integrados, responsivos e orientados a evidências, promovendo um ambiente público mais transparente, colaborativo e comprometido com a entrega de políticas públicas de qualidade.

Portanto, o caso do SMC mostra que inovar na gestão pública vai além da adoção de soluções tecnológicas, exige visão estratégica que articule liderança institucional, capacidade técnica e compromisso com o interesse público. Seu êxito reafirma a importância de investir em instrumentos que melhorem a coordenação entre os níveis de governo e aproximem o Estado das reais necessidades da sociedade.

6. Referências

1. ARRETCHE, Marta. Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
2. ABRUCIO, Fernando Luiz. Coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do século XXI. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 31, p. 41-67, 2008.
3. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na década de 1990. Brasília: ENAP, 1998.
4. CAGE – CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO. Instrução Normativa nº 4/2024. Porto Alegre: CAGE, 2024.
5. CAGE – CONTADORIA E AUDITORIA-GERAL DO ESTADO. Vídeos instrucionais. Disponível em: https://www.youtube.com/playlist?list=.... Acesso em: 18 abr. 2025.
6. PIMENTA, Cláudio Aparecido; LIMA, Leonardo Martins. Tecnologia da informação e controle governamental: reflexões sobre o uso de sistemas eletrônicos na gestão pública. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1243-1264, set./out. 2012.
7. PORTAL DE CONVÊNIOS E PARCERIAS. Disponível em: https://convenioseparcerias.rs.gov.br. Acesso em: 18 abr. 2025.
8. RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 56.939, de 20 de março de 2023. Institui o Sistema de Monitoramento de Convênios no Estado do Rio Grande do Sul. Diário Oficial do Estado: Porto Alegre, 21 mar. 2023.
9. SPGG – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. Painel 04 – Sistema de Monitoramento de Convênios. Apresentação institucional, abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Transparência e monitoramento digital das metas prioritárias do Governo

- **Maria Tereza Wichocki Monteiro**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: mariamonteiro@seplag.mt.gov.br
- **Sandro Luís Brandão Campos**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: sandrocampos@seplag.mt.gov.br
- **Patrícia Soares Duarte**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: patriciaduarte@seplag.mt.gov.br
- **Luiz Henrique Martins Fanti**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: luizfanti@seplag.mt.gov.br

Resumo

O monitoramento eficiente das políticas públicas é essencial para a gestão estratégica do governo. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Estado determina a realização de audiências públicas semestrais, onde os resultados das ações prioritárias finalísticas devem ser apresentados.

Em nosso Estado, a execução do Plano de Trabalho Anual (PTA), que detalha as políticas públicas do Plano Plurianual a cada ano, era acompanhada por processos manuais, dificultando a consolidação e a transparência das informações. Cada órgão era responsável por elaborar suas apresentações para prestação de contas em audiência pública, o que gerava inconsistências nos dados, falta de padronização e alto tempo de preparação e de apresentação dos resultados.

Para modernizar essa prática, foi instituído um processo digital de monitoramento, permitindo que o desempenho das ações e metas físicas fossem registrados e acompanhados de forma digital. O sistema centraliza informações e fornece painéis interativos de Business Intelligence (BI), eliminando a necessidade de apresentações individuais e garantindo mais precisão e transparência na gestão das políticas públicas.

A implementação seguiu um modelo metodológico estruturado, envolvendo a integração de sistemas, o redesenho dos processos de monitoramento e a capacitação dos gestores responsáveis pelo preenchimento e análise dos dados.

Os impactos da iniciativa são significativos, como: redução de burocracia, com automatização da coleta e apresentação dos dados; maior transparência, permitindo que gestores e cidadãos acessem as informações diretamente nos painéis interativos; otimização do tempo, eliminando a necessidade de apresentações manuais e consolidando dados em um ambiente digital unificado; fortalecimento da governança, com dados padronizados e alinhados às exigências da Assembleia Legislativa e órgãos de controle.

Essa inovação transformou o monitoramento do PTA em nosso Estado, consolidando um modelo digital eficiente e replicável, alinhado às melhores práticas de planejamento e gestão pública baseada em dados.
Palavras-chave: Monitoramento; Transparência; Digital; Planejamento; Audiência.

1. INTRODUÇÃO

A gestão estratégica governamental depende intrinsecamente de um monitoramento eficiente das políticas públicas. A capacidade de acompanhar de perto o progresso das ações prioritárias, identificar desvios de rota e avaliar resultados é fundamental para a tomada de decisões informadas e para a efetividade da atuação estatal. Nesse contexto, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Estado desempenha um papel crucial ao determinar a realização de audiências públicas semestrais, conforme Figura 1, para a apresentação dos resultados das ações prioritárias finalísticas.

Figura 1 – Audiência para prestação de contas das Metas Físicas do Governo de MT

Fonte: Site Assembleia Legislativa de Mato Grosso[1]

Historicamente, o acompanhamento da execução do Plano de Trabalho Anual (PTA), que detalha anualmente as políticas públicas do Plano Plurianual (PPA), era realizado por meio de processos manuais no estado de Mato Grosso. Essa abordagem tradicional apresentava diversas limitações que dificultavam a consolidação e a transparência das informações. Cada órgão era responsável por elaborar suas próprias apresentações para as audiências públicas, o que frequentemente gerava inconsistências nos dados, falta de padronização e um elevado tempo de preparação e de apresentação dos resultados. Essa fragmentação da informação comprometia a visão geral do desempenho governamental e dificultava o acesso e a compreensão dos dados por parte dos diferentes stakeholders.

1 Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/midia/texto/governo-presta-informacoes-sobre-metas-fisicas-na-almt/visualizar> Acesso em: 10 abr. 2025

Diante desse cenário, o Governo de Mato Grosso implementou um processo digital de monitoramento para modernizar essa prática e superar as deficiências do sistema anterior. A instituição desse novo sistema permitiu que o desempenho das ações e metas físicas fossem registrados e acompanhados de forma digital. A principal característica dessa inovação é a centralização das informações em um único ambiente digital, que fornece painéis interativos de *Business Intelligence* (BI). Essa mudança paradigmática elimina a necessidade de apresentações individuais por parte de cada órgão, garantindo mais precisão e transparência na gestão das políticas públicas.

A implementação desse processo digital seguiu um modelo metodológico estruturado, que envolveu a integração de sistemas, o redesenho dos processos de monitoramento e a capacitação dos gestores responsáveis pelo preenchimento e análise dos dados. Essa abordagem holística visou assegurar a adesão e a eficácia do novo sistema em todas as etapas do ciclo de gestão.

A relevância dessa iniciativa se ancora em um contexto mais amplo de busca por boa governança, federalismo, liderança, comunicação e articulação entre poderes, atores e entes na condução dos processos de planejamento e orçamento.

A modernização da gestão pública, impulsionada pela tecnologia, emerge como um fator crucial para o fortalecimento desses pilares, promovendo uma administração mais transparente, eficiente e responsiva às demandas da sociedade.

Ademais, a iniciativa do estado de Mato Grosso ecoa as discussões e tendências globais relacionadas à transformação digital no setor público e ao crescente reconhecimento da importância da transparência e do acesso à informação como elementos fundamentais para a *accountability* e o controle social (OECD, 2017). A utilização de ferramentas digitais e a adoção de abordagens baseadas em dados (data-driven) têm se mostrado eficazes para aprimorar a eficiência da gestão pública e fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais (Dunleavy et al., 2013).

Nesse sentido, buscamos analisar detalhadamente o processo de implementação do sistema digital de monitoramento das metas prioritárias no estado de Mato Grosso, explorando seus impactos à luz dos documentos fornecidos e buscando em referências externas o respaldo teórico para a discussão sobre os benefícios da modernização da prestação de contas na gestão pública.

2. OBJETIVOS

O principal objetivo deste artigo é analisar o impacto da implementação do processo digital de monitoramento das metas prioritárias do Governo do Estado de Mato Grosso na transparência e eficiência da gestão pública, com base nos documentos fornecidos e em referências bibliográficas relevantes.

Os objetivos específicos incluem:

- Realizar pesquisa de satisfação quanto a coordenação das apresentações do desempenho das metas físicas prioritárias para aprimorar o processo de monitoramento e execução do plano de trabalho anual;
- Descrever o processo de transição de um sistema manual para um sistema digital de monitoramento do PTA[2];
- Identificar e analisar os impactos significativos da iniciativa digital em termos de burocracia, transparência, otimização do tempo e governança;
- Relacionar a iniciativa de modernização com as diretrizes estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024;
- Explorar as perspectivas da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso em relação à metodologia de apresentação e ao monitoramento das metas físicas;
- Discutir o papel da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) na coordenação e implementação do sistema digital;
- Analisar a integração do sistema digital com o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso (FIPLAN);
- Contextualizar a iniciativa do estado de Mato Grosso no cenário mais amplo da modernização da gestão pública, da transparência e do uso de

2 Plano de Trabalho Anual é a operacionalização da LOA, instrumentalizando técnica e operacionalmente o projeto de lei orçamentária, através de registro de ferramenta informatizada (planejamento, orçamento e execução - Fiplan) dos elementos estruturantes e/ou gerenciais do planejamento. No Plano de Trabalho Anual as ações do PPA (orçamentárias e não orçamentárias) são desdobradas, e seus produtos (bens e serviços) são individualizados.

tecnologias digitais, utilizando referências bibliográficas externas;
- Avaliar as vantagens da prestação de contas digital para os diversos interessados (governo, legislativo, cidadãos, órgãos de controle).

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, baseada na análise de documentos oficiais e na revisão de literatura especializada.

A análise documental consistiu na leitura detalhada e na identificação de informações relevantes relacionadas ao processo de digitalização do monitoramento das metas prioritárias, seus objetivos, implementação, impactos e relação com as diretrizes orçamentárias e a atuação da Assembleia Legislativa. As informações extraídas foram sistematizadas e confrontadas para identificar convergências, divergências e complementaridades entre os diferentes documentos.

Adicionalmente, foi realizada uma revisão de literatura em bases de dados acadêmicas, relatórios de organizações internacionais e publicações especializadas em gestão pública, transparência, governo eletrônico e Business Intelligence. O objetivo dessa etapa foi contextualizar a iniciativa do estado de Mato Grosso em um quadro teórico mais amplo, buscando conceitos, modelos e evidências que possam enriquecer a análise e fortalecer os argumentos sobre os benefícios da modernização da prestação de contas.

A análise dos dados e a discussão dos resultados foram conduzidas de forma descritiva e interpretativa, buscando compreender as implicações da digitalização do monitoramento para a gestão pública e a participação dos diferentes atores.

Também foi realizada uma pesquisa de satisfação quanto à gestão das apresentações do desempenho das metas físicas prioritárias à Assembleia Legislativa. A pesquisa foi do tipo quantitativa, aplicada por meio de formulário digital (Google Forms), entre os dias 17 e 27 de maio de 2024. O público-alvo foram os servidores dos Núcleos de Gestão Estratégica por Resultados (NGERs) e das áreas finalísticas das secretarias prioritárias do Governo de Mato Grosso. O universo foi composto por 64 servidores convidados, com uma amostra de 20 respondentes (taxa de resposta de 31,25%). Os dados foram analisados com base nas dimensões avaliadas: metodologia de trabalho, material de apoio, comunicação, prazos, cordialidade e articulação institucional.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 ARCABOUÇO LEGAL DO MONITORAMENTO DE METAS FÍSICAS DAS AÇÕES PRIORITÁRIAS NO ESTADO DE MATO GROSSO

O monitoramento das metas físicas das ações prioritárias no estado de Mato Grosso possui um arcabouço legal estabelecido primordialmente pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e complementado por normativas administrativas. A LDO vigente (do ano de 2024 - LDO 2024), especificamente a Lei nº 12.299, de 24 de outubro de 2023 (LDO, 2023), define diretrizes cruciais para o acompanhamento e divulgação do desempenho dessas metas.

Um dos pilares deste arcabouço é a obrigatoriedade de realização de audiências públicas semestrais na Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (ALMT). Nestes eventos, o governo estadual, por meio das respectivas Secretarias de Estado e sob a coordenação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), deve apresentar os resultados das ações prioritárias finalísticas e a execução de suas metas físicas. A LDO 2024 determina que a Comissão Permanente de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária da ALMT seja responsável por realizar essas audiências e definir suas datas, informando a Seplag com antecedência.

Visando a modernização e o aumento da transparência, o estado implementou um processo digital de monitoramento. Este sistema permite o registro e acompanhamento digital do desempenho das ações e metas físicas, centralizando informações e disponibilizando painéis interativos de Business Intelligence (BI). Essa inovação elimina a necessidade de apresentações manuais e busca garantir maior precisão e transparência na gestão das políticas públicas. A Seplag desempenha um papel central neste processo, sendo responsável por normatizar as regras e fornecer orientações para a padronização das informações apresentadas.

O monitoramento está intrinsecamente ligado ao Plano de Trabalho Anual (PTA), que detalha as políticas públicas do Plano Plurianual a cada ano. A execução do PTA, incluindo o alcance das metas físicas, deve ser registrada em sistemas próprios, como

o Sistema Monitora, alimentado rotineiramente pelos responsáveis pelas ações prioritárias finalísticas. As informações inseridas neste sistema subsidiam as apresentações nas audiências públicas.

A LDO 2024 estabelece que as metas físicas constam no Anexo de Metas e Prioridades do Plano Plurianual 2024-2027 e podem ser ajustadas no projeto de lei orçamentária e durante a execução orçamentária, com possíveis alterações nas metas pelas unidades orçamentárias. Além disso, a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos é formalizada por meio do Relatório Anual de Gestão (RAG), antigo Relatório de Ação Governamental, que deve contemplar a execução física e orçamentária de cada ação e o desempenho de seus indicadores, sendo encaminhado à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas.

Em suma, o arcabouço legal para o monitoramento de metas físicas das ações prioritárias no Mato Grosso se fundamenta na LDO 2024, que estabelece a obrigatoriedade de audiências públicas e a importância do acompanhamento constante. A Seplag coordena esse processo, define normas e opera o sistema digital de monitoramento. A ALMT exerce papel de fiscalização por meio das audiências públicas. A transparência e a eficiência são princípios norteadores deste arcabouço, impulsionados pela adoção de ferramentas digitais e pela exigência de relatórios periódicos.

4.2 AVALIAÇÃO DA SATISFAÇÃO DOS SERVIDORES QUANTO AO PROCESSO DE MONITORAMENTO DAS METAS FÍSICAS NO ESTADO DE MATO GROSSO

Passamos a analisar os resultados da pesquisa de satisfação aplicada aos servidores das secretarias prioritárias do Governo de Mato Grosso, no contexto da apresentação das metas físicas do ano de 2023 à Assembleia Legislativa. A pesquisa, coordenada pela SEPLAG, teve como objetivo avaliar a percepção dos usuários sobre o processo metodológico, a comunicação institucional, o suporte técnico e a articulação com o Poder Legislativo. Os resultados apontam elevado grau de satisfação entre os respondentes e revelam oportunidades de aprimoramento que reforçam a institucionalização da cultura de avaliação. A experiência de Mato Grosso pode servir de referência para outras unidades federativas interessadas em fortalecer práticas de monitoramento orientadas à transparência e à melhoria contínua.

A avaliação de políticas públicas tem se consolidado como uma ferramenta fundamental para o aprimoramento da gestão governamental. No Estado de Mato Grosso, a implementação do Sistema Monitora[3] marcou um divisor de águas na forma como o planejamento e a prestação de contas são conduzidos. A pesquisa de satisfação aplicada em 2024 avaliou a percepção dos servidores públicos quanto ao processo de apresentação das metas físicas do ano de 2023. Este tópico propõe analisar esses resultados à luz da construção de uma cultura institucional de avaliação.

A seguir, são apresentados os principais achados da pesquisa de satisfação aplicada aos servidores envolvidos na apresentação das metas físicas prioritárias do Governo de Mato Grosso à Assembleia Legislativa. A análise é organizada por dimensões temáticas avaliadas no formulário eletrônico.

4.2.1 MÉTODO DE TRABALHO PROPOSTO PELA SEPLAG

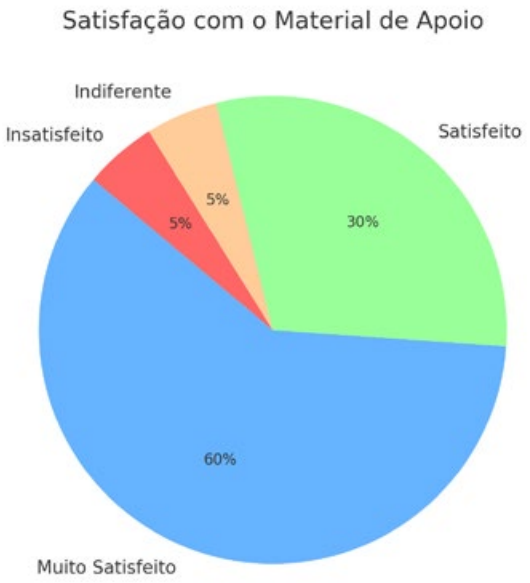
Os dados indicam que a maioria dos respondentes avaliou positivamente o método de trabalho proposto pela SEPLAG. Isso demonstra uma adesão satisfatória à metodologia adotada, refletindo clareza na condução e aplicabilidade prática no cotidiano dos órgãos.

4.2.2 CLAREZA E EFICIÊNCIA DOS MATERIAIS DE APOIO

Os materiais disponibilizados foram considerados adequados e úteis, indicando que os conteúdos de orientação atenderam às demandas operacionais, mesmo diante da complexidade da estrutura de programas e ações, conforme aponta a Figura 2.

3 Uma plataforma web integrada e interativa que digitalizou e modernizou o processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas estaduais

Figura 2 – Satisfação dos entrevistados quanto ao material de apoio disponibilizado



Fonte: Próprio Autor

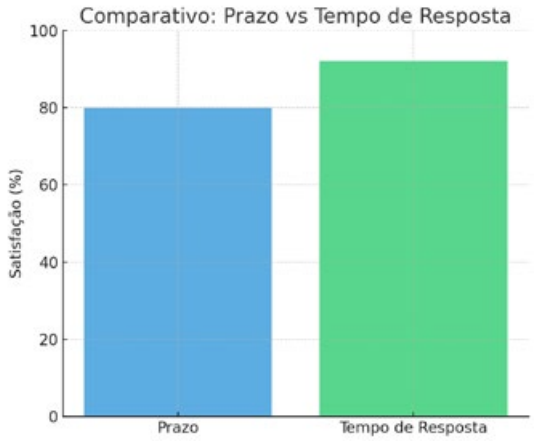
4.2.3 COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL

A comunicação foi bem avaliada, o que reforça a importância dos canais utilizados pela SEPLAG (como e-mails, reuniões técnicas e contato direto) para garantir o alinhamento e o repasse efetivo das informações.

4.2.4 PRAZOS E TEMPO DE RESPOSTA

Os prazos estipulados para execução das atividades foram considerados apropriados pela maioria dos respondentes. Além disso, o tempo de resposta da equipe da SEPLAG foi reconhecido como ágil e satisfatório, o que contribuiu para a fluidez do processo, conforme apresentado na Figura 3.

Figura 3 – Análise comparativa de Prazo e Tempo de Resposta



Fonte: Próprio Autor

4.2.5 CORDIALIDADE E SUPORTE DA SEPLAG

Houve consenso sobre a cordialidade no atendimento e o suporte oferecido pela equipe da SEPLAG, fator essencial para manter a colaboração e o engajamento dos servidores nos processos de avaliação e monitoramento.

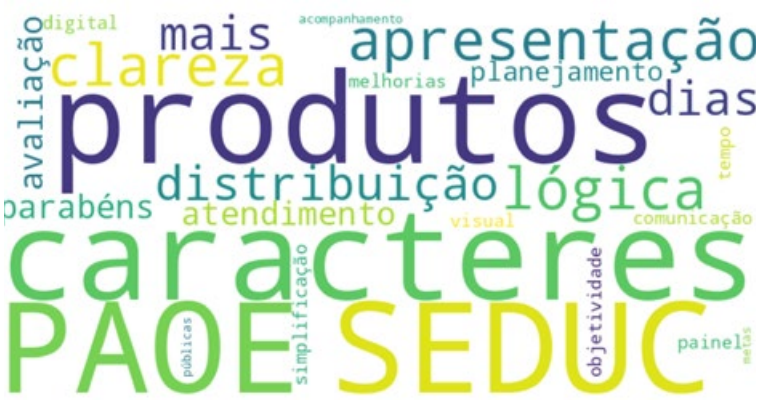
4.2.6 ARTICULAÇÃO COM A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

A atuação da SEPLAG na mediação com a ALMT foi destacada positivamente. Os participantes reconheceram o papel da secretaria como facilitadora na organização das apresentações, contribuindo para o fortalecimento institucional da cultura avaliativa.

4.1.7 SUGESTÕES E COMENTÁRIOS

Os participantes sugeriram melhorias como o aumento do número de caracteres para descrever ações complexas (caso da Secretaria de Educação), reorganização da ordem de apresentação dos produtos, e melhor distribuição do tempo de apresentação em mais dias. Tais comentários reforçam a escuta ativa e a busca por aperfeiçoamento contínuo e são materializados na nuvem de palavras da Figura 4.

Figura 4 – Nuvem de palavras das sugestões dos entrevistados



Fonte: Próprio Autor

4.2.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A PESQUISA

A pesquisa de satisfação demonstrou que o modelo de apresentação das metas físicas do Governo de Mato Grosso tem alcançado elevado nível de aceitação entre os servidores públicos diretamente envolvidos na sua execução. A avaliação positiva de aspectos como metodologia, comunicação, clareza e suporte reforça a maturidade institucional alcançada pelo estado. A iniciativa também evidencia a capacidade de escuta ativa da administração pública, ao incorporar as sugestões dos usuários na evolução dos processos. O modelo mato-grossense, orientado por evidências, tecnologia e articulação interinstitucional, mostra-se altamente replicável para outras unidades federativas que desejam fortalecer sua cultura de planejamento e avaliação orientada à transparência e à efetividade, conforme consolidação da avaliação apresentada na Figura 5.

Figura 5 – Avaliação geral de satisfação em todas as dimensões da pesquisa

Fonte: Próprio Autor

4.3 A ANÁLISE DOS DOCUMENTOS

A análise dos documentos revela um esforço significativo do Governo do Estado de Mato Grosso em modernizar a gestão pública por meio da digitalização do monitoramento de suas metas prioritárias. A iniciativa surge como uma resposta às limitações dos processos manuais de acompanhamento do Plano de Trabalho Anual (PTA) e busca promover maior eficiência, transparência e governança.

4.4 A TRANSIÇÃO PARA O MONITORAMENTO DIGITAL: MOTIVAÇÕES E PROCESSO

A principal motivação para a implementação do processo digital de monitoramento reside na identificação das deficiências do sistema manual anterior, caracterizado por inconsistências nos dados, falta de padronização e elevado tempo despendido na preparação e apresentação dos resultados nas audiências públicas semestrais determinadas pela LDO. A transição para um sistema digital visou eliminar essas fragilidades, proporcionando uma visão mais clara e unificada do desempenho das políticas públicas.

O novo sistema digital se baseia na centralização das informações e na utilização de painéis interativos de Business Intelligence (BI). Essa arquitetura tecnológica permite que o desempenho das ações e metas físicas seja registrado e acompanhado em tempo real, facilitando a consolidação dos dados e a eliminação da necessidade de apresentações individuais por cada órgão. Essa mudança não apenas otimiza o tempo dos gestores, mas também garante maior precisão e transparência na gestão das políticas públicas.

A implementação seguiu um modelo metodológico estruturado, que abrangeu três pilares principais:

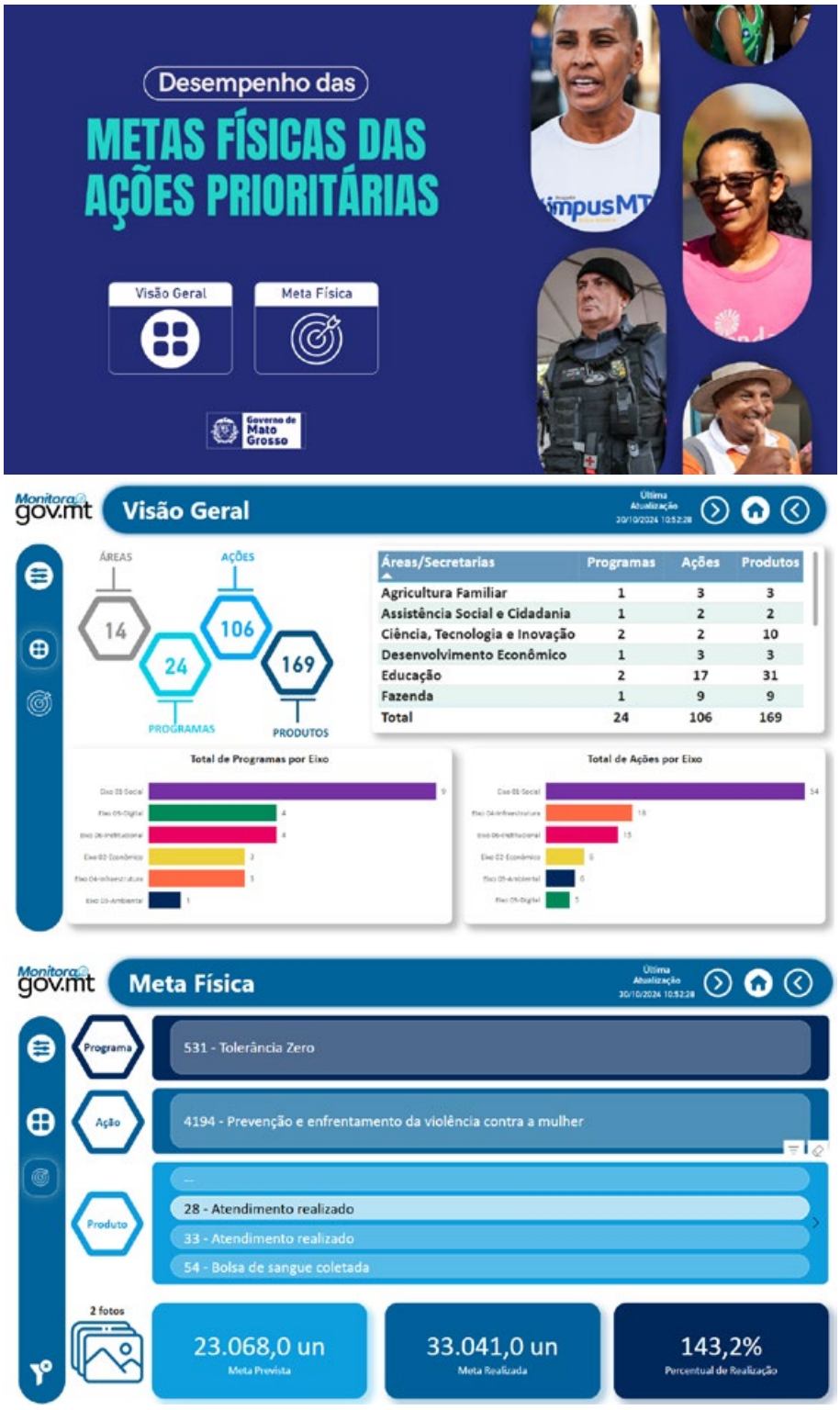
- Integração de sistemas: A efetividade do monitoramento digital dependeu da capacidade de integrar os diversos sistemas de informação do governo para centralizar os dados relevantes sobre a execução do PTA. A LDO 2024 reforça a importância do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso (FIPLAN) como a plataforma central para o registro da execução orçamentária e financeira.
- Redesenho dos processos de monitoramento: A introdução da tecnologia digital exigiu a revisão e a adaptação dos processos de monitoramento existentes, com o objetivo de otimizar o fluxo de informações e garantir a qualidade dos dados registrados no novo sistema.
- Capacitação dos gestores: Para assegurar o uso eficaz do sistema digital, foi fundamental investir na capacitação dos gestores responsáveis pelo preenchimento e análise dos dados. Isso incluiu o treinamento sobre as funcionalidades do sistema e a interpretação das informações apresentadas nos painéis de BI.

4.5 IMPACTOS SIGNIFICATIVOS DA INICIATIVA DIGITAL

Alguns impactos significativos decorrentes da implementação do processo digital de monitoramento, exibido na Figura 6:

- Redução de burocracia: A automatização da coleta e apresentação dos dados simplificou significativamente os processos de monitoramento e prestação de contas, reduzindo a carga burocrática sobre os órgãos governamentais. A eliminação da necessidade de elaboração de apresentações manuais e a consolidação automática das informações representam ganhos de eficiência consideráveis.
- Maior transparência: A disponibilização de painéis interativos permite que tanto os gestores públicos quanto os cidadãos acessem as informações diretamente, promovendo uma maior transparência na gestão das políticas públicas. Essa abertura de dados contribui para o controle social e para o aumento da confiança da sociedade nas ações governamentais. A LDO 2024 também enfatiza a responsabilidade da gestão fiscal mediante o acesso público às informações orçamentárias, inclusive por meios eletrônicos. A SEPLAG reforça o foco em otimizar e melhorar as informações das metas físicas e fiscais para levá-las de forma transparente à sociedade.
- Otimização do tempo: A eliminação da necessidade de apresentações manuais e a consolidação de dados em um ambiente digital unificado resultam em uma significativa otimização do tempo, tanto na fase de preparação quanto na de apresentação dos resultados. Os gestores podem dedicar mais tempo à análise dos dados e à tomada de decisões estratégicas, em vez de se concentrarem na elaboração de relatórios.
- Fortalecimento da governança: A padronização dos dados e o seu alinhamento com as exigências da Assembleia Legislativa e dos órgãos de controle fortalecem a governança no estado. A disponibilidade de informações consistentes e acessíveis facilita o acompanhamento e a fiscalização das políticas públicas, contribuindo para uma gestão mais responsável e eficiente.

Figura 6 – Painel de monitoramento das ações prioritárias



Fonte: Site da SEPLAG - Painel Monitoramento[4]

4 Disponível em: <https://seplag.mt.gov.br/index.php?pg=ver&id=7817&c=113&sub=true>. Acesso em: 09 abr. 2025

4.6 INTEGRAÇÃO ENTRE PODERES E FORTALECIMENTO DA TRANSPARÊNCIA: O PAPEL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Um aspecto central da consolidação da cultura de avaliação no Estado de Mato Grosso foi o estreitamento das relações institucionais entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, especialmente no que tange ao monitoramento da execução orçamentária e das metas físicas dos programas governamentais. A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (ALMT), por meio da Comissão Permanente de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária, exerce papel ativo na indução de melhorias na transparência das informações públicas, reforçando a *accountability* democrática.

A atuação do Presidente da Comissão, Deputado Carlos Avallone, foi decisiva nesse processo ao demandar, publicamente, uma reformulação na metodologia de apresentação das ações governamentais, tanto para os parlamentares quanto para a sociedade civil. A sugestão de criação de um grupo de trabalho interinstitucional envolvendo a ALMT, a Secretaria de Estado de Fazenda (Sefaz) e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) visava tornar mais compreensível e acessível à população o acompanhamento das ações prioritárias do governo.

Em resposta, a Seplag demonstrou receptividade à demanda legislativa, destacando ações já em andamento no sentido da modernização da apresentação das informações. A Seplag aponta ainda que a metodologia vem sendo aprimorada com foco na clareza, transparência e acessibilidade, e já conta com inovações relevantes, como a substituição de apresentações estáticas por painéis digitais interativos, que permitem o acompanhamento, em tempo real, das ações governamentais.

Além disso, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024 garante acesso irrestrito dos parlamentares ao Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN) e ao Sistema de Gestão de Convênios de Mato Grosso (SIGCON), ampliando o controle legislativo sobre a execução orçamentária e o desempenho das políticas públicas. Tal abertura institucional reforça não apenas os mecanismos de fiscalização, mas também contribui para o desenho de um ecossistema de planejamento mais participativo, transparente e orientado por evidências.

A institucionalização de audiências públicas semestrais para apresentação de resultados finalísticos, conforme a Figura 7, conduzidas pela Comissão, solidifica esse movimento de abertura e consolida o papel do Legislativo como ator coparticipante no ciclo de políticas públicas, ampliando o potencial de replicabilidade do modelo mato-grossense para outras unidades federativas que buscam aliar tecnologia, participação e controle social no campo do planejamento público.

Figura 7 – Audiência pública 2024: apresentação dos resultados

Fonte: Site da Assembleia Legislativa de Mato Grosso[5]

5 Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/midia/album/apresentacao-das-metas-fisicas-do-primeiro-semestre-pela-seplag/visualizar>. Acesso em: 01 abr. 2025.

4.7 O PAPEL DA SEPLAG NA COORDENAÇÃO DO MONITORAMENTO DIGITAL

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) desempenha um papel central na instituição e na coordenação do processo digital de monitoramento das metas prioritárias. Conforme estabelecido na LDO 2024, a Seplag é responsável por disponibilizar em seu site a relação das ações prioritárias finalísticas, com a indicação de seus produtos e metas físicas, em até 30 dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024.

A Seplag, por meio da equipe central de planejamento apresentada na Figura 7, também coordena a apresentação do desempenho das ações prioritárias finalísticas nas audiências públicas realizadas pela Comissão da ALMT. Para garantir a padronização e a transparência das informações apresentadas, a Seplag disponibiliza às demais Secretarias material com orientações e regras alinhadas com a Comissão.

Adicionalmente, a Seplag instituiu um sistema informatizado de monitoramento que deve ser alimentado rotineiramente pelos responsáveis pelas ações prioritárias finalísticas, com informações sobre o desempenho das ações e a execução das metas físicas. Esse sistema subsidia as apresentações nas audiências públicas e permite um acompanhamento contínuo do progresso das metas governamentais.

No contexto da LDO 2024, a Seplag também tem a responsabilidade de coordenar centralizadamente o processo de avaliação de resultados dos programas sob a responsabilidade do Poder Executivo, incluindo os programas da Defensoria Pública. Essa avaliação abrange o desempenho dos indicadores, a previsão e a execução orçamentária e física de cada ação, e a análise dos resultados feita pelos gestores dos programas.

Figura 8 – Equipe central de Planejamento da SEPLAG

Fonte: Próprio Autor

4.8 INTEGRAÇÃO COM O FIPLAN E A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

O Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso (FIPLAN) é a plataforma tecnológica central para a gestão orçamentária e financeira do estado. A LDO 2024 estabelece que a execução orçamentária e financeira de todos os Poderes e órgãos autônomos deve ser registrada no FIPLAN no momento de sua ocorrência, em sua totalidade.

O processo digital de monitoramento das metas prioritárias está intrinsecamente ligado ao FIPLAN, utilizando os dados registrados no sistema para a geração dos painéis de BI e para o acompanhamento do desempenho das ações. A LDO 2024 prevê diversos mecanismos de interação com o FIPLAN, como o lançamento das propostas orçamentárias pelos diferentes Poderes e órgãos, a regionalização das despesas, a descentralização orçamentária, e a gestão das emendas parlamentares.

A Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária da Assembleia Legislativa tem acesso ao FIPLAN para fins de consulta, o que permite o acompanhamento direto da execução orçamentária e das informações relacionadas às metas físicas. Essa integração entre o sistema de monitoramento e o sistema de gestão orçamentária fortalece a capacidade de análise e de fiscalização por parte do Poder Legislativo.

4.9 A PRIORIZAÇÃO DA INOVAÇÃO DIGITAL NO GOVERNO

O Governo de Mato Grosso destaca, em suas diretrizes estratégicas, que uma das ações prioritárias do governo é na área digital e de inovação, como bem retratado em seu mapa estratégico[6].

Uma orquestração de iniciativas digitais é proposta na Agenda Estratégica Digital do Governo de Mato Grosso (2023 a 2027), onde busca orientar as ações de implementação do Governo Digital (MATO GROSSO, 2023).

Essas iniciativas demonstram o compromisso do governo estadual com a inovação digital como um vetor de modernização da gestão pública e de melhoria dos serviços oferecidos à sociedade. A digitalização do monitoramento das metas prioritárias se insere nesse contexto mais amplo de transformação digital do estado.

4.9 REFERENCIAL TEÓRICO E BENEFÍCIOS DA MODERNIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A iniciativa do estado de Mato Grosso em digitalizar o monitoramento de suas metas prioritárias encontra respaldo em um vasto referencial teórico sobre governo eletrônico, transparência, *accountability* e gestão pública baseada em dados.

Governo eletrônico (*e-government*) refere-se ao uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs) para melhorar a eficiência, a eficácia, a transparência e a participação cidadã na administração pública (UN, 2016). A digitalização do monitoramento das metas se alinha com os objetivos do *e-government* ao aumentar a eficiência dos processos de acompanhamento e prestação de contas, ao tornar as informações mais acessíveis ao público e ao fortalecer a capacidade de análise e de fiscalização.

A transparência na gestão pública é um princípio fundamental da boa governança, que implica a disponibilização de informações relevantes sobre as decisões e as ações do governo de forma clara, oportuna e acessível (Bovens, 2006). A implementação de painéis interativos de BI para o acompanhamento das metas prioritárias contribui significativamente para a transparência, ao permitir que os cidadãos e outros *stakeholders* acessam diretamente os dados sobre o desempenho governamental. Essa maior visibilidade das informações promove a *accountability*, que se refere à obrigação dos agentes públicos de prestar contas de suas responsabilidades e de serem responsabilizados por suas ações (Mulgan, 2003).

A gestão pública baseada em dados (*data-driven public management*) utiliza a coleta, a análise e a interpretação de dados para informar a tomada de decisões e melhorar o desempenho dos serviços públicos (Jukic et al., 2018). O sistema digital de monitoramento implementado em Mato Grosso se enquadra nesta abordagem, ao fornecer dados padronizados e atualizados sobre a execução das metas físicas, que podem ser utilizados para avaliar o progresso, identificar áreas de melhoria e orientar o planejamento futuro.

Os benefícios da modernização da prestação de contas pela forma digital são múltiplos e impactam diversos interessados:

- Para o governo:

6 Disponível em: <https://seplag.mt.gov.br/index.php?pg=ver&id=8114&c=110&sub=true>. Acesso em: 01 abr. 2025.

- Maior eficiência e agilidade nos processos de monitoramento e prestação de contas.
- Melhor qualidade e confiabilidade dos dados.
- Visão integrada do desempenho governamental.
- Suporte para a tomada de decisões baseada em evidências.
- Fortalecimento da imagem institucional e da confiança pública.
- Para a Assembleia Legislativa e órgãos de controle:
- Acesso facilitado e em tempo real às informações sobre a execução orçamentária e das metas físicas.
- Maior capacidade de análise e de fiscalização das políticas públicas.
- Subsídios para a realização de audiências públicas mais informativas e eficazes.
- Fortalecimento do controle externo sobre a gestão pública.
- Para os cidadãos:
- Maior acesso à informação sobre as ações e os resultados do governo.
- Maior transparência na utilização dos recursos públicos.
- Oportunidade de participação e de controle social.
- Aumento da confiança nas instituições governamentais.
- Para os servidores públicos:
- Redução da burocracia e do tempo dedicado à elaboração de relatórios manuais.
- Melhor acesso a informações relevantes para o seu trabalho.
- Maior clareza sobre as metas e os resultados esperados.

Em suma, a modernização da prestação de contas por meio da digitalização promove uma gestão pública mais eficiente, transparente, responsável e aberta à participação da sociedade, contribuindo para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

5. CONCLUSÃO

A implementação do processo digital de monitoramento das metas prioritárias do Governo do Estado de Mato Grosso representa um avanço significativo na modernização da gestão pública estadual. A transição de processos manuais para um sistema digital centralizado, com a utilização de painéis interativos de Business Intelligence (BI), demonstrou trazer vantagens substanciais em termos de redução de burocracia, aumento da transparência, otimização do tempo e fortalecimento da governança.

A iniciativa se alinha com as diretrizes estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024, que preconiza a realização de audiências públicas e a transparência na gestão fiscal. O diálogo constante com a Assembleia Legislativa, evidenciado pela receptividade do governo às sugestões de melhoria na metodologia de apresentação das informações, demonstra o compromisso com a *accountability* e com a participação dos diferentes atores no processo de gestão.

O papel central da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) na coordenação e na implementação do sistema digital, bem como a integração com o Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado de Mato Grosso (FIPLAN), reforçam a robustez e a sustentabilidade da iniciativa. A priorização da inovação digital pelo governo estadual, com investimentos em infraestrutura e no desenvolvimento de ferramentas tecnológicas, cria um ambiente favorável à continuidade desse processo de modernização.

Em consonância com o referencial teórico sobre governo eletrônico, transparência e gestão pública baseada em dados, a digitalização do monitoramento das metas prioritárias em Mato Grosso evidencia os benefícios da modernização da prestação de contas para todos os interessados (OECD, 2017; UN, 2016). O governo se torna mais eficiente e capaz de tomar decisões informadas, a Assembleia Legislativa e os órgãos de controle têm acesso facilitado às informações para o exercício da fiscalização, e os cidadãos se beneficiam de maior transparência e da possibilidade de participar do controle social.

Em suma, a experiência do estado de Mato Grosso demonstra como a adoção estratégica de tecnologias digitais pode transformar a gestão pública, tornando-a mais transparente, eficiente e responsiva às necessidades da sociedade. A continuidade e o aprimoramento dessas iniciativas são fundamentais para consolidar uma cultura de *accountability* e para promover uma governança pública de excelência.

6. Referências

1. BOVENS, M. Public accountability: A survey of empirical findings and theoretical arguments. *Public Administration*, *84*(4), 871-893, 2006.
2. DUNLEAVY, P., MISCHON THIELEN, H., YU, C., & BASTOW, S. *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government*. Oxford University Press, 2013.
3. JUKIC, T., REDDICK, L. G., & CULLINANE, N. B. Data-driven decision making in local government: Progress, barriers, and critical success factors. *Public Performance & Management Review*, *41*(1), 123-147, 2018.
4. LDO. Lei nº 12.299, de 24 de outubro de 2023. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. LDO_2024_-***Lei_n_12-299_de_24_de_outubro_de_2023***-_original.pdf.
5. MATO GROSSO. Decreto Estadual 338, de 20 de junho de 2023. Institui a Agenda Estratégica Digital do Governo de Mato Grosso para o período de 2023 a 2027, no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual, e dá outras providências. Disponível em: <https://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/Legislacao/legislacaotribut.nsF/07fa81bed2760c6b84256710004d3940/608a79e5ffaf057c042589dc004b9ad5?OpenDocument#DECRETO%20N%C2%BA%20338%2C%20DE%2020%20DE%20JUNHO%20DE>. Acesso em: 05 abr. 2025.
6. MULGAN, R. Holding power to account: Accountability in modern democracies. *Palgrave Macmillan*, 2003.
7. OECD. *Government at a Glance 2017*. OECD Publishing, Paris, 2017.
8. UN. *United Nations E-Government Survey 2016*. United Nations, New York, 2016.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Plano Plurianual do Espírito Santo 2016-2019: gestão orientada a resultados em ambiente de ajuste fiscal[1]

• **Márcio Bastos Medeiros**
Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
E-mail: marcio@planejamento.pro.br

Resumo

O Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 do Espírito Santo foi elaborado com foco na gestão orientada a resultados em um contexto de ajuste fiscal. Sua formulação baseou-se no planejamento estratégico de longo prazo do estado, que foi construído com ampla participação da sociedade civil e do setor privado e influenciou fortemente sucessivos PPAs, garantindo continuidade e coerência nas políticas públicas, independente da alternância de governos.

O modelo de planejamento organizou estratégias para o mandato governamental, alinhadas aos desafios e promessas de campanha e às diretrizes de desenvolvimento de longo prazo.

A gestão do PPA foi aprimorada com a adoção de um Escritório de Projetos (PMO), responsável pelo monitoramento de projetos estratégicos e padronização de processos de governança. Esse modelo facilitou a articulação entre órgãos governamentais e garantiu execução mais eficiente das ações planejadas.

Diante das restrições fiscais iniciais, o governo adotou medidas rigorosas de controle orçamentário, incluindo revisão das projeções de receita e contenção de gastos. Também foi estabelecido acordo com outros poderes e órgãos autônomos para garantir previsibilidade na distribuição de recursos, reduzindo conflitos na alocação orçamentária.

A programação do PPA definiu prioridades com base na arrecadação projetada, garantindo planejamento mais realista e eficiente. Para fortalecer a transparência e participação social, houve audiências públicas presenciais e virtuais, ampliando o envolvimento popular na definição de prioridades governamentais.

O uso do Plano Orçamentário (PO) nos orçamentos permitiu maior flexibilidade na programação orçamentária e integração com a estratégia de governo e a gestão do PPA, garantindo melhor rastreabilidade dos recursos públicos.

A implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP) consolidou uma abordagem estruturada para avaliação das políticas implementadas, promovendo decisões baseadas em evidências.

Assim, o PPA 2016-2019 se destacou pelo alinhamento estratégico, rigor fiscal e aprimoramento dos mecanismos de planejamento e monitoramento, fortalecendo a comprovada capacidade de entrega de resultados à sociedade.

1 Originalmente publicado no Boletim de Análise Político-Institucional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11844

Palavras-chave: Plano Plurianual (PPA); Gestão orientada a resultados; Responsabilidade fiscal; Eficiência na alocação de recursos; Projetos estratégicos; Monitoramento e avaliação.

1. INTRODUÇÃO

O artigo trata da estrutura e do processo de elaboração e gestão do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 do estado do Espírito Santo e sua articulação com instrumentos de orçamentação e gestão adotados pelo governo estadual na administração 2015-2018.

O texto constitucional do Espírito Santo não destoa de seus congêneres, atribuindo ao PPA competência ampla sobre as ações de governo organizadas segundo a programação nele instituída.

De acordo com a Constituição do estado, o PPA do Espírito Santo tem o papel de estabelecer, "de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual, direta e indireta, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada" (Espírito Santo, 1989).

2. PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO DO ESTADO – NÃO DO GOVERNO

O ponto de partida de elaboração do PPA – a definição de suas diretrizes – considera o peculiar histórico de planejamento estratégico de longo prazo de que goza o Espírito Santo. No ciclo contemporâneo, o estado teve sua estratégia de longo prazo moldada no Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025 (ES2025), lançado em 2006.

O ES2025 visava "buscar o desenvolvimento em todas as suas dimensões [...] e fazê-lo a partir de uma agenda transparente e organizada, que explicite metas e defina projetos e que seja gerida de forma compartilhada entre entidades públicas, privadas e não governamentais" (Espírito Santo, 2006, grifo nosso). Esse trecho da motivação do ES2025 explicita seu caráter supragovernamental.

A elaboração do plano contou com o engajamento de entidades de relevo na cena capixaba daqueles dias, em especial, a Petrobras e o movimento Espírito Santo em Ação, que tem por missão, como está explícito no site da organização, "mobilizar a classe empresarial do Espírito Santo para fortalecer o ambiente de negócios e o desenvolvimento sustentável, contribuindo para a construção de uma sociedade melhor e mais justa".[2]

Em 2013, o ES2025 foi revisitado, e um novo plano, elaborado. O Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2030 (ES2030), derivado dessa empreitada, consolidou "o resultado dos esforços de diversas figuras públicas e privadas e de uma ampla participação social, com o fim de se construir um futuro melhor para o Espírito Santo" (Espírito Santo, 2013, grifo nosso).

A relevância desses planos estratégicos de longo prazo, para além de sua estrutura e conteúdo, está no fato de terem influenciado a elaboração dos PPAs de quatro mandatos consecutivos: 2007-2010 e 2015-2018 (Paulo Hartung); 2011-2014 e 2019-2022 (Renato Casagrande), a despeito de os governantes se encontrarem em campos políticos antagônicos. Isso foi possível, em boa medida, pela característica relatada de que são planos elaborados não apenas pela equipe governamental, mas que contavam com a participação de segmentos representativos da sociedade, que acabaram por cobrar dos candidatos ao Executivo estadual respeito e alinhamento aos objetivos do plano de longo prazo.

3. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO DE PROJETOS

O modelo de planejamento adotado no Espírito Santo compreende, ainda, a construção de planejamento estratégico do governo abrangendo os quatro anos de mandato. Para tanto, parte-se do plano de desenvolvimento de longo prazo (ES2030), incorporam-se os desafios e as promessas de campanha presentes no programa de governo do candidato eleito, além de, conforme consta no site da Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), "diagnósticos, análises e reuniões com a equipe de governo".[3]

O ponto alto do processo é a realização, ao final do primeiro trimestre do primeiro ano do mandato, de um seminário de planejamento estratégico, que costuma contar com a participação de todo primeiro e segundo escalões do governo, sendo costumeiramente repetido nos anos seguintes para atualização. Como produto do planejamento estratégico, um documento

2 Disponível em: https://es-acao.org.br/conheca-o-es-em-acao/

3 Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/planejamento-estrategico

contendo a estratégia de governo é redigido, publicado e divulgado, servindo de referência para a elaboração do PPA e de guia para a gestão estratégica.

Outra prática da administração capixaba que valoriza a ação planejada de governo é o desenvolvimento gradual e consistente de uma estrutura de gestão estratégica baseada em carteira de projetos, o escritório de projetos do governo do Espírito Santo (project management office – PMO/ES).

Implantado em 2007, o PMO/ES, alinhado com secretários de Estado, diretores e gerentes de projetos das secretarias e órgãos da administração estadual (...) atua em dois níveis: gerenciando e monitorando intensivamente (...) projetos estruturantes, e realizando monitoramento menos frequente das demais prioridades definidas no processo de planejamento estratégico.[4]

Compete, ainda, ao PMO/ES padronizar processos de governança e realizar gestão de projetos na administração estadual, além de oferecer orientações, métodos e ferramentas para os gerentes de programas e projetos de secretarias e órgãos.

Com estrutura própria e consolidada para o gerenciamento de projetos no estado, o governo do Espírito Santo garante dinamismo a uma das etapas mais desafiadoras da gestão do PPA: o gerenciamento e monitoramento de sua programação. Por já fazer parte da cultura organizacional da administração do estado, o diálogo com os diversos órgãos em relação a programas, projetos e estratégia, por ocasião da formulação do PPA torna-se bastante facilitado quando comparado com outros entes.

4. PPA VOLTADO PARA RESULTADOS COM RESPONSABILIDADE FISCAL

A conjuntura da elaboração do PPA 2016-2019, no início do exercício de 2015, impunha severas restrições fiscais – que viriam a se intensificar ainda mais ao longo da vigência do plano – ao governo capixaba. Com dezenove dias de mandato, o governador submeteu à Assembleia Legislativa uma emenda substitutiva ao Projeto de Lei nº 235/2014, que tratava da proposta orçamentária para o exercício de 2015 e que tramitava desde setembro de 2014.

Na mensagem encaminhada à Assembleia, o governo estimava a receita projetando uma queda de R$ 1,4 bilhão no valor do orçamento estadual, comparativamente ao Projeto de Lei em tramitação na Assembleia, o que representa expansão nominal bem mais moderada (7,4%) em relação à execução de 2014, comparativamente à estimativa anterior (+16,5%) (Espírito Santo, 2015a).

Importante registrar que a propositura de um substitutivo reduzindo a estimativa das receitas do estado em quase 9% (R$ 1,4 bilhão em R$ 16,0 bilhões) não teria tido êxito apenas pela consistência técnica dos estudos que o embasaram.

Paralelamente à reavaliação das receitas, o governador costurou com os chefes dos demais poderes, do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública do Estado um acordo em que previa que, caso houvesse excesso de arrecadação, o excedente seria repartido proporcionalmente com todos os poderes e órgãos autônomos a fim de recompor/expandir seus orçamentos.

Nos exercícios seguintes, maior controle e previsibilidade passaram a constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), distensionando de maneira efetiva o conflito histórico acerca dos valores que viriam a ser alocados para cada poder ou órgão autônomo. De acordo com o parágrafo único do art. 16 da Lei nº 10.257/2014, "Os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública encaminharão ao Poder Executivo suas respectivas propostas orçamentárias até 12.9.2014" (Espírito Santo, 2014).

Segundo o § 1º do art. 16 da Lei nº 10.395/2015, as propostas orçamentárias dos órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública terão, como limites das despesas correntes e de capital em 2016, o valor do conjunto de suas dotações fixadas na Lei Orçamentária de 2015 corrigido em 5,64% (cinco inteiros e sessenta e quatro centésimos por cento) (Espírito Santo, 2015b).

A elaboração do PPA 2016-2019 se deu nesse contexto. Ainda no campo da gestão fiscal responsável, o governo adotou já no segundo dia de mandato o Decreto nº 3755-R, 6[5] que estabeleceu diretrizes e

4 Disponível em: https://www.es.gov.br/Noticia/escritorio-de-projetos-e-um-dos-elementos-de-modernizacao-e- profissionalizacao-da-maquina-publica-diz-governador

5 Disponível em: https://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/3006/#e:3006

providências para contenção de gastos e o Decreto nº 3756-R, 7[6] que dispôs sobre a Política de Gestão Pública (Espírito Santo, 2015d).

Esses decretos contavam com comitês, respectivamente, de controle e gestão, com assento das principais autoridades do executivo estadual (secretários de Governo, de Economia e Planejamento, de Fazenda e de Gestão e Recursos Humanos). Os comitês de controle e redução de gastos públicos e o de gestão governamental tiveram papel fundamental na organização das contas públicas e da agenda de prioridades do governo.

Nesse contexto de severo ajuste fiscal, o PPA 2016-2019 foi elaborado. O conteúdo do PPA procurou primeiramente atender às metas estratégicas definidas no ES2030, mensuradas por indicadores previamente estabelecidos naquele plano de desenvolvimento.

Como produto do planejamento estratégico para 2015, as Orientações Estratégicas 2015-2018 do governo do estado do Espírito Santo catalisaram os principais desafios, resultados finalísticos, diretrizes e entregas para a sociedade por área de resultado do governo. Nesse documento o governo ratificava o que viria a ser o mote daquela gestão: "Planejar para entregar mais resultados à sociedade com menos recursos disponíveis". E esclarecia, ainda, que aquela lógica não queria "dizer, somente, cortar custos: significa racionalizar processos, melhorar a gestão do estado e, fundamentalmente, fazer as escolhas certas daquilo que é mais importante, que não pode deixar de ser feito para alcançar os resultados que a sociedade precisa e espera do governo" (Espírito Santo, 2015c).

Definidas as diretrizes no planejamento estratégico, elas foram então submetidas a audiências públicas, que, a partir do exercício de 2015, passaram a ocorrer simultaneamente no ambiente físico, presencial, e no ambiente virtual, ampliando a possibilidade de participação da sociedade, sem discriminar a natureza da contribuição em razão de ser apresentada presencialmente ou à distância.

Para superar esse desafio, a SEP desenvolveu, com sua equipe própria de tecnologia, software específico que captava as contribuições nas mais variadas plataformas (computador, *tablet* ou celular), analisava a qualidade dos registros e divulgava em formatos pré-definidos a intensidade da participação por município (*ranking* de participação), a quantidade de contribuições por área de resultado e extratos dessas contribuições.

A ferramenta consiste em uma página da internet em que o cidadão se identifica e escolhe uma das dez microrregiões de planejamento e uma área estratégica de atuação do governo (no ciclo 2016-2019 foram dez áreas). O cidadão deve destacar qual ou quais desafios formulados no planejamento estratégico considera relevantes para aquela área e oferecer um detalhamento – texto especificando abrangência, localização, urgência, por exemplo – desses desafios.

Ao participante é facultado oferecer uma contribuição livre caso os desafios listados não compreendam o que gostaria de ver expresso naquela área estratégica. O processo pode ser repetido para quantas áreas e/ou microrregiões desejar contribuir.[7]

Importante considerar que o formato de divulgação devia respeitar e privilegiar os diferentes ambientes em que o cidadão participante se encontrava, fosse nos teatros e auditórios presenciais (telões), ou mesmo pelas telas do computador, *tablet* ou celular.

Finda a etapa de elaboração da base estratégica do PPA, passou-se à estruturação da programação por área de resultado, considerando em cada uma delas os órgãos e unidades orçamentárias cujas competências possuíam algum grau de afinidade com as diretrizes já definidas.

Para essa etapa do processo foram estabelecidos previamente limites de recursos para cada um dos órgãos segundo a estimativa de arrecadação da receita para os exercícios de 2016 a 2019, possibilitando que o esforço de estruturação dos programas do PPA também servisse, de forma integrada, ao processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2016.

Para estruturar a programação, os órgãos setoriais e suas unidades (secretarias e entidades vinculadas) contaram com o apoio metodológico de um ou mais técnicos da Subsecretaria de Orçamento (Subeo)/SEP e, concluída a proposta, participaram de reuniões de validação com a equipe de qualidade da programação, também da Subeo/SEP.

6 Disponível em: https://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/3006/#e:3006

7 A ferramenta está disponível em: www.orcamento.es.gov.br

Três desafios principais pautaram o processo de estruturação de programas, conforme listados a seguir.

1) **Foco –** como o cenário era de muita escassez de recursos, foi fundamental estruturar uma programação capaz de alcançar os resultados sem dispersar esforços.
2) **Orientação –** estruturar a programação do PPA e da Lei Orçamentária Anual (LOA) de modo a solucionar problemas ou atender às demandas da sociedade. Evitar que os órgãos orientassem suas ações para as próprias instituições exigia atenção constante.
3) **Simplificação –** a programação precisava se comunicar com a sociedade. O excessivo detalhamento, muitas vezes importante para a burocracia estatal, mas por vezes confuso e sem sentido para o cidadão, passaria a explorar a ferramenta do plano orçamentário (PO) para registro.

O PO teve origem no governo federal, em 2012, para vigorar a partir do orçamento de 2013 e foi conceituado como sendo uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante na LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo (localizador de gasto) da ação (Brasil, 2012).

No Espírito Santo, a implantação do PO no processo orçamentário ocorreu no exercício de 2014, mas seu uso foi difundido com a elaboração da programação do PPA 2016-2019 e da LOA 2016. Essa medida possibilitou ao estado tornar a programação do PPA mais enxuta, sem perder a integração com a LOA e sem criar atributos específicos, como foram o caso das iniciativas no PPA federal.

Integrado ao processo orçamentário, o PPA promoveu profunda revisão do conjunto de ações, valorizando seus fins e explorando os POs, de modo ainda mais flexível que no governo federal.

Na estrutura do Sistema Integrado de Gestão das Finanças Públicas do Espírito Santo (Sigefes), o PO "poderá ser vinculado a um Órgão e a uma e/ou todas as Unidades Orçamentárias vinculadas a esse Órgão, a uma Microrregião e a um Tipo de Plano Orçamentário" (Espírito Santo, 2019).

O PO tornou-se importante ferramenta de rastreabilidade da despesa, uma vez que seu código não está limitado a um órgão ou unidade orçamentária e sua classificação por tipo de PO possibilita marcar qualquer segmento da dotação orçamentária para os fins que se deseja monitorar: projetos estratégicos, agendas transversais, emendas parlamentares etc. Assim, um projeto estruturante que possui dinâmica própria e ritmo de ajuste diverso do processo orçamentário passou a ter o financiamento de suas etapas identificado na programação orçamentária por PO, ensejando ajustes no orçamento apenas se – e quando – distanciassem da finalidade do gasto especificado na LOA.

Para o PPA, o PO, além de ter possibilitado o enxugamento da programação sem perda de informação, abriu oportunidade de aperfeiçoar o gerenciamento e o monitoramento, por permitir que se recorte o orçamento (instrumento de realização do plano) das mais variadas formas para fins gerenciais.

Um dos grandes avanços na gestão do PPA com a utilização dos POs no detalhamento da programação foi a integração programática com o PMO/ES.

O monitoramento dos projetos estratégicos caminhava em paralelo à gestão dos programas e ações do PPA e dos orçamentos, sem registrar a informação dos recursos alocados nesses instrumentos e executados pela administração estadual. Essa dissociação exigia rodadas exaustivas – e pouco efetivas – de alinhamento *ex post* do conteúdo do PPA com os dados atualizados dos projetos estratégicos.

A partir do PPA 2016-2019, com sua programação ajustada à estratégia e detalhada em POs associados aos projetos do PMO/ES, agregou-se valor ao monitoramento, que passou a contar com dados de alocação e execução para cada uma das linhas de ação trabalhadas pelo PMO/ES.

Nessa mesma lógica, na elaboração do PPA 2016-2019 houve um esforço em se privilegiar os indicadores constantes das orientações estratégicas e monitorados pelo PMO/ES de modo a se trabalhar com um único painel de indicadores que atendessem tanto ao monitoramento do PMO/ES quanto à gestão do PPA.

A agenda de monitoramento dos indicadores contava com análise semestral, razão pela qual se preferia, sempre que possível, indicadores que possuíssem ao menos essa periodicidade.

5. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A gestão do PPA não estaria completa sem um eficiente processo de avaliação. Originalmente, a avaliação do PPA 2016-2019 limitava-se a um processo anual baseado nas informações de execução registradas no Sigefes. Em síntese, "para cada programa são demonstradas as execuções física e financeira das ações que o compõem, abrangendo todos os órgãos do Poder Executivo, além dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública" (Espírito Santo, 2017).

Contudo, em 2017, o governo instituiu o Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SiMAPP) e o fez por meio da publicação da Lei nº 10.744, de 5 de outubro de 2017,[8] buscando torná-lo perene e não apenas instrumento de uma gestão ou PPA específico.

O SiMAPP foi a resposta do governo do Espírito Santo "diante da importância de se trazer para dentro da administração pública o monitoramento e a avaliação sistemáticos, padronizados e coordenados com o ciclo de planejamento e orçamento". É concebido, portanto, com "a missão de promover a tomada de decisão a partir de evidências, otimizando o gasto para a obtenção de resultados" (IJSN, 2018).

O modelo de atuação do SiMAPP prevê que sejam realizadas avaliações das políticas elencadas no Plano Estadual de Monitoramento e Avaliação, documento de vigência anual que enumera as políticas selecionadas para avaliação naquele ciclo.

Além de promover a avaliação seletiva, compete ainda à estrutura do SiMAPP orientar os órgãos da administração na condução de suas avaliações e formar pessoal em técnicas de avaliação de políticas públicas.

Diante da necessidade de colocar em prática os processos de avaliação, o SiMAPP assumiu algumas premissas, conforme a seguir.

1) Procurou adotar soluções de baixo custo, reconhecendo que diante do cenário de ajuste fiscal não haveria folga de recursos para a atividade de avaliação.
2) Recorreu às estruturas existentes, propiciando rápida capacidade de resposta e sustentabilidade, penetrando na cultura das organizações por suas próprias entranhas.
3) Preocupou-se em formar servidores, entendendo ser fundamental que o monitoramento e avaliação façam parte do conjunto de habilidades dos profissionais de gestão de políticas públicas.
4) Aproximou-se da academia, propiciando permanente atualização e rigor metodológico.
5) Buscou parcerias internas e externas ao governo, promovendo a cooperação de instituições que desenvolvem monitoramento e avaliação.

A estrutura de governança do SiMAPP prevê que o governador estabelece as diretrizes estratégicas; uma comissão de análise estratégica aprova o Plano Estadual Anual de Monitoramento e Avaliação; o Núcleo de Monitoramento e Avaliação coordena as atividades do plano e dissemina a cultura de avaliação; e o Centro de Monitoramento e Avaliação realiza os monitoramentos e avaliações definidos no plano. Por fim, o órgão responsável pela política pública avaliada pactua ajustes na política e revisa o orçamento com base em evidências em parceria com a SEP.

6. RESULTADOS ALCANÇADOS

Como se observa, tanto a elaboração, quanto a gestão (gerenciamento, monitoramento e avaliação) do PPA 2016-2019 do Espírito Santo se deram de forma integrada com os instrumentos de planejamento (ES2030) e orçamento, articulada com as estruturas de gestão estratégica (PMO/ES), atendendo aos anseios da administração.

Como resultado de todo esforço empreendido, ao final do ciclo do PPA 2016-2019 o Espírito Santo apresentou significativa evolução nos principais indicadores das áreas de competência da gestão estadual, em especial em educação, saúde, segurança e finanças públicas.

A despeito da crise do petróleo – relevante fonte de receitas do estado –, da severa estiagem enfrentada em 2015 – parcela considerável da população capixaba atua no setor agropecuário –, dos impactos da tragédia de Mariana, em Minas Gerais – paralisação da Samarco e comprometimento das cadeias produtivas do vale do rio Doce –, do motim de policiais militares – forte impacto na atividade econômica e insegurança

8 Disponível em: http://www.ijsn.es.gov.br/attachments/article/6013/Lei-10744-de-2017-Simapp.pdf

– e da greve de caminhoneiros – comprometimento do fluxo de mercadorias em um estado com elevada participação nas cadeias logísticas –, com uma gestão fiscal responsável e planejamento, o Espírito Santo conseguiu orientar seus recursos a fim de alcançar bons resultados.

Na educação, o estado alçou o primeiro lugar na avaliação do índice de desenvolvimento da educação básica no ensino médio (Ideb-EM) em 2019. Na saúde, foi um dos que mais investimentos fez em 2018. Também em 2018, em segurança registrou o menor número de homicídios dolosos desde 1996. Na gestão de recursos, alcançou, em 2018, nota A da Secretaria do Tesouro Nacional quanto à higidez financeira.

Cuidar das Contas para Cuidar das Pessoas, lema utilizado pelo governador Hartung para defender a gestão fiscal responsável, mostrou-se consistente ao final do mandato, não apenas porque o governo se preocupou em respeitar as âncoras fiscais mas também, e sobretudo, porque o planejamento das ações de governo e a gestão atenta às realizações canalizou o bônus financeiro gerado no cuidado com as contas para atender às principais demandas da sociedade.

7. Referências

1. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento – MTO 2013. Brasília: MP; SOF, 2012. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br//informacoes-orcamentarias/manual- tecnico/MTO_2013_4.pdf .
2. ESPÍRITO SANTO. Constituição 1989. Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989. Vitória: Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, 1989. Disponível em: https://www3.al.es.gov.br/arquivo/documents/legislacao/html/coe11989.html .
3. _____. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025. Vitória: SEP, 2006. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/sep/Plano%20ES%202025/Plano%20de%20Desenvolvim ento%20ES%202025.pdf .
4. _____. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2030. Vitória: SEP, 2013. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/sep/Plano%20ES%202030/ES2030.pdf .
5. _____. Lei nº 10.257/2014. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2015 e dá outras providências. Diário Oficial dos Poderes do
6. Estado, Vitória, n. 2.3791, 7 jul. 2014. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/or%C3%A7amento/Lei%20de%20Diretrizes%20Or% C3%A7ament%C3%A1rias/LDO%202015.pdf . Acesso em: 22 set. 2022.
7. _____. Mensagem nº 016/2015. Encaminha Emenda Substitutiva ao projeto de lei nº 235/2014, que trata da Proposta Orçamentária para o exercício de 2015. Vitória: SEP, 2015a. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Orçamento/Orçamentos/Orçamento%20Anual%2020 15/Mensagem%20de%20Projeto%20de%20Lei%20Orçamentária/PLOA%202015%20-%20Mensagem PL%20-%20Jan2015.pdf .
8. _____. Lei nº 10.395/2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária para o exercício de 2016 e dá outras providências. Diário Oficial dos Poderes do Estado, Vitória, n. 2.4043, 15 jul. 2015b. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/or%C3%A7amento/Lei%20de%20 Diretrizes%20Or% C3%A7ament%C3%A1rias/%20LDO%202016.pdf .
9. _____. Orientações Estratégicas 2015-2018. Vitória: SEP, 2015c. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/sep/Planejamento%20Estrat%C3%A9gico/Orientacoes_E strategicas_2015-2018_Governo_ES.pdf .
10. _____. Secretaria de Economia e Planejamento. Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2016-2019 – Exercício 2016. Vitória: SEP, 2017. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br//plano-plurianual-ppa/ppa-2016 .

11. _____. Secretaria de Economia e Planejamento. Manual Sigefes – elaboração orçamentária PLOA 2020. Vitória: SEP, 2019. Disponível em: https://esesp.es.gov.br/Media/esesp/Apostilas/Manual%20PPA%20-%20Pr%C3%A1tica.pdf .

12. IJSN – INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo (SiMAPP). Vitória: IJSN, 2018. (Nota Técnica n. 56). Disponível em: http://www.ijsn.es.gov.br/attachments/article/5181/NT56-Sistema_de_Monitoramento_e_Avaliacao_de_Politicas_Publicas_do_Estado_do_ES_SiMAPP. pdf .

TEMA

10

Construção de capacidades estatais, gestão de equipes e produção de dados e informações para fortalecimento dos processos de planejamento e orçamento

SUMÁRIO DOS TEMAS

SUMÁRIO DOS ARTIGOS

1709 A contribuição do design da informação para a produção de artefatos visuais como ferramentas gerenciais de apoio à tomada de decisão: o caso do Escritório de Gerenciamento de Projetos de Infraestrutura da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco

- Ana Clara Leite Alcantara

1723 Aurora, um modelo para gestão e visualização de dados de investimento público em mobilidade e rodovias

- Hugo Augusto Vasconcelos Medeiros
- André Leite Wanderley
- Diogo de Carvalho Bezerra
- Felipe Gustavo de Moraes Ferreira

1743 Capacidades Estatais para a Gestão de Crises

- Rodrigo Luppi dos Passos

1758 Da oficina para lideranças ao Flow: fortalecendo capacidades estatais por meio do Mapa de Desenvolvimento de Equipes no Executivo do Estado do RS

- Ana Carolina dal Ben
- Anelize Ferreira
- Jessica Gertz
- Paula Caffarate

1764 Desenvolvimento de capacidades em foresight na administração pública

- Thomaz Fronzaglia
- Ariel Cecílio Garces Pares

1777 Desenvolvimento de novas lideranças: um compromisso com o futuro

- Ana dal Ben
- Anelize Ferreira
- Paula Prux
- Paula Caffarate

1781 Gestão à vista como ferramenta estratégica para a tomada de decisão em políticas públicas

- Roberta Dias Cerqueira de Oliveira
- Priscila Souza Fortuna
- Flávio Sousa Gama

1792 Gestão de Crises e Resiliência Institucional: A Construção de Protocolos de Emergência no RS

- Daiane Boelhouwer Menezes
- Lídia Nicole dos Santos Ten Cate
- Henrique Souza da Silva
- Felipe Ghidini Stangherlin

1806 Implementação da Sistemática de Monitoramento Ativo: lições e aprendizados

- Pedro Henrique Marafelli da Costa
- Isadora Britto Bastos
- Nilson Braga de Almeida

1816 Índice de Condição e Qualidade de Vida: Uma Nova Abordagem para a Redução das Desigualdades Municipais e Regionais

- Rafael Albertoni Mazeto
- Keile Costa Pereira
- Débora Pinheiro da Silva
- Nayara Dores da Silva Paes

1839 Inovação na Gestão Orçamentária: Ferramenta para Monitoramento e Tomada de Decisão Estratégica

- Bernardo Chaves da Silva
- Marcelo Araújo Dantas
- Newton Rocha Cerezini
- Sandeson George da Silva

1853 Integrando Mapas de Processos e Resultados ao PPA: Uma Proposta Metodológica Aplicada

- Wagner Ricardo dos Santos
- Enrico Moreira Martignoni

1870 Medidas Econômicas Governamentais na Pandemia da Covid-19 e a Redução da Inadimplência da Carteira de Crédito Imobiliário de Pessoas Físicas no Brasil

- Nayara Jorge dos Santos

1883 O Controle Interno como Ferramenta de Gestão e Planejamento Governamental

- Sônia Maria Nogueira Saconi
- Regiani Lopes da Silva
- Eduardo Serpa Junior
- Emannuel Henrich Reichert

1892 Importância do planejamento estratégico como ferramenta de gestão pública

- Cristiano Cunha Costa
- Jéssica Naiara Santos Pereira
- Diego Azevedo Menezes

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

A contribuição do design da informação para a produção de artefatos visuais como ferramentas gerenciais de apoio à tomada de decisão: o caso do Escritório de Gerenciamento de Projetos de Infraestrutura da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco

• **Ana Clara Leite Alcantara**
Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional, Pernambuco, Brasil
E-mail: ana.alcantara@seplag.pe.gov.br

Resumo

A atual profusão de informações, numa crescente exponencial de dados sem precedentes, faz com que gerenciar um projeto seja algo bastante complexo. Para além das tecnologias gerativas, a abordagem comunicacional na produção de artefatos requer técnica, planejamento e organização. Este trabalho propõe abordar como o design da informação pode ser terra profícua nesse processo informacional, e sua técnica somar substancialmente numa comunicação efetiva, com eficácia e efetividade. O problema de pesquisa a ser superado é o de investigar a contribuição do design da informação para a produção de artefatos visuais como ferramentas de apoio gerencial à tomada de decisão, por meio de um estudo de caso no Escritório de Gerenciamento de Projetos de Infraestrutura (EGP) da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco (Seplag). Tais artefatos, apresentações digitais de slides (ADS), são produzidas e utilizadas pelos gestores governamentais atuantes no EGP. Nesse aspecto, a maneira como dados e informações são apresentados possui um importe papel em processos decisórios. Por meio dos resultados e análises da pesquisa, a partir da aplicação de um formulário semiestruturado, identificou-se que há reconhecimento por parte dos respondentes acerca dos benefícios da utilização de métodos visuais enquanto ferramenta de apoio gerencial à tomada de decisão, e que a maneira como dados e informações são comunicados influencia no processo decisório. Da mesma forma, verificou-se que competências do design da informação, quanto ao planejamento e organização da informação, proporcionam melhor eficiência comunicacional. Constatou-se, ainda, que não há liberdade por parte dos

gestores governamentais atuantes do EGP de elaboração de suas apresentações visuais, estando atreladas ao padrão/layout oficial de comunicação do governo do estado de Pernambuco. Por fim, este estudo também abarcou a percepção dos gestores do EGP em relação ao material – materiais, equipamentos e tecnologias – oferecido pela Secretaria para a execução de suas atividades laborais, o qual, de maneira geral, possui uma avaliação positiva por parte dos respondentes.

Palavras-chave: Design da informação; Apresentações visuais; Gerenciamento de projetos; Gestão pública.

1. INTRODUÇÃO

Na atualidade, diante do Estado contemporâneo onde vivemos, com o aumento contumaz das demandas sociais por ações governamentais capazes de gerar resultados que atendam aos diversos anseios da sociedade, ao setor público é imposto novos desafios de gestão pautados numa filosofia administrativa desenvolvida ao longo das últimas décadas, a qual busca dotar a administração pública de maior eficiência, eficácia e efetividade.

Nesse cenário de rápidas mudanças e surgimento de soluções inovadoras[1], interativas e iterativas, torna-se imperativo para a administração pública não apenas fomentar, mas implementar novas práticas de gestão que agreguem valor público – especialmente quando da entrega e administração de serviços, produtos, bens e/ou equipamentos à coletividade, contribuindo, nesse viés, para uma efetiva legitimidade das atividades estatais nos ditames de um estado democrático de direito, haja vista que, conforme pondera Cruz *et al* (2014), tudo o que é legítimo é, por definição, socialmente aceito.

O conceito de valor público foi desenvolvido ao longo de um processo de reforma do Estado, sendo importante porque proporciona um critério efetivo para medir e ajustar o desempenho de políticas públicas[2] , decidir como serão alocados os recursos disponíveis e selecionar as melhores formas de entrega à sociedade.

Dessa forma, valor público[3] pode ser definido como o valor criado pelo governo por meio dos diversos serviços oferecidos à população, financiados por recursos públicos, cujo objetivo é a maximização do investimento público – economicidade da máquina estatal. Aquilo que o diferencia das outras teorias é que o conceito de valor público traz o cidadão para o centro do processo de criação de valor, enfatizando não apenas os produtos, mas, sobretudo, os resultados e seus impactos – não apenas no cidadão beneficiário, mas na sociedade como um todo.

O desafio dos gestores públicos é implementar políticas públicas por meio de suas organizações, demonstrando que os resultados alcançados valeram o investimento dos recursos públicos empregados e que desta forma produziram valor público.

Logo, faz-se premente pela administração pública práticas gerenciais focadas na geração de valor[4] dos produtos e serviços entregues à sociedade, a partir de uma gestão eficaz e eficiente, em consonância com o ecossistema de inovação. Nesse contexto, a gestão de projetos é um importante instrumento para uma gestão organizacional estratégica, com resultados que agreguem valor ao cidadão, alinhados com as necessidades e prioridades da população, e

1 De acordo com a Lei nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004, inovação: introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.973.htm. Acesso em 30 ago. 2024.

2 De acordo com Matias-Pereira (2020), não há um consenso acerca da denominação de "política pública"; ela é utilizada, num sentido amplo, para indicar a atividade ou o conjunto delas, tendo como referência o Estado, responsável pela deflagração das referidas ações. Ainda segundo o autor, elas se apresentam como disposições, medidas e procedimentos que espelham a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais naquilo que diz respeito às tarefas de interesse público.

3 Por valor público, para efeito do disposto no Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, considera-se: produtos e serviços gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015- 2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

4 O conceito de valor, de acordo com PMI (2021), diz respeito ao benefício, importância ou utilidade de algo, em que as diferentes partes interessadas o percebem de maneiras diferentes: clientes podem definir valor como a capacidade de usar recursos de um produto. Organizações podem se concentrar no valor do negócio. Valor social pode incluir a contribuição para grupos de pessoas, comunidades ou meio ambiente, por exemplo.

comprometidas em produzir melhorias de forma sistemática e estruturada.

Apesar de existirem várias definições para projetos disponíveis na literatura, esse conceito vem sendo aprimorado e refinado nas últimas décadas, visando estabelecer um entendimento comum entre todos aqueles que fazem parte da comunidade de gestão de projetos e também as organizações – pública e/ou privadas – que operam internamente com esse tipo de empreendimento.

Imperioso ponderar que a ótica deste trabalho, em relação à denominação de "projeto", é alinhada à área da engenharia de produção e áreas afins. O enfoque é dado consoante o Project Management Institute (PMI), ou Instituto de Gerenciamento de Projetos – instituição global sem fins lucrativos, que funciona como associação profissional dos gestores de projetos, responsável por consolidar e disseminar os conhecimentos e boas práticas acerca da gestão de projetos –, no qual projeto é "um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único" (PMI, 2021, p. 04).

O entendimento de "projeto" em design difere do entendimento em outras disciplinas projetuais "por nele haver um procedimento e uma postura transdisciplinar que implica apropriação compreensiva do problema a ser enfrentado" (Coelho, 2008 p. 272). Há noções diferentes em diversos âmbitos[5] e incluem várias áreas de conhecimentos. Um projeto na área de design de interiores difere, por exemplo, de um projeto em design gráfico pela natureza de suas questões específicas. Diferentes áreas do design e diferentes áreas de conhecimento – como engenharia de produção e arquitetura – exigem processualísticas diversas quanto ao seu projeto.

É comum ocorrer na administração pública atrasos em obras, descumprimento de prazos, orçamentos que necessitam de suplementação e redefinições constantes do escopo dos projetos, além de inconsistências na prestação de contas. A gestão de um governo precisa ser capaz de gerir os projetos públicos para que eles possam trazer benefícios à sociedade, buscando minimizar os imprevistos, adversidades e inações.

Considera-se que existam vantagens para utilização do gerenciamento de projetos tais como: cumprimento de cronogramas, melhor monitoramento de lucratividade, diminuição de riscos, maior controle nos projetos executados, eficiência na tomada de decisões, maior sinergia entre a equipe e maior satisfação do cliente. Para o setor privado, a gestão de projetos dá maior ênfase no aumento dos lucros e vantagens competitivas, porém no setor público o objetivo está ligado à melhoria dos serviços à sociedade.

Haja vista a rápida profusão de dados e informações, gerenciar projetos requer cada vez mais abordagens ágeis – práticas eficazes de gestão que têm o intuito de tornar a entrega de bens e/ou serviços mais rápida, alinhando as necessidades do projeto com as do cliente – sociedade – e da organização – instituições públicas.

Nessa perspectiva, visando facilitar o acompanhamento de projetos, surgem os métodos visuais enquanto ferramentas estratégicas de apoio ao monitoramento e controle, numa tríade entre gestão de projetos, decisões governamentais estratégicas e informação legível e confiável, sendo este seu eixo central.

Diante disso, este estudo objetiva compreender a produção de artefatos visuais utilizados na gestão pública sob a perspectiva do design da informação, no contexto de gerenciamento de projetos, enquanto ferramental de apoio à toma de decisão, uma vez que, de modo determinante, o design da informação deveria estar presente no planejamento e (re)organização de ideias, a fim de tornar essa compreensão mais efetiva para seus destinatários.

Importante destacar que interpretar dados e a capacidade de extrair conhecimento útil e relevante a partir deles deveriam ser considerados importantes ativos estratégicos para qualquer organização – privada ou pública. Explorar e gerenciar dados produz vantagem competitiva (Provost; Fawcett, 2016).

5 Para Coelho (2008), a noção de projeto se delineia e se intensifica a partir da dissociação entre pensamento e realização, com o advento dos primeiros momentos da Revolução Industrial e intensificada durante o século XVIII. Até então, fazer e pensar sobre o fazer tendiam a constituir uma única atividade. O gesto do mestre- artesão de um ofício ou mesmo o gesto de seu aprendiz, por exemplo, continha, a um só tempo, a suposição da realização do seu objeto, a sua possibilidade de realização e, por fim, a sua concretização propriamente dita.

GESTÃO DE PROJETOS

De acordo com o Project Management Institute (PMI)[6], projeto[7] "é um esforço **temporário** empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único" (PMI, 2021, p. 04, grifo nosso).

> Projeto é um empreendimento não repetitivo, caracterizado por uma sequência clara e lógica de eventos, com início, meio e fim que se destina a atingir um objetivo claro e definido, sendo conduzido por pessoas dentro de parâmetros predefinidos de tempo, custo, recursos envolvidos e qualidade (Vargas, 2016, p. 07).

Em um contexto institucional, os projetos sempre estão a serviço da estratégia, pois é da estratégia que deriva o portfólio, o qual elenca programas e projetos que, em última análise, culminam na criação de um fluxo contínuo de geração e entrega de valor.

De maneira simples, a gestão de projetos pode ser entendida como a transformação de ideias em resultados no plano concreto, por meio de um plano executável mediante boas práticas de elaboração e condução.

Gestão de projetos "é o processo de tomar e implementar decisões para escolher, **planejar**, **executar**, **controlar** e **encerrar** o projeto" (Maximiano; Veroneze, 2022, p. 02, grifo nosso). Conforme o PMI (2021), gestão de projetos é um planejamento em que há um método sistemático de gerir um trabalho ou uma atividade para entregar resultados planejados. Por definição, gestão de projetos é

> a aplicação de conhecimentos, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto para cumprir os requisitos definidos. O gerenciamento de projetos refere-se a orientar o trabalho do projeto para entregar os resultados pretendidos (PMI, 2021, p. 04).

Nenhum projeto é uma construção hermética, encapsulada. Sua natureza é inerentemente mutável, adaptativa. Há de se personalizar esforços para atingir as necessidades do projeto e, como cada projeto é único, deve-se escolher a melhor metodologia – processos e abordagens – para a sua consecução. Dito isso, as boas práticas em gerenciamento de projetos contribuem para o seu sucesso, com entregas efetivas de resultados e valor agregado[8].

Na administração pública, uma das relações que caracteriza a gestão de projetos é a sua conexão com a execução orçamentária estatal – o orçamento público. É no orçamento público, caracterizado por ser um instrumento de planejamento, onde se encontram contemplados os recursos a serem utilizados pelo governo; recursos, estes, provenientes de impostos e taxas, os quais são convertidos, por sua vez, em obras / equipamentos, bens e/ou serviços que beneficiem a coletividade.

Para além dessa relação, projetos do setor público possuem muitas especificidades, em detrimento da iniciativa privada, como influência de prazos/interesses políticos, atendimento a questões legais em termos de licitação/contratação e uso de recursos financeiros públicos.

ESCRITÓRIO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS (EGP)

Atualmente, várias organizações estão adotando estruturas de Escritórios de Gerenciamento de Projetos – os EGPs – ou Project Management Office (PMO), em suas atividades de gerenciamento de projetos.

Um Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP)[9] possui como principal função estruturar a metodologia dos projetos, adaptando-os sem que percam a sua estrutura inicial. "O escritório de projetos é um local central para conduzir, planejar, organizar e finalizar atividades dos projetos.

A função do Escritório em uma organização pode variar de uma assessoria, limitada à recomendação de políticas e procedimentos para projetos individuais, até uma estrutura gerencial completa, que, além de administrar os projetos específicos, irá estabelecer as

6 Disponível em: https://www.pmi.org. Acesso em: 10 jul. 2024.

7 A conceituação de projeto, neste estudo, seguirá o entendimento do Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK). 7 ed. PMI, 2021.

8 Por "valor agregado" entende-se o benefício, a importância ou a utilidade de algo. Para cada stakeholder – parte envolvida – haverá valor diferente associado, conforme PMI (2021).

9 No contexto do guia PMBOK, em sua sétima edição, "o escritório de gerenciamento de projetos (EGP) representa uma estrutura de gerenciamento que padroniza os processos de governança relacionados ao projeto e facilita o compartilhamento de recursos, ferramentas, metodologias e técnicas" (PMI, 2021, p. 211).

políticas aplicáveis a projetos e à gestão estratégica desses empreendimentos. Trabalha-se o ciclo de vida do projeto, qual seja: iniciação, planejamento, monitoramento e controle e encerramento.

> EGPs robustos compartilham regularmente os resultados do projeto com toda a organização para transferir o valioso conhecimento obtido em cada projeto. As atividades de aprendizagem e compartilhamento informam os objetivos estratégicos e de negócios, ao mesmo tempo em que aprimoram as atividades que fortalecem a entrega de projetos futuros. O gerenciamento eficaz de mudanças organizacionais constrói e sustenta o alinhamento com atualizações de processos, aprimoramentos da capacidade e novas habilidades que oferecem suporte ao gerenciamento de projetos (PMI, 2021, p. 213).

O ESCRITÓRIO DE GERENCIAMENTO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA DA SEPLAG

Locus da pesquisa, o Escritório de Gerenciamento de Projetos de Infraestrutura (EGP) da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco (Seplag), vinculado à Secretaria Executiva de Gestão Estratégica (SEGES), aporta metodologia própria de gerenciamento de projetos adequada à realidade organizacional do Estado, baseada nas melhores práticas em gerenciamento de projetos preconizadas pelo guia de gerenciamento padrão de projetos, o guia PMBOK, fornecendo suporte às Secretarias finalísticas do Estado, quando do gerenciamento de projetos prioritários.

Criado em 2009, aborda uma metodologia preditiva – tradicional –, porém vem aperfeiçoando seus métodos ao longo de sua existência com, por exemplo, aplicação de planejamento por ondas sucessivas, formulação de metodologia de gerenciamento de projetos baseada em métodos ágeis – Scrum e Kanban –, assim como na gestão do trabalho, realizando reuniões semanais.

Devido ao ambiente cada vez mais complexo dos projetos no âmbito público, a necessidade de apoio especializado no controle dos empreendimentos contribui significativamente para o sucesso dos trabalhos. Dito isso, se faz premente a necessidade estratégica de mecanismos de suporte à análise e tomada de decisão, como é o caso proposto nesta pesquisa, acerca da importância das apresentações produzidas e utilizadas pelos gestores públicos.

TOMADA DE DECISÃO

Tomar decisão é algo inerente à vida; a todo tempo decidimos por algo, tanto como indivíduos e/ou como administradores/gestores. Trata-se de um processo cognitivo que envolve a avaliação e a escolha entre diversas alternativas ou opções possíveis.

Em gerenciamento de projetos, com a quantidade de dados e informações que se apresentam e transmutam, torna-se imperativo o uso de ferramentas, instrumentos e mecanismos que sirvam ao apoio à tomada de decisão e, evidentemente, a seus tomadores.

> A alternativa que é finalmente selecionada nunca permite a realização completa ou perfeita dos objetivos, **mas é apenas a melhor solução disponível nas circunstâncias**. A situação ambiental inevitavelmente limita as alternativas disponíveis e, portanto, estabelece um nível máximo possível de alcance do objetivo (SIMON, 1997, p. 05, grifo nosso)[10].

Escolher, decidir, é a seleção de uma dentre inúmeras alternativas comportamentais possíveis, para ser levada a cabo. Todo comportamento envolve uma seleção deste tipo, consciente ou inconsciente. Uma decisão é o processo através do qual esta seleção é efetuada. A racionalidade é um critério utilizado na decisão e é justificado na teoria com base no pressuposto de que os agentes possuem a intenção de racionalidade.

A racionalidade é definida como uma relação de adequação, eficácia, entre fins pré- estabelecidos e meios para atingi-los. Para Simon (1997), a definição destes fins é uma questão de valor e, portanto, foge ao escopo da ciência, já a adequação entre meios e fins é uma questão de fato. A avaliação factual dedutiva desta adequação envolve, em teoria, três etapas, a saber:

10 The alternative that is finally selected never permits a complete or perfect achievement of objectives, but is merely the best solution that is available under the circumstances. The environmental situation inevitably limits the alternatives that are available, and hence sets a maximum to the level of attainment of purpose that is possible (SIMON, 1997, p. 05, grifo nosso).

Uma decisão eficaz é aquela que produz o resultado necessário. Ela não necessariamente produz o efeito ideal, no entanto seus resultados são minimamente satisfatórios. Já uma decisão eficiente, por sua vez, está mais relacionada aos meios utilizados para chegar a um objetivo. Nesse sentido, ela se preocupa com a economia dos meios, com o menor consumo possível dos recursos. Por fim, temos a efetividade que, no contexto da administração pública, representa a medida em que os resultados de determinada ação podem trazer benefícios à população. Sendo assim, uma decisão efetiva é aquela que provoca um impacto em determinado meio.

Contudo, faz-se importante mencionar que a natureza da decisão não é apenas um atributo da espécie humana; decisões ditas "racionais" constituem um conceito complexo, e nem sempre tomamos decisões meramente racionais. Fatores não racionais existem na maioria das decisões humanas, mesmo que o agente decisor esteja totalmente comprometido em tomar uma decisão puramente racional. As decisões podem ser enviesadas por vários motivos.

O design e seu grau de envolvimento no processo de transformação de dados primários em informação e da informação em conhecimento se faz relevante, uma vez que o design pode facilitar a maneira como os dados e informações são apresentados, facilitando sua recepção e interpretação, contribuindo para tomadas de decisão mais eficientes (Bonsiepe, 2011).

DESIGN DA INFORMAÇÃO

Design da informação diz respeito a preparação da informação afim de que ela possa ser utilizada com efetividade. Visa a desenvolver documentos que sejam compreensíveis e facilmente recuperáveis. De acordo com Horn (1999), o design da informação é definido como a arte e a ciência de preparar a informação para que possa ser utilizada pelos seres humanos com eficiência e eficácia. Visa a ampliar novas lentes estéticas, principalmente a cognição dos indivíduos.

Na presente investigação, observou-se aspectos de legibilidade e leiturabilidade das apresentações visuais produzidas pelo EGP da Seplag, a fim de facilitar a tomada de decisão sob a perspectiva do design da informação, indo ao encontro do que afirmam Wildbur; Burke (1998), quanto ao objeto do design da informação, a saber: a seleção, organização e apresentação da informação para uma dada audiência. O uso de técnicas do design da informação serve para melhorar o processo comunicacional em apresentações visuais e, consequentemente, o processo de tomada de decisão.

Conforme a Sociedade Brasileira de Design da Informação (SBDI)[11]:

> Design da Informação é uma área do Design cujo propósito é a definição, planejamento e configuração do conteúdo de uma mensagem e dos ambientes em que ela é apresentada, com a intenção de satisfazer as necessidades informacionais dos destinatários pretendidos e de promover a eficiência comunicativa.

Definido como a ciência de preparar a informação para que ela possa ser usada pelas pessoas com eficiência e eficácia, o design da informação visa desenvolver documentos que sejam compreensíveis e rapidamente recuperáveis (Horn, 1999).

Segundo Bonsiepe (2011), a maneira como os dados e informações são apresentados tem um papel importante, e o design pode facilitar a recepção e interpretação, permitindo uma ação mais eficiente. Tratam-se de visualizações cujo intuito é a compreensão e a rápida recuperação de seu conteúdo.

2. OBJETIVOS

Objetivo geral

Avaliar a percepção dos gestores governamentais atuantes no Escritório de Gerenciamento e Projetos de Infraestrutura (EGP) da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco (Seplag) quanto à contribuição do design da informação nas apresentações comparadas para tomadas de decisão mais eficientes.

Objetivos específicos

- Avaliar a percepção dos gestores governamentais atuantes no EGP quanto à liberdade em fazer suas apresentações visuais enquanto ferramental de apoio à tomada de decisão;

11 SOCIEDADE BRASILEIRA DE DESIGN DA INFORMAÇÃO (SBDI). Brasil, 2020. Disponível em: http://sbdi.org.br/definicoes. Acesso em: 01 abr. 2023.

- Esclarecer como competências do design da informação podem ser estratégicas aos gestores públicos; e
- Analisar o suporte material (materiais, equipamentos e tecnologias) oferecido pela Seplag para o desenvolvimento do trabalho dos gestores governamentais atuantes no EGP.

3. METODOLOGIA

O estudo se caracteriza como do tipo descritivo, de caráter qualitativo, tendo o estudo de caso como o método escolhido. A abordagem escolhida foi a qualitativa, a qual visa qualificar os resultados obtidos por meio de um estudo de caso único como temática de pesquisa.

Esta pesquisa utilizou o estudo de caso como método, uma vez que o trabalho foi realizado no Escritório de Gerenciamento de Projetos de Infraestrutura (EGP), da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco (Seplag). A escolha do órgão está ligada ao critério de conveniência, haja vista a pesquisadora fazer parte do quadro de servidores públicos da Seplag, enquanto gestora governamental – especialidade planejamento, orçamento e gestão.

Collis; Hussey (2005) observam que é por meio dos estudos de caso que a teoria existente é utilizada para entender e explicar o que está acontecendo; relatam que uma unidade de análise é o tipo de caso na qual estão interligadas as variáveis ou fenômenos que estão sendo pesquisados e o problema de pesquisa, bem como os dados a serem coletados e analisados. Uma abordagem de estudo de caso implica em uma única unidade de análise, que pode vir a ser uma empresa ou um grupo de trabalhadores, um acontecimento, um processo ou até mesmo um só indivíduo.

O EGP da Seplag é composto por um gerente geral, uma gerente e quatro gestores, incluindo a pesquisadora deste estudo, todos servidores efetivos de carreira e integrantes do quadro de gestores governamentais – especialidade planejamento, orçamento e gestão do Governo do Estado de Pernambuco; três residentes em gestão pública, selecionados por meio de um convênio entre a Seplag e a Universidade de Pernambuco (UPE), e um estagiário de nível médio. A coleta de dados limitou-se, por conveniência, aos gestores governamentais.

Segundo Yin (2001), existem basicamente seis tipos de técnicas de coleta de dados em estudo de caso. Nesta pesquisa, foram utilizadas duas delas: entrevistas individuais em profundidade e observação participante. A escolha dessas técnicas de coleta de dados está diretamente relacionada ao tipo de pesquisa que se pretende realizar, sendo o objetivo perceber a compreensão dos gestores públicos acerca da forma como são comunicadas as informações e os elementos presentes nas apresentações visuais[12] produzidas e utilizadas pelo o EGP da Seplag, e como o design da informação – aplicado nessas apresentações – afeta a eficiência comunicativa dessas artefatos, enquanto ferramental de gestão de suporte à tomada de decisão.

As ADS analisadas dizem respeito a algumas das metas prioritárias[13] da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Prevenção a Violência do Estado de Pernambuco (SJDH), acompanhadas pelo o EGP da Seplag no ano de 2022.

A coleta de dados ocorreu, primordialmente, por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, implicando na existência de um roteiro, no qual constou uma lista de pontos ou tópicos previamente estabelecidos de acordo com a problemática central.

A partir de um slideshow original – referente à configuração i –, foram elaboradas outras três configurações com sucessivas alterações para a mesma informação – configurações ii; iii; iv –, dividido em duas categorias: a primeira, Slide A, diz respeito a apresentações com mais elementos visuais/esquemáticos – gráficos de pizza e de barras, uso de linhas e setas, tags, caixas –, e menos texto. A segunda, Slide B, com mais elementos verbais/textuais.

Tais alternâncias de configurações entre as ADS foram importantes para a avaliação de atributos relativos à harmonia visual e/ou legibilidade; o uso de cores/paletas; escolha do melhor tipo de gráfico; quantidade de informações presentes nas apresentações, a partir de um escalonamento de 1 até 5 – sendo 1

12 Doravante tratados por sua nomenclatura técnica, apresentações digitais de slides (ADS).

13 Por meta prioritária entende-se o disposto na Lei Complementar nº 141, de 3 de setembro de 2009, a qual dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco, em seu artigo 19. Disponível em: https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=141&complemento=0&ano=2009&tipo=&url=. Acesso em: 13 fev. 2024.

indicando total ausência e 5 indicando um excesso; planejamento e configuração de dados e informações.

Consequentemente, acarretou em análises quanto a competências do design da informação relativas ao planejamento prévio de como dados e informações podem ser apresentados de maneira mais simples e objetiva, proporcionando uma melhor eficiência comunicacional, e garantido o atingimento de objetivos estratégicos da Secretaria, com economicidade e efiência da máquina pública, uma vez, dessa forma, auxiliam tomadas de decisão mais rápidas e assertivas, sem dubialidade no entendimento do que está sendo analisado pelo destinatário/público-alvo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

As ADS são artefatos multimídia – incluem vídeos, música, fotos, textos etc. – e multimodal – contêm informações apreendidas pela visão e pela audição –, o que "define que a apreensão total da informação pela audiência é resultante da junção do que é projetado visualmente com o que é explanado oralmente (Cadena; Coutinho, 2015). Contudo, no presente estudo, não foi avaliada a mensagem oral que acompanha as apresentações investigadas, uma vez que o foco investigativo está no papel de originador das mensagens visuais/informacionais por gestor.

Haja vista tratar-se de uma pesquisa no âmbito do design da informação, buscou-se focar na formatação das apresentações. Observou-se o modo de simbolização[14] – compreendendo os gráficos e tudo o que não for decididamente verbal ou pictórico – prevalecente; a presença de marcas/logotipos/tags. Quanto ao tipo de plano de fundo escolhido, na presente investigação este aspecto não foi levado em consideração haja vista estar atrelado ao modelo oficial de comunicação do governo do Estado e sua marca; ou seja, o modelo das ADS – seu layout – advém do meio organizacional, sendo imposto seu padrão.

O elemento verbal foi analisado pela quantidade de palavras; pela forma como o texto foi construído (frases completas e/ou palavras-chave) e organizado (parágrafos, tópicos, estruturas não lineares ou frases soltas).

Todos os respondentes afirmaram que a maneira como dados e informações são comunicados visualmente influenciam no processo de tomada de decisão. O entrevistado 1, por exemplo, opinou ter plena convicção dessa influência ao afirmar que "eu tenho plena convicção disso".

> Até pelo fato de, nesses instrumentos, fazerem os nossos olhos, chamarem a atenção dos nossos olhos. E essa é uma parte dessas apresentações que fazem com que a gente retenha a informação. **A gente consiga internalizar essa informação e fazer dela o uso que pode ser, sim, de ajudar no processo decisório** (Entrevistado 1, questão 4).

Quanto à percepção acerca da organização da informação e sua relação com o processo decisório, a entrevistada 2 opina que "a forma que a gente a apresenta, de forma que ela atinja o objetivo ao qual ela se propõe".

> Então, a gente tem um tipo de informação que é para uma tomada de decisão, ou tem um tipo de informação que a gente só precisa dar conhecimento. Então, por exemplo, dar conhecimento e tomar uma decisão tem uma equidistância aí para mim. Então, a gente tem que apresentar de formas diferentes, uma ferramenta diferente, para que ela seja mais resolutiva dentro do objetivo ao qual ela se propõe. **Então, acho que vai desde a gente organizar a informação, então, a gente estruturar, organizar, modelar, analisar e apresentar**. Então, acho que passa por esses três processos, organizar, estruturar, modelar, para a gente poder analisar, passar para o processo de análise, **até que ela fique realmente compreensível a quem se destina**. Então, acho que a gente é um pouco do tradutor do dado que a gente pega (Entrevistada 2).

"Eu acho que a leitura rápida da informação é mais palatável para quem está recebendo. Desde a governadora, o secretário, uma equipe técnica" (Entrevistada 2). Nesse mesmo viés, a entrevistada 3 vai mais além e opina:

14 Michael Twyman divide a linguagem gráfica de acordo com modos de simbolização da informação: o verbal- numérico, o pictórico e o esquemático. O modo pictórico é aquele que se dá por imagens e fotografias; o modo verbal-numérico se expressa nas palavras e números, e o modo esquemático se entende pela negação dos dois primeiros, ou seja, pode ser exemplificado por formas que não são imagens nem palavras, como linhas, setas etc. (Cadena; Coutinho, 2015).

> Acredito que sim, hoje mais ainda. Que a gente tá tão acostumado a ver, não tô dizendo na administração pública não, na vida, né? Que **as coisas hoje são muito rápidas, a informação é muito rápida**. A gente tá muito acostumado a não se aprofundar nas coisas, né? Olhar ali e querer entender ali no primeiro olhar, né? Então, acho que, com certeza, é muito importante (Entrevistada 3).

Ainda de acordo com a entrevistada 3, "tem que ter esse cuidado de apresentar de uma forma que o mais importante fique mais visível, né? Chama mais a atenção".

Quanto a aspectos de layout / design da informação, para a respondente 2:

> [...] **Acho que o layout conta muito, a depender de quem se destina, do público que vai consumir essa informação**. Então, acho que a nossa principal preocupação não é dar só informação bonita, organizada, mas ela pode ser apresentada de uma forma simples e atingir o mesmo resultado [...] (Entrevistada 2).

4.1 LIBERDADE DE PRODUÇÃO DAS APRESENTAÇÕES VISUAIS

Para responder ao objetivo específico desta seção – avaliar a percepção dos gestores governamentais atuantes no EGP quanto à liberdade em fazer suas apresentações visuais enquanto ferramental de apoio à tomada de decisão –, foram analisadas as entrevistas e as observações realizadas pela pesquisadora.

Sob essa perspectiva, de todos os respondentes, o entrevistado 4 opinou categoricamente não haver liberdade/ingerência quanto à produção das apresentações.

> Liberdade pra eu fazer? **Não. Tenho, não**. Não enxergo que tenho, não. Aqui, né? A gente faz um ou faz outro, porque a SEGES pediu, ou porque a Tereza (secretária executiva de gestão estratégica da Seplag) quis, ou porque o Secretário (secretário de planejamento, gestão e desenvolvimento regional de Pernambuco) quis, e aí fica aquela lá e vem. Aí **não tenho liberdade pra fazer uma apresentação e passar** (Entrevistado 4, questão 3).

Para o entrevistado 1, há margem para sugestões de mudança, sendo a liberdade de elaboração limitada.

> Bom, as apresentações, normalmente, já vêm com o layout, com o visual já definido e aprovado pelas instâncias superiores. Então, nesse aspecto, a gente tem pouca liberdade. Acredito que a gente possa sugerir, não foi o caso até agora, sobre o visual (Entrevistado 1, questão 3).

A respondente 2 também relata uma liberdade de elaboração limitada.

> Veja, liberdade, acho que a gente conquistou muito hoje na Seplag. Mas aí, a gente, enquanto instituição pública, ainda segue algumas limitações por padrões, padrões de comunicação do governo, os padrões que são oficiais do governo. Então, quando você pega um PPT, você tem elementos que precisa trabalhar, cores que você precisa trabalhar. Então, a gente é ainda modelado por essas estruturas de apresentação (Entrevistada 2, questão 3).

Nesse mesmo viés, opina a entrevistada 3 existir liberdade "... Pelo menos de propor apresentações".

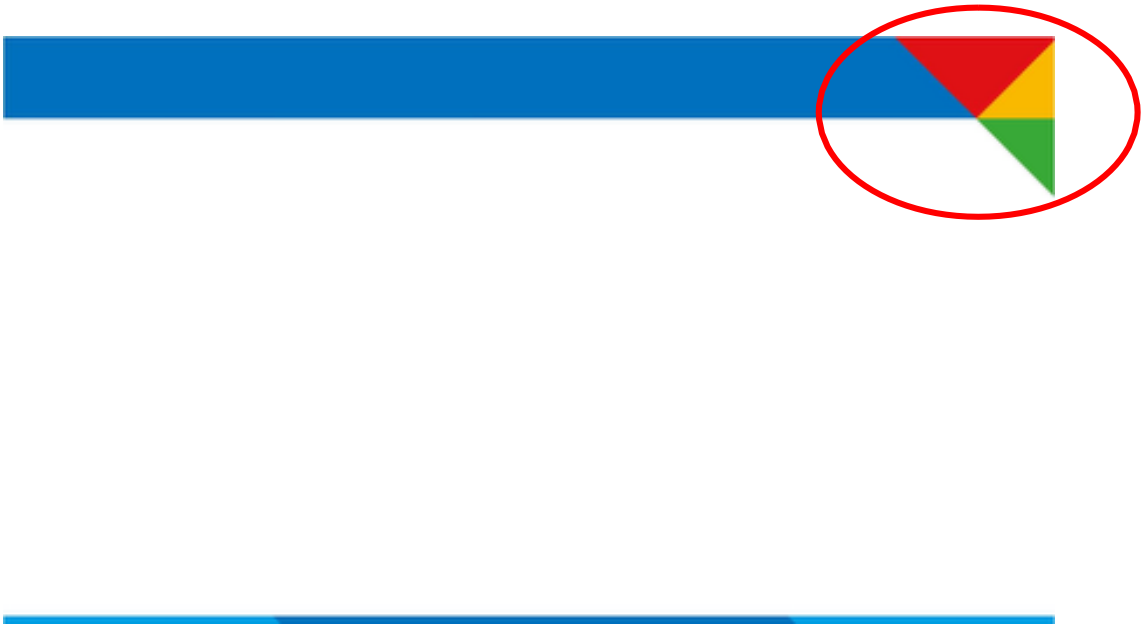
> Eu acho que temos hoje liberdade, né? Depois que a gente deixou o painel do controle de lado, que era já pré-formatado, né? A gente foi trabalhando muito com PowerPoint, que tem os seus problemas, mas a gente customizava, digamos assim, né? Então, acho que a gente tem liberdade, pelo menos de propor apresentações (Entrevistada 3, questão 3).

Sob a perspectiva do uso do padrão de cores e formato / layout oficial das comunicações do governo, observa o entrevistado 1:

> Então, com relação a esse slide, eu vou dizer o que eu gostei mais, sabe? **Esse cantinho aqui que representa as cores de Pernambuco, quando eu olhei a primeira vez me lembrou uma sombrinha de frevo, que é uma característica nossa,** é **a nossa identidade, enquanto cultura popular**, e ficou muito interessante. Então, isso já chega mexendo com o nosso sentimento de pernambucanidade, e fica agradável de ver. **A combinação de cores também ficou interessante, porque é um tom de azul que não é fechado, não é escuro, e também propicia o contraste das letras, principalmente esses que são um pouco mais escuros** (Entrevistado 1).

Nesse aspecto, observa-se o uso de cores que remete à bandeira de Pernambuco e alusão à sombrinha de frevo (figura 1).

Figura 1 – Plano de fundo apresentação



Fonte: Seplag (2022)

Mollerup (2011) defende que o preto é uma boa cor para o fundo dos slides porque destaca o conteúdo, sendo fácil de ser combinada com outras cores e disfarça as imperfeições da tela ou parede em que se está projetando. Porém, a cor branca como pano de fundo dá destaque ao que é apresentado. Nessa perspectiva, a entrevistada 2 corrobora que "quando eu ponho uma cor no gráfico, tudo que tem cor no fundo e algo que tem cor no fundo branco, ele chama mais atenção pra mim".

4.2 COMPETÊNCIAS DO DESIGN DA INFORMAÇÃO ENQUANTO DIFERENCIAL ESTRATÉGICO

Competências do design da informação lidam, primordialmente, com a representação visual da informação, ao transformar dados em informação relevante e simplificada. Isso é estratégico, pois "se vai direto ao ponto!".

Perpassa, por exemplo, pela análise dos elementos esquemáticos mais adequados ao tipo de público a qual a informação deve ser comunicada – se um gráfico de pizza ou de barras; observância das cores; tipografia e plano de fundo. Tem-se uma categorização, organização e estruturação da informação.

Nesse planejamento há o processo de definir o problema; quem será o público-alvo (partes interessadas envolvidas); definir a hierarquia da informação; o layout – estrutura / variável gráfica, ou seja, esse processo diz respeito ao tratamento da informação, com o intuito de torná-la apta para leitura e assimilação. É o estruturar da mensagem a ser comunicada, em que, no mínimo, um formato de apresentação não prejudique seu conteúdo (Tufte, 2003).

Planejamento da informação, com uso cuidadoso de textos, distraem menos o destinatário acerca do conteúdo informacional, proporcionando reuniões/tomadas de decisão mais assertivas, ágeis, maximizando tempo, e, consequentemente, recursos públicos. Revela melhor performance comunicacional e ajuda a garantir que a visualização de dados seja acessível.

Pouco, mas significativo; o texto tem várias funções na comunicação com dados, como: legendar, apresentar, explicar, reforçar, destacar, recomendar e contar uma história, contudo não é recomendado o uso de frases completas, extensas, que podem vir a distrair o público (Mollerup, 2011).

4.3 SUPORTE MATERIAL OFERECIDO PELA SEPLAG

Sob a ótica de suporte, enquanto equipamento, dois participantes responderam que o material ofertado atende às demandas/rotinas diárias.

> Bom, **a princípio eu tive uma certa dificuldade com relação à tecnologia**. **O meu computador era antigo, não tinha bateria**. Era um teclado diferente que eu tive que reaprender a ordem de alguns caracteres, como exclamação. Era um teclado não padrão. **Era muito lento, tinha inicialização muito demorada**. **De tanto insistir, eu consegui um outro equipamento que hoje atende plenamente para o que eu faço**. Consigo ter agilidade nas pesquisas, consigo mantê-lo ligado por um tempo interessante, um tempo suficiente para os deslocamentos e mesmo para acompanhamento das reuniões que a gente participa (Entrevistado 1, questão 2).

O entrevistado 1 comenta sobre as dificuldades inicias, mas, ao final, afirma que o suporte atende às suas expectativas: "Eu diria que ele atende para o momento, para a necessidade que eu tenho atual. Com relação a isso, esse equipamento novo me atende".

Para a entrevista 2, "Bem, tendo em vista o que a gente observa, já que a gente é Secretaria que se relaciona com os outros órgãos, acho que a Seplag nos dá um suporte básico, estruturado, muito bom". Para ela, o suporte também atende, porém, ela comenta sobre a necessidade do uso de licenças, a saber:

> **O que a gente falta um pouco, talvez, seja a necessidade de hoje que são licenças de ferramentas mais modernas para a gente trabalhar na gestão da informação**. Mas, com o que a gente tem hoje, realmente, a gente consegue fazer melhor do que os outros órgãos fazem, eu acredito (Entrevistada 2, questão 2).

A respondente 3 opinou acerca de suporte enquanto software estar ultrapassado: "Nossas máquinas estão um pouquinho ultrapassadas, né? E software a gente usa o que... Acho que os básicos do mercado, né? O pacote office, o Project".

Para o entrevistado 4, "A gente tem carência de ferramentas estratégicas aqui, mas o básico a gente tem. [...] O básico é bem fornecido, óbvio".

5. CONCLUSÃO

Este estudo buscou avaliar a percepção dos gestores governamentais atuantes no Escritório de Gerenciamento e Projetos de Infraestrutura (EGP) da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco (Seplag) quanto à contribuição do design da informação nas apresentações comparadas para tomadas de decisão mais eficientes, no contexto de gerenciamento de projetos no setor público.

No presente trabalho, apenas alguns aspectos dentro do amplo universo de possibilidades de estudo de apresentações visuais foram abordados. Longe da pretensão de esgotar o tema, objetivou-se mapear fatores para análise, visando alcançar uma melhor compreensão desse artefato visual enquanto ferramenta de apoio gerencial à tomada de decisão.

A pesquisa, à luz do design da informação no contexto de gerenciamento de projetos no setor público, buscou enquadrar a configuração da informação como parte estratégica do gerenciamento de projetos. Objetivou demonstrar que apresentações estruturadas com princípios do design da informação têm aderência ao campo das boas práticas em gestão de projetos, e na prestação de um serviço público mais eficiente, haja vista proporcionar contribuições à gestão pública identificando que a configuração visual da informação e a linguagem gráfica adotadas nos elementos da comunicação dos projetos são dispositivos importantes no esforço de torná-la mais eficiente.

Por meio dos resultados e análises da pesquisa, identificou-se que há reconhecimento por parte dos respondentes que ADS planejadas levando em consideração o design da informação são mais assertivas, e, consequentemente, obtém melhores performances quando da tomada de decisão, uma vez que a forma como dados e informações são comunicados influenciam no processo decisório.

Quanto à liberdade de produção das apresentações, a maioria dos respondentes opinou que não há, ficando claro que há uma obediência ao padrão oficial imposto pelo governo do Estado.

Em relação ao material oferecido pela Seplag, há consenso de que supre as necessidades laborais dos servidores, apesar de haver necessidade de melhoria de licenças/softwares modernos.

6. Referências

1. AROUCHA, B. Z. L. Design da informação. Curitiba: InterSaberes, 2021.
2. BARBOSA, F. J. M.; FRANCA, R. S; RODRIGUES, R. F.; PARREIRAS, F. S. Visualização da informação e métodos visuais como ferramentas estratégicas para o gerenciamento de projetos. Revista de Gestão e Projetos – GeP, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, p. 102-114, jan./abr., 2018.
3. BRESSER-PEREIRA, L. C. Instituições, bom Estado, e reforma da gestão pública. In: BIDERMAN, C. ARVATE, P. (Orgs.). Economia do setor público no Brasil. São Paulo: Campus Elsevier, 2004: 3-15.
4. BOLESINA, I.; LEMES, J. L. Visual law: um conceito emergente do encontro entre direito e design. Revista Thesis Juris – RTJ, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 155-171, jan./jun., 2022.
5. BONSIEPE, G. Retórica visual in design, cultura e sociedade. São Paulo: Blucher, 2011. Desing, cultura e sociedade. São Paulo: Blucher, 2011.
6. CADENA, R. A. Aperfeiçoando projeções – Experiências de formações em design de apresentações digitais de slides (ADS) com estudantes de licenciatura de Pernambuco. Dissertação (Mestrado em design) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.
7. CADENA, R.; COUTINHO, S. G. Investigando projeções: critérios para a análise de apresentações digitais de slides. In: Anais, 7th Information Design International Conference, n. 2, v. 2, 2015.
8. CALÔBA, G.; KLAES, M. Gerenciamento de projetos com PDCA: conceitos e técnicas para planejamento, monitoramento e avaliação do desempenho de projetos e portfólios. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.
9. CAMARGO, M. Gerenciamento de projetos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2018.
10. CARNEVALLI, S. Data storytelling: planejando e contando a história dos dados. Curitiba: CRV, 2020.
11. CHEFER, C.; CHEFER, A. A.; OLIVEIRA, A. L. (Re)Construindo as apresentações digitais de slides científicos: concepções de acadêmicos sobre um curso de extensão para a construção de slides shows. Revista Conexão ComCiência, Crateús, n. 2, v. 3, p. 1-17, 2023.
12. COELHO, A. Z.; HAGAN, A. P. U. Legal Design / Visual Law: comunicação entre o universo do direito e dos demais setores da sociedade [ebook]. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.
13. COELHO, L. A. L. (org.). Conceitos-chave em design. Rio de Janeiro: PUC-Rio; Novas Ideias, 2008.
14. COLLIS, J.; HUSSEY, R. Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
15. CRESWELL, J. W. Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.
16. CRUZ, E. P.; BARRETO, C. R.; FONTANILLAS, C. N. O processo decisório nas organizações. Curitiba: InterSaberes, 2014.
17. CUNHA, R. L. Michael Twyman e a análise da linguagem gráfica na análise da infografia jornalística. Trabalho monográfico (Graduação em desenho industrial) – Escola Superior de Desenho Industrial, Rio de Janeiro, 2009.
18. DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2008.
19. GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (orgs.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som. Petrópolis: Vozes, 2002.

20. FREITAS, R. F.; WAECHTER, H. N.; COUTINHO, S. G. Orientações propostas por não- designers para elaboração de materiais educativos impressos na área de saúde: compreensão do cenário. Revista Brasileira de Design da Informação, São Paulo, v. 20, n.1, p. 1-15. 2023.

21. GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002. Como fazer pesquisa qualitativa. 1. ed. Barueri: Atlas, 2021.

22. HORN, R. Information Design: Emergence of a new profession. In: JACOBSON, R. Information Design. Cambridge: MIT Press, 1999.

23. JORENTE, M. J. V.; NAKANO, N.; PADUA, M. C. A emergência do design da informação na contemporaneidade da ciência da informação. 2. Ed. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2020.

24. JUND, S. AFO, administração financeira e orçamentária: teoria e 750 questões. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

25. KNAFLIC, C. N. Storytelling com dados: um guia sobre visualização de dados para profissionais de negócios. Tradução João Tortello. Rio de Janeiro: Alta books, 2018.

26. MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2000. Metodologia do trabalho científico: projetos de pesquisa, pesquisa bibliográfica, teses de doutorado, dissertações de mestrado, trabalhos de conclusão de curso. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

27. MATIAS-PEREIRA, J. Manual de gestão pública contemporânea. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

28. MAXIMIANO, A. C. A. Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

29. MAXIMIANO, A. C. A.; VERONEZE, F. Gestão de projetos: preditiva, ágil e estratégica. 6. ed. Barueri: Atlas, 2022.

30. MELO, A. Escritórios de gestão de projetos no setor público à luz do paradigma da nova administração pública. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 4, n. 1, p. 05-28, jul. 2019.

31. MELO, T. M.; FUCIDJI, J. R. Racionalidade limitada e a tomada de decisão em sistemas complexos. Revista de Economia Política, v. 36, n. 3, p. 622-645, jul./set., 2016.

32. MERRIAM, S. B. Qualitative research: case study, applications in education. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.

33. MERRIAM, S. B.; TISDELL, E. J. Qualitative research: a guide to design and implementation. San Francisco: Jossey-Bass, 2016.

34. MINAYO, M. C. S. (org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 1 ed. São Paulo: Editora Vozes, 2011.

35. MOLLERUP, P. PowerNotes: slide presentations reconsidered. E-book. Melbourne: IIID – International Institute for Information Design, 2011.

36. MOORE, M. H. Criando valor público: gestão estratégica no governo. Brasília: ENAP, 2002.

37. MUNARI, B. Das coisas nascem coisas. São Paulo: Fontes, 2022. NORMAN, D. A. O design do dia a dia. Rio de Janeiro: Rocco, 2006.

38. OLIVEIRA, J. A. D. B.; JORENTE, M. J. V. Design da informação e sua relevância para a ciência da informação. Revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação, v. 24, n. 54, p. 25-37, jan./abr., 2019.

39. PATER, R. Políticas do design: um guia (não tão) global de comunicação. 2022.

40. PEREIRA, F. C. M.; SILVA, E. F. Criação do conhecimento organizacional baseada nos capacitadores de Von Krogh, Nonaka e Ichijo: estudo de caso. Perspectivas em Gestão & Conhecimento, João Pessoa, v. 8, n. 1, p. 20-43, jan./abr., 2018.

41. PERNAMBUCO. Assembleia Legislativa. Lei complementar nº. 141, de 3 de setembro de 2009. Dispõe sobre o modelo integrado de gestão do poder executivo do Estado de Pernambuco. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Recife, PE, 3 set. 2009. Disponível em: https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=2&numero=141&complemento=0&ano=2 009&tipo=&url=. Acesso em: 03 out. 2024.

42. PETTERSSON, R. Information design: na introduction. Amsterdam: John Benjamins Publishing Co, 2002.

43. PMI. Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos. Guia PMBOK. EUA: Project Management Institute, 2021.

44. PROVEST, F.; FAWCETT, T. Data Science para negócios. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

45. QUINTÃO, F. S.; TRISKA, R. Design de informação em interfaces digitais: origens, definições e fundamentos. Revista Brasileira de Design da Informação, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 105-118, 2013.

46. RICHARDSON, R. J. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

47. SIMON, H. A. Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations. 4th ed. New York: The Free Press, 1997.

48. SOUZA, G. O.; JORENTE, M. J. V. A importância da folksonomia e do design da informação para a competência em informação. Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação, São Paulo, v. 17, n. esp. V Seminário de Competências em Informação, p. 01-17, 2021.

49. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO (Seplag). Coleção cadernos de boas práticas de gestão. V. II. Monitoramento & Avaliação. Recife, 2014. Cartilha de introdução ao escritório de gerenciamento de projetos. Recife, 2018.

50. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. (Seplag). Relatório de ação de governo. PERNAMBUCO, 2024. Disponível em: https://www.seplag.pe.gov.br/relatorio-de-acao-de-governo. Acesso em: 03 out. 2024.

51. TUFTE, E. R. The cognitive style of PowerPoint: pitchin Out Corrupts Within. Connecticut: Graphics Press, 2003.

52. TWYMAN, M. L. A schema for study of graphic language. In: Paul A. Kolers, Merald E. Wrolstad & Herman Bouma (org.). Processing of visible language. Nova York & Londres: Plenum Press, v. 1: 117-150, 1979.

53. _____. Further thoughts on a schema for describing graphic language. Proceedings oh the 1st international conference on typography and visual communication: 329-350. Thessaloniki, Greece: University of Macedonia Press.

54. VARGAS, R. V. Análise de valor agregado em projetos. Rio de Janeiro: Brasport, 2002.

55. _____. Gerenciamento de Projetos: estabelecendo diferenciais competitivos. 6. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

56. _____. Gerenciamento de projetos: estabelecendo diferenciais competitivos. 8. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2016.

57. WILBUR, P.; BURKE, M. Information graphics: innovative solutions in contemporary design. London: Thames & Hudson, 1998.

58. YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

59. _____. Estudo de caso: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

60. _____. Estudo de caso: planejamento e métodos. Tradução Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Aurora, um modelo para gestão e visualização de dados de investimento público em mobilidade e rodovias

- **Hugo Augusto Vasconcelos Medeiros**
  SEPLAG-PE / UFPE, Brasil
  hugo.vasconcelos@seplag.pe.gov.br, hugo.medeiros@ufpe.br
- **André Leite Wanderley**
  SEPE-PE / UFPE, Brasil
  andre.leite@sepe.pe.gov.br, andre.wanderley@ufpe.br
- **Diogo de Carvalho Bezerra**
  SEMOBI-PE / UFPE, Brasil
  diogo.bezerra@semobi.pe.gov.br
- **Felipe Gustavo de Moraes Ferreira**
  SEPE-PE
  felipeferreira.govpe@gmail.com

Resumo

Este trabalho apresenta o modelo Aurora de gestão de dados de investimento público em mobilidade e rodovias em Pernambuco. O objetivo do modelo é garantir a apropriação mais precisa possível do valor do investimento, mantendo suas características de granularidade, geolocalização e alinhamento com a estrutura de planejamento, orçamento e gestão. Foram coletados dados de artigos científicos em diferentes bases a partir da utilização da ferramenta *Publish and Perish* para o *Google Scholar*; dos pacotes *aRxiv*, *easyPubMed* e *rcrossref*, disponíveis para o R; além da base scielo, usando script próprio de raspagem de dados. A busca foi feita com os termos "Gestão do Investimento Público" e "Análise de Custo-Benefício" (CBA) e "Inversões Públicas", em espanhol, português e inglês. Em adição, foram pesquisadas as legislações estaduais sobre o tema e os modelos de organismos internacionais, como Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Comissão Europeia (CE), e Fundo Monetário Interncional (FMI). Após a identificação dos arquivos de interesse, os respectivos pdfs foram baixados e sintetizados usando análise temática e mineração de texto, de modo a identificar os principais elementos da modelagem e visualização de dados de investimento público. Observamos que a literatura e os modelos disponíveis para modelagem e visualização de dados apresentam dificuldades para lidar com situações de alinhamento complexo, em que há, por exemplo, a ambiguidade na localização do investimento, nos seus indicadores de resultados, e/ou na estrutura orçamentária. Além disso, os modelos disponíveis normalmente estão focados em obras que geram despesas públicas, subestimando o investimento público quando há inversões, subsídios etc. Nesse sentido, o modelo de CBA da EU mostrou-se eficaz para apropriação do valor, inclusive, pormenorizado; enquanto o modelo "Mapa de Investimentos"

do BID mostrou-se eficaz para apresentar e visualizar os dados. Finalmente, foi construído um diagrama próprio de gestão e integração dos dados, de modo a ser visualizado por meio de um aplicativo específico, que, no momento, está em versão de mínimo produto viável (MVP). Espera-se que este artigo possa contribuir com a discussão sobre gestão do investimento público, notadamente promovendo a integração dos dados, a apropriação do valor investido, a localização dos investimentos, e o alinhamento com instrumentos de planejamento, orçamento e gestão por resultados.

Palavras-chave: modelagem de dados; visualização de dados; gestão do investimento público; análise temática; mineração de texto.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta a produção do modelo Aurora de gestão de dados de investimento público em mobilidade e rodovias, no contexto do Governo do Estado de Pernambuco.

Na legislação vigente no Estado de Pernambuco (2009, 2013a, 2013b, 2024), podemos dizer que o investimento público é definido como os projetos de capital, vinculados às metas estratégicas do governo, focados em gerar valor público. E a gestão, por sua vez, coaduna atividades, ferramentas e princípios que são aplicados durante o ciclo de planejamento, execução e acompanhamento dos investimentos públicos.

Essa definição dialoga com os conceitos disponíveis na literatura (Rajaram et al., 2010, 2014; Fundo Monetário Internacional, 2015, 2022; Chaponda et al., 2020; Kim et al, 2020), que entendem o investimento público como os ativos físicos de longo prazo que colaboram com o desenvolvimento humano e aceleram o crescimento econômico dos entes nacionais e subnacionais.

Esses investimentos operam articulando diferentes sistemas de estratégia, como o de planejamento, o de gestão e o de orçamento. De acordo com autores como Salamanca e González (1990), Bonari e Gasparin (2014), e Sanz Mulas (2015), a integração entre os sistemas de planejamento, orçamento e gestão não é simples, uma vez que cada um deles possui características distintas em relação a governança, regras de negócio, ponto de vista da informação, indicadores de acompanhamento e semântica do dado.

Isso, aliado à existência de silos de dados (Scott, Gong, 2021), dificulta que os governos concatenem e mantenham a coesão das informações que transitam entre os diferentes sistemas, especialmente no que se refere ao acompanhamento dos investimentos e inversões públicas.

Considerados esses condicionantes, atividades fundamentais para a gestão do investimento público, como definir portfólio e gerenciar projetos podem perder a conexão com outras como alocar recursos e administrar ativos públicos, ou monitorar e avaliar políticas públicas.

Em termos práticos, já que os sistemas de gestão, orçamento e planejamento operam em diferentes "linguagens", e a partir de diferentes silos de dados, com cada um olhando a partir de suas perspectivas, encontramos limitações para lidar com situações de alinhamento complexo, em que há, por exemplo, a ambiguidade na localização do investimento, nos seus indicadores de resultados, e/ou na estrutura orçamentária.

Portanto, regionalizar os investimentos, estimar seu impacto esperado sobre os indicadores de um território, ou mesmo apropriar o valor de um investimento, uma vez que, usualmente, são computados apenas os valores atrelados às despesas públicas, desconsiderando inversões com a disponibilização de terrenos ou a concessão de subsídios, por exemplo.

Nesse sentido, o modelo Aurora foi desenvolvido com o objetivo de garantir a apropriação mais correta possível dos dados do investimento, mantendo suas características de granularidade, geolocalização e alinhamento com a estrutura de planejamento, orçamento e gestão, sem perder de vista os esforços para que sejam representados e visualizados da forma mais correta possível.

Para isso, foi seguida a proposta de Revisão Sistemática de Literatura (RSL) de Okoli (2015), através da coleta de dados de artigos científicos em diferentes bases a partir da utilização da ferramenta *Publish and Perish* (Harzing, 2023), e dos pacotes *aRxiv* (Schubmehl, 2022), *easyPubMed* (Gao, 2023) e *rcrossref* (Chambers, 2022), disponíveis para o R, usando termos de busca como "Gestão do Investimento Público", "Análise de Custo-Benefício" (CBA) e "Inversões Públicas", em espanhol, português e inglês.

Em adição, foram pesquisados modelos de organismos internacionais, como Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Comissão Europeia (CE) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

Após a identificação dos arquivos de interesse, os respectivos arquivos pdfs foram baixados e sintetizados com ajuda de análise temática (Drummond, Costa, Gonçalves, 2024) e

mineração de texto (Gilardi & Wüest, 2020), de modo a identificar os principais elementos conectados à gestão de investimentos públicos, especialmente à modelagem, planificação, coleta e visualizado dos dados.

A partir desses documentos, foi possível definir um modelo de planificação e coleta dos dados, além da construção de um mínimo produto viável (MVP) de aplicação para visualização dos dados, que começou com os investimentos em infraestrutura, como rodovias, estações de ônibus e moradias, e já evoluiu para agregar dados de outras temáticas, como Educação, Saúde, Segurança e Sistema Prisional.

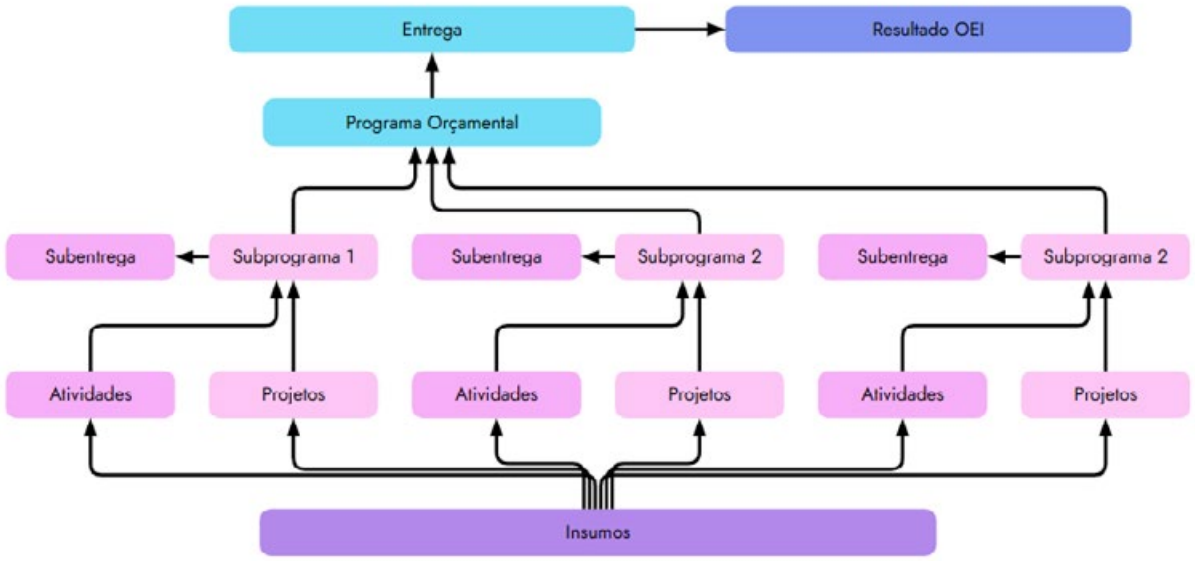
Com isso, esperamos contribuir para a melhoria dos estudos e práticas sobre investimentos públicos, de modo a garantir a melhor gestão dos recursos públicos, bem como o alcance de resultados, através da integração dos dados, da apropriação do valor investido, da localização dos investimentos, e do alinhamento com instrumentos de planejamento, orçamento e gestão por resultados.

2. OBJETIVOS

Para autores como Bonari e Gasparin (2014), e Sanz Mulas (2015), existe uma dificuldade inerente no alinhamento e na integração dos processos e dos dados dos subsistemas de Gestão, Orçamento e Planejamento (integração G-O-P), uma vez que eles trabalham com objetivos distintos e a partir de recortes informacionais diferentes.

Desse modo, não é trivial, por exemplo, conseguir apropriar os valores investidos em todos os projetos de um portfólio, ou relacionar créditos orçamentários a atividades finalísticas, ou estimar os resultados alcançados a partir de um investimento público – como se vê resumido na imagem a seguir.

Figura 1 – Relações entre os subsistemas de gestão, orçamento e planejamento.



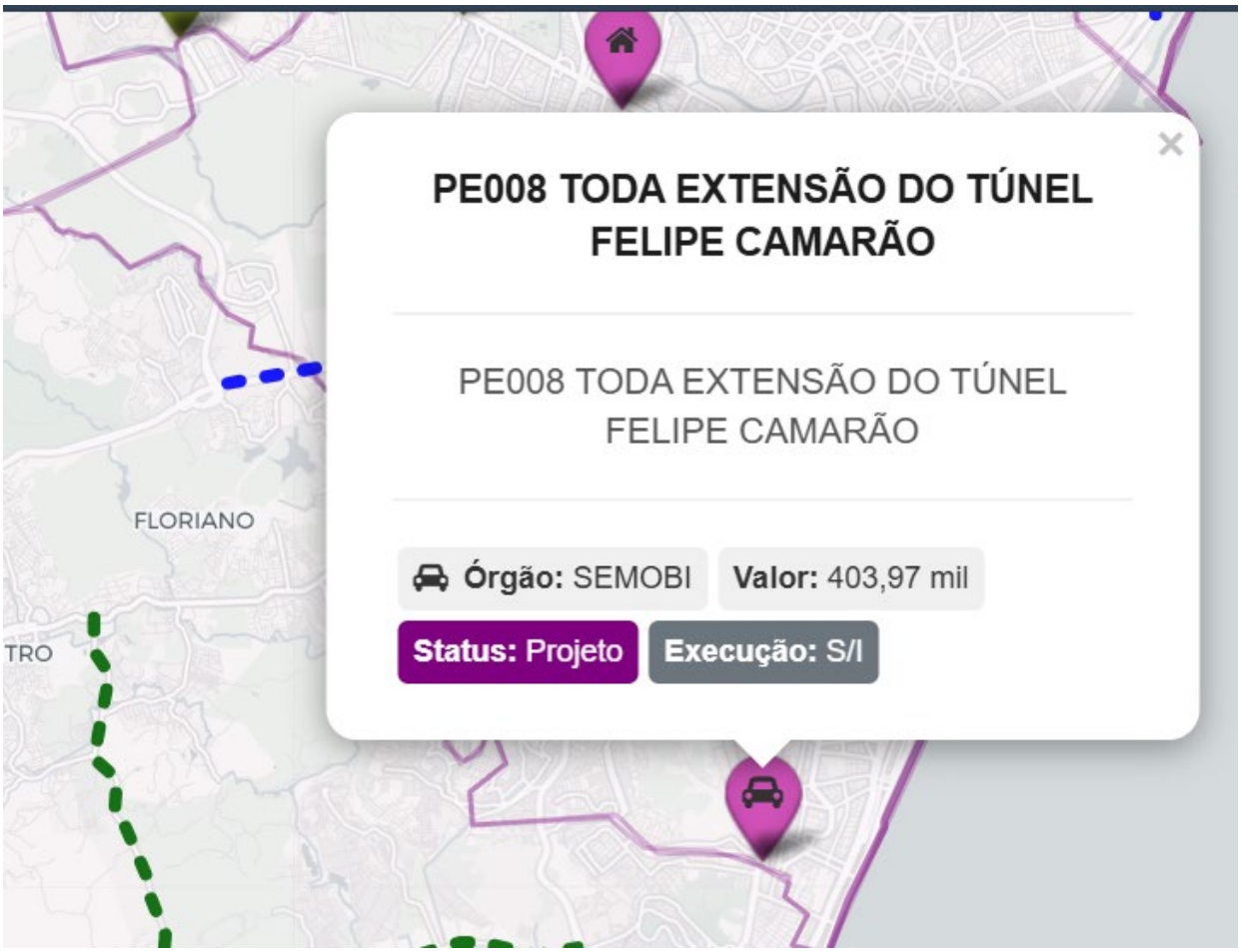
Fonte: Adaptado de Sanz Mulas (2015, p. 115, 120).

Evidentemente, existem situações mais simples de alinhamento (1:1), nas quais, pela forma como a relação se estabelece, a integração G-O-P é mais simples: o investimento está individualizado na estrutura orçamentária, produz uma unidade tangível e de localização única, de modo que a apropriação é direta, assim como é a referência de quanto e onde o resultado é gerado.

Um exemplo dessa situação é o investimento público "Túnel Felipe Camarão": uma vez que o

investimento individualizado em uma célula orçamentária e em coordenadas geográficas únicas e bem definidas, é possível construir a integração de forma mais simples.

Figura 2 – Exemplo de alinhamento simples (1:1), PE-008, Túnel Felipe Camarão.



Fonte: Medeiros, Wanderley, Bezerra, Ferreira, Amorim Filho, Nóbrega (2025).

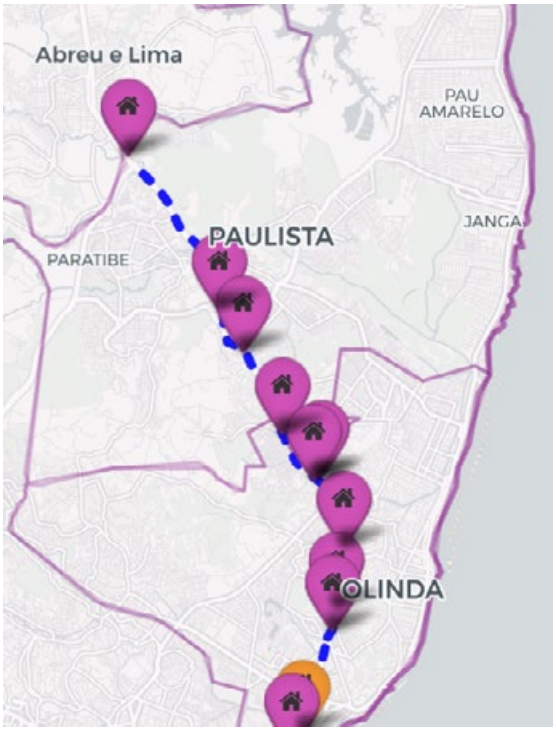
Contudo, uma das principais dificuldades para a gestão de dados de investimentos públicos está conectada a situações em que os alinhamentos não são simples (1:1), mas complexos, de modo que se tornam indiretas as referências, por exemplo, de valor, de regionalização e de resultado gerado.

Nesses casos, que vamos chamar de Investimentos n:m, existe ambiguidade na estrutura orçamentária, e/ou na referência das entregas geradas pelo investimento, de modo que o alinhamento é complexo, necessitando de ajustes.

Um exemplo possível é o investimento "Manutenção e Modernização da Infraestrutura de Transportes STPP/RMR (Reforma de 7 Estações de BRT)", que possui diversos entregáveis distintos localizados em regiões diferentes. Além disso, como o custo técnico é alocado em uma célula orçamentária, o custo da obra em outra, e, finalmente, o custo da equipagem em uma terceira, é necessário modelar a integração G-O-P.

Assim, faz-se necessário, do ponto de vista da gestão de dados de investimentos públicos, proceder coleta individualizada de cada entrega – no caso, cada estação. Então, como se vê no mapa abaixo, é necessário manter a referência maior da estratégia "Manutenção e Modernização da Infraestrutura de Transportes STPP/RMR (Reforma de 7 Estações de BRT)", bem como a administrativa, do bloco de licitação, mas garantir a coleta individualizada do dado para o entregável específico.

Figura 3 – Exemplo de alinhamento complexo (n:m) – Manutenção e Modernização da Infraestrutura de Transportes STPP/RMR (Reforma de 7 Estações de BRT).



Fonte: Medeiros et al (2025).

Outro ponto relevante para o caso é a diferença entre custo e valor. Em ambos os casos, o sistema de orçamento consegue responder, geralmente, o custo, pois este circula mais facilmente pela dinâmica da despesa pública. Contudo, como se sabe (Comissão Europeia, 2015), o valor do investimento não pode ser calculado apenas com o custo / a despesa: para uma estimativa mais precisa, é necessário levar em consideração o valor originado de inversões, como, por exemplo, a doação de um terreno para a construção do investimento.

Finalmente, temos de considerar a existência de silos de dados em Governo não apenas como um processo de controle e uma barreira organizacional, mas como um processo decorrente de regras de negócio próprias e da ausência de ferramentas de coordenação e integração (Scott, Gong, 2021).

Pensar dessa forma pode nos ajudar a construir boas ferramentas de coordenação para promover a integração dos dados a partir de uma estrutura planificada, que encontre um denominador comum para coletar e visualizar os dados de forma coesa, sem sacrificar suas especificidades.

Podemos concluir então que: por causa das dificuldades inerentes à integração G-O-P, especialmente no nível de dado, o qual, muitas vezes, se apresenta estruturado em silos, é importante desenvolver um modelo planificado de gestão de dados que permita a apropriação mais correta possível dos dados do investimento, mantendo suas características de granularidade, geolocalização e alinhamento com a estrutura de planejamento, orçamento e gestão, e garantindo uma coleta planificada (ponto 1) e uma visualização coerente das informações (ponto 2).

Uma vez estabelecido, esse modelo também pode contribuir com objetivos mais amplos da gestão pública, ajudando a melhorar as entregas para a população: 1) Facilitar o acesso a informações sobre investimentos públicos (Transparência); 2) Melhorar o planejamento e o acompanhamento da utilização dos recursos (Eficiência); e 3) Reduzir o tempo de entrega dos investimentos públicos (Eficácia).

3. METODOLOGIA

A metodologia aplicada no artigo foi a Revisão Sistemática de Literatura (RSL), com base em Okoli (2015). De acordo com essa referência, a RSL tem por características principais ser sistemática, explícita, abrangente e reprodutível. Nesse sentido, precisa ter um método com procedimentos explícitos que

permitam se aproximar dos materiais relevantes, de acordo com critérios bem definidos. Para isso, ainda segundo Okoli (2015), é ideal que a RSL siga oito (8) etapas: 1. Identificação do objetivo; 2. Planejamento do protocolo; 3. Seleção Prática; 4. Busca; 5. Extração; 6. Avaliação; 7. Síntese; 8. Revisão.

De modo a melhor explicitar a execução dos passos, apresentamos a seguir uma tabela-resumo:

Tabela 1 – Quadro metodológico.

Passo	Descritor
1. Identificação do objetivo	Identificar modelos e aplicações de gestão de dados de investimento público para construir um modelo próprio.
2. Planejamento do protocolo	Escolher palavras-chave e motores de busca; analisar os resumos, quando disponíveis; ler os textos completos dos resumos bem avaliados; ler os textos completos dos organismos internacionais escolhidos para levantamento de boas práticas.
3. Seleção Prática	Selecionar materiais com os termos a seguir no título: a) "Gestão do Investimento Público" OR "Análise de Custo-Benefício do Investimento Público" OR "Inversões Públicas" (pt); b) "Gestión de la inversión pública" OR "Análisis de costo-beneficio de la inversión pública" OR "Inversiones públicas" (es); c)"Public investment management" OR "Cost-benefit analysis of public investment" OR "Public investments" (en). Selecionar materiais de referência em "Gestão do Investimento Público" ou de "Análise de Custo-Benefício do Investimento Público" ou de "Inversões Públicas" do Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e União Europeia (UE).
4. Busca	Buscar os materiais com o Software *Publish or Perish* – PoP (Harzing, 2023), na base *Google Scholar;* Buscar materiais na base do scielo, a partir de script próximo de raspagem de dados; e Buscar materiais nas bases ArXiv, PubMed e Crossref, com os pacotes R: *aRxiv* (Schubmehl, 2022), *easyPubMed* (Gao, 2023) e *rcrossref* (Chambers, 2022).
5. Extração	Salvar os matérias em formato de dados tabulares com métricas sínteses; e Realizar download dos textos em formato .pdf.
6. Avaliação	Realizar avaliação qualitativa, com base em três perguntas-chave: 1. Material tem como foco a gestão do investimento público? 2. Material possui modelo planificado de gestão de dados de investimento público? 3. Material oferece alternativas para apresentar e visualizar os dados?
7. Síntese	Elaborar síntese qualitativa, com base em análise temática (Drummond, Costa, Gonçalves, 2024). Elaborar síntese quantitativa, com base em mineração de texto (Gilardi & Wüest, 2020), usando os pacotes do R: *tidytext* (Silge, Robinson, 2016), *tm* (Feinerer, Hornik, Meyer, 2008), *udpipe* (Wijffels, 2021). Construir quadro-resumo da avaliação, e visualização das informações extraídas.
8. Revisão	Escrever o artigo de RSL.

Fonte. Elaboração própria, com base em Okoli (2015).

Outra fonte relevante para o trabalho são os documentos legislativos que regulam a gestão dos investimentos públicos em Pernambuco: Lei Complementar nº 141/2009, Decreto nº 39.336/2013, Decreto nº 39.920/2013, e Decreto nº 56.726/2024 (Pernambuco, 2009, 2013a, 2013b, 2024).

Tanto os documentos legais quanto os materiais da RSL foram sintetizados usando análise-temática (Drummond, Costa, Gonçalves, 2024) orientada ao tema "dados" de modo a criar um quadro-resumo dos dispositivos que regulam a gestão dos investimentos

públicos no Estado, enfatizando os aspectos relacionados aos dados de investimentos públicos.

De modo a tornar a análise mais precisa, complementamos a perspectiva qualitativa da análise-temática com a metodologia do texto como dado e os processos de mineração de textos, que está assentada na transformação dos textos em dados tabulares para reduzir a complexidade dos textos e aplicar técnicas quantitativas (Gilardi & Wüest, 2020; Grimmer & Stewart, 2013; Linder et al., 2018; Moreira et al., 2022).

Assim, é possível analisar textos quantitativamente, seguindo um procedimento: 1) montar o corpus de documentos da temática escolhida; 2) padronizar as palavras dos textos em unidades comuns, transformando plurais em singulares, por exemplo; 3) remover *stopwords*, pontuação, números etc.; e, 4) por fim, transformar as palavras em números, usando técnicas como a matriz de termos de documentos (Gilardi & Wüest, 2020).

A combinação desses dois procedimentos no corpus de documentos legais e dos materiais da RSL permitem montar um quadro completo sobre as limitações e potencialidades da regulação atual e da literatura disponível.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. LEVANTAMENTO DA LEGISLAÇÃO DE PERNAMBUCO

O levantamento foi feito utilizando tanto uma sistematização qualitativa, com base em análise temática, quanto uma análise quantitativa, com base mineração de texto. O foco foi perceber quais as palavras mais frequentes, como elas se relacionam com outras palavras e seus trechos de enunciação, e perceber qual o foco de cada legislação. Apresentamos, inicialmente, um quadro-resumo.

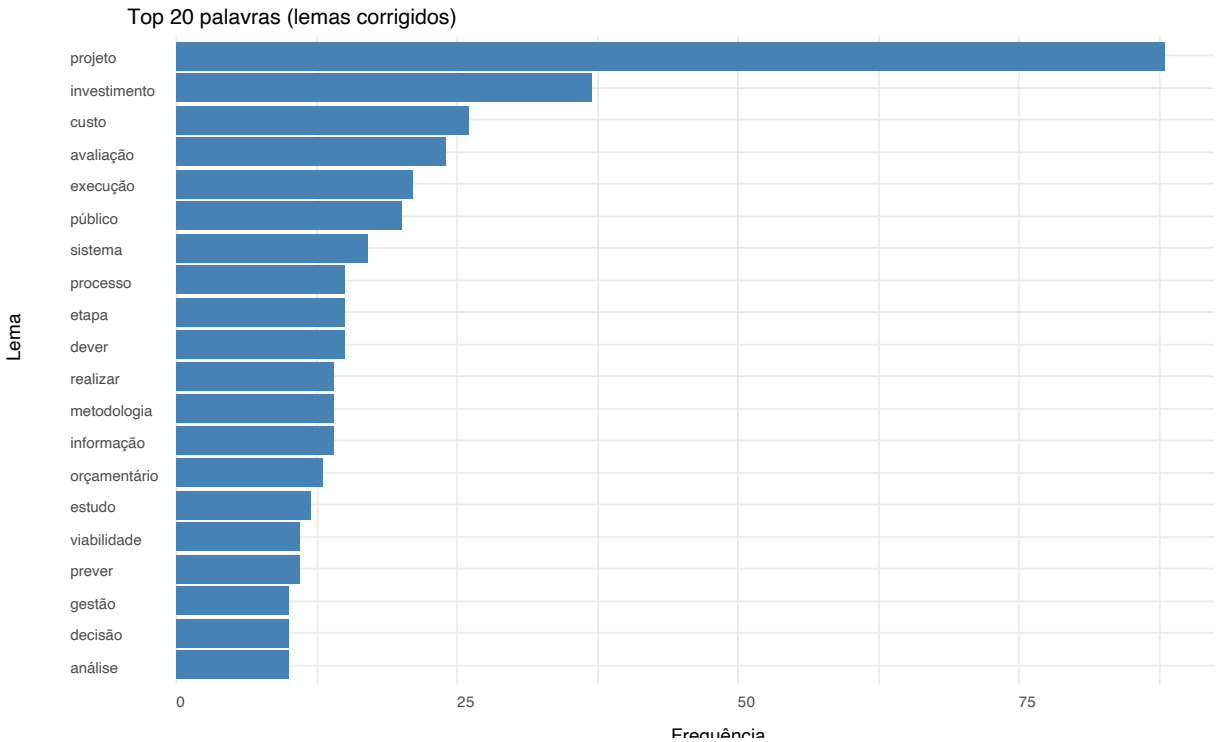
Tabela 2 – Análise Temática das Legislações sobre Investimento Público em Pernambuco.

Passo	Tema	Análise
Lei Complementar nº 141/2009	Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco	Descrição geral do modelo integrado e seus sistemas: Controle Social, Planejamento e Gestão, Gestão Administrativa, e Controle Interno. No Sistema de Planejamento e Gestão, prevê a estrutura de acompanhamento, incluindo a necessidade de criar um indicador do investimento. Não traz dispositivos sobre como será a gestão dos dados.
Decreto nº 39.336/2013	Valor Público, Gestão por Resultados, e Pactos de Resultados.	Descrição do Sistema de Gestão para Resultados. Traz uma referência geral aos investimentos públicos, sem detalhar seu funcionamento. Foca na gestão dos dados conectados aos resultados e medição do valor público.
Decreto nº 39.920/2013	Sistema de Previsão e Controle dos Custos dos Projetos de Investimento Públicos.	Primeira normativa que descreve a Gestão de Investimentos Públicos. Aborda uma sistemática detalhada da governança. Focado em aspectos orçamentários, compreende a gestão dos dados dentro do sistema fiscal do Estado.
Decreto nº 56.726/2024	Sistema de Gestão de Projetos de Investimento Público do Poder Executivo do Estado de Pernambuco.	Normativa mais recente e específica da Gestão do Investimento Público. Traz uma sistemática detalhada e focada no monitoramento e na avaliação dos projetos. Não aborda diretamente a gestão dos dados, mas detalha como será o banco dos projetos.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Pernambuco (2009, 2013a, 2013b, 2024).

Diante da análise qualitativa inicial, decidimos passar à análise quantitativa apenas da legislação específica, ou seja, do Decreto nº 39.920/2013 e do Decreto nº 56.726/2024, que nos rendeu a seguinte análise de frequência de termos.

Figura 4 – 20 palavras mais frequentes nos Decretos 39.920/2013 e 56.726/2024.



Fonte: Elaboração própria, a partir de Pernambuco (2013b, 2024).

A análise de frequência reafirma, de um ponto de vista quantitativo, que o foco das leis é a gestão dos projetos de investimento público, especialmente em relação ao seu custo (26 ocorrências) e sua execução (21 ocorrências), e na perspectiva da avaliação dos projetos (24 ocorrências).

Não foram encontradas, contudo, entradas frequentes sobre dados. Isso nos conduziu a uma análise mais detalhada sobre os trechos e ocorrências conjuntas do lema "dado", com controle, ou seja, comparação, com os trechos e as ocorrências conjuntas do lema "projeto":

Tabela 3 – Trechos e ocorrências conjuntas dos lemas "dado" e "projeto".

Lema	Trechos	Lemas que ocorrem junto
Dado	1 (um), no Art. 3º do Decreto nº 39.920/2013.	Como aparece em somente um trecho, nenhum outro lema teve ocorrências conjuntas relevantes.
Projeto	69 (sessenta e nove), em diversos trechos dos dois decretos.	• Investimento (32) • Avaliação (17) • Execução (16) • Etapa (12)

Fonte: Elaboração própria, a partir de Pernambuco (2013b, 2024).

Essa análise reforça que, embora a legislação seja abundante e detalhada, ela não detalha governança nem metodologia de gestão dos dados de investimento público, focando-se na gestão dos projetos de investimento, notadamente aspectos de acompanhamento e avaliação; sendo necessário, portanto, um modelo específico de gestão de dados de investimento público.

4.2. REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA

A busca foi feita usando os termos "Gestão do Investimento Público", "Análise de Custo-Benefício do Investimento Público" e "Inversões Públicas", em espanhol, inglês e português, nas bases de dados *Google Scholar*, com o software Publish or Perish (Harzing, 2023); arXiv, com pacote do R *aRxiv* (Schubmehl, 2022); *PubMed*, com o pacote do R *easyPubMed* (Gao,

2023); crossref, com o pacote *rcrossref* (Chambers, 2022); e scielo, com um script próprio.

Com a busca combinada, chegamos a um total de 207 entradas. Porém, as entradas possuíam duplicatas seja do ponto de vista formal, com materiais repetidos; ou semântico, com materiais diferentes, com semelhança de autoria e de ideias; ou eram de materiais não científicos, como cursos e apostilas.

Além de observar essas inadequações, foram aplicados os critérios de avaliação para reduzir o tamanho da amostra e deixá-la o mais significativa possível, dados os critérios escolhidos.

É importante dizer ainda que foram descartados trabalhos com focos na parte de planejamento, seleção de portfólio ou avaliação ex-ante, assim como foram removidos trabalhos que versavam sobre gerenciamento dos projetos em si, ou sobre avaliação ex-post.

Então, chegamos a um total de 25 trabalhos cujo foco central era a Gestão do Investimento Público. Desses trabalhos, 14 (56%), que reúnem 298 (70%) das citações, estão conectados a aplicações da metodologia Public Investment Management Assessment – PIMA.

Embora o PIMA só tenha sido surgido pela primeira vez com este nome em 2015 (FMI, 2015), e tornando-se um *handbook* apenas em 2022 (FMI, 2022), os materiais elaborados por Rajaram et al (2010, 2014), anteriores à definição formal, são amplamente citados como fundantes na área de Gestão de Investimentos públicos, servindo como uma das bases para a metodologia PIMA, por serem a primeira tentativa de uma metodologia unificada do Banco Mundial (FMI, 2015). Para facilitar a compreensão, apresentamos um resumo tabulado dos documentos, com destaque para os documentos oficiais do PIMA:

Tabela 4 – RSL com foco no PIMA.

Referência	Título	Q1	Q2	Q3	Citações	Ano
Rajaram et al. (2010)	A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management	Sim	Não	Não	123	2010
Rajaram et al. (2014)	The Power of Public Investment Management: Transforming Resources into Assets for Growth	Sim	Não	Não	134	2014
FMI (2015)	**Making Public Investment More Efficient**	**Sim**	**Não**	**Não**	**-**	**2015**
Fisher et al. (2016)	Liberia: Public Investment Management Assessment	Sim	Não	Não	0	2016
Taiclet et al. (2018)	Mali: Public Investment Management Assessment	Sim	Não	Não	0	2018
Allen et al. (2018)	Malawi: Public Investment Management Assessment	Sim	Não	Não	0	2018
Nguenang et al. (2019)	Guinea: Public Investment Management Assessment	Sim	Não	Não	0	2019
Pattanayak et al. (2019)	Philippines: Public Investment Management Assessment	Sim	Não	Não	0	2019
Imbert et al. (2020)	Belize: Public Investment Management Assessment	Sim	Não	Não	0	2020
Suc et al. (2020)	Gabon: Public Investment Management Assessment	Sim	Não	Não	0	2020
Chaponda et al. (2020)	The Public Investment Management Assessment Framework: An Overview	Sim	Não	Não	2	2020

Referência	Título	Q1	Q2	Q3	Citações	Ano
Kim et al. (2020)	Public Investment Management Reference Guide	Sim	Não	Não	36	2020
FMI (2022)	**PIMA Handbook: Public Investment Management Assessment**	**Sim**	**Não**	**Não**	**-**	**2022**
Tandberg et al. (2022)	Uganda: Public Investment Management Assessment	Sim	Não	Não	0	2022
Belu Manescu et al. (2022)	EU: Quality of Public Investment Management	Sim	Não	Não	3	2022
Gros et al. (2023)	Guatemala: Public Investment Management Assessment and Climate-PIMA	Sim	Não	Não	0	2023

Fonte: Elaboração própria, a partir das referências indicadas na tabela.

Assim, observamos que não somente o modelo PIMA é central para a temática, mas que ele vem sendo utilizado amplamente, desde o seu lançamento, para avaliar investimentos públicos em diferentes regiões.

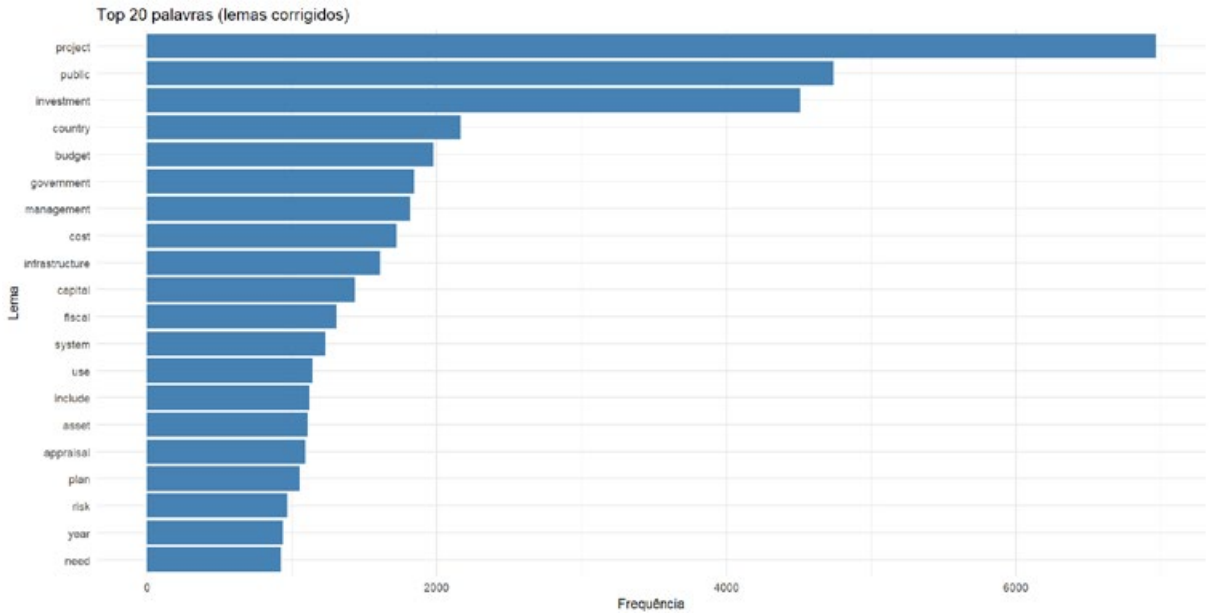
Bastante complexo e completo, o PIMA, como definido pelo próprio FMI (2015), é uma ferramenta de diagnóstico de Gestão de Investimentos Públicos que propõe: a) uma metodologia baseada em 15 instituições-chave que cobrem todo o ciclo do investimento público, como planejamento fiscal, avaliação de projetos, orçamento e execução; e b) um modelo de avaliação por 45 dimensões, que diferencia o desenho institucional da efetividade prática, permitindo diagnósticos comparáveis entre países e setores. O modelo pode ser resumindo na figura a seguir:

Figura 5 – Resumo da Metodologia PIMA.

Fonte: FMI, 2022, p. 6.

Contudo, de acordo com nossas perguntas avaliativas, o PIMA não oferece uma alternativa para a gestão dos dados de investimento **público**, uma vez que funciona mais como uma metodologia geral de diagnóstico e organização da gestão do investimento público. Isso é corroborado pela mineração dos textos dos documentos.

Figura 6 – 20 palavras mais frequentes nos documentos PIMA.



Fonte: Elaboração própria, a partir de Rajaram et al. (2010, 2014), FMI (2015, 2022), Chaponda et al. (2020), Kim et al (2020).

A análise quantitativa reforça que o modelo é voltado para a análise dos projetos, com foco em infraestrutura, e aspectos como custo, orçamento, fiscal, etc., a partir das dimensões de avaliação e apreciação. Além disso, o termo "dado" (data) não aparece entre as palavras mais frequentes. E, mais uma vez, usando projeto como controle, chegamos à seguinte tabela-resumo:

Tabela 5 – Trechos e ocorrências conjuntas para os lemas "dado" e "projeto", no material do modelo PIMA.

Lema	Trechos	Lemas que ocorrem junto
Dado	557	• Project (253) • Investiment (149) • System (109)
Projeto	5.219	• Investment (897) • Appraisal (795) • Cost (789)

Fonte: Elaboração própria, a partir de a partir de Rajaram et al. (2010, 2014), FMI (2015, 2022), Chaponda et al. (2020), Kim et al (2020).

Observamos que "projeto" é muito mais central que "dado". Além disso, os termos associados a "dado" são o próprio projeto, e investimento; enquanto, reforçando a análise temática, projeto está associado a avaliar e a custo. Assim, tanto a análise temática quanto a mineração de texto apontam para a necessidade de buscar outras fontes para modelar como os dados poderiam ser modelados, coletados e integrados.

Para isso, uma importante referência foi encontrada no guia de avaliação de custo-benefício da Comissão Europeia (2015). Desenvolvido para tentar responder a lacunas de modelos tradicionais de acompanhamento de investimentos públicos – como as que já abordamos neste artigo, a exemplo da dificuldade em conectar os valores dos investimentos às entregas ou resultados concretos dos projetos.

Como vimos, este é o caso de iniciativas complexas como as infraestruturas de transporte ou da educação, que costumam envolver múltiplas fontes de financiamento, desafios de implementação e uma estrutura complexa de dados.

O documento reforça a necessidade de desenvolver: a) ferramentas que alinhem recursos financeiros com estratégias de impacto público, especialmente em investimentos de impactos financeiros significativos, como aqueles acima de 50 milhões de euros; e

b) mecanismos padronizados de dados e de acompanhamento dos investimentos públicos, para melhorar sua eficácia e eficiência.

Porém, nem o modelo PIMA (FMI, 2015, 2022) nem o modelo de CBA da Comissão Europeia (2015) ofereciam uma alternativa a respeito de como apresentar os dados. Esse ponto era muito importante, em virtude dos objetivos do modelo, que eram promover eficiência, eficácia e transparência.

Seguindo nossa busca através de organismos internacionais, chegamos ao MapaInversiones do BID. Bastante voltado para promover a transparência e facilitar a compreensão dos investimentos públicos para a socidade, o MapaInversiones mostrava-se como uma alternativa interessante para a camada de visualização de dados do Aurora, especialmente por oferecer uma forma de exibição sintética por região, e analítica por entrega (Argetina, 2025; BID, 2025; Vieyra, 2021; Rossi, Vázquez e Vieyra, 2020; Lauletta et al., 2019). A seguir, apresentamos algumas telas do MapaInversiones do Paraguai:

Figura 7 – Indicadores – MapaInversiones Argentina.

Fonte: MapaInversiones (Argetina, 2025).

Figura 8 – Localização dos Investimentos – MapaInversiones Argentina.

Fonte: MapaInversiones (Argetina, 2025).

4.3. AURORA

Antes de apresentar e discutir os resultados do Aurora, vamos retomar alguns pontos importantes: 1) a análise da legislação demonstrou a existência de um sistema robusto de gestão do investimento público, dentro do sistema maior de Planejamento e Gestão; contudo, 2) esse sistema de governança não apresenta uma proposta de gestão planificada de dados de investimento público; 3) a literatura sobre o tema é dominada pelo modelo PIMA, que, na RSL executada, responde por 58% dos documentos e 70% das citações; 4) o PIMA se situa como um modelo unificado, centrado na medição, avaliação e maturação de modelos de gestão dos investimento p**úblico, de modo que não se detém nos aspectos de gestão dos dados; 5) embora não seja o foco do documento e da metodologia, encontramos um modelo inicial de** planificação dos dados no guia de CBA da Comissão Europeia (2015), atendendo assim à lacuna relativa ao que coletar; e 6) no modelo de MapaInversiones do BID (2025), foi possível obter uma alternativa de visualização, respondendo à segunda lacuna da gestão dos dados de investimento público, qual seja, como mostrar e traduzir os dados em informações.

O primeiro passo para o Aurora foi criar uma estrutura planificada, ou seja, mínima, com um denominador comum de coleta do dado das entregas dos diferentes investimentos públicos, fossem eles estações de BRT, rodovias ou aeródromos. Nesse ponto, bebemos bastante do modelo de CBA da Comissão Europeia (2015) que foi utilizado para apreciar diferentes projetos, no planejamento de 2014 a 2020. Um ponto importante aqui era apropriar bem o valor do investimento, de forma detalhada, nos diferentes segmentos de valor do investimento (projeto, obra...). Assim, chegamos a este modelo mínimo:

Figura 9 – Modelo planificado de dados de investimento público, com foco em valor do investimento.

Valor *Completo* do Investimento (R$)

Item	2024	2025	2026	2027-2029	2030	Total
Licença	6.980	0	0	0	0	6.980
Projeto	3.000	0	0	0	0	3.000
Supervisão	2.000	2.000	2.000	0	0	6.000
Terreno	1.485	0	0	0	0	1.485
Obras	15.000	25.000	10.000	0	0	50.000
Equipamentos	0	0	20.000	0	0	20.000
Máquinas	0	0	0	0	0	0
Mitigação Ambiental	0	0	15.000	0	0	15.000
Custo de Reposição	0	0	0	11.890	0	11.890
Valor Residual	0	0	0	0	−4.265	−4.265
Total Inicial	**28.465**	**27.000**	**47.000**	**0**	**0**	**102.465**
Total Geral do Investimento	**28.465**	**27.000**	**47.000**	**11.890**	**−4.265**	**110.090**

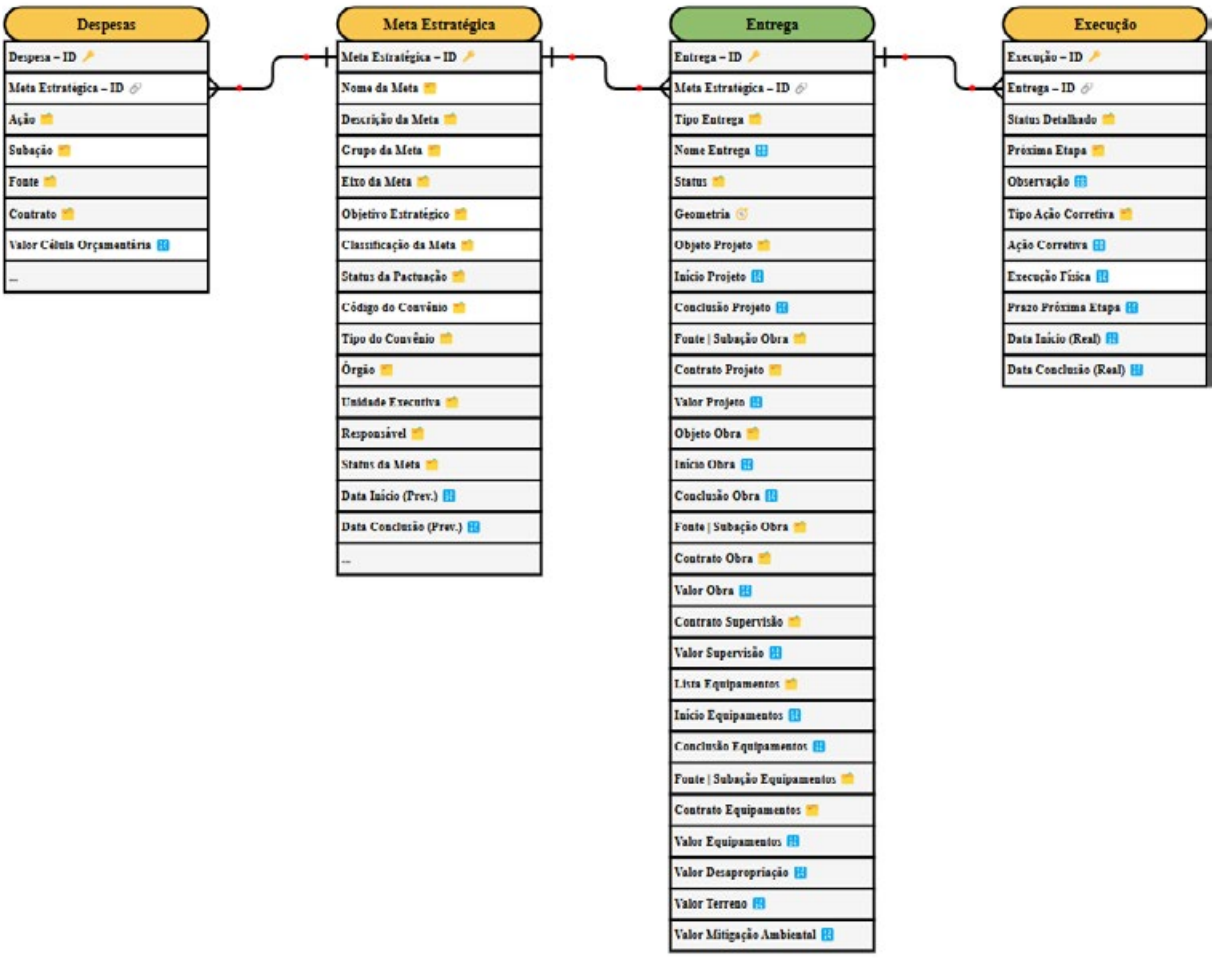
Fonte: Elaboração própria, com base em Comissão Europeia (2015).

A ideia é que, coletando o dado com essa granularidade e por entrega do investimento, poderíamos apropriar o seu valor de forma completa e detalhada, inclusive, prevendo seu custo de reposição ao longo do tempo, e a evolução de seu valor residual.

Para isso, um ponto importante é separar também os valores de obras dos de equipamento e de terreno, por exemplo. Isso porque alguns investimentos são feitos com inversões (grupo de despesa 5 ou mesmo fora da estrutura orçamentária) ou com compra de equipamentos (grupo de despesa 4), mas, de uma forma ou de outra, contribuem para aumentar o capital do/no Estado.

Após a criação do modelo planificado de dados com foco em valor, foi preciso pensar em como o dado seria coletado, de modo a integrar as entregas com as metas estratégicas e a estrutura orçamentária – promovendo a integração G-O-P. Isso nos levou ao modelo abaixo, que congrega dados dos diferentes sistemas, e separa as dimensões lentas (tabela entrega) das dimensões rápidas (tabela execução).

Figura 10 – Modelo planificado de dados de gestão-orçamento-planejamento, com foco nas entregas dos investimentos públicos.



Fonte: Elaboração própria.

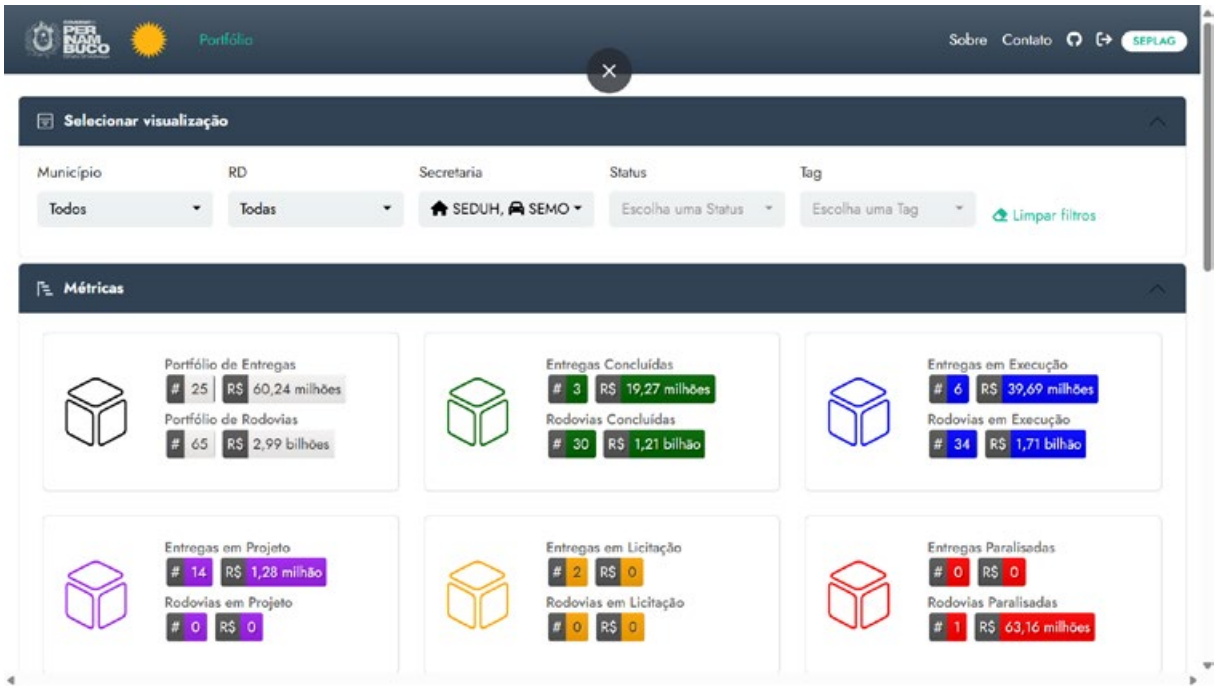
Esse modelo permite então coletar e integrar dados de diferentes tipos de investimentos públicos (educação, saúde, mobilidade, infraestrutura...), de modo a apropriar o valor investido e sua localização, sem sacrificar sua conexão com o planejamento e o orçamento – que pode ser acessado tanto pela estrutura de planejamento, através da meta estratégica, quanto individualmente, através das referências das células orçamentárias (fonte | subação) **e até administrativas (contrato)**, de cada segmento de investimento[1].

Para testar a coleta e entrada dos dados, foi construída uma planilha com todo o portfólio de metas estratégicas e suas respectivas entregas. A planilha foi enviada para os pontos focais dos órgãos envolvidos na primeira rodada de coleta, que preencheram os dados correspondentes, permitindo testar a ferramenta de visualização.

Chamada originalmente de Aurora, como símbolo de iluminação, algo que traz luz e revela diferentes formas e cores, o aplicativo terminou dando nome a todo o projeto. Desenvolvido em R, usando o paradigma shiny, a aplicação agrega os dados da planilha em um painel dinâmico, com diferentes seletores, visualização de métricas de interesse por status da entrega, visualização detalhada das entregas e agregada por área de interesse (no caso, município), e microdados numa formatação mais agradável visualmente. A seguir, apresentamos telas do aplicativo em produção, enfatizando esses elementos.

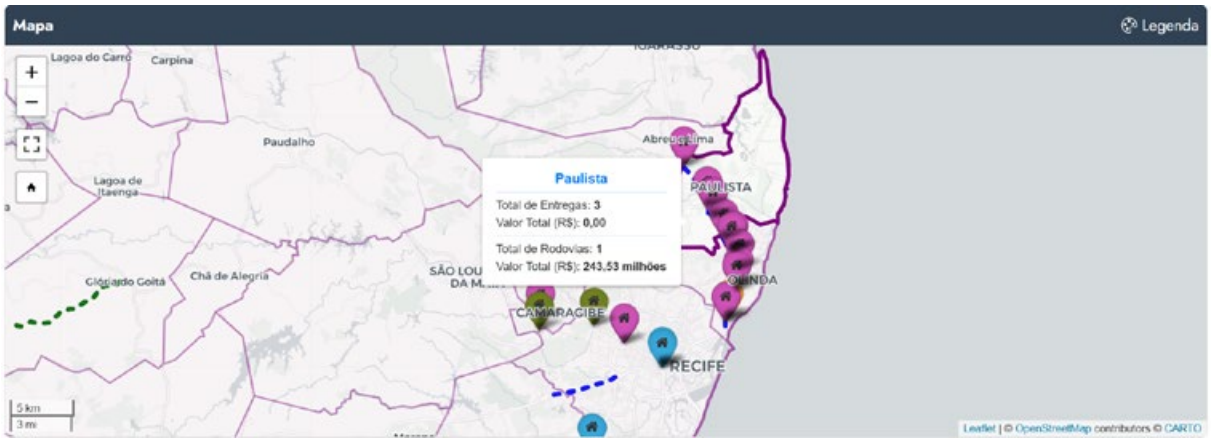
1 Para simplificar a coleta, que já contava com muitas chaves e segmentos de informação, preferimos remover a parte de reposição e valor residual.

Figura 11 – Tela 1 do Aurora — Barra de navegação, seletores e métricas resumo por status.



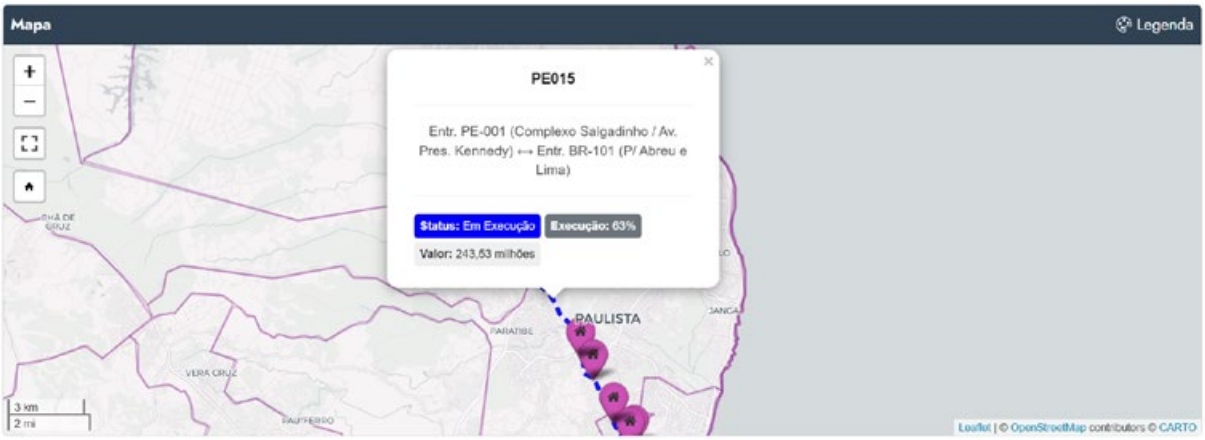
Fonte: Medeiros et al (2025).

Figura 12 – Tela 2 do Aurora — Mapa com dados agregados por município.



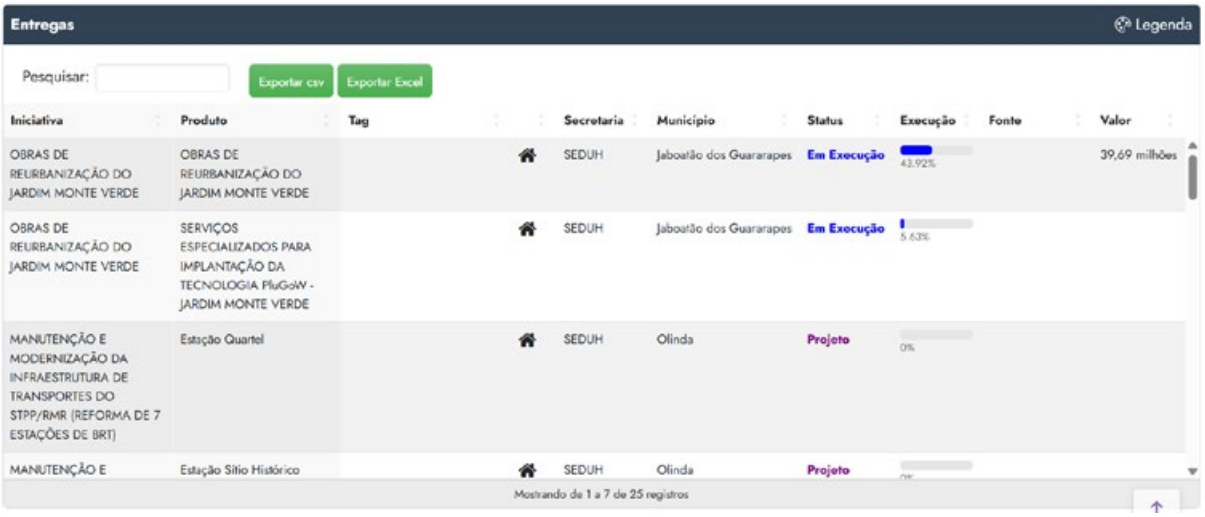
Fonte: Medeiros et al (2025).

Figura 13 – Tela 3 do Aurora – Mapa com dados detalhados por entrega.



Fonte: Medeiros et al (2025).

Figura 14 – Tela 4 do Aurora – Tabela com microdados detalhados da entrega.



Fonte: Medeiros et al (2025).

As telas demonstram que o modelo de dados funciona na prática, permitindo chegar até a fase da visualização dos dados de forma integrada e dinâmica, usando diferentes seletores. Além de facilitar a tomada de decisão e o acompanhamento das entregas, permite a análise integrada dos impactos regionais, com uma melhor compreensão das relações e dependências entre as metas, como no caso da figura 13, em que fica facilitada a visualização das interações entre a entrega da rodovia PE-015 e as estações de BRT.

5. CONCLUSÃO

Espera-se que este artigo possa contribuir com a discussão sobre gestão do investimento público, notadamente promovendo a integração dos dados, a apropriação do valor investido, a localização dos investimentos, e o alinhamento com instrumentos de planejamento, orçamento e gestão por resultados.

Uma das principais limitações do modelo hoje é que, uma vez que ainda está em fase de testes e amadurecimento, inclusive com coleta manual através de planilha eletrônica, ainda é necessário evoluir em relação a regras de negócio, especialmente no tocante ao que constitui uma entrega, e em como estimar os valores que não estão associados a despesas públicas.

O desenvolvimento de um sistema de informação dedicado à coleta de dados contribuiria significativamente para a continuidade do projeto, ao assegurar maior robustez na aplicação das regras de negócio, integridade da informação e segurança.

Também é necessário ainda o aprimoramento da coleta e visualização de dados que são conectados

a entregas repetidas. Um exemplo é o caso do Programar Morar Bem – Entrada Garantida, que repete a mesma entrega, subsídio à moradia, diversas vezes, para diferentes pessoas.

No momento, esse tipo de investimento público não está representado e, possivelmente, esse tipo de entrega será colocado apenas de forma agregada, por município, tendo em vista tanto a planificação do dado, quanto a garantia dos aspectos de proteção a dados pessoais.

Um caminho possível, que dialoga com a fase 15 do PIMA, é a concentração das entregas nos ativos da infraestrutura pública (*public assets*). Essa análise, mais próxima de como a entrega e o investimento são percebidos pela população e geridos no dia-a-dia, facilitaria a agregação dos dados, e a análise do que cada ativos da infraestrutura pública vai receber, como por exemplo, quais os entregáveis que uma escola vai receber a partir do investimento púbico.

Outro ponto relevante é evoluir a dimensão da governança, atualizando a legislação para refletir essa nova tecnologia, bem como prepara-la para ser utilizada também com a finalidade de transparência, como preconiza o modelo de Mapa de Investimentos Públicos do BID. Com o fortalecimento da governança e o alcance da etapa de controle social, a ferramenta tende a se desenvolver bastante em termos de sustentabilidade e impacto.

Contudo, mesmo no nível atual, acreditamos que a utilização do Aurora pode representar um marco para a gestão de investimentos públicos em Pernambuco, aumentando a transparência, eficiência e responsabilidade para o uso de recursos, por meio da integração de boas práticas com a perspectiva local, e da adoção de tecnologias avançadas de governança de dados.

6. Referências

1. Allen, Richard; Boukezia, Racheeda; Murara, Lewis; Smith, Graham; Tripathi, Amitabh. Malawi: Public Investment Management Assessment. Washington, DC: International Monetary Fund, 2018. (Technical Assistance Report). Disponível em: https://www.psip.malawi.gov.mw/reports/docs/PIMA.pdf. Acesso em: 12 abr. 2025.
2. Argentina. Ministerio de Obras Públicas. MapaInversiones – Argentina: visualizador de projetos de investimento público. Disponível em: https://mapainversiones.obraspublicas.gob.ar/#/proyectos. Acesso em: 12 abr. 2025.
3. Belu Manescu, Cristina; Fischer, Christoph; Gavin, Eleanor. New evidence on the quality of public investment management in the EU. Luxembourg: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2023. Disponível em: https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2023/01/New-Evidence-on--the-Quality-of-Public-Investment-Management-in-the-EU.pdf. Acesso em: 12 abr. 2025.
4. Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. MapaInversiones: modernização do Estado e transparência do investimento público. Disponível em: https://www.iadb.org/pt-br/quem-somos/topicos/modernization-state/mapainversiones. Acesso em: 12 abr. 2025.
5. Bonari, Damián; Gasparin, José. La vinculación entre la planificación y el presupuesto: recomendaciones para su implementación. Buenos Aires: CIPPEC, 2014. (Documento de Trabajo, n. 119). Disponível em: https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1348.pdf. Acesso em: 12 abr. 2025.
6. Chaponda, Thokozile; Matsumoto, Chikako; Murara, Leonard Kagabo. The public investment management assessment framework: An overview. In: Fundo Monetário Internacional. Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment. Washington, DC: International Monetary Fund, 2020. cap. 5. Disponível em: https://www.elibrary.imf.org/abstract/book/9781513511818/ch005.xml. Acesso em: 12 abr. 2025.

7. Chambers, Matthew C. et al. rcrossref: Client for Various 'CrossRef' 'APIs' [Pacote R]. Versão 1.3.0. 2022. Disponível em: https://CRAN.R-project.org/package=rcrossref. Acesso em: 7 abr. 2025.

8. Comissão Europeia. Guide to cost-benefit analysis of investment projects – Economic appraisal tool for cohesion policy 2014-2020. Publications Office, 2015.

9. Drummond, Daniela; Costa, Paulo Roberto Neves; Gonçalves, Júlia. Análise Temática em Ciência Política. In: Sampaio, Rafael Cardoso; de Paula, Carolina. Manual de introdução

10. às técnicas de pesquisa qualitativa em Ciência Política. Brasília: Enap, 2024.

11. Feinerer, Ingo; Hornik, Kurt; Meyer, David. Text Mining Infrastructure in R. Journal of Statistical Software, v. 25, n. 5, p. 1–54, 2008. Disponível em: https://www.jstatsoft.org/article/view/v025i05. Acesso em: 13 abr. 2025.

12. Fisher, Lesley; RIAL, Isabel; GENTRY, David; AZIZ, Imran; Du Preez, Willie. Liberia: Public Investment Management Assessment – Technical Assistance Report. Washington, DC: International Monetary Fund, 2016. (IMF Country Report No. 16/352).

13. Fundo Monetário Internacional – FMI. Making Public Investment More Efficient. Washington, DC: IMF, 2015. (IMF Policy Paper). Disponível em: https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Making-Public-Investment-More-Efficient-42940. Acesso em: 12 abr. 2025.

14. Fundo Monetário Internacional – FMI. PIMA Handbook: Public Investment Management Assessment. 1st edition. Washington, DC: International Monetary Fund, 2022.

15. Gao, Xiang. easyPubMed: Search and Retrieve Scientific Publication Records from PubMed [Pacote R]. Versão 2.13. 2023. Disponível em: https://CRAN.R-project.org/package=easyPubMed. Acesso em: 7 abr. 2025.

16. Gilardi, Fabrizio; Wüest, Bruno. Using text-as-data methods in comparative policy analysis. In: PETERS, G.; FONTAINE, G. (org.). Handbook of research methods and applications in comparative policy analysis. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020. p. 203–217.

17. Grimmer, Justin; Stewart, Brandon M. Text as data: the promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts. Political Analysis, New York, v. 21, n. 3, p. 267–297, 2013.

18. Gros, Jean-Baptiste; Hémous, Christophe; Gallardo, Noel; Cubillo, Martha; Aldunate, Eduardo. Guatemala: Public Investment Management Assessment – PIMA and Climate-PIMA (C-PIMA) – Technical Assistance Report. Washington, DC: International Monetary Fund, 2023. (IMF Technical Assistance Report No. 24/21).

19. Imbert, Bruno; Helis, Jean-Luc; Hooley, John; Ainsley, Arnold; Tandberg, Eivind; Queiroz, João Guilherme de; Guzmán Abastoflor, Pablo Andrés. Belize: Public Investment Management Assessment – Technical Assistance Report. Washington, DC: International Monetary Fund, 2020. (IMF Country Report No. 20/221).

20. Harzing, Anne-Wil. Publish or Perish [Software]. Versão 8. Harzing.com, 2023. Disponível em: https://harzing.com/resources/publish-or-perish. Acesso em: 7 abr. 2025.

21. Kim, Joon-Ho; Fallow, Jørn Arild; Groom, Steven. Public Investment Management Reference Guide. Washington, DC: World Bank, [s.d.]. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org. Acesso em: 12 abr. 2025.

22. Lauletta, Maximiliano; Rossi, Martín; Vieyra, Juan Cruz; Arisi, Diego. Monitoreando la inversión pública: el impacto de MapaRegalías en Colombia. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, División de Innovación para Servir al Ciudadano, 2019. (Documento de trabajo del BID, n. 1059). Disponível em: https://www.iadb.org/es/publicaciones/monitoreando-la-inversion-publica-el-impacto-de-maparegalias-en-colombia. Acesso em: 7 abr. 2025.

23. Linder, Fridolin; Desmarais, Bruce; Burgess, Matthew; Giraudy, Eugenia. Text as policy: measuring policy similarity through bill text reuse. Policy Studies, v. 48, n. 2, p. 546–574, 2018.

24. Medeiros, Hugo; Wanderley, André Leite; Bezerra, Diogo de Carvalho; Ferreira, Felipe Gustavo de Moraes; Amorim Filho, Carlos Alberto Gomes de; Nóbrega, Rafael Zimmerle da. Aurora: aplicativo Shiny para visualização de dados de investimento público em Pernambuco. Recife, 2024. Software. Disponível em: https://github.com/StrategicProjects/aurora. Acesso em: 13 abr. 2025.

25. Moreira, Davi; Pires, Antonio; Medeiros, Marcelo de Almeida. Do 'texto como texto' ao 'texto como dado': o potencial das pesquisas em relações internacionais. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 30, n. 1, p. 1–29, 2022.

26. Nguenang, Jean Pierre; Tapsoba, René; Roumégas, Pierre; Tommasi, Daniel. Guinea: Public Investment Management Assessment – Technical Assistance Report. Washington, DC: International Monetary Fund, 2019. (IMF Country Report No. 19/82).

27. Okoli, Chitu. A guide to conducting a standalone systematic literature review. Communications of the Association for Information Systems, v. 37, p. 879–910, nov. 2015. Disponível em: https://doi.org/10.17705/1CAIS.03743. Acesso em: 7 abr. 2025.

28. Pattanayak, Sailendra; Monteiro, Rui; VU, Ha; Emery, Dick; Du Preez, Willie. Philippines: Public Investment Management Assessment – Technical Assistance Report. Washington, DC: International Monetary Fund, 2019. (IMF Country Report No. 19/137).

29. Pernambuco. Lei Complementar nº 141, de 3 de setembro de 2009. Institui o Sistema Estadual de Planejamento e Orçamento e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, 4 set. 2009.

30. Pernambuco. Decreto nº 39.336, de 31 de maio de 2013. Regulamenta a Lei Complementar nº 141/2009, que trata do Sistema Estadual de Planejamento e Orçamento. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, 1 jun. 2013.

31. Pernambuco. Decreto nº 39.920, de 30 de outubro de 2013. Dispõe sobre a execução orçamentária e financeira no âmbito da administração pública estadual. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, 31 out. 2013.

32. Pernambuco. Decreto nº 56.726, de 8 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre diretrizes para planejamento e monitoramento de investimentos públicos no Estado de Pernambuco. Diário Oficial do Estado de Pernambuco, Poder Executivo, Recife, 9 fev. 2024.

33. Rajaram, Anand; Kaiser, Kai; Le, Tuan Minh; Kim, Jay-Hyung; Frank, Jonas. The power of public investment management: transforming resources into assets for growth. Washington, DC: World Bank Publications, 2014.

34. Rajaram, Anand; Le, Tuan Minh; Biletska, Nataliya; Brumby, Jim. A diagnostic framework for assessing public investment management. Washington, DC: World Bank, 2010. (Policy Research Working Paper, n. 5397).

35. Rossi, Martín; Vázquez, Antonia; Vieyra, Juan Cruz. Divulgación de información y desempeño de la inversión pública: El caso de Costa Rica. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Sector de Instituciones para el Desarrollo, División de Innovación para Servir al Ciudadano, ago. 2020. (Documento para Discusión, n. IDB-DP-795). Disponível em: https://publications.iadb.org/en/divulgacion-de-informacion-y-desempeno-de-la-inversion-publica-el-caso-de-costa-rica. Acesso em: 7 abr. 2025.

36. Salamanca, Fernando; González, Juan Carlos. Diseño, seguimiento y evaluación de intervenciones sociales. Santiago: CEPAL/CELADE, 1990. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6359. Acesso em: 13 abr. 2025.

37. Sanz Mulas, Andrés. Vinculación plan presupuesto en América Latina. Brasília: CEPAL; IPEA, 2015. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, n. 57).

38. Schubmhel, Paul. aRxiv: Interface to the arXiv API [Pacote R]. Versão 0.5.4. 2022. Disponível em: https://CRAN.R-project.org/package=aRxiv. Acesso em: 7 abr. 2025.

39. Scott, Ian; Gong, Ting. Coordinating government silos: challenges and opportunities. Global Public Policy and Governance, Singapore, v. 1, n. 1, p. 20–38, 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/349430394_Coordinating_government_silos_challenges_and_opportunities. Acesso em: 7 abr. 2025.

40. Silge, Julia; Robinson, David. tidytext: Text Mining and Analysis Using Tidy Data Principles in R. Journal of Open Source Software, v. 1, n. 3, p. 37, 2016. Disponível em: https://joss.theoj.org/papers/10.21105/joss.00037. Acesso em: 13 abr. 2025.

41. Suc, Gwénaëlle; IMBERT, Bruno; Raoilisoa, Onintsoa; Roumégas, Pierre; Touré, Abdoulaye. Gabon: Public Investment Management Assessment – Technical Assistance Report. Washington, DC: International Monetary Fund, 2020. (IMF Country Report No. 20/188).

42. Tandberg, Eivind; Aziz, Imran; Aldunate, Eduardo; Flynn, Suzanne; Du Preez, Willie. Uganda: Public Investment Management Assessment – Technical Assistance Report. Washington, DC: International Monetary Fund, 2022. (IMF Country Report No. 22/350).

43. Taiclet, Benoît; Suc, Gwénaëlle; Botton, Nicolas; Mroczka, Fabienne; Raoilisoa, Onintsoa. Mali: Public Investment Management Assessment – Technical Assistance Report. Washington, DC: International Monetary Fund, 2018. (IMF Country Report No. 18/114).

44. Vieyra, Juan Cruz. MapaInversiones: apalancando tecnologías digitales para aumentar la transparencia y la participación ciudadana. Gobernarte, 5 nov. 2021. Disponível em: https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/mapainversiones-apalancando-tecnologias-digitales-para-aumentar-la-transparencia-y-la-participacion-ciudadana/. Acesso em: 7 abr. 2025.

45. Wijffels, Jan. udpipe: Tokenization, Parts of Speech Tagging, Lemmatization and Dependency Parsing with the UDPipe NLP Toolkit. CRAN, 2021. Disponível em: https://cran.r-project.org/package=udpipe. Acesso em: 13 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Capacidades Estatais para a Gestão de Crises

• **Rodrigo Luppi dos Passos**
Universidade de São Paulo, Brasil
E-mail: roluppi@gmail.com

Resumo

Este artigo analisa como a literatura especializada aborda as capacidades estatais para enfrentar crises, com foco nas capacidades administrativa, coordenativa, coercitiva, adaptativa e analítica. Para cada uma delas, propõe-se uma rubrica avaliativa com níveis de qualidade, a fim de mensurar o grau de preparação e resposta dos governos.

A gestão eficaz de crises exige um Estado com capacidade de resposta rápida, coordenação interinstitucional eficiente, uso estratégico de dados, aplicação legítima da autoridade e aprendizado contínuo.

O artigo conclui propondo um conjunto de rubricas avaliativas para cada dimensão.

Palavras-chave: Capacidades estatais; Gestão de crises; Gestão governamental

1. INTRODUÇÃO

Crises são eventos caracterizados por alta incerteza, rapidez na evolução dos desafios e impactos sistêmicos sobre diversos setores da sociedade. Pandemias, desastres naturais, crises financeiras e colapsos de infraestrutura exigem respostas rápidas e eficazes por parte dos governos, evidenciando o papel central das capacidades para mitigar danos e restaurar a normalidade. No entanto, a eficácia das respostas governamentais pode variar, influenciadas pelas capacidades dos governos em responder prontamente às necessidades (Aydın-Düzgit et al, 2023), (Hegele & Schnabel, 2021) (Gong; Zhang; Zhang, 2022).

Para avaliar a capacidade do Estado em enfrentar crises de forma comparada, a literatura recente identifica cinco dimensões principais de capacidade estatal: administrativa, coordenativa, coercitiva, adaptativa e analítica. Cada dimensão envolve um conjunto de fatores que influenciam o desempenho governamental em situações de crise

A forma como essas capacidades são ativadas e interagem entre si determina a eficácia da resposta estatal. Observou-se, por exemplo, que países que apostaram em governança colaborativa, como a Noruega e a Coreia do Sul, conseguiram aplicar medidas de controle de maneira mais eficiente e com maior legitimidade social (Christensen & Lægreid, 2020); (Moon, 2020); (Choi, 2020). Em contrapartida, nações que enfrentaram desafios de coordenação e comunicação sofreram com resistência às medidas sanitárias, atrasos e baixa efetividade das estratégias de mitigação de crises (Aydın-Düzgit et al, 2023) (Kapucu; Hu, 2022) (Dun; Lee, 2022).

Dado o crescimento da complexidade das crises contemporâneas, é fundamental compreender como essas capacidades foram mobilizadas durante eventos recentes, quais são as boas práticas globais identificadas e de que maneira essas lições podem ser incorporadas em futuros aperfeiçoamentos institucionais. Este artigo busca responder a essas questões.

2. OBJETIVOS

Este artigo tem como objetivo analisar, com base na literatura especializada, como diferentes capacidades estatais influenciam a eficácia da gestão de crises.

3. METODOLOGIA

Trata-se de uma revisão narrativa da literatura especializada, com foco em estudos que abordam a atuação governamental em contextos de crise, tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento. Foram analisadas publicações acadêmicas e documentos institucionais que discutem capacidades estatais sob diferentes perspectivas, especialmente aquelas relacionadas à formulação e implementação de políticas em cenários instáveis. A partir da análise temática dessas fontes, foram identificadas cinco dimensões principais da capacidade estatal: administrativa, coordenativa, coercitiva, adaptativa e analítica. Para cada uma, foram elaboradas rubricas de qualidade com critérios objetivos e escalas graduais, permitindo avaliação comparativa entre países ou entre entes subnacionais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

As crises, sejam elas de natureza sanitária, econômica, ambiental, institucional ou humanitária, representam momentos de instabilidade e ruptura que testam os limites da ação governamental. Elas desafiam a capacidade do Estado de agir com rapidez, coerência e legitimidade diante de contextos imprevisíveis e de alta complexidade.

Em cenários de crise, os governos são obrigados a operar sob pressão e incerteza, frequentemente com restrições orçamentárias, disputas políticas e demandas sociais urgentes. Além disso, crises expõem fragilidades institucionais preexistentes, revelando desigualdades territoriais, falhas na coordenação intergovernamental e limitações no uso de dados e evidências. Diante desses desafios, torna-se fundamental compreender quais atributos e capacidades estatais permitem aos governos responder de forma eficaz, mitigar danos e promover recuperação sustentável.

A literatura sobre governança de crises sugere que diferentes estruturas institucionais afetam a capacidade de resposta dos Estados. Dois modelos analisados são a governança centralizada e a governança descentralizada

A governança centralizada concentra a tomada de decisão na esfera nacional, pretendendo uma implementação mais homogênea das políticas de resposta à crise e maior controle sobre os recursos mobilizados. Este modelo foi amplamente utilizado na China e na Coreia do Sul durante a pandemia da COVID-19 (Mao, 2021); (Li et al., 2021); (Gong; Zhang; Zhang, 2022).

A centralização das decisões em contextos de crise apresenta possíveis vantagens, como a maior rapidez na implementação de medidas restritivas e sanitárias, o controle unificado sobre a distribuição de recursos essenciais e uma comunicação governamental mais uníssona. No entanto, essa centralização também traz desafios relevantes, entre eles o risco de rigidez excessiva, dificultando adaptações necessárias às realidades locais, a limitação do envolvimento de governos regionais e da sociedade civil na formulação das políticas, e a possibilidade de menor legitimidade das decisões.

Sistemas descentralizados, como os da Alemanha, dos Estados Unidos e do Brasil, distribuem a responsabilidade da gestão de crises entre diferentes níveis de governo, permitindo maior autonomia para decisões locais (Hegele & Schnabel, 2021) (Kapucu; Hu, 2022).

A descentralização oferece vantagens como a maior flexibilidade para adaptar respostas às necessidades e características locais, o envolvimento mais direto de governos estaduais e municipais na formulação de estratégias e o aproveitamento de redes locais — como organizações comunitárias, lideranças regionais e instituições de base — para fortalecer a implementação de medidas. No entanto, essa abordagem também apresenta desafios importantes, como o risco de descoordenação entre os entes federativos, a existência de disparidades na capacidade administrativa e na disponibilidade de recursos, o que pode levar a respostas desiguais e ineficazes, além de uma maior probabilidade de conflitos políticos entre diferentes níveis de governo, especialmente quando não há mecanismos claros de cooperação e alinhamento. Nos Estados Unidos, a resposta à pandemia foi altamente segmentada, com cada estado adotando medidas distintas, resultando em variações significativas nos impactos da crise (Kapucu; Hu, 2022). Já a Alemanha conseguiu mitigar parte desse problema ao estabelecer um modelo de coordenação entre os estados federais e o governo central (Hegele & Schnabel, 2021)

4.1 MELHORES PRÁTICAS GLOBAIS NA GESTÃO DE CRISES

A análise comparativa de respostas estatais a crises permite identificar práticas exitosas que podem servir de referência para futuras situações de instabilidade.

Países que demonstraram maior resiliência institucional e capacidade adaptativa adotaram estratégias inovadoras de governança, coordenação e comunicação (Boin et al., 2015) (Dun; Lee, 2022).

Uma das práticas mais destacadas entre países com desempenho positivo durante a pandemia de COVID-19 foi a adoção de modelos de governança colaborativa, envolvendo a participação ativa de múltiplos setores sociais no processo decisório. Na Coreia do Sul, por exemplo, a resposta foi marcada por decisões ágeis apoiadas na cooperação entre governo, setor privado e cidadãos, com uso intensivo de tecnologia para rastreamento epidemiológico e forte transparência na comunicação (Choi, 2020). A Noruega também se destacou ao combinar alta confiança pública na administração com uma governança técnica, consensual e participativa, envolvendo diferentes setores no planejamento e execução das medidas. Essas experiências revelam que o engajamento social e a legitimidade política contribuem decisivamente para a eficácia da resposta estatal (Christensen; Lægreid, 2020).

Outro componente essencial identificado foi a coordenação intergovernamental eficaz. O modelo adotado pela Alemanha demonstrou que a descentralização pode ser vantajosa desde que amparada por uma estrutura institucional sólida de cooperação entre os estados federados e o governo central Hegele & Schnabel, 2021). Esse arranjo garantiu respostas consistentes em um sistema federativo. Já a Austrália implementou um comitê nacional de gestão de crises que funcionou como um fórum permanente de articulação entre os governos estaduais, promovendo decisões unificadas e estratégias coordenadas em todo o território (Kapucu; Hu, 2022).

Por fim, a comunicação estratégica também se destacou como um fator decisivo para o sucesso. Países como Noruega e Nova Zelândia mantiveram campanhas públicas baseadas na transparência e no diálogo, o que gerou confiança e adesão social. A Coreia do Sul monitorou e enfrentou ativamente a desinformação em plataformas digitais, enquanto a Alemanha assegurou mensagens unificadas entre diferentes esferas de governo, evitando contradições. Essas boas práticas indicam que a confiança pública e a coerência comunicacional são ativos estratégicos em tempos de crise (Kapucu; Hu, 2022).

4.2 DIMENSÕES E TIPOLOGIAS DAS CAPACIDADES ESTATAIS

As capacidades estatais podem ser categorizadas em diversas dimensões ou tipologias, cada uma correspondendo a um conjunto de recursos e competências que o Estado utiliza tanto em tempos normais quanto em situações de crise. As cinco capacidades destacadas a seguir – administrativa, coordenativa, coercitiva, adaptativa e analítica – frequentemente aparecem na literatura sobre Estado e gestão de crises, embora diferentes autores possam defini-las ou nomeá-las de modos variados.

As capacidades estatais são entendidas como dimensões interdependentes e complementares que, em conjunto, determinam o grau de preparação e eficácia de um governo frente algum problema público (ENAP, 2020).

Capacidade administrativa

A capacidade administrativa diz respeito à habilidade do Estado em implementar políticas com eficácia, mobilizando recursos humanos, financeiros e organizacionais. Envolve burocracias profissionalizadas, estruturas bem definidas e processos padronizados, permitindo a entrega de bens e serviços à população e o cumprimento das decisões políticas.

Historicamente, a capacidade administrativa é uma das mais estudadas na literatura sobre capacidades estatais, sendo comumente associada ao modelo weberiano de burocracia eficiente (ENAP, 2020). Estados com alto desempenho nesse aspecto apresentam organizações e profissionais qualificados, com habilidades de gestão, o que é fundamental tanto para a condução de políticas de desenvolvimento quanto para a resposta a crises sociais (Gomide e Pires, 2014).

Durante emergências, como pandemias ou desastres naturais, uma administração pública robusta permite ampliar rapidamente a oferta de serviços essenciais, requisitar insumos e mobilizar pessoal, além de implementar planos de emergência com eficiência.

Capacidade coordenativa

A capacidade coordenativa diz respeito à aptidão do Estado em articular atores e instituições em torno de uma ação conjunta. Isso inclui a coordenação horizontal — entre ministérios, agências e órgãos setoriais — e a coordenação vertical — entre níveis de governo

(União, estados, municípios) — além da articulação com o setor privado e a sociedade civil (Oliveira, 2021).

Um Estado com alta capacidade coordenativa consegue alinhar políticas e esforços, reduzindo lacunas, sobreposições e conflitos de competência. Essa dimensão é especialmente crítica em crises que exigem resposta integrada e multissetorial, como no caso da pandemia de COVID-19, que exigiu ação coordenada entre sistemas de saúde, segurança, assistência social e autoridades subnacionais.

No Brasil, estudos identificaram a fragilidade da capacidade coordenativa do governo federal como um fator que dificultou a resposta coordenada à pandemia (Oliveira, 2021). Em contraste, países com mecanismos eficazes de cooperação federativa — como comitês de crise e fóruns permanentes — alcançaram respostas mais coesas. A governança integrada, institucionalizada em estruturas formais, permite decisões mais ágeis e legítimas.

Capacidade coercitiva

A capacidade coercitiva corresponde à habilidade do Estado de assegurar o cumprimento de normas e decisões, inclusive com o uso legítimo da força, se necessário (Tilly, 1996). Essa dimensão se materializa na atuação das forças de segurança pública e defesa nacional, bem como no sistema de justiça, que juntos asseguram a autoridade do Estado sobre o território e a população.

Historicamente, como apontou Charles Tilly, a capacidade coercitiva está entre os pilares da construção estatal, desenvolvida a partir das necessidades de mobilização para guerra e arrecadação (Tilly, 1996). Em contextos contemporâneos de crise, essa capacidade se revela na imposição de lockdowns, toques de recolher, quarentenas compulsórias e demais restrições de circulação. Também se expressa na aptidão para controlar regiões conflagradas ou sob influência de atores não estatais.

A ausência de capacidade coercitiva é visível em contextos em que o governo não controla totalmente seu território, situação ainda presente em partes da África e da América Latina (Ritchie e Roser, 2022). Por outro lado, Estados com elevada capacidade coercitiva asseguram o cumprimento das medidas com legitimidade e proporcionalidade. Vale ressaltar que a eficácia coercitiva, em regimes democráticos, depende de legitimidade pública: ações autoritárias e sem apoio social podem minar a confiança nas instituições e comprometer a resposta governamental.

Capacidade adaptativa

A capacidade adaptativa refere-se à habilidade do Estado de aprender, inovar e ajustar-se diante de situações novas, inesperadas ou complexas (Brynjolfsson et al., 2021). A adaptabilidade está relacionada à flexibilidade organizacional, à cultura institucional e à abertura à experimentação.

Governos com alta capacidade adaptativa conseguem revisar políticas, realocar recursos e reorganizar estruturas administrativas com agilidade. Essa dimensão está associada à resiliência institucional, entendida como a capacidade de não apenas resistir a choques, mas também evoluir a partir deles (Brynjolfsson et al., 2021). Ela se expressa, por exemplo, em decisões que incorporam feedbacks internos, no aprendizado após falhas e na disposição para mudar processos obsoletos.

Durante a pandemia, organizações públicas com experiência prévia em crises, cultura de aprendizado e estruturas flexíveis demonstraram maior capacidade de adaptação, improvisação e inovação na gestão dos desafios emergentes (Brynjolfsson et al., 2021). Isso incluiu desde a criação de novas formas de atendimento até a revisão de protocolos em tempo real. A adaptabilidade institucional, portanto, permite ao Estado "gerenciar o inesperado" de forma proativa.

Capacidade analítica

Por fim, a capacidade analítica diz respeito à competência do Estado de produzir, acessar e aplicar conhecimento técnico-científico no processo decisório (Hertie School, 2021). Essa capacidade envolve a presença de especialistas, unidades de planejamento, conselhos científicos, centros de inteligência e instituições de pesquisa que subsidiam a formulação e avaliação de políticas.

A crescente complexidade das crises contemporâneas — como pandemias, colapsos climáticos e crises econômicas globais — demanda que os governos tomem decisões baseadas em evidências, com capacidade de antecipar riscos e projetar cenários (Cukierman et al., 2022). A vigilância epidemiológica, por exemplo, foi um elemento central na gestão da COVID-19 em países que mobilizaram com sucesso sua infraestrutura analítica.

Estudos apontam que a capacidade analítica está fortemente associada à robustez institucional de órgãos públicos com expertise acumulada, como a Fiocruz no Brasil (Cukierman et al., 2022). A articulação entre conhecimento técnico e decisão política é um fator crítico: onde o conhecimento é mobilizado, decisões tendem a ser mais racionais e efetivas; onde ele é suprimido, predominam reações tardias, inconsistentes ou politizadas.

Em suma, a capacidade analítica permite que o Estado "pense antes de agir", garantindo decisões informadas, transparentes e socialmente justificáveis — atributos essenciais para a boa governança em tempos de crise.

Em situações de crise, as diferentes capacidades estatais precisam ser acionadas de forma integrada e tempestiva. Crises agudas testam os limites do Estado, exigindo rápida conversão de recursos e competências em ações concretas (Christensen et al., 2016; Boin et al., 2017).

Dessa forma, ao analisar o conjunto de capacidades estatais listadas acima, entendemos que respostas governamentais bem-sucedidas a crises envolvem:

Capacidade analítica — análise da informação e do cenário:

Logo no início da crise, governos devem coletar dados sobre o problema (número de casos, áreas afetadas, danos estimados etc.) e produzir análises que orientem a tomada de decisão. Por exemplo, modelagens epidemiológicas no início da COVID-19 ou mapas de áreas de risco em desastres naturais alimentam as escolhas estratégicas (Domorenok et al., 2021; Koga et al., 2022).

Capacidade administrativa — mobilização de recursos e implementação de medidas:

Uma vez definido um plano de ação, é necessária capacidade administrativa para desdobrar ações em larga escala. Isso inclui liberar orçamento emergencial, remanejar profissionais (médicos, equipes de resgate), ampliar infraestrutura (hospitais de campanha, abrigos) e assegurar a logística de suprimentos. Estados com burocracias eficientes conseguem distribuir equipamentos e vacinas de forma ágil (Gomide & Boschi, 2016). Já aqueles com baixa capacidade enfrentam gargalos sérios, o que pode agravar a crise (Mao, 2021).

Capacidade coordenativa — coordenação interinstitucional e colaboração:

Crises costumam atravessar competências setoriais e níveis de governo, tornando a coordenação vital. Governos mobilizam essa capacidade com comitês de crise ou centros de comando unificado, reunindo representantes de vários órgãos e entes federados (Lotta et al., 2014). Um exemplo positivo foi a Noruega, cuja resposta envolveu forte colaboração entre instituições (Christensen & Lægreid, 2020). Onde faltou coordenação, como no Brasil durante a pandemia, houve políticas conflitantes entre União, estados e municípios (Abrucio, 2005; RBGDR, 2020). Mobilizar capacidade coordenativa implica canais claros de comunicação, divisão de responsabilidades e cooperação entre governo e sociedade (Wu, Ramesh & Howlett, 2018).

Capacidade coercitiva — aplicação de autoridade e garantia de cumprimento:

Em muitas crises, especialmente sanitárias ou de segurança, o governo precisa recorrer a medidas restritivas que exigem cumprimento imediato. A capacidade coercitiva é mobilizada para fiscalizar e fazer valer essas medidas — como quarentenas, lockdowns ou controle de fronteiras. Países como China e Vietnã usaram fortemente sua capacidade coercitiva para impor confinamentos rigorosos (Mao, 2021). Já em contextos com frágil autoridade estatal ou desconfiança popular, houve dificuldade de adesão (Tilly, 1985; Skocpol, 1985). O uso da coerção deve ser proporcional e juridicamente claro, para garantir legitimidade social (Gomide & Boschi, 2016).

Capacidade adaptativa — aprendizado e ajustamentos em curso:

Poucas crises seguem um roteiro previsível. Governos eficazes monitoram continuamente os resultados e estão dispostos a recalibrar ações. Mobilizar a capacidade adaptativa implica ativar mecanismos de feedback e mudar de estratégia diante de novos dados (Cedergren & Hassel, 2024). Por exemplo, trocar uma política de "mitigação" por uma de "supressão" ao perceber o avanço descontrolado de uma pandemia. Também é essencial aprender com outros países e incorporar inovações emergenciais (Christensen et al., 2016). Governos adaptativos reconhecem rapidamente o que funciona ou não, promovendo ajustes

ágeis em vez de manter decisões inerciais (OECD, 2019; Councilor, 2021).

A resposta ideal a uma crise envolve todas essas capacidades atuando em conjunto. Um Estado pode ter grande poder coercitivo, mas sem coordenação e análise, tomará medidas cegas ou desarticuladas. Pode ter excelente capacidade analítica, mas sem administração e autoridade para implementá-la, de pouco adianta. Capacidades isoladas não garantem boas respostas: é sua integração que determina a eficácia estatal (Howlett et al., 2018; Lodge & Wegrich, 2014).

4.3 BOAS PRÁTICAS INTERNACIONAIS E ESTUDOS DE CASO

As capacidades estatais variam amplamente entre os países, influenciadas por suas trajetórias históricas, níveis de desenvolvimento e arranjos institucionais. Essa diversidade explica por que alguns governos respondem com maior eficácia a crises. Dados do projeto V-Dem (2024), por exemplo, mostram que países da Europa Ocidental e Oceania apresentam as burocracias mais eficazes, enquanto parte da África e do Sudeste Asiático enfrentam maiores fragilidades institucionais (Our World in Data, 2023).

América Latina

- A região é marcada por desafios históricos de capacidade estatal e desigualdade social. Durante a pandemia, o Brasil apresentou uma resposta fragmentada: apesar do SUS e de quadros técnicos qualificados, houve falhas graves de coordenação entre os entes federativos, com o governo federal em confronto com estados e municípios (Abrucio, 2005; Lotta et al., 2014). Ainda assim, municípios com maior capacidade administrativa conseguiram respostas mais eficazes. No Uruguai, a combinação de gestão técnica, rastreamento e confiança social atrasou o pico da pandemia (Christensen et al., 2016). O Chile também se destaca pela capacidade coercitiva e adaptativa em gestão de desastres, com investimentos em códigos de construção, sistemas de alerta precoce e uma agência nacional robusta (Greer et al., 2020).

Europa

- Países da Europa Ocidental geralmente possuem administrações públicas profissionalizadas e sistemas de bem-estar consolidados. A Noruega destacou-se durante a COVID-19 por sua governança colaborativa, confiança mútua entre governo e população e uso intenso de evidências para a tomada de decisão (Christensen & Lægreid, 2020). A Alemanha, por sua vez, combinou uma estrutura federativa cooperativa com forte capacidade analítica e logística, garantindo coordenação entre os Länder e o governo federal nos primeiros meses da crise (Domorenok et al., 2021). Já a União Europeia, após dificuldades iniciais de resposta supranacional, ativou mecanismos de coordenação como compras conjuntas de vacinas e fundos de recuperação, reforçando a importância da capacidade coordenativa em múltiplos níveis (Consilium, 2021).

Ásia

- A região apresenta casos exemplares de mobilização de capacidades, como Singapura, Coreia do Sul e Taiwan. Esses países, já preparados após a SARS, reagiram rapidamente à COVID-19 com estratégias baseadas em dados, rastreamento digital e coordenação centralizada (Mao, 2021; Christensen et al., 2016). A Coreia do Sul destacou-se pela integração entre capacidade analítica e adaptativa, com uso extensivo de tecnologia e aprendizado institucional (Cedergren & Hassel, 2024). Singapura e Taiwan mobilizaram forças interministeriais e implementaram protocolos rigorosos, sustentados por alta confiança social e reserva de recursos (Domorenok et al., 2021). Em contrapartida, países com menor capacidade, como Tailândia ou Indonésia, tiveram respostas mais reativas e restritas, com dificuldade em mobilizar políticas simultâneas. A Índia, apesar de impor lockdown nacional, sofreu com falta de coordenação federativa e proteção social insuficiente, revelando limites da capacidade administrativa em alcançar populações vulneráveis (Mao, 2021).

África

- A maioria dos países da África Subsaariana apresenta capacidades estatais mais frágeis, com legados coloniais, baixa arrecadação e sistemas administrativos deficitários (Scott, 2014). No entanto, há exemplos notáveis de superação. A Nigéria conteve com sucesso um surto de Ebola em 2014, graças ao uso de estruturas de vigilância criadas contra a poliomielite, rastreamento de contatos eficaz e

coordenação com parceiros internacionais (Scott, 2014). O caso mostra como investimentos em capacidades específicas podem gerar resiliência. Por outro lado, a crise do Ebola na Libéria, Serra Leoa e Guiné evidenciou Estados com capacidade analítica e administrativa quase inexistente, cuja resposta só avançou após a intervenção internacional (Fund for Peace, 2015). Desde então, o continente investiu em cooperação regional, como o Africa CDC, que desempenhou papel relevante na coordenação da resposta à COVID-19. Países como Gana e Senegal também demonstraram inovação: o primeiro com uso de drones para logística, o segundo com kits de teste de baixo custo produzidos localmente (Councilor, 2021).

4.4 RECOMENDAÇÕES E ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA O FORTALECIMENTO DAS CAPACIDADES ESTATAIS

Com base na análise realizada, é possível identificar três eixos principais para o fortalecimento das capacidades estatais na gestão de crises futuras, acompanhados de mecanismos institucionais eficazes:

Construção de estruturas de governança resilientes

Estados devem instituir mecanismos permanentes de coordenação interinstitucional, como comitês de crise, fóruns federativos e centros de comando unificados, que sejam ativados rapidamente quando necessário (Domorenok et al., 2021). Protocolos claros de federalismo cooperativo, como na Alemanha, podem orientar ações conjuntas entre diferentes níveis de governo (Christensen & Lægreid, 2020). Também é recomendável incorporar redes de governança colaborativa envolvendo Estado, setor privado e sociedade civil, fortalecendo a legitimidade e a capacidade de execução (Wu, Ramesh & Howlett, 2018).

Fortalecimento da capacidade de comunicação e da legitimidade pública

A comunicação deve ser baseada em ciência, transparente e contínua, como evidenciado nos casos da Noruega e Nova Zelândia, cujas mensagens claras e unificadas garantiram adesão da população (Christensen et al., 2016; Greer et al., 2020). Governos devem investir em plataformas digitais abertas e mecanismos de participação social, bem como adotar sistemas de alerta precoce que envolvam os cidadãos na mitigação de riscos (Koga et al., 2022; OECD, 2019).

Desenvolvimento de sistemas de aprendizado institucional

É essencial criar mecanismos permanentes de avaliação pós-crise para assegurar que lições aprendidas se transformem em reformas duradouras (Boin et al., 2017; Cedergren & Hassel, 2024). A administração pública deve flexibilizar processos decisórios e investir em formação contínua dos servidores públicos, promovendo cultura de aprendizado e inovação (Councilor, 2021; Gomide & Boschi, 2016).

Alguns mecanismos institucionais demonstraram ser particularmente úteis na gestão de crises:

- Centros de comando unificados e comitês nacionais de crise, como o National Cabinet da Austrália, permitem decisões conjuntas em sistemas federativos (Wikipedia, 2020).
- Planos nacionais de emergência e sistemas de comando de incidentes (ICS) fornecem estrutura e terminologia comum entre órgãos diversos, como o Mecanismo de Proteção Civil da UE (Consilium, 2021).
- Agências especializadas com autonomia técnica ampliam a capacidade analítica e adaptativa, como os CDCs na área de saúde ou centros de monitoramento climático e sísmico no Japão (OECD, 2019).
- Arranjos federativos cooperativos, como no SUS brasileiro e no modelo alemão, garantem articulação entre os níveis de governo, especialmente em políticas descentralizadas (Arretche, 2000; Abrucio, 2005).
- A participação da sociedade civil fortalece a legitimidade e capacidade operacional do Estado. Parcerias com universidades e ONGs ampliam capilaridade e qualidade das ações emergenciais (Christensen & Lægreid, 2020).
- Transparência, comunicação e accountability devem ser institucionalizados por meio de portais de dados abertos, coletivas de imprensa regulares e mecanismos de controle social. A Nova Zelândia exemplificou como a clareza na comunicação fortalece a adesão às medidas (Greer et al., 2020).

Estados mais bem-sucedidos em crises não improvisam: estruturam previamente suas capacidades e redes institucionais. Planos de contingência, cooperação federativa e aprendizado contínuo são pilares de resiliência. Ao institucionalizar essas práticas, os

governos não apenas respondem melhor a crises, mas também aprimoram sua governança cotidiana (Howlett et al., 2018; OECD, 2019).

4.5 RUBRICAS DE QUALIDADE DAS CAPACIDADES ESTATAIS PRINCIPAIS

As cinco capacidades estatais principais – administrativa, coordenativa, coercitiva, adaptativa e analítica – representam diferentes dimensões da competência de um Estado em formular e implementar políticas públicas. A seguir, apresentam-se rubricas de qualidade para cada uma dessas capacidades, organizadas em níveis muito baixo, baixo, moderado, alto e muito alto. Os critérios de cada nível são baseados em definições da literatura e benchmarks internacionais, permitindo avaliação comparativa entre países.

As rubricas desenvolvidas para avaliar as capacidades estatais foram construídas com base em conceitos consolidados na literatura de políticas públicas e em padrões internacionais de governança. A capacidade administrativa, entendida como a competência burocrática para implementar políticas e prover serviços, apoia-se nos trabalhos de Gomide (2016) sobre burocracias eficazes no Brasil e no indicador *Government Effectiveness* do Banco Mundial.

A capacidade coordenativa foi estruturada a partir das abordagens de *whole-of-government* promovidas pela OCDE, bem como da dimensão político-relacional das capacidades estatais proposta por Wu, Ramesh e Howlett (2018), com ênfase na articulação interinstitucional e na clareza de atribuições entre órgãos e entes federativos (Observatório de Educação, 2023).

A capacidade coercitiva baseia-se nas definições clássicas de Tilly e Skocpol sobre o monopólio legítimo da força pelo Estado, e em estudos contemporâneos sobre segurança pública e fragilidade estatal (Gomide, 2016; Bibanpocs, 2022). Indicadores como o *Fragile States Index* e os componentes de ordem e segurança do *Rule of Law Index* também foram considerados.

A capacidade adaptativa incorpora os princípios de inovação e aprendizado contínuo no setor público, conforme definidos pela Declaração de Inovação da OCDE (2019), especialmente no que tange à *inovação adaptativa* – a capacidade de responder rapidamente a contextos voláteis. A rubrica também se inspira em práticas de governança resiliente e planejamento de longo prazo observadas em experiências internacionais (Councilor, 2022).

Por fim, a capacidade analítica foi delineada com base nos frameworks de *policy capacity* desenvolvidos por Howlett et al. (2018), que destacam a importância da produção e uso de evidências para o ciclo de políticas públicas. Complementarmente, foram utilizados benchmarks internacionais de transparência e dados abertos, como o *Open Government Index* da WJP e o *Open Data Index*.

Essas referências oferecem sustentação teórica e critérios objetivos para a construção dos níveis de qualidade propostos, assegurando que as rubricas possam ser aplicadas de forma comparável entre diferentes contextos nacionais.

Capacidade administrativa

Refere-se à habilidade do Estado de implementar políticas públicas de forma eficaz, por meio de uma burocracia profissional, recursos adequados e gestão eficiente. Envolve a qualidade dos serviços públicos prestados, a competência e autonomia do funcionalismo e a credibilidade do governo em cumprir suas políticas.

Nível de Capacidade	Descrição
Muito Baixo	Administração pública disfuncional, incapaz de prover serviços básicos com mínima eficácia (grande parte da população sem acesso a saúde, educação, saneamento). Burocracia altamente sem qualificação técnica. Processos administrativos inexistentes ou caóticos, corrupção endêmica e ausência de controle interno. Políticas raramente são implementadas ou falham sistematicamente. Ex.: países no percentil mais baixo do WGI Efetividade Governamental.
Baixo	Capacidade limitada, com burocracia formalmente estruturada, mas marcada por ineficiências e interferência política. Serviços públicos inconsistentes, com cobertura e qualidade deficientes em várias áreas. Falta de planejamento de longo prazo e recursos adequados. Profissionalização é baixa. Índices de governança apontam desempenho abaixo da média.
Moderado	Capacidade intermediária. Burocracia parcialmente profissionalizada, com critérios meritocráticos em parte do serviço público. Serviços públicos prestados de forma razoável, embora com variações na qualidade entre setores. Políticas públicas são implementadas, mas há atrasos e falhas ocasionais. Planejamento e avaliação estão presentes, mas ainda são incipientes. País se situa próximo à média global nos indicadores de governança.
Alto	Administração eficaz e profissional, com burocracia majoritariamente meritocrática e dotada de recursos adequados. Serviços públicos amplos e de boa qualidade, com estruturas consolidadas de planejamento, orçamento e gestão. Políticas são implementadas conforme planejado, com monitoramento sistemático. Transparência e accountability bem estabelecidos. País figura no quartil superior em indicadores internacionais de efetividade governamental.
Muito Alto	Excelência administrativa. Burocracia altamente profissional e eficiente, com recursos humanos e tecnológicos de ponta. Serviços públicos universais e inovadores, com alto desempenho. Processos otimizados, orientados a resultados e baseados em evidências. Alta estabilidade institucional, com políticas contínuas e consistentes. Cultura de melhoria contínua e avaliação consolidada. País figura entre os melhores do mundo em governança (percentil 90–100 em Efetividade Governamental).

Capacidade coercitiva

A capacidade coercitiva refere-se à habilidade do Estado de manter a ordem pública, garantir a segurança dos cidadãos e proteger seu território, por meio do uso legítimo da força (Bibanpocs, 2022). Isso inclui o controle da violência interna, a eficácia das instituições policiais e militares e a aplicação das leis. Indicadores como Estabilidade Política e Ausência de Violência (WGI), Índice de Estado de Direito (WJP) e o Índice Global da Paz são usados internacionalmente para mensurar essa dimensão. Altos níveis indicam baixos índices de criminalidade, forças profissionais e confiança na justiça; baixos níveis revelam presença de violência difusa, autoridade estatal falha e insegurança endêmica.

Nível	Descrição
Muito Baixo	Colapso da ordem e extrema fragilidade estatal. O governo não consegue controlar a violência nem impor a lei em vastas regiões. Presença de conflitos armados, insurgências ou milícias, com ausência ou ineficácia completa das forças de segurança. Homicídios em níveis extremos, deslocamentos populacionais e fronteiras desguarnecidas. A população vive exposta a riscos sem proteção efetiva do Estado. Corresponde a Estados falidos e aos piores desempenhos nos rankings globais de segurança (Bibanpocs, 2022).
Baixo	Autoridade limitada e controle precário da segurança. Parte significativa do território sofre com violência urbana ou conflitos localizados. Forças policiais são mal preparadas, pouco numerosas ou permeadas por corrupção. Impunidade elevada e desconfiança generalizada nas instituições de justiça. Fronteiras vulneráveis a tráfico e grupos armados. Há estabilidade formal, mas risco constante de levantes ou crise. O país figura mal posicionado em indicadores de ordem pública e segurança (Bibanpocs, 2022).

Nível	Descrição
Moderado	Ordem garantida de forma parcial. O Estado assegura a lei na maior parte do território, mas enfrenta desafios em áreas críticas (grandes centros urbanos, fronteiras). As forças de segurança são atuantes, porém ainda reativas e com cobertura desigual. Taxas de criminalidade variam conforme a região. Justiça opera com lentidão ou seletividade. Há estabilidade política, sem conflitos intensos, mas persistem demandas sociais por melhor segurança.
Alto	Estado assegura a ordem em todo o território com legitimidade. Forças de segurança profissionais, bem equipadas e distribuídas nacionalmente. Criminalidade baixa e controlada. População sente-se segura; confiança elevada na polícia e na justiça. Fronteiras protegidas e ameaças armadas domesticadas. Sistema judicial funciona com eficácia e imparcialidade. O país figura entre os melhores em estabilidade e ordem pública, segundo indicadores internacionais (Bibanpocs, 2022).
Muito Alto	Ordem pública exemplar. O Estado garante níveis excepcionais de segurança, com raríssimos crimes violentos. Forças policiais operam com alta eficiência e respeito a direitos, utilizando inteligência e prevenção. Justiça criminal é ágil e confiável. Não há regiões fora do controle estatal nem ameaças internas relevantes. As Forças Armadas mantêm a defesa nacional com plena capacidade. A sociedade vive em ambiente pacífico e altamente seguro. Países nesse nível lideram os rankings de paz e segurança global.

Capacidade coordenativa

Refere-se à capacidade do Estado de articular atores e instituições em torno de objetivos comuns, promovendo coordenação horizontal (entre órgãos centrais), vertical (entre níveis de governo) e intersetorial (com sociedade civil e setor privado, quando pertinente). Uma alta capacidade coordenativa implica políticas coerentes, integradas e com mecanismos eficazes de cooperação. Indicadores internacionais (OCDE, ONU) destacam o modelo de "whole of government" medido por revisões de governança multinível, abertura e participação.

Nível	Descrição
Muito Baixo	Desarticulação total. Órgãos atuam isoladamente, sem comunicação nem coordenação. Inexistência de instância central que alinhe políticas. Planos nacionais fragmentados ou inexistentes. Níveis de governo operam com agendas próprias e sem cooperação. Ações governamentais se sobrepõem ou apresentam lacunas. Decisões são caóticas.
Baixo	Coordenação frágil. Há estruturas formais (comitês, conselhos), mas com funcionamento esporádico e limitada efetividade. Cultura de silos predomina: órgãos priorizam agendas próprias. Políticas se contradizem ou se anulam. Coordenação com estados e municípios é pontual e reativa. Participação externa é limitada ou simbólica.
Moderado	Coordenação parcial. Mecanismos de articulação operam em áreas específicas (ex.: saúde, segurança), mas há setores sem alinhamento. Centro de governo atua na harmonização de prioridades, com alcance restrito. Planos plurianuais refletem esforços de integração, porém a execução é desigual. Fóruns federativos e participação social existem, mas não cobrem todas as áreas. Há diálogo com sociedade, ainda que irregular.
Alto	Coordenação robusta. Estruturas centrais garantem coerência entre políticas setoriais. Comitês interministeriais atuam de forma consistente. Papéis institucionais são bem definidos. Fóruns regulares alinham políticas entre União, estados e municípios. Participação social e do setor privado é estruturada (conselhos, parcerias). Troca de informações ocorre por sistemas integrados. Políticas são nacionalmente consistentes, com forte coordenação horizontal e vertical.

Nível	Descrição
Muito Alto	Coordenação exemplar. O governo funciona com visão integrada e sinergia institucional. O centro de governo orquestra políticas transversais com eficácia. Colaboração predomina sobre competição burocrática. Sistemas eletrônicos, planejamento e orçamento coordenado reforçam coerência. Pactos federativos garantem adaptação local sem conflito. Atores sociais participam ativamente da formulação e monitoramento. O país é referência em coordenação e coerência de políticas, alcançando os melhores resultados em governança integrada e participação.

Capacidade adaptativa

Refere-se à habilidade do Estado de aprender, inovar e ajustar-se diante de mudanças, crises ou desafios inéditos. Envolve flexibilidade institucional, cultura de inovação, planejamento estratégico e resiliência organizacional (Councilor, 2022). Estados adaptativos conseguem revisar políticas, implementar melhorias e reagir proativamente a tendências emergentes (demográficas, tecnológicas, ambientais). Indicadores incluem métricas de inovação no setor público (OCDE/OPSI), índices de governo aberto, participação e preparação para o futuro.

Nível	Descrição
Muito baixo	Estado rígido e inerte. Estruturas burocráticas desatualizadas, sem revisão por décadas. Iniciativas de modernização inexistentes ou bloqueadas. Políticas fracassadas seguem sem correção. Respostas a crises são lentas e caóticas, com ausência de planejamento ou foresight. Não há aprendizado organizacional. O país figura entre os piores em indicadores de inovação e preparação para o futuro (Councilor, 2022).
Baixo	Baixa adaptabilidade. Reformas ocorrem apenas sob pressão externa ou crises. Processos mudam pouco com o tempo, dominados pela lógica de repetição. Iniciativas inovadoras são raras e isoladas. Unidades de inteligência estratégica, se existem, têm impacto reduzido. Capacitação de servidores e atualização tecnológica são insuficientes. Em choques, a resposta é tardia e parcial. O país apresenta fraco desempenho em métricas de gestão de riscos e inovação pública.
Moderado	Capacidade mediana de ajuste. O Estado aprende parcialmente com experiências anteriores. Existem núcleos de inovação ou modernização, mas restritos a áreas específicas. Políticas são avaliadas e ajustadas pontualmente. Governo digital avança, embora com sistemas legados ainda presentes. Há abertura a melhorias, desde que não contrariem interesses estabelecidos. Boa resposta a problemas recorrentes, mas dificuldades em lidar com crises inéditas. O país figura próximo da média global em inovação e planejamento de longo prazo.
Alto	Alta capacidade de resposta. O Estado monitora e avalia políticas regularmente, integrando lições ao planejamento. Iniciativas inovadoras são incentivadas e, quando bem-sucedidas, replicadas em escala. Diante de mudanças ou crises, adapta-se com agilidade. Protocolos de emergência são ativados com rapidez. Há investimento contínuo em foresight e uso de tendências para orientar decisões. A resiliência institucional é elevada, assegurando continuidade dos serviços e reformas estruturantes. O país se destaca nos rankings da OCDE em inovação governamental (OECD-OPSI, 2022).
Muito alto	Governança inovadora e proativa. O Estado antecipa tendências, fórmula políticas visionárias e testa soluções em ciclos rápidos de experimentação e ajuste. Órgãos de inovação atuam com apoio da alta liderança. Decisões são orientadas por dados, cenários futuros e evidências. Participação social e colaboração multissetorial fortalecem a responsividade. O país está entre os líderes globais em governo digital e adaptabilidade institucional, sendo referência internacional em políticas públicas inovadoras (OECD-OPSI, 2022).

Capacidade analítica

Denota a capacidade do Estado de coletar, analisar e usar evidências para embasar decisões e formular políticas públicas. Envolve a disponibilidade de dados confiáveis, presença de corpos técnicos qualificados e a incorporação de avaliações e monitoramento no ciclo de políticas. Transparência e acesso público a dados também refletem essa dimensão. Indicadores como o Índice de Governo Aberto (WJP), Índice de Dados Abertos e avaliações da qualidade da formulação de políticas (OCDE, Banco Mundial) funcionam como benchmarks.

Nível	Descrição
Muito Baixo	Estado opera sem base técnica. Dados confiáveis são inexistentes ou ignorados. Não há unidades de planejamento nem parceria com a academia. Políticas são formuladas por pressão política ou achismo. Monitoramento e avaliação são ausentes. Transparência nula: dados são secretos ou indisponíveis, impedindo tanto o escrutínio quanto o aprendizado institucional.
Baixo	Capacidade técnica limitada. Estatísticas básicas existem, mas com baixa qualidade e uso marginal nas decisões. Corpos técnicos são reduzidos e pouco ouvidos. Avaliações de impacto são raras e feitas sob exigência externa. Dados públicos são parciais e ferramentas modernas (big data, IA) estão ausentes. Informação não se converte em conhecimento útil.
Moderado	Existem ilhas de excelência técnica no governo, mas sem cobertura plena. Áreas econômicas ou sociais têm núcleos analíticos e dados setoriais disponíveis, ainda que defasados. Algumas decisões incorporam evidências, e programas relevantes passam por auditorias ou estudos independentes. A prática de uso de dados é crescente, porém ainda irregular. O país se posiciona próximo da média global.
Alto	O Estado dispõe de infraestrutura robusta de dados e transforma informações em insumos para decisões. Corpos técnicos qualificados produzem análises que orientam políticas. Avaliações são institucionalizadas e utilizadas para ajustes e expansão de programas. Projetos-piloto precedem políticas nacionais. Transparência é elevada: dados abertos alimentam tanto o controle social quanto a inovação analítica. País se destaca em rankings de evidência no governo.
Muito Alto	Governança orientada por dados. Toda decisão relevante é baseada em estudos prévios, análises preditivas e simulações. Ferramentas como big data, IA e modelos econométricos são integradas à gestão. Universidades e think tanks colaboram ativamente com o governo. Monitoramento em tempo real guia ajustes de políticas. Avaliações independentes são rotineiras e resultam em melhorias contínuas. Dados são amplamente abertos à sociedade. País é referência global em formulação de políticas baseadas em evidências.

5. CONCLUSÃO

A gestão eficaz de crises exige muito mais do que vontade política; ela depende intrinsecamente das capacidades estatais construídas ao longo do tempo. As capacidades administrativa, coordenativa, coercitiva, adaptativa e analítica formam um arcabouço através do qual o Estado consegue planejar, agir e aprender sob pressão. Países que desenvolveram essas capacidades – por meio de instituições sólidas, profissionais qualificados, mecanismos de cooperação e uso de ciência – demonstram maior resiliência e efetividade diante de calamidades, enquanto nações com lacunas significativas lutam para responder e proteger suas populações.

Os exemplos internacionais analisados reforçam que não existe uma única fórmula: diferentes combinações de capacidades e arranjos institucionais podem levar ao sucesso, desde que haja coerência e rapidez na mobilização. No entanto, certos princípios são universais: informação de qualidade, coordenação entre atores, implementação ágil e legitimidade nas ações emergem repetidamente como pilares das melhores práticas. Igualmente, a história nos mostra que investir em capacidade estatal – seja em tempos de paz ou pós-crise – compensa no longo prazo, criando sociedades mais seguras e preparadas para o inesperado.

Por fim, reconhecer limites e aprender com cada crise faz parte do fortalecimento contínuo: Estados adaptativos, que após a tempestade reformam o que falhou e consolidam o que funcionou, estarão cumulativamente mais aptos para os desafios do futuro. Em um mundo de riscos complexos e interconectados, capacitar o Estado nas suas múltiplas dimensões é, em última instância, capacitar a sociedade para enfrentar e superar crises.

6. Referências

1. ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política, v. 24, p. 41-67, 2005.
2. ALSAWIDAN, Ayidh Hamad et al. Comprehensive Review of Integrated Approaches to Cooperation and Collaboration in Emergency Response and Crisis Management. Journal of Ecohumanism, 2024.
3. ANSELL, C. et al. Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System. Sustainability & Economics eJournal, 2010.
4. ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, v. 14, n. 4, p. 15-24, 2000.
5. BOIN, A. et al. Building European Union capacity to manage transboundary crises: Network or lead-agency model? Regulation & Governance, 2014.
6. BOIN, Arjen et al. The politics of crisis management: Public leadership under pressure. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
7. BRYSON, John M. et al. Designing and implementing cross-sector collaborations: needed and challenging. Public Administration Review, v. 81, n. 1, p. 3-19, 2021.
8. CARAYANNOPOULOS, G. Whole of Government: the Solution to Managing Crises? Australian Journal of Public Administration, 2017.
9. CEDERGREN, Marcus; HASSEL, Annelie. Adaptive capacity in the Swedish public sector: experiences from the COVID-19 crisis. Lund University Research Portal, 2024. Disponível em: https://portal.research.lu.se. Acesso em: 21 abr. 2025.
10. CHRISTENSEN, Tom et al. Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. Public Administration Review, 2016.
11. CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. Balancing governance capacity and legitimacy: how the Norwegian government handled the COVID-19 crisis as a high performer. Public Administration Review, v. 80, n. 5, p. 774-779, 2020.
12. CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per; RYKKJA, Lise H. Organizing for crisis management: building governance capacity and legitimacy. Public Administration Review, v. 76, n. 6, p. 887-897, 2016.
13. CONSILIUM. Council of the European Union. EU Civil Protection Mechanism and COVID-19. 2021. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu. Acesso em: 21 abr. 2025.
14. DOMORENOK, Ekaterina; RIZZOTTI, Maria; TRIVELLATO, Barbara. Multilevel governance and institutional capacity in COVID-19 response: the case of Italy. Policy and Society, v. 40, n. 4, p. 504-520, 2021.
15. DUN, Mao; MAY, Lee Pei. COVID-19 pandemic: A litmus test of the resilience of Chinese and US governance models. Malaysian Journal of Society and Space, 2022.
16. FUND FOR PEACE. African Responses to COVID-19 and the Role of the Africa CDC. 2021. Disponível em: https://fundforpeace.org. Acesso em: 21 abr. 2025.
17. FUND FOR PEACE. Nigeria's Successful Ebola Response: A Case Study. 2015. Disponível em: https://fundforpeace.org. Acesso em: 21 abr. 2025.
18. GOMIDE, Alexandre; BOSCHI, Renato Raul (Org.). Capacidades estatais em países da América Latina: uma análise comparativa. Brasília: ENAP, 2016.
19. GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e burocracias no Brasil: avanços e dilemas. Revista do Serviço Público, v. 65, n. 2, p. 203-230, 2014.

20. GREER, Scott L. et al. The comparative politics of COVID-19: The need to understand government responses. Global Public Health, v. 15, n. 9, p. 1413-1416, 2020.

21. HANSON, Jonathan K.; SIGMAN, Rachel. Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. The Journal of Politics, v. 83, n. 4, p. 1495-1510, 2021.

22. HERTIE SCHOOL. European Union governance and crisis coordination. Governance Report, 2021. Disponível em: https://www.hertie-school.org. Acesso em: 21 abr. 2025.

23. KAPUCU, N. et al. Crisis coordination in complex intergovernmental systems: The case of Australia. Public Administration Review, 2024.

24. KAPUCU, N.; HU, Q. An Old Puzzle and Unprecedented Challenges: Coordination in Response to the COVID-19 Pandemic in the US. Public Performance & Management Review, 2022.

25. KOGA, Daiane; SANTOS, Vanessa Lima dos; REIS, Rogério. Capacidade analítica e coordenação federativa na resposta à pandemia da COVID-19 no Brasil. Ciência & Saúde Coletiva, v. 27, p. 53-66, 2022.

26. KUIPERS, S. et al. Building Joint Crisis Management Capacity? Comparing Civil Security Systems in 22 European Countries. Risk, Hazards & Crisis in Public Policy, 2015.

27. LODGE, Martin; WEGRICH, Kai. The problem-solving capacity of the modern state: Governance challenges and administrative capacities. Oxford: Oxford University Press, 2014.

28. LOTTA, Gabriela; PIMENTA, Tatiana; FERNANDES, Andréia. Coordenação federal no Sistema Único de Saúde: a experiência recente do Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 29, n. 84, p. 123-142, 2014.

29. MAO, Kang. State capacities and responses to COVID-19: A cross-national analysis. Policy and Society, v. 40, n. 3, p. 403-423, 2021.

30. OECD OPSI – Observatory of Public Sector Innovation. Embracing Innovation in Government: Global Trends. Paris: OECD, 2019.

31. OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave. Paris: OECD Publishing, 2020.

32. OPENDEMOCRACY. POGREBINSCHI, Thamy. Latin America and COVID-19: The limits of state capacity. 2020. Disponível em: https://www.opendemocracy.net. Acesso em: 21 abr. 2025.

33. PALOTTI, Pedro Luiz C. Capacidade estatal no Brasil: institucionalização e profissionalização da administração pública no pós-1930. Revista do Serviço Público, v. 60, n. 4, p. 395-414, 2009.

34. PEREIRA, Adelyne Maria Mendes et al. Governance and state capacities against COVID-19 in Germany and Spain: national responses and health systems from a comparative perspective. Ciencia & Saude Coletiva, 2021.

35. RITCHIE, Hannah; ROSER, Max. State capacity index (V-Dem). Our World in Data, 2023. Disponível em: https://ourworldindata.org. Acesso em: 21 abr. 2025.

36. SCHOMAKER, Rahel M.; BAUER, M. What Drives Successful Administrative Performance during Crises? Lessons from Refugee Migration and the Covid-19 Pandemic. Public Administration Review, 2020.

37. SCOTT, Vivian. Nigeria and Ebola: Containing a Global Threat. Fund for Peace, 2014. Disponível em: https://fundforpeace.org. Acesso em: 21 abr. 2025.

38. SKOCPOL, Theda. Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Org.). Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

39. SOIFER, Hillel David. State infrastructural power: Approaches to conceptualization and measurement. Studies in Comparative International Development, v. 43, n. 3-4, p. 231-251, 2012.

40. SOUZA, Celina. Capacidades estatais e políticas públicas no Brasil: tendências e desafios. Brasília: ENAP, 2021.

41. TAN, Haibo et al. Is it all about the government's early response? A configurational analysis of 27 cases in governing COVID-19 in China. Review of Policy Research, 2023.

42. V-DEM. Varieties of Democracy Project – Administrative Capacity Index. Institute of Political Science, University of Gothenburg, 2024. Disponível em: https://www.v-dem.net. Acesso em: 21 abr. 2025.

43. WIKIPEDIA. National Cabinet (Australia). Disponível em: https://en.wikipedia.org/wiki/National_Cabinet_(Australia). Acesso em: 21 abr. 2025.

44. WORLD BANK. Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption. Washington, DC: World Bank, 2020.

45. ZHONG, Kaibin et al. Crisis coordination in centralized regimes: Explaining China's strategy for combatting the COVID-19 pandemic. International Public Management Journal, 2022.

46. ZIMMERMANN, Ana Carolina et al. Capacidade estatal e resposta à pandemia da COVID-19: aprendizados comparados. Revista do Serviço Público, v. 72, n. esp., p. 1-26, 2021.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Da oficina para lideranças ao Flow: fortalecendo capacidades estatais por meio do Mapa de Desenvolvimento de Equipes no Executivo do Estado do RS

- **Ana Carolina dal Ben**
  ana-ben@spgg.rs.gov.br
- **Anelize Ferreira**
  anelize-ferreira@spgg.rs.gov.br
- **Jessica Gertz**
  jessica-gertz@spgg.rs.gov.br
- **Paula Caffarate**
  paula-caffarate@spgg.rs.gov.br

Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Brasil

Resumo

Este artigo descreve o planejamento e a implantação de metodologia para definição da oferta de capacitações pela Escola de Governo (EGOV) do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, com vistas ao fortalecimento de capacidades estatais para o seu corpo técnico-administrativo. A EGOV pesquisou órgãos públicos e empresas privadas e não identificou solução estruturada que amparasse a definição das ofertas educacionais aos colaboradores. Por isso, optou por inovar e criar o Mapa de Desenvolvimento de Equipes, elaborado em uma oficina para lideranças que incentiva os gestores a refletirem sobre as lacunas de desenvolvimento de suas equipes. Eles preenchem a matriz baseada na metodologia *Flow* e as respostas são tabuladas, gerando o Mapa de Desenvolvimento de Equipes, utilizado para definir as soluções ofertadas aos servidores. Desde o lançamento, são significativos os resultados em relação à redução da evasão nas capacitações, que diminuiu de 30% para 5,51%.

Palavras-chave: desenvolvimento de servidores; necessidades de capacitação; mapa de desenvolvimento; oficina para lideranças; escola de governo.

Abstract

This article describes the planning and implementation of a methodology for defining the offer of training by the Government School (EGOV) of the Executive Branch of the State of Rio Grande do Sul, with a view to strengthening state capacities for its technical-administrative staff. EGOV researched public agencies and private companies and did not identify a structured solution that supported the definition of educational offers to employees. Therefore, it decided to innovate and create the Team Development Map, developed in a workshop for leaders that encourages managers to reflect on the development gaps of their teams. They fill out the matrix based on the Flow methodology and the responses are tabulated, generating the Team Development Map, used to define the solutions offered to the servers. Since its launch, the results have been significant in terms of reducing dropout rates in training, which decreased from 30% to 5.51%.

Keywords: server development; training needs; development map; leadership workshop; academy of public administration.

1 INTRODUÇÃO

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul preza pelo desenvolvimento dos seus servidores e opera uma Escola de Governo (EGOV) para construir e fortalecer capacidades estatais do seu corpo técnico-administrativo.

Em 2022 e 2023, para subsidiar as ações de desenvolvimento oferecidas, a EGOV utilizou o Levantamento de Necessidade de Capacitação para coleta dos dados necessários. Esse instrumento era aplicado anualmente, era respondido por qualquer servidor e o respondente poderia indicar as soluções educacionais que melhor atendiam às suas necessidades – focando na solução educacional e não na necessidade de desenvolvimento.

Além da baixa adesão, a falta de um público-alvo definido fazia com que as lideranças não se comprometessem com as ações ofertadas, as quais não refletiam as necessidades de qualificação da burocracia.

No final de 2023, a Subsecretaria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas liderou um estudo com cinco órgãos públicos brasileiros e grandes empresas no qual não identificou um método que garantisse engajamento e evasão razoáveis do público-alvo em relação às ofertas educacionais.

2 OBJETIVOS

A ausência de benchmarks no tema levou a EGOV a inovar com a criação do Mapa de Desenvolvimento de Equipes. O objetivo principal é jogar luz nas necessidades de desenvolvimento das equipes a partir das entregas que as unidades organizacionais precisam fazer. Os objetivos específicos são:

- Engajar as lideranças na construção das ofertas educacionais;
- Obter maior assertividade nas ações de comunicação;
- Aumentar o engajamento dos servidores, reduzindo a evasão.

3 METODOLOGIA

A abordagem é quali-quantitativa, com dois momentos: uma oficina prática e a coleta de dados em formulário. O público-alvo são Diretores de Departamento, Chefias de Divisão e Coordenadores de Assessoria.

Figura 1 – Card de apresentação à alta gestão

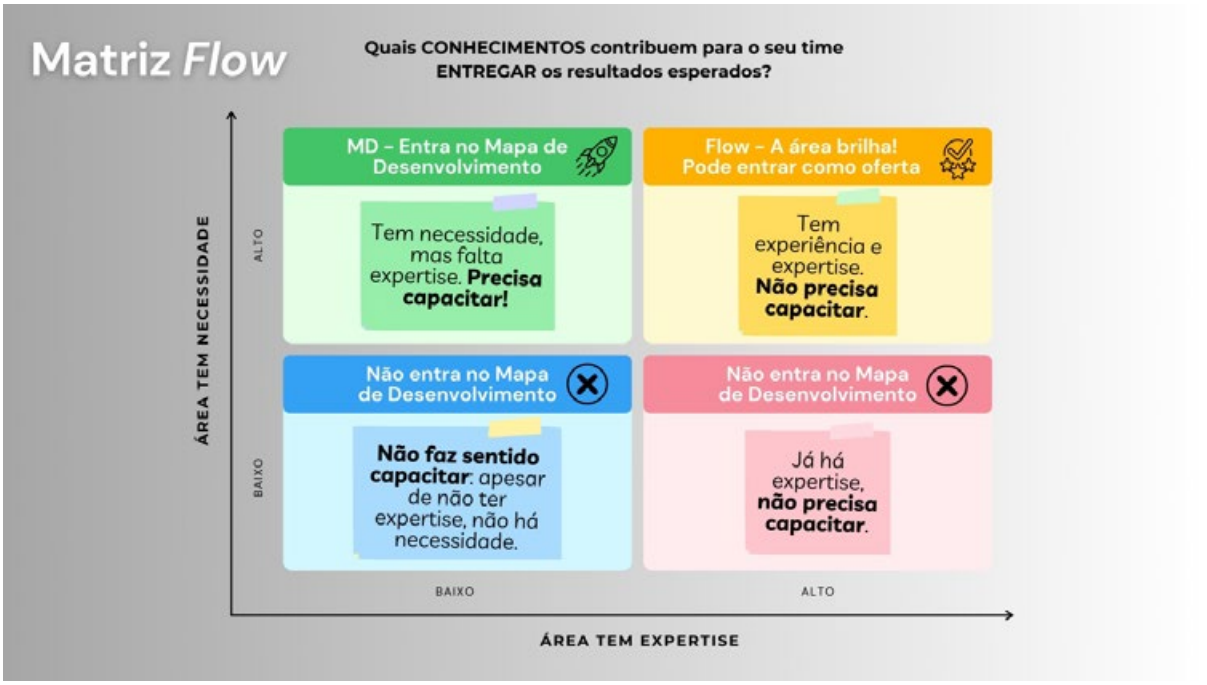
Fonte: SUGEP RS

Inicialmente, os participantes são apresentados à metodologia *Flow*, que busca compreender o que um indivíduo precisa para atingir o estado pleno de satisfação, concentração e motivação para a realização de uma tarefa. Quando esse estado é atingido, é possível trabalhar com maior foco, produtividade e bem-estar. Contudo, é preciso antes ter interesse ou necessidade de uma habilidade ou conhecimento e adquirir a perícia necessária ao seu desempenho (Prux, 2016 Apud Csikszentmihalyi, 1997).

É precisamente isso que a oficina identifica: o que a equipe precisa realizar, mas ainda não tem

competência para fazê-lo? Para isso, os participantes recebem uma matriz *Flow* e a preenchem com suas reflexões. Ao fim, cada liderança sai com as necessidades de capacitação da sua equipe identificadas.

Figura 2 – Matriz Flow utilizada nas oficinas



Fonte: SUGEP RS

A segunda fase é o preenchimento do formulário com as necessidades de desenvolvimento detectadas. A liderança se identifica e, quando há oferta correspondente, é acionada para encaminhar aos membros da sua equipe.

Figura 3 – Orientações ao líder sobre o formulário

Fonte: SUGEP RS

Foi realizada oficina-teste com as lideranças do órgão central de gestão de pessoas e, após, oficina de pré-lançamento para os Setoriais de Gestão de Pessoas de todas as secretarias. Com o método testado, foram iniciadas as demais oficinas.

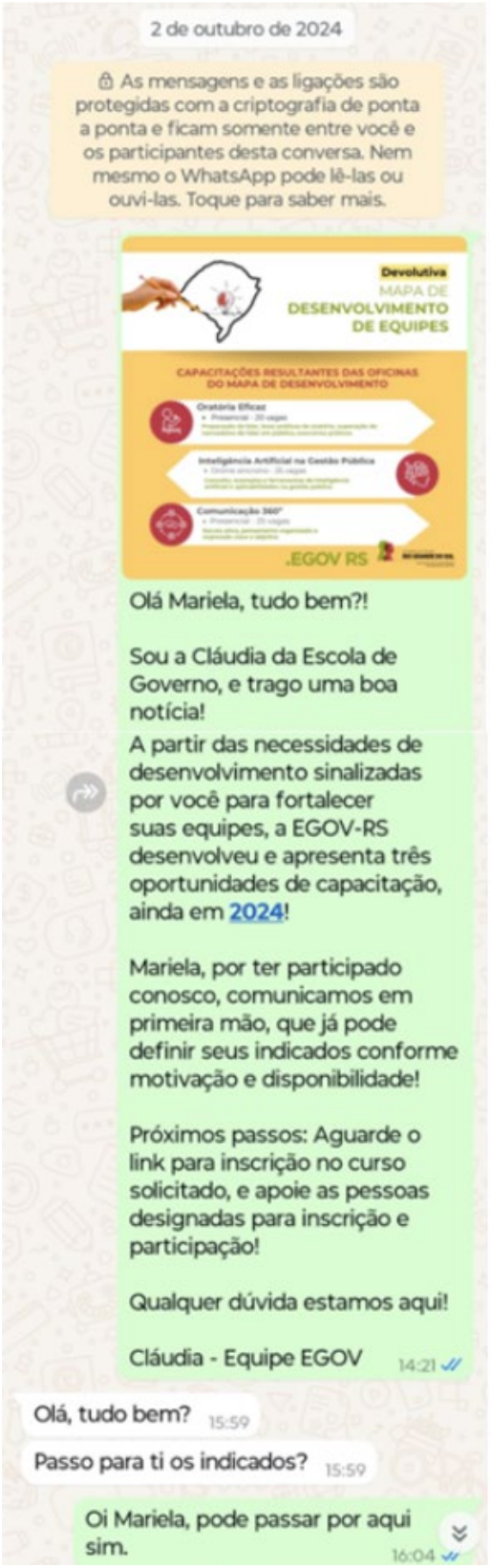
Figura 4 – Convite para a oficina teste

Fonte: SUGEP RS

A consolidação dos dados coletados a partir das oficinas gerou o Mapa de Desenvolvimento de Equipes, utilizado para definir as soluções ofertadas a partir do segundo semestre de 2024. O processo é orgânico e o Mapa é atualizado conforme novas oficinas são concluídas.

Importante destacar as ações de comunicação a partir da nova abordagem: o líder que solicitou vagas recebe, em primeira mão, a divulgação das turmas; também foi redesenhado o EGOV Comunica, enviado mensalmente a 70 mil servidores com as ofertas de capacitação.

Figura 5 – Mensagem ao líder com oferta atendendo à demanda do Mapa



Fonte: SUGEP RS

Figura 6 – EGOV Comunica com ofertas geradas a partir do Mapa

Fonte: SUGEP RS

4 CONCLUSÕES

Os resultados relativos ao primeiro ano contemplam 21 oficinas, com a presença de 356 das 750 lideranças mapeadas e 50% das secretarias elegíveis. Além disso, a evasão nas ações de capacitação reduziu expressivamente, saindo de 30% para 5,51%.

A política é facilmente escalável, contudo, há premissas relevantes: ter um time capaz de engajar as lideranças; oficinas dinâmicas, com 1 hora no máximo; formulário curto e objetivo; monitorar o retorno dos formulários, principal *input* para o Mapa; e uma boa estratégia de comunicação.

Dessa forma, o desafio de fortalecer as capacidades estatais sob a ótica do capital humano vem sendo alcançado com base no Mapa de Desenvolvimento de Equipes. A metodologia tem se mostrado um grande diferencial na identificação adequada das necessidades de desenvolvimento e para a apropriada oferta de soluções educacionais pela EGOV, contribuindo para a performance das equipes, conduzindo-as ao seu estado *Flow* e impactando positivamente os serviços públicos.

Referências

1. PRUX, Paula Raymundo. Flow no serviço público: a experiência dos auditores públicos externos do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração. 2016. Disponível em: http://hdl.handle.net/10183/143291. Acesso em: 06 mar. 2025.
2. CSIKSZENTMIHALYI, Mihalyi. Finding flow in everyday life. MasterMinds. New York: Basic Books, 1997.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Desenvolvimento de capacidades em foresight na administração pública

- **Thomaz Fronzaglia**
  Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
  E-mail: thomaz.fronzaglia@planejamento.gov.br
- **Ariel Cecílio Garces Pares**
  Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Brasil
  E-mail: ariel.pares@mma.gov.br

Resumo

O planejamento governamental de longo prazo enfrenta desafios significativos devido à complexidade e incerteza do ambiente conturbado em função das interações dos diversos aspectos econômicos, institucionais, ambientais, tecnológicos e sociais com potencial de colocar em xeque nossa civilização. Os estudos de futuro, de abordagem foresight, oferecem ferramentas e métodos que permitem aos gestores públicos lidarem nesse contexto, anteciparem mudanças e desenvolverem estratégias robustas para o futuro. O artigo traz a discussão sobre a importância da criação de capacidades para aplicação do foresight no planejamento governamental, principalmente de longo prazo. O objetivo é pensar sobre como os governos se organizam e conduzem suas políticas, contando com esta capacidade, com governança e ferramentas para analisar a maturidade do uso do foresight nas organizações. No contexto da administração pública, o uso do foresight tem implicações significativas na elaboração de políticas. Mas, a depender da política pública há diferentes níveis de demanda para o uso do foresight. O desempenho das políticas públicas, elaboradas com diferentes níveis de maturidade em foresight tem sido analisado por meio da criação e aplicação de modelos de maturidade em foresight. Eles traduzem diversas dimensões do processo, para mostrar a relação entre a necessidade imposta pela natureza da política, a maturidade das capacidades em foresight e o sucesso das estratégicas organizacionais. Os desafios futuros para o fortalecimento das capacidades em foresight na administração pública envolvem o uso desses modelos para direcionar a criação de capacidades, com institucionalização de uma governança sistêmica, por meio do embebimento na arena de formulação da política, desde o letramento em futuros até a coordenação de processos de foresight, com arranjos organizacionais apoiados continuamente pelo alto nível hierárquico. Um processo completamente desenvolvido de foresight envolve o desenvolvimento de capacidades e arranjos institucionais em rede e um programa contínuo e sistemático voltado à decisão e ação.

Palavras-chave: estudos de futuro; prospectiva estratégica; foresight.

1. INTRODUÇÃO

Esse artigo trata da importância da criação de capacidades para aplicação do foresight no planejamento governamental, principalmente de longo prazo. O uso do foresight propicia uma visão mais ampla e profunda do ambiente operacional incerto e complexo, alertando para potenciais novas ameaças e oportunidades emergentes no futuro. Portanto, a capacidade de foresight passa a constituir-se cada vez mais em um fator de prontidão para adaptação

aos novos desafios do futuro. Nesse sentido, tem sido uma preocupação das organizações adequar a capacidade de foresight com relação ao grau de incerteza e complexidade do ambiente onde atua.

O desempenho das políticas públicas elaboradas com diferentes níveis de maturidade em foresight tem sido analisado, por meio de modelos de maturidade em foresight, para mostrar a relação entre a necessidade imposta pelo contexto, a maturidade das capacidades em foresight e o sucesso das estratégicas organizacionais.

A institucionalização da prática do foresight em redes descentralizadas no âmbito governamental, contribui para a evolução da prática com o potencial de gerar benefícios adicionais da atuação em rede, que inclui a diversidade, a capilaridade, e em especial diferentes competências em foresight em cada instância de inteligência estratégica ou unidade organizacional onde é aplicado.

As capacidades de antecipação e de adaptação das organizações têm sido entendidas como fatores importantes para a sobrevivência em momentos de turbulência. A existência de rotinas para identificar, preparar e responder às mudanças tem relação com o desempenho e sobrevivência das organizações. Tanto organizações públicas, quanto executivos e investidores no ambiente corporativo, começam a considerar as capacidades de antecipação como fontes de valor da organização. Assim, formas de mensurar tal capacidade têm surgido, focando nas atividades-chave do processo de foresight.

Algumas organizações *têm* instituído redes que empreendem rotinas de foresight para prospectar o futuro do ambiente de atuação, utilizando-se de instâncias de gestão estratégica de suas unidades para a varredura do ambiente e produção de conhecimento sobre o futuro. O mesmo ocorre quando o centro de governo de alguns países institucionaliza a governança em rede para coordenar atividades de foresight de diversos órgãos, visando o aproveitamento das competências dispersas, que tem competências típicas conforme a natureza das políticas públicas em que operam. São redes complexas difíceis de gerir em função da característica policêntrica que propicia autonomia relativa para cada ente da rede, mas há evidências de melhoria da prontidão para resposta organizacional face a crescente complexidade da sociedade e o aumento das incertezas.

O estabelecimento de uma rede e monitoramento da maturidade em foresight de instâncias de inteligência estratégica descentralizadas na administração pública é condição para a gestão efetiva dessa rede, visando identificar as oportunidades de melhoria e implementação de ações.

Este estudo traz uma abordagem de modelo de maturidade aplicável à gestão de redes de inteligência descentralizadas, tendo em vista a necessidade de geração de valor para a rede como um todo, bem como de subsidiar a tomada de decisão em diferentes níveis da administração governamental.

Esse quadro analítico pode ser útil para aplicação de mecanismos de coordenação, monitoramento e avaliação nas instâncias de gestão estratégica da administração pública, que trabalham com planejamento baseado em estudos de futuro com a abordagem em foresight.

2. OBJETIVOS

O objetivo desse artigo é discutir como os governos se organizam para estabelecer e usar esta capacidade, tendo em vista a governança e as ferramentas para se analisar a maturidade do uso do foresight nas organizações.

3. MATERIAL E MÉTODOS

Este é um artigo de revisão, que analisa e discute a literatura sobre governança e uso do foresight na administração pública, e sobre os modelos de maturidade em foresight como instrumento para criação de capacidades. Lembrando, que planejamento público é antes de tudo um processo de criação de capacidades de governo. Oferece para isso uma breve revisão sobre a governança em foresight, a aplicação de modelos de maturidade de *foresight* em organizações públicas, e suas principais dimensões de análise. Ao final são feitas recomendações para desenvolvimento de capacidades em foresight na administração pública.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. CONCEITO E APLICAÇÃO DA ABORDAGEM FORESIGHT NO PLANEJAMENTO

A importância do estudo sobre a capacidade das organizações públicas e privadas sobreviverem a turbulências no ambiente tem ganhado relevância para a gestão estratégica, gestão da inovação e estudos de

futuro. A taxa de sobrevivência e ciclo de vida das firmas são uma constatação. Na administração pública não tem sido diferente. A baixa capacidade e lentidão de resposta às demandas da sociedade, confrontada a crises sistêmicas e fatos inesperados de impacto global, deixa as economias e sociedades vulneráveis a choques inesperados e limita sua capacidade e preparação para uma resposta política.

A história mostra longos períodos de continuidade e curtos períodos de mudanças radicais, ciclo que tem diminuído de duração em função da velocidade e radicalidade da inovação e sua difusão. Esse movimento, associado a um mundo profundamente conectado adiciona instabilidade que ameaça a segurança interna dos países.

O ambiente global contemporâneo é reflexo desse contexto, caracterizado por altos níveis de incerteza, complexidade, volatilidade e ambiguidade, frequentemente referidos pela sigla VUCA (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity). Segundo Bennett e Lemoine (2014), a volatilidade refere-se à natureza e dinâmica das mudanças, a incerteza à falta de previsibilidade, a complexidade à multiplicidade de forças e a ambiguidade à falta de clareza sobre o significado dos eventos. A combinação de um contexto, econômico e social, pautado pela intensidade e velocidade das mudanças e sua consequência, o ambiente VUCA, tende a gerar evidências da insuficiência do planejamento tradicional de curto e médio prazo sem o respaldo de um alargamento desse horizonte proporcional à velocidade e amplitude dessas transformações.

Nesse contexto a introdução da larga duração no planejamento não é mais uma escolha decorrente da natureza setorial ou da capacidade visionária da liderança. Representa uma exigência de toda organização antecipar-se para enfrentar desafios presentes e evitar futuros indesej**áveis**, aproveitar oportunidades com soluç**ões** que ofereçam antecipação e resiliência diante de crises improváveis, mas possíveis. Há ganhos sociais, econômicos e ambientais significativos se comparados à ausência de capacidades de reconhecer e combinar tendências, sinais e imaginar futuros possíveis. Esse é um desafio significativo que exige abordagens inovadoras e adaptativas. A habilidade de desempenhar-se bem no ambiente externo e interno das organizações, por meio de um constante alinhamento estratégico e capacidade de resposta revela o que se tem chamado de "organizações ambidestras". Nestas, as rotinas de gestão da estratégia e da inovação têm relação com a capacidade de adaptação e pronta resposta. São atributos associados à capacidade de identificar sinais fracos e reagir. Competências que o *foresight* propicia (Rorbeck, 2010).

O *foresight* é um processo de geração de informações e conhecimento sobre forças que moldam os futuros possíveis. Utiliza métodos qualitativos e quantitativos e se baseia na interação, com participação de stakeholders e especialistas, na coleta e análise de opiniões e evidências, relacionadas aos desafios e oportunidades futuros (Miles, 2010). O foresight surge como uma resposta às limitações das abordagens tradicionais de planejamento em ambientes VUCA. De acordo com Slaughter (1995), o foresight permite a antecipação de mudanças e a preparação para múltiplos futuros possíveis, promovendo a resiliência e a adaptabilidade das políticas públicas. O processo de foresight envolve várias etapas, incluindo a identificação de forças motrizes, tendências, incertezas e rupturas.

No âmbito das organizações empresariais, Rorbeck (2010) aponta que a fertilização cruzada entre as disciplinas de gestão estratégica, gestão da inovação e estudos de futuro é uma avenida fértil que tem trazido insights sobre como desenhar, implementar e gerir sistemas corporativos de foresight efetivos, tendo em vista que as organizações desenvolvem atividades de foresight em diferentes instâncias de inteligência estratégica como nas áreas de P&D, marketing, relações com investidores, desenvolvimento organizacional etc.

Na administração pública, esse contexto e ferramental trazem motivações para o uso de estudos de futuro no planejamento governamental de longo prazo. Não é por acaso que os governos vêm desenvolvendo capacidade e institucionalizando a prática em diversos países, como detalhado a seguir.

4.2 IMPLICAÇÕES DO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO USO DO FORESIGHT

Na administração pública, o uso do foresight tem implicações significativas para a elaboração de políticas. Do ponto de vista operacional, a identificação de incertezas críticas permite a criação de futuros alternativos que consideram diferentes cenários e estratégias correspondes. Isso é particularmente importante em

ambientes VUCA, onde a capacidade de adaptação e resiliência é essencial para o sucesso a longo prazo. A elaboração de futuros alternativos envolve a consideração dessas incertezas e a criação de cenários que exploram diferentes possibilidades. Isso permite que os gestores públicos desenvolvam estratégias flexíveis e adaptativas, prontas para responder a uma variedade de futuros possíveis.

A literatura sobre estudos de futuro estressa a importância de métodos prospectivos no planejamento governamental de longo prazo (Godet, 2000). Inayatullah (2008) argumenta que o foresight promove uma visão de longo prazo, essencial para a transformação na forma de conduzir as políticas públicas. Ele incita considerar as incertezas que podem influenciar políticas que dependem do longo prazo para alcance de resultados estruturantes, assim como oportunidades e ameaças conforme o alargamento temporal do planejamento. Essa abordagem transformadora capacita as organizações a recuperarem sua agência para criar esse futuro desejado, por meio da antecipação e formulação de estratégias alternativas, baseadas em diferentes futuros possíveis para lidar com um mundo cada vez mais complexo.

A adoção do planejamento de longo prazo na política pública não assegura, contudo, o uso do foresight para pensar e prospectar o futuro. Diversos fatores podem influenciar a adoção do foresight na administração pública. A natureza da política pública, seu contexto setorial combinado com a cultura organizacional e o perfil da liderança são condicionantes do uso de planos de longo prazo associado ao foresight. O exame setorial das políticas públicas, podem sugerir algumas categorias que implicam no maior ou menor apetite ao uso do foresight:

- **Infraestrutura** exige previsibilidade, dada a modelagem do investimento público e privado, com retornos de longo prazo, precisa, assim, considerar tendências futuras da oferta e demanda.
- **Políticas sociais** requerem perseverança de propósitos com foco em transformações de longo prazo, apoiadas pela participação social, ciente da complexidade, dada natureza multidimensional em transformações de longo prazo.
- **Setores como saúde, defesa, finanças e meio ambiente** enfrentam impactos de eventos globais como pandemias, guerras e crises climáticas, exigindo maior preparo para incertezas.
- **Setores produtivos, ciência, tecnologia e inovação** lidam com mudanças rápidas e incertezas constantes, inerentes aos seus funcionamentos, tornando o foresight essencial. Organizações como Petrobrás e Embrapa são exemplos de instituições públicas que investiram fortemente em planejamento estratégico de longo prazo para enfrentar desafios complexos e incertos.

O ambiente crescentemente complexo e movido por grandes transformações, supõe um reposicionamento da demanda por capacidades setoriais e de governo para o planejamento de longo prazo, agora definitivamente associado a técnicas de foresight estratégico. A hipótese deste artigo é que, reconhecidas a especificidades setoriais das categorias mencionadas, deve-se adicionar um conjunto de requisitos para o planejamento de longo prazo, dentro desse novo contexto de incertezas generalizadas em toda as políticas públicas. São requisitos: o estabelecimento de uma arquitetura institucional que aproxime o foresight dos decisores públicos, de modo a reduzir a lacuna entre os insights de futuro e a ação no presente; a promoção de uma rede de foresight robusta e responsiva, capturando a diversidade de alternativas de futuro associadas ao policy design, com ganhos no conhecimento sobre o futuro; e a criação de uma governança sistêmica e antecipatória, abrangendo o governo e sua relação com os formadores de opinião na sociedade criando uma cultura de futuros.

A aplicação de foresight estratégico tem se mostrado eficaz em diversos contextos governamentais, como demonstrado por estudos de caso na Finlândia e em Singapura que demonstram a eficácia dessas abordagens na formulação de estratégias governamentais. Kuosa (2010) comparou a prática atual de foresight estratégico na Finlândia, Singapura e em vários países da União Europeia, destacando como essas abordagens são aplicadas na formulação de políticas públicas e estratégias governamentais. Esses países têm utilizado métodos prospectivos para formular estratégias governamentais que são mais resilientes e adaptáveis às mudanças e incertezas do ambiente global. Na Finlândia o foresight é integrado ao processo de formulação de políticas públicas, permitindo que o governo antecipe desafios futuros e desenvolva

respostas proativas. Singapura, por sua vez, utiliza o foresight para planejar o desenvolvimento urbano e econômico, garantindo que suas políticas sejam sustentáveis e alinhadas com as tendências globais.

Cabral & Salles-Filho (2024) mostram que o número de documentos de política pública baseados em foresight, para subsidiar a política de CT&I no mundo, cresceram significativamente após 2010, concentrados principalmente na EU e nos EUA. Estes trabalhos se utilizam de evidências de revistas científicas de alto impacto como embasamento. Singapura, China, Índia e Austrália começam a aparecer entre os países mais profundamente envolvidos nesse diálogo entre academia, foresight e política pública.

Outra abordagem é a análise do uso de práticas de prospectiva estratégica associada às práticas de teste de estresse na formulação de políticas públicas para melhorar a resiliência das políticas governamentais (Thorkell, 2022). Parlamentos e governos que enfrentam um ambiente de política extremamente incerto, caracterizado por inovações tecnológicas, novas condições políticas, domésticas e internacionais, e perturbações sociais relacionadas à degradação dos serviços ecossistêmicos, esgotamento de recursos naturais e mudanças climáticas, podem se beneficiar do valor gerado pela análise de prospectiva estratégica, associada ao teste de estresse. Tal prática envolve a avaliação do impacto das políticas em uma gama de possíveis futuros. Ela ajuda a identificar vulnerabilidades e desenvolver estratégias que possam resistir a diferentes cenários, aumentando a resiliência das políticas públicas.

Nesse sentido, fica claro que o foresight pode ajudar a alinhar as ações presentes com os objetivos futuros, promovendo uma transformação sistêmica e sustentável da gestão. Isso motivou diversos países a praticarem e institucionalizarem seu locus, criando uma cultura de foresight.

Mas, ainda há dificuldade de institucionalizar e manter as capacidades de foresight no âmbito governamental. De acordo com Miller et al. (2018), o cerne do problema é que desenvolvemos mecanismos burocráticos para incorporar o futuro em lógicas de otimização e contingência nas agências existentes. A construção de capacidades de foresight que permitam uma abordagem orgânica a desafios e sistemas complexos ainda se encontra em um estágio embrionário em muitos países. Os autores enfatizam que as discussões sobre Governança Antecipativa e mudança de paradigma no uso de futuros pelos governos evidenciam a natureza dramática desse desafio estrutural e de governança.

Os contextos sociocultural e governamental implicam no tipo de ecossistema de foresight e nos tipos de capacidades a serem desenvolvidas, diferenciando formas de organização. O caso da Finlândia conta com um órgão central articulando redes e think tanks. O importante é ter um processo estabelecido para gerar acúmulo e constante capacitação e criação de uma cultura voltada a futuros (CEPA, 2021).

A pesquisa tem criado meios de identificar diferença de desempenho entre políticas públicas elaboradas com diferentes níveis de maturidade em foresight. Esse tipo de análise é realizado por meio da criação e aplicação de modelos de maturidade em foresight que traduzem diversas dimensões do processo, para mostrar a relação entre a necessidade imposta pelo contexto, a maturidade das capacidades em foresight e o impacto no sucesso das estratégicas organizacionais (Rohrbeck, 2012). No contexto da comparação entre países com relação à política pública de sustentabilidade, a maior maturidade em foresight, principalmente no aspecto da liderança, leva a melhores indicadores de sustentabilidade (Volkova & Dominiece-Diasa, 2019).

A aplicação de estudos de futuro no planejamento governamental de longo prazo é essencial para enfrentar os desafios da complexidade e incerteza do ambiente atual. Contudo é preciso avaliar e criar as capacidades necessárias, trazendo esse debate ao centro de governo, visando criar a institucionalidade e a governança necessárias para disseminar a cultura de futuros e as ferramentas do foresight. A oficina ocorrida no **âmbito** XXIX CLAD – 2024, entre outras iniciativas que envolveram a CEPAL, a UNESCO e a ENAP, representam oportunidades de trazer à tona esse tema, capacitar e sensibilizar gestores públicos e acadêmicos, no uso de futuros para o desenvolvimento de políticas públicas de longo prazo.

4.3 A INSTITUCIONALIDADE E A GOVERNANÇA SISTÊMICA DO FORESIGHT NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Diante das transformações globais em curso, os governos precisam reforçar sua capacidade de resposta e adaptação, tanto mais que o crescimento das incertezas é assimilado pela sociedade na forma de aumento dos riscos e perda de confiança na

capacidade do Estado de securitizá-la. Isso exige a identificação de modelos organizacionais eficazes, formas colaborativas de atuação com a sociedade e o setor privado, métodos claros de priorização e estratégias para lidar com a incerteza. A preparação para mudanças transformadoras e de alta complexidade demanda políticas públicas responsáveis que considerem múltiplos cenários futuros em concertação com a expectativa e apreensões da sociedade e setor produtivo em relação ao devir.

O foresight, oriundo do pensamento estratégico militar e empresarial tem sido cada vez mais empregada na esfera pública, onde os valores não são cenários de guerra ou a participação nos mercados, mas o bem-estar da sociedade e a capacidade de seus cidadãos de se envolverem e moldarem a vida social, econômica e cultural. Nesse contexto, a prospectiva é descrita como um processo participativo sistemático, que cria inteligência coletiva sobre o futuro de médio a longo prazo. Visa informar as decisões atuais e mobilizar ações conjuntas, características essenciais, para apoiar a formulação de políticas (Störmer et al., 2020).

Os governos, não por acaso, têm demonstrado apreço e buscam desenvolver a capacidade de aumentar a governança antecipatória para que ameaças futuras possam ser identificadas e respondidas. A prospectiva é um processo de aprendizagem que pode encorajar novas formas de pensar e gerar abordagens estratégicas, a partir da inteligência coletiva (Boston et al., 2019). A incorporação de práticas de prospectiva no processo de tomada de decisões e a sua ligação direta ao teatro político e aos sistemas de governança antecipatória também criam flexibilidade nos sistemas governamentais e aumentam a probabilidade de identificação tempestiva de oportunidades (Monteiro e Borgo, 2023). A prospectiva, assim, torna-se, principalmente, uma atividade política, cujo desafio é vislumbrar um futuro desejável e encontrar maneiras de trabalhar, coletivamente, para sua concretização (Sotoudeh & Gudowsky, 2016).

Em uma democracia, os cidadãos se envolvem em uma visualização coletiva da futura sociedade almejada e tomam decisões sobre versões concorrentes do que é essa visão e a maneira pela qual ela deve ser concretizada. Faz parte do processo de formulação de políticas decisões sobre como os recursos de uma sociedade serão gerenciados, por meio de um sistema político acordado, para atingir um nível de justiça, segurança, participação e realização pessoal para seus membros, mesmo diante da incerteza (Galvin, 2025).

A prospectiva estratégica oferece uma base sólida para o desenvolvimento de políticas públicas orientadas para o futuro, ampliando a capacidade governamental de antecipação e resposta. Para isso, é necessário institucionalizar sua aplicação — o que envolve tanto a criação de estruturas e mecanismos voltados à prospecção, quanto a incorporação de uma cultura de foresight nas administrações públicas, na sociedade e no setor produtivo, associados aos respectivos centros de decisão existentes (Prityi et al., 2021).

Essa institucionalização passa por dois pilares centrais: a) a criação de estruturas específicas de prospectiva — como comitês, redes, unidades especializadas ou dispositivos legais e práticos; b) a consolidação de uma cultura voltada ao futuro dentro das instituições já estabelecidas.

Nos Estados Unidos, por exemplo, os arranjos organizacionais para práticas de foresight em agências governamentais são diversos, mas compartilham um elemento essencial: o apoio contínuo de lideranças de alto escalão. Um processo bem estruturado de foresight requer múltiplas capacidades institucionais, incluindo conexão direta com tomadores de decisão. Contam, igualmente, com programas contínuos de capacitação, equipes dedicadas com atuação em rede, exploração de futuros alternativos de longo prazo, envolvimento frequente da alta gestão e integração formal com os processos de planejamento em diferentes níveis da organização (Greenblott et al., 2017).

Experiências internacionais similares evidenciam esforços de diversos países na construção de ecossistemas de antecipação, integrados à arquitetura governamental e associados a uma intensa prática de governança, como na Austrália, Canadá, Finlândia, Estônia, Alemanha, Holanda, Cingapura. Embora cada modelo apresente particularidades culturais e institucionais, todos compartilham um traço comum: a presença de estruturas e processos de governança antecipatória em diferentes níveis da administração pública — centralizados, como em Cingapura; descentralizados, como na Alemanha, no Canadá; ou combinando abordagens ascendentes e descendentes, com forte participação da sociedade, como na Finlândia. O país tem um longo histórico de engajamento político com o foresight, com relatórios de

futuros sendo considerados em nível ministerial e parlamentar.

O Reino Unido evoluiu de unidades de foresight centralizadas para uma abordagem mais distribuída, com capacidades integradas em diversos departamentos governamentais, mantendo uma coordenação central. A capacitação e a expertise da rede é ingrediente básico para o fortalecimento do foresight na administração pública, até mesmo para realizar boas contratações de serviços de consultorias especializadas. Singapura investiu significativamente na formação de analistas de foresight dentro de sua administração pública e na criação de centros de excelência em foresight. Tais capacidades habilita a rede dispor de uma diversidade de métodos para dar cabo a diferentes naturezas de estudos de futuro.

E essencial estabelecer mecanismos para garantir que os insights do foresight sejam considerados nos processos de planejamento, orçamento e avaliação de políticas. O Canadá tem buscado integrar os resultados de seus exercícios de foresight em seus planos estratégicos de longo prazo e em suas prioridades de pesquisa e desenvolvimento. A Finlândia, por exemplo, tem se destacado como laboratório vivo dessa abordagem. O país vem incorporando funções antecipatórias de maneira sistêmica para enfrentar desafios complexos e incertos, superando a lógica tradicional das respostas lineares a problemas bem definidos. Essa experiência demonstra que as estruturas clássicas de direção política muitas vezes falham ao ignorar a complexidade e a interdependência dos problemas contemporâneos.

A OCDE e a União Europeia têm promovido iniciativas para avaliar e fortalecer as capacidades de foresight nos países membros. Apesar da ausência de um modelo formal de avaliação de maturidade, a OCDE realiza revisões das práticas de foresight, identificando boas práticas e áreas de melhoria. A rede GFC (Government Foresight Community) facilita o intercâmbio entre profissionais do setor público, promovendo o fortalecimento institucional. Através de sua Unidade de Foresight Estratégico, a OCDE oferece guias, ferramentas, capacitações e eventos que apoiam os países na institucionalização do foresight, na escolha de métodos e na integração com os processos decisórios (OECD, 2019).

O ESPAS (European Strategy and Policy Analysis System) é um sistema da União Europeia voltado à análise estratégica, com o objetivo de promover uma cultura de antecipação e governança proativa entre os Estados membros. Suas ações incluem identificar tendências, desenvolver cenários e apoiar a formulação de políticas públicas. O sistema também estimula o intercâmbio de conhecimento em foresight. A Rede de Foresight da Comissão Europeia coordena essas atividades internamente, promove a integração do foresight no processo de políticas e fortalece capacidades por meio da disseminação de boas práticas e do apoio a projetos de pesquisa com novas metodologias.

Independentemente do arranjo, destaca-se a disseminação de uma cultura inovadora, proativa e orientada para o futuro na gestão pública. Trata-se de uma abordagem sistêmica de governança, em que os exercícios de prospectiva não se limitam à produção de cenários, mas se traduzem em ações concretas no presente. A redução da lacuna entre o conhecimento prospectivo e sua aplicação prática, ou seja, entre a análise de cenários futuros e a formulação e implementação de políticas públicas efetivas é um fator essencial para o impacto real da prospectiva estratégica (Monteiro & Borgo, 2023).

Entretanto, a mudança de mentalidade dos tomadores de decisão ainda representa um dos principais obstáculos. A falta de institucionalidade favorece a predominância de um pensamento de curto prazo, ancorado nas urgências, em que o futuro é visto como algo distante e, portanto, menos relevante. Mesmo que a prática mostre sistematicamente que se trata de uma armadilha perceptiva e de autoengano (Godet 2000).

O caso do Brasil ilustra bem esse desafio. Como lembra De Toni (2024), o país acumulou diversas estratégias de longo prazo — como o "Brasil 2020" (1998), "Brasil em 3 Tempos" (2004), "Brasil em 2022" (2010) e a "Estratégia Federal de Desenvolvimento" (2020). No entanto, há inúmeras evidências de que elas não chegaram a influenciar efetivamente o planejamento governamental ou a formulação de políticas públicas.

A literatura destaca a importância de adaptar abordagens prospectivas ao contexto local, de modo a facilitar a incorporação de sinais de futuro — sejam oportunidades ou ameaças — no processo decisório. Reconhecer barreiras e facilitadores é um passo essencial na construção de estratégias de addaptação, viáveis e eficazes.

Entre os principais obstáculos à institucionalização da prospectiva estratégica, destacam-se:

- A priorização do curto prazo, a aversão ao risco e a dificuldade de percepção de sinais emergentes;
- A escassez de competências especializadas e a existência de silos organizacionais;
- A baixa acessibilidade ou relevância dos produtos de prospecção para os tomadores de decisão, bem como a subutilização de instrumentos de avaliação.

Por outro lado, os fatores que favorecem sua adoção incluem:

- O envolvimento ativo dos formuladores de políticas;
- A credibilidade e reputação das unidades de prospectiva e de seus profissionais;
- A capacidade dessas unidades de participar dos debates públicos;
- A existência de recursos adequados, clareza nos mandatos e equipes capacitadas para operar de forma transversal no governo.

Ainda que as iniciativas de foresight no setor público muitas vezes se limitem à exploração de cenários ou construção de significados sobre o futuro, é essencial que esse conhecimento seja convertido em ação política. A lacuna entre prospectiva e ação precisa ser superada por meio de processos coletivos que ajudem a definir prioridades, estabelecer redes de colaboração e construir visões compartilhadas de futuro.

Quando bem conduzida, a prospectiva estratégica se torna um motor poderoso para gerar conhecimento e orientar transformações no setor público. Ela pode ser integrada a modelos mais amplos de governança antecipatória — abordagem promovida pela OCDE, que reforça a necessidade de agir no presente com foco no futuro.

4.4 A GESTÃO DAS CAPACIDADES POR MEIO DO USO DE MODELOS DE MATURIDADE EM FORESIGHT

As competências em *foresight* são objeto de estudos envolvendo desde aspectos cognitivos e comportamentais até organizacionais, tecnológicos e culturais. Os resultados têm servido para identificar as capacidades a serem desenvolvidas por meio de treinamento (*futures literacy*) e por meio do *learning-by-doing*. Os modelos de maturidade das competências são formas de desagregar as dimensões e critérios de avaliação e aplicar escalas de estágios de desenvolvimento para cada uma delas. Tais modelos podem ser aplicados para competências dos indivíduos, unidades organizacionais ou para organizações.

A dificuldade de avaliar e dimensionar a necessidade de sistemas de foresight, "antes que seja tarde demais" passa a ser um desafio crucial na gestão da incerteza e na tomada de decisões estratégicas na administração pública. A introdução de modelos de maturidade de competências, como o Modelo de Maturidade em Foresight (FMM) com foco no processo, representa uma mudança de paradigma, com implicações significativas para a administração pública, especialmente considerando sua carência nessas competências.

O *Foresight Maturity Model (FMM)* desenvolvido por Terry Grim foi baseado nos modelos de maturidade de competências cujo princípio era, ao invés de analisar o produto, medir capacidades de execução e monitorá-las, e criar níveis para a melhoria contínua das capacidades. Com base nisso, Grim (2009) utilizou as "disciplinas do foresight" definidas por Andy Hines e Peter Bishop ambos do *Graduate Program in Foresight* da Universidade de Houston, no livro "*Pensando sobre o Futuro",* em que definem a prática do *foresight (*1. Enquadramento; 2. Varredura; 3. Prospectiva; 4. Visão; 5. Planejamento; e 6. Ação) para definir as melhores práticas para o campo do *foresight*: 1. Liderança: Ajudar as organizações a traduzirem a prospectiva em ação de forma contínua. 2. Enquadramento: Ajudar a organização a identificar e resolver os problemas certos. 3. Varredura: Ajudar as organizações a entenderem o que está acontecendo em seu ambiente imediato e no mundo em geral. 4. Prospectiva: Ajudar as organizações a considerarem uma gama de possibilidades futuras. 5. Visão: Ajudar as organizações a decidirem o que querem no futuro. 6. Planejamento: Ajudar as organizações a desenvolverem planos, pessoas, habilidades e processos que apoiem a visão da organização. A ideia do *FMM* é medir o nível de capacidade nas atividades, por meio de cinco graus de competência em várias práticas dentro de cada atividade. Assim, é possível indicar formas de avançar de nível em cada atividade.

René Rorbeck (2010) realizou um teste empírico para o desenvolvimento de um novo modelo de maturidade de *foresight* baseado nas competências, tomando por base vários elementos de diversos autores. Foi adicionando o contexto da organização

como fator antecedente e os impactos como variável de resultado. A introdução do contexto trouxe a ponderação da necessidade de *foresight*, e considera o tamanho da organização, natureza da estratégia, cultura corporativa, fonte da vantagem competitiva, complexidade do ambiente e a "velocidade" da indústria (volatilidade). As competências consideradas contêm 21 critérios de análise e estão agrupados nas dimensões: cultura, uso de informação, sofisticação do método, pessoas e redes, e organização. O impacto é composto por 12 critérios nas categorias de redução da incerteza, direcionamento de ações, influência e benefícios secundários.

A categoria "organização" derivou de estudos anteriores sobre unidades organizacionais responsáveis pelo *foresight*: nível corporativo, divisional e virtual, bem como sobre o modo de operação: top-down (demanda da alta gestão) ou botton-up (unidades de *foresight* enviam relatórios sobre questões emergentes para tomadores de decisão); intermitente ou contínuo, nas unidades de negócio; responsabilização por tomar conhecimento e agir perante a identificação de sinais fracos, e; incentivos, como recompensas para encorajar a orientação para o futuro e visão alargada (Rorbeck, 2010). São elementos importantes para um modelo de maturidade voltado para unidades organizacionais.

Diversos estudos recentes têm elaborado novos modelos de maturidade em *foresight* para tipos específicos de organizações, como aquelas intensivas em conhecimento (Vásquez et al., 2022) ou pequenas e médias empresas (Kononiuk, 2022; Kononiuk & Sacio-Szymańska, 2015).

As contribuições desses trabalhos são modificações incrementais, baseadas em contextos distintos, mas estão criando fontes robustas como acervo para que, organizações que desenvolvam *foresight* em diversas instâncias possam criar seus próprios modelos de maturidade em *foresight* e *benchmarking* dentro da sua própria rede.

Por exemplo, Vásquez et al. (2022) ressalta a importância da institucionalização gradual e focalizada de um sistema de prospecção para construir maiores capacidades por meio da realização de ciclos de exercícios prospectivos (multi-rodada), que permitam a consolidação dessas capacidades ao longo do tempo, bem como uma maior acumulação e atualização de conhecimento, evitando a obsolescência e o desaparecimento ao longo do tempo. Conforme salienta Vásquez et al. (2022), as instituições intensivas em conhecimento têm geometrias variáveis em sua estrutura e suas capacidades podem ser facilmente perdidas, necessitando além da institucionalização do processo de foresight, também a gestão das conexões em rede dentro e fora da organização, de forma evolutiva. Assim, propõe um modelo de maturidade para orientar o desenvolvimento gradual das capacidades em foresight e propiciar a concentração de esforços no aprendizado organizacional, evitando a perda de capacidade.

O uso do modelo de maturidade tem sido útil para indicar os fatores de desempenho das organizações com relação ao uso do *foresight*. Análise do desempenho das firmas em função do uso do *foresight* mostra que aquelas mais vigilantes têm melhor desempenho (Rorbeck & Kum, 2018). No contexto da comparação entre países com relação à política pública de sustentabilidade, a maior maturidade em *foresight*, principalmente no aspecto da liderança, leva a melhores indicadores de sustentabilidade (Volkova & Dominiece-Diasa, 2019).

As competências em *foresight* precisam ser confrontadas com a necessidade de *foresight* imposta pelo ambiente de atuação da organização, para que se tenha uma medida de "prontidão para o futuro" (Rorbeck, 2021).

4.5 APLICABILIDADE DOS MODELOS DE MATURIDADE EM FORESIGHT NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Processos estabelecidos por redes para avaliar as capacidades dos membros visa a promoção de boas práticas, no intercâmbio de conhecimento e no apoio ao desenvolvimento de capacidades adaptadas aos contextos específicos de cada participante. A complexidade e a diversidade dos sistemas administrativos podem tornar a aplicação direta de um modelo de maturidade padronizado um desafio. Enfrentar esse desafio pode ser importante para países que desejam acelerar o alcance do nível de capacidade em foresight necessário para atuar no ambiente cada vez mais incerto e complexo.

O FMM supera a avaliações de sistemas de antecipação ex post facto, que são obviamente contraproducentes, considerando irreversibilidades e o valor de decisões estratégicas bem-informadas e articuladas. A ideia é não depender da análise retrospectiva do sucesso ou fracasso de previsões e/ou do atraso em tomadas de decisões. Ao focar no processo de foresight,

o modelo permite identificar pontos fortes e fracos nas capacidades de antecipação, antes que eventos futuros revelem a eficácia (ou falta dela) do sistema.

O FMM oferece um framework estruturado e didático para avaliar e desenvolver as capacidades de foresight de agências governamentais de forma sistemática, gradual e proativa, de forma que as unidades organizacionais utilizem o instrumento para a autoavaliação. A proposta dos modelos é o desenvolvimento progressivo e mensurável de competências. O FMM geralmente define estágios de maturidade (por exemplo, inicial, consciente, definido, gerenciado, otimizado), permitindo que as organizações da administração pública avaliem seu nível atual de capacidade em foresight. Isso possibilita a criação de trilhas de desenvolvimento claros e a implementação de ações direcionadas para avançar para estágios superiores de maturidade. A capacidade de medir o progresso ao longo do tempo, através de indicadores relacionados aos processos de foresight, oferece uma base para justificar investimentos, monitorar a eficácia das iniciativas e garantir a melhoria contínua.

De tal modo, se espera promover a melhoria da qualidade dos processos de foresight nos órgãos da administração pública. Ao invés de se concentrar unicamente no conteúdo do produto do foresight (nos itens dos relatórios em si), o FMM enfatiza a robustez e a qualidade dos processos que levam a tais produtos, incluindo: a diversidade das fontes de informação, conhecimento e perspectivas consideradas; a aplicação de metodologias adequadas e rigorosas; a efetividade da comunicação e da integração dos insights de foresight nos processos decisórios; a capacidade de aprender com o passado e com as histórias sobre o futuro para adaptar as práticas de foresight. Um processo de foresight bem estruturado e maduro tem maior probabilidade de gerar insights relevantes e úteis, mesmo que as descrições das possibilidades de eventos futuros sejam imprecisas. Pois, o valor reside na capacidade de se preparar para uma gama de futuros possíveis tomando decisões que promovam maior resiliência.

Além disso, busca-se fortalecer a governança e a estrutura organizacional para o foresight, por meio de mecanismos de institucionalização. O uso do FMM pode ajudar o fortalecimento da rede de foresight por meio da capacitação e a integração e compartilhamento de competências. O fortalecimento da estrutura de governança em rede na administração pública por meio da definição de responsabilidades, alocação de recursos e estabelecimento de mecanismos de coordenação contribui para a institucionalização do foresight e da cultura de futuros, garantindo que não seja uma atividade isolada ou dependente de indivíduos específicos, mas sim uma capacidade organizacional sustentada e preparada para lidar com a complexidade de forma interinstitucional.

Por fim, espera-se o aumento da capacidade de antecipação estratégica na administração pública, ao desenvolver competências em foresight de forma sistemática, sendo capaz de identificar tendências, fenômenos emergentes, incertezas e oportunidades. Isso permite a formulação de políticas públicas mais proativas e adaptativas, a alocação de recursos de forma mais estratégica e a construção de uma governança mais resiliente frente a desafios futuros complexos. A capacidade de antecipação estratégica aprimorada contribui para uma tomada de decisão mais informada, participativa e para o aumento da legitimidade e da eficácia da ação governamental, por meio do engajamento dos demais atores.

5. CONCLUSÕES

A evolução da governança em foresight em diversos países e blocos regionais oferece um rico conjunto de lições para nações que ainda estão nos estágios iniciais de desenvolvimento dessa capacidade na administração pública. Ao analisar as trajetórias de países, podemos extrair princípios e práticas que podem guiar a implementação e o fortalecimento do foresight em contextos em que essa competência ainda é incipiente.

Dentre aos lições-chave para países que almejam avançar nesse sentido, destacam-se o comprometimento político de alto nível, a criação de governança adaptável e multinível, foco no aprendizado, nas capacidades humanas e nos mecanismos institucionais, interação entre o foresight e processos decisórios, abordagens metodológicas diversificadas e rigorosas, engajamento de stakeholders e comunicação efetiva.

A institucionalização do foresight depende do forte apoio político no mais alto nível do governo, o que garante a alocação de recursos, a legitimação da função e a integração do foresight nos processos de tomada de decisão estratégicos. Ainda assim, é preciso construir uma estrutura de governança que se adapte ao contexto político-administrativo específico de cada momento do país, bem como às demandas

que os estudos de futuro venham a gerar sobre a rede. Portanto, é importante definir claramente as responsabilidades, os papéis dos diferentes atores (governamentais, acadêmicos, setor privado, sociedade civil) e os mecanismos de coordenação.

A construção de capacidades humanas e institucionais e o desenvolvimento de competências em foresight requer investimento em capacitação. É crucial criar expertise metodológica e conhecimento substantivo sobre os desafios e prioridades do país em unidades organizacionais participantes da rede de foresight na administração pública. Para se adotar abordagens metodológicas diversificadas e rigorosas, a governança deve ser eficaz no sentido de facilitar a interação dos participantes da rede, para garantir a qualidade dos processos de foresight.

O engajamento de stakeholders é elemento central nos processos de foresight, em que a participação de uma ampla gama de partes interessadas enriquece a análise, aumenta a legitimidade dos resultados e facilita a sua adoção. A incerteza, a complexidade crescente dos fenômenos objeto do setor público e a importância de capturar o imaginário e valores dos agentes, tem levado ao que se convencionou chamar do uso da inteligência coletiva na técnicas do foresight Nesse sentido, desenvolver mecanismos de comunicação eficazes durante e para os resultados dos exercícios de foresight é importante para sensibilizar tomadores de decisão e o público em geral em torno de futuros plausíveis. Relatórios concisos, visualizações de dados e plataformas de diálogo pode facilitar a compreensão e a utilização dos insights.

A governança também deve promover a integração do foresight nos processos decisórios, pois o valor do foresight reside na sua capacidade de influenciar a formulação de políticas públicas e a tomada de decisões estratégicas.

O aprendizado contínuo e a adaptação são chave, pois a abordagem de foresight vem evoluindo e os degraus da escada evolutiva dos modelos de maturidade em foresight podem ser adaptados. O importante é monitorar e avaliar os estágios das estruturas e dos processos implementados, aprendendo com as experiências e adaptando as abordagens conforme necessário, pois o caminho é progressivo.

Para países como o Brasil que ainda não desenvolveram capacidades consolidadas em foresight na administração pública, sugere-se mapear iniciativas bem-sucedidas, desenvolver um projeto inicial de criação de modelos de maturidade por tipo de órgão, focando em setores prioritários, que podem contribuir com sua experiência e apoio, criando-se assim um núcleo de profissionais com conhecimentos em foresight. Em seguida, recomenda-se buscar parcerias e colaborações internacionais, para aprender com a experiência de outros países e blocos regionais através de intercâmbios, workshops e projetos conjuntos, para acelerar o desenvolvimento de capacidades. Pois, a evolução da governança em foresight em países mais avançados oferece um roteiro valioso para nações em desenvolvimento.

As lições aprendidas mostram que desenvolver capacidades de foresight eficazes exige compromisso político, estruturas flexíveis, investimento em pessoas, uso de métodos rigorosos, integração ao processo decisório, envolvimento de atores relevantes e uma cultura de aprendizado constante. Quando adaptadas ao contexto de cada governo, essas práticas fortalecem a capacidade de antecipar e lidar com os desafios e oportunidades do futuro.

Alguns países e organizações internacionais dedicam esforços para fortalecer as capacidades de foresight de seus membros através de diversas ferramentas e iniciativas de colaboração. Embora não haja evidências claras de um uso formal do Foresight Maturity Model como ferramenta de avaliação dentro de seus processos estabelecidos, os princípios de desenvolvimento progressivo e a identificação de melhores práticas, inerentes aos modelos de maturidade, podem ser úteis para o desenvolvimento de capacidades.

Os modelos de maturidade em foresight são um instrumento para uma abordagem sistemática e mensurável no desenvolvimento de suas capacidades de antecipação estratégica, crucial para enfrentar os desafios complexos do futuro. Ao focar no processo, esses modelos tornam mais claras as oportunidades de melhoria e possibilitam a criação de trilhas de desenvolvimento. Pois oferecem uma base sólida para um diagnóstico e programação de capacitação em diversas competências necessárias ao processo do foresight totalmente desenvolvido. O processo de aprendizagem e o compartilhamento de experiências e competências é um bom caminho para o fortalecimento de uma rede de foresight na administração pública, e quiçá a instituição de uma estrutura e governança para se tirar o melhor valor do efeito de rede.

Referências

1. BENNETT, N.; LEMOINE, G. J. What VUCA Really Means for You. Harvard Business Review, 2014. Disponível em: <https://hbr.org/2014/01/what-vuca-really-means-for-you>.
2. BOSTON J.; BAGNALL, D.; BARRY, A.; HEAD, T.; HELLYER, G.; SHARMA, P. Foresight, insight and oversight: Enhancing long-term governance through better parliamentary scrutiny. 2019. Disponível em: <https://api.semanticscholar.org/Cor pusID:198620355>.
3. CABRAL, B. P.; SALLES-FILHO, S. L. M. Insights and influences: mapping the scientific contributors to global foresight policies. Foresight. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1108/FS-03-2024-0052>.
4. CEPA. CEPA strategy guidance note on Strategic planning and foresight. The United Nations Committee of Experts on Public Administration (CEPA), United Nations' Department of Economic Affairs. February, 2021. Disponível em: <https://publicadministration.desa.un.org/publications/cepa-strategy-guidance-note-strategic-planning-and-foresight-0>.
5. DE TONI, J. Por que precisamos pensar no futuro? Planejamento e estratégia. Cadernos Gestão Pública. Repositório FGV de Periódicos e Revistas. Postado em 13/08/2024. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/announcement/view/316>.
6. DREYER I & STANG, G. Foresight in Government – Practices and Trends Around the World, Yearbook of European Security, 7-31 2013. Disponível em: <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/system/files/generated/document/en/Foresight_in_governments.pdf>.
7. GALVIN, B. The role of foresight in public policy: lessons from deliberative democracy and perspectival realism. European Journal of Futures Research. Volume 13, 1, 2025. DOI: <https://doi.org/10.1186/s40309-024-00246-0>.
8. GODET, M. The Art of Scenarios and Strategic Planning: Tools and Pitfalls. Technological Forecasting and Social Change, 65(1), 3-22, 2000. Disponível em: <https://isiarticles.com/bundles/Article/pre/pdf/27385.pdf>.
9. GREENBLOTT, J. M.; BURCHARD, B. O'FARRELL, T.; OLSON, R. Strategic Foresight in the U.S. Federal Government: A Survey of Methods, Resources, and Institutional Arrangements. Federal Foresight Community of Interest 2017 presentations. 2017. Disponível em: <https://www.ffcoi.org/wp-content/uploads/2019/03/Strategic-Foresight-in-the-U.S-Fed-Govt-A-Survey-of-Methods-Resources-and-Institutional-Arrangements_Oct-2017.pdf>.
10. GRIM, T. Foresight Maturity Model (FMM): Achieving Best Practices in the Foresight Field. Terry Grim Social Technologies and APF USA. Journal of Futures Studies, v. 13, n. 4, p. 69–80, 2009. Disponível em: <https://jfsdigital.org/wp-content/uploads/2014/01/134-AE05.pdf>.
11. INAYATULLAH, S. Six Pillars: Futures Thinking for Transforming. Foresight, 10(1), 4-21, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1108/14636680810855991>.
12. KONONIUK, A. Determinants of foresight maturity level in SME enterprises of Poland. Foresigh and STI Governance. Moscow. Vol. 16, n. 1, 69-81, 2022. DOI: 10.17323/2500-2597.2022.1.69.81
13. KONONIUK, A.; SACIO-SZYMAŃSKA, A. Assessing the maturity level of foresight in Polish companies — a regional perspective. European Journal of Futures Research, v. 3, n. 1, p. 23, 4 dez., 2015. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/s40309-015-0082-9>.
14. KUOSA, T. Practising strategic foresight in government: The cases of Finland, Singapore and the European Union. S. Rajaratnam School of International Studies. Singapore: Nanyang Technological University, 2010. (RSISI Monograph 19). Disponível em: <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/document/practising-strategic-foresight-government-cases-finland-singapore-and-european-union>

15. MILES, I. The Development of Technology Foresight: A Review. Technological Forecasting and Social Change, 77(9), 1448-1456, 2010. Disponível em: <https://www.academia.edu/26400947/The_development_of_technology_foresight_A_review>.

16. MILLER, R.; POLI, R; ROSSEL, P. The Discipline of Anticipation: foundations for Futures Literacy. In Riel Miller (Ed.), ***Transforming the Future Anticipation in the 21st Century*** (pp. 51–65). Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation – UNESCO, 2018. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/reader/read-online/654ece83-c59b-43e7-bb01-24aa36c13fc0/chapter/pdf?context=ubx>

17. MONTEIRO, B.; BORGO, R. D. Supporting decision making with strategic foresight: An emerging framework for proactive and prospective governments. OECD Working Papers on Public Governance, n. 63, 2023. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/1d78c791-en>.

18. OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. Strategic Foresight Strategic Foresight for Better Policies: Building Effective Governance in the Face of Uncertain Futures. Paris: OECD, 2019. Disponível em: <https://horizons.gc.ca/en/our-work/metascan-3-emerging-technologies/>

19. PRÍTYI, M.; DOCHERTY, D.; LAVERY, T. Foresight and Anticipatory Governance in Practice. Lessons in effective foresight institutionalization. OECD Strategic Foresight Unit. Office of the Secretary-General. 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/about/programmes/strategic-foresight/foresight-and-anticipatory-governance-2021.pdf>.

20. ROHRBECK, R. Corporate Foresight: Towards a Maturity Model for the Future Orientation of a Firm. Berlin Heidelgerb: Springer-Verlag Science & Business Media, 2010. p. 220. DOI: <https://doi.org/10.1007/987-3-7908-2626-5>

21. ROHRBECK, R. Exploring value creation from corporate-foresight activities. Futures, v. 44, n. 5, p. 440–452, jun., 2012. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0016328712000481>.

22. ROHRBECK, R.; KUM, M. E. Corporate foresight and its impact on firm performance: a longitudinal analysis. Technological Forecasting and Social Change, v.129, p.105-116, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2017.12.013>.

23. SLAUGHTER, R. A. The Foresight Principle: Cultural Recovery in the 21st Century. Praeger, 1995. Disponível em: < https://archive.org/details/foresightprincip0000slau>.

24. SOTOUDEH M.; GUDOWSKY, N. CIVISTI – a forward-looking method based on citizens' visions. Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna 5:73, 2016. DOI: <https://doi.org/10.14746/fped.2016.5.2.22>.

25. STÖRMER, E.; BONTOUX, L.; KRZYSZTOFOWICZ, M.; FLORESCU, E.; BOCK, AK.; SCAPOLO, F. Foresight – Using Science and Evidence to Anticipate and Shape the Future. In: ŠUCHA, V.; SIENKIEWICZ, M. (editors). Science for Policy Handbook. Chapter 12, pp. 128–42, Elsevier, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780128225967000127>.

26. THORKELL, D. Futureproofing Democracy: Principles of Foresight-Based Policy Analysis and Stress--Testing of Legislation for National Parliaments and Governments. Westminster Foundation for Democracy – WFD, 2022. Disponível em: <https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-09/futureproofing_democracy_douglas_thorkell.pdf>.

27. VÁSQUEZ, J. E. M.; PAZOS, L. S.; ARIAS, L. F. S. Foresight capability and maturity for knowledge-intensive organizations. RAE Revista de Administração de Empresas, v. 62, n. 4, p. 1–19, e2021-0432, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-759020220411x>.

28. VOLKOVA, T.; DOMINIECE-DIASA, B. Strategic foresight as an enabler of a sustainable future. In.: 19th International Multidisciplinary Scientific GeoConference SGEM 2019, pp. 705-712. Sofia, Bulgaria. 30 June – 6 July, 2019. DOI: 10.5593/sgem2019/5.3/S21.088 Disponível em: <https://www.sgem.org/index.php/jresearch-article?citekey=Volkova201921705712>

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Desenvolvimento de novas lideranças: um compromisso com o futuro

- **Ana dal Ben**
  ana-ben@spgg.rs.gov.br
- **Anelize Ferreira**
  anelize-ferreira@spgg.rs.gov.br
- **Paula Prux**
  paula-prux@planejamento.rs.gov.br
- **Paula Caffarate**
  paula-caffarate@spgg.rs.gov.br
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Brasil

Resumo

Este artigo descreve o planejamento e a implantação do Lidera RS, criado para contribuir com o fortalecimento de capacidades estatais na Administração Direta do Executivo do Estado do Rio Grande do Sul. Por meio de formação executiva e mentoria, é estimulado o desenvolvimento de competências de gestão para novas lideranças no serviço público. Será feita uma breve contextualização sobre o Lidera RS, seu funcionamento, etapas e considerações finais apontando os fatores decisivos que levam o Lidera RS a ser, sob a ótica do elemento humano, um propulsor de resultados.

Palavras-chave: liderança; desenvolvimento; gestão de pessoas; competências.

Abstract

This article describes the planning and implementation of Lidera RS, created to contribute to the strengthening of state capacities in the Direct Administration of the Executive of the State of Rio Grande do Sul. Through executive training and mentoring, the development of management skills for new leadership in public service is encouraged. A brief contextualization about Lidera RS, its functioning, stages, and final considerations pointing out the decisive factors that make Lidera RS, from the perspective of the human element, a driver of results will be provided.

Keywords: leadership; development; people management; competencies.

1 INTRODUÇÃO

Para ampliar e fortalecer suas capacidades estatais, a Administração Pública Estadual do Rio Grande do Sul tem feito profundas transformações na forma de valorizar seus talentos.

Nesse contexto, a necessidade de contar com lideranças bem-preparadas ganha ainda mais relevância. Visto que liderar é influenciar legitimamente um grupo de pessoas (Bergue, 2010), um bom líder pode mudar o jogo na performance de uma equipe.

Observando a necessidade de capacitação em liderança, alinhada às oportunidades de desenvolvimento e crescimento na área de gestão para servidores, a equipe da Subsecretaria de Gestão e Desenvolvimento

de Pessoas, fez as seguintes reflexões: Como oportunizar, a servidores com potencial de liderança, a chance de serem competitivos nos processos seletivos? Como preparar sucessores adequadamente qualificados?

Assim nasceu o Lidera RS, focado em desenvolver novos líderes no serviço público.

2 OBJETIVOS

Conectar e desenvolver servidores com perfil de liderança é o objetivo do Lidera RS, que possui, ainda, as finalidades de:

- Identificar servidores com aptidão de gestão e oportunizar o desenvolvimento de competências de liderança; e
- Qualificar os participantes para formarem rede de egressos com alta capacidade de gestão e liderança.

3 METODOLOGIA

A abordagem utilizada é quanti-qualitativa, por apresentar dados quantitativos, bem como sua análise qualitativa.

O planejamento do Lidera RS ocorreu durante seis meses e, para o seu lançamento, foi publicada a Instrução Normativa Nº 14/2023, atualizada pela Instrução Normativa Nº 15/2024. Assim, o Lidera RS estrutura-se em quatro fases: seleção, formação executiva, mentoria e avaliação.

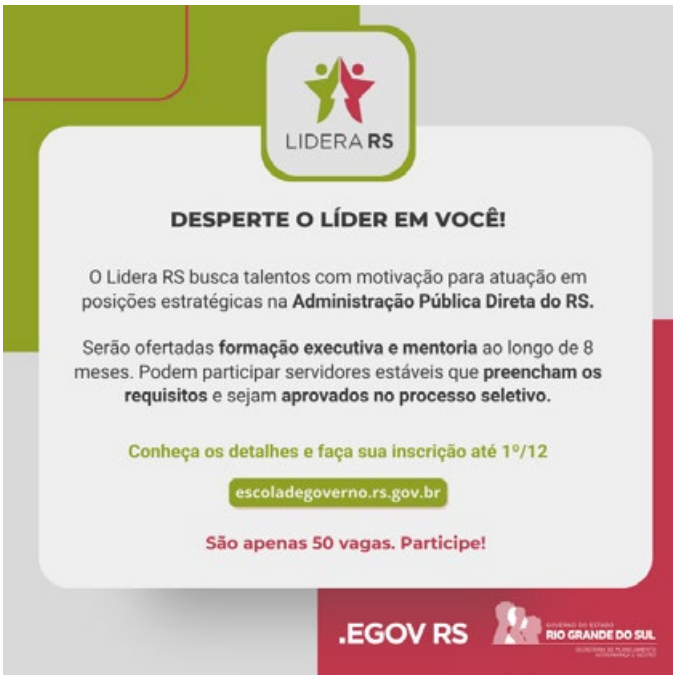
A ação está prevista no Plano Plurianual 2024 – 2027 com o produto Lidera RS implantado e cada edição oferta 50 vagas anuais.

O público-alvo é formado por servidores que preencham os seguintes requisitos:

I) ser servidor público efetivo da Administração Pública Direta Estadual, do Poder Executivo;
II) não ocupar cargo em comissão ou função gratificada transversal de nível 8 ou superior;
III) faltar mais de cinco anos para o direito à aposentadoria;
IV) possuir formação em nível superior completo; e
V) obter anuência da chefia para participar.

Com vistas a alcançar os 112 mil servidores, o lançamento de cada edição conta com ampla campanha de comunicação.

Figura 1 – Card para inscrição



Fonte: SUGEP

Processo Seletivo

O diferencial das seleções é evidenciar profissionais que vão além, atuando com trabalho voluntário, projetos desafiadores e ações de protagonismo.

Além disso, a diversidade e a representatividade são consideradas na composição de cada turma. Desse modo, o primeiro ciclo contou com 414 inscrições válidas e os 50 selecionados representaram 13 secretarias, 14 municípios e 25 cargos. Ainda, 14% das vagas foram ocupadas por pessoas autodeclaradas pretas ou pardas, 4% por pessoas com deficiência e 60% por mulheres.

A segunda edição recebeu 378 inscrições válidas e os aprovados são de 18 secretarias, de 15 municípios e de 25 cargos. A maioria dos participantes é mulher (66%), 16% são pessoas autodeclaradas pretas ou pardas e 2% são pessoas com deficiência. Um destaque nessa edição é o fato de 58% dos aprovados estar há menos de três anos no cargo, refletindo a atualização na instrução normativa que permitiu a participação de servidores em estágio probatório, forte anseio identificado na primeira edição.

Formação Executiva

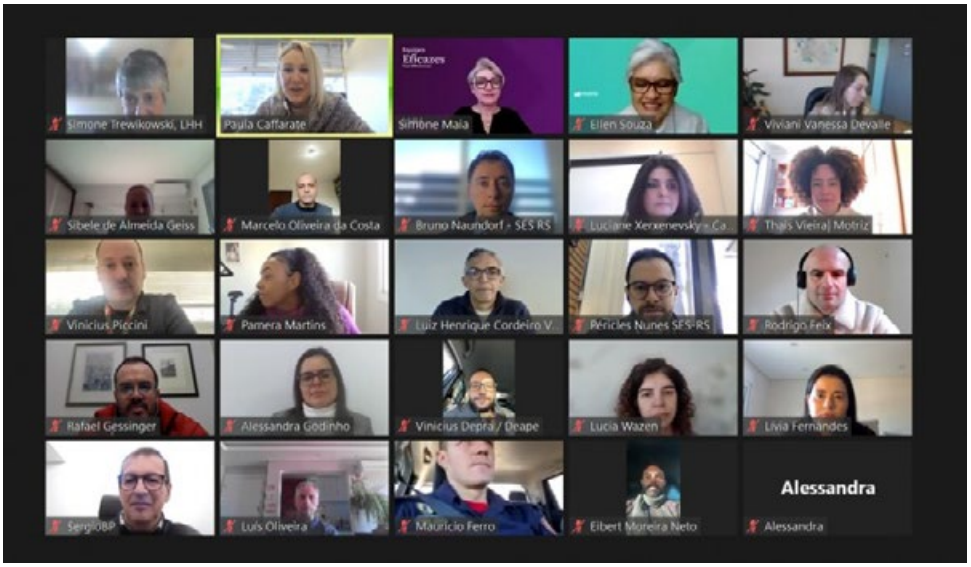
A formação executiva contempla 132 horas-aula, de abril a novembro, com aulas semanais de 4 horas, sendo a maior parte online síncrona e quatro encontros presenciais.

Se aprovado com no mínimo 75% de frequência, o servidor faz jus ao Certificado de Conclusão, emitido pela Escola de Governo. Os egressos também contam com pontuação diferenciada nas seleções para cargos estratégicos do Qualifica RS.

Mentoria

O Lidera RS traz, aos participantes, a oportunidade de receber mentoria por parte de líderes conceituados da alta gestão da Administração Estadual. Para demonstrar seu potencial de relacionamento, os selecionados recebem a missão de convidar uma liderança para atuar como seu mentor, desde que atenda aos requisitos da instrução normativa.

Figura 2 – Formação de Mentores



Fonte: SUGEP

Avaliação

A avaliação é realizada com o monitoramento em relação à ascensão dos egressos. Em novembro de 2024, próximo à formatura da primeira turma, foi feito levantamento sobre a ocupação de cargos de gestão por parte dos formandos e, na época, nenhum deles ocupava posição de liderança. Seis meses após, os dados foram atualizados e 10% dos egressos já ocupam cargos de gestão na Administração Estadual.

Para ampliar a visibilidade do Lidera RS e de seus egressos, foi criada a Instrução Normativa 07/2015, incentivando sua participação em espaços da Administração Pública Estadual e na sociedade civil.

4 CONCLUSÕES

O Lidera RS possui Secretários, Secretários Adjuntos e Subsecretários entre seus mentores, o que é extremamente positivo para sua perenidade. Espera-se que da convivência entre os selecionados e os mentores se forme uma rede e que, ao apoiarem na formação de uma nova geração de talentos, os líderes atuais possam retribuir pelas oportunidades que tiveram.

Ademais, sua inserção no Plano Plurianual 2024-2027 demonstra ação planejada e contribui para sua continuidade. Desenvolver novas lideranças é plantio, é mais uma semente do nosso compromisso com o futuro.

Referências

1. BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão de pessoas em organizações públicas. 3 ed. Caxias do Sul: Educs, 2010.
2. _____. Instrução Normativa nº 14, de 18 de outubro de 2023. Dispõe sobre o Lidera RS – Desenvolvimento de Lideranças. Disponível em: https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=913751. Acesso em: 16 abr. 2025.
3. _____. Instrução Normativa nº 15, de 21 de outubro de 2024. Dispõe sobre ações de formação e desenvolvimento de lideranças. Disponível em: https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=1157450. Acesso em: 19 fev. 2025.
4. _____. Instrução Normativa nº 07, de 04 de abril de 2025. Institui a Rede Lidera RS. Disponível em: https://www.diariooficial.rs.gov.br/materia?id=1242697. Acesso em: 18 abr. 2025.
5. _____. Lei nº 16.005, de 20 de outubro de 2023. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2024-2027. Disponível em: https://planejamento.rs.gov.br/orcamento-estado . Acesso em: 03 jul. 2024.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Gestão à vista como ferramenta estratégica para a tomada de decisão em políticas públicas

- **Roberta Dias Cerqueira de Oliveira**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Sergipe, Brasil
  E-mail: robertadias.coliveira@gmail.com
- **Priscila Souza Fortuna**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Sergipe, Brasil
  E-mail: prifort@gmail.com
- **Flávio Sousa Gama**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Sergipe, Brasil
  E-mail: flaviogamaa@gmail.com

Resumo

A modernização da gestão pública no Brasil tem sido um processo contínuo impulsionado pela necessidade de maior eficiência, transparência e participação social na administração governamental. O avanço das tecnologias de análise de dados permite uma gestão mais eficiente e orientada por evidências. A gestão à vista tem se destacado como uma ferramenta estratégica para otimizar a tomada de decisão em diversos setores, incluindo a formulação e implementação de políticas públicas. A pesquisa se fundamenta em teorias da gestão pública, ciência de dados e *business intelligence* para demonstrar como a visualização estruturada das informações impulsiona a gestão baseada em evidências, fortalecendo a capacidade de resposta do governo às demandas da sociedade. Este estudo tem como objetivo analisar o impacto da gestão à vista na eficiência da administração pública, destacando sua contribuição para a transparência, a comunicação entre equipes e a agilidade na tomada de decisão através de dashboards. Para isso, utilizou-se da plataforma de monitoramento dos projetos estratégicos do governo do estado, para o biênio 2023-2024, e da elaboração de dashboards que auxiliam na análise dos dados para o alcance das metas governamentais. A visualização de informações em tempo real influencia na tomada de decisão na gestão e os resultados das políticas públicas. Os resultados indicam que a gestão à vista contribui significativamente para o monitoramento de metas e indicadores, facilitando ajustes estratégicos e melhorando a coordenação entre diferentes setores governamentais. Além disso, observa-se que a exposição clara dos dados fortalece a transparência, promovendo maior participação e interação entre as entidades públicas e controle sobre as ações do governo. Conclui-se que a gestão à vista é um instrumento eficaz para aprimorar a governança pública, proporcionando maior eficiência administrativa, maior otimização na alocação de recursos e transparência na tomada de decisões para efetividade das políticas públicas. Recomenda-se sua ampliação e aprimoramento, considerando as especificidades de cada contexto institucional, de modo a realizar serviços públicos de qualidade para a sociedade.

Palavras-chave: Gestão à vista; Dashboard; Tomada de decisão.

1. INTRODUÇÃO

A modernização da gestão pública no Brasil tem sido um desafio constante. Dentre eles destaca-se a adaptação às mudanças apresentadas no mundo atual, principalmente no tocante a utilização de ferramentas tecnológicas que tem se mostrado essencial para otimizar a administração governamental.

Considerando essa conjuntura, uma das ações inaugurais da atual administração do governo sergipano foi a introdução de um sistema administrativo fundamentado no Modelo de Governança Estratégica Integrada. Para tanto, foram empregadas ferramentas de gestão à vista como a plataforma Target, juntamente com o método SMART e um sistema de acompanhamento ativo e supervisionado. Esse processo, dividido em três etapas principais, foi inicialmente coordenado pela Secretaria de Estado da Casa Civil, por meio da Assessoria de Gestão Estratégica (AGE) e da Superintendência de Planejamento e Gestão de Resultados (Superplan), hoje Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (SEPLAN). A 1ª fase teve como marco a elaboração do Plano Estratégico; a 2ª fase, a elaboração dos Termos de Abertura de cada projeto e a definição do Quadro de Metas para o biênio 2023/2024 e a 3ª fase, implantação da sistemática de monitoramento ativo e início dos ciclos de gestão. Dois produtos, ambos da 1ª fase, expressam de maneira mais evidente o processo de alinhamento estratégico: o Mapa Estratégico e o Portfólio de Projetos Estratégicos.

A gestão à vista representa uma forma de administrar que se vale da apresentação clara de dados importantes, com o objetivo de simplificar o acompanhamento de atividades, o ajuste de estratégias e as escolhas orientadas por informações concretas. Tal método tem ganhado espaço em empresas e órgãos públicos para ampliar a clareza, o diálogo entre os times e a eficácia do trabalho.

Essa gestão se fundamenta na exibição de indicadores de desempenho (KPIs) em quadros e/ou painéis de consulta simples, possibilitando que líderes e funcionários observem os resultados no momento em que acontecem e façam escolhas mais seguras. Assim, o uso da gestão à vista na administração pública melhora a forma de gerir, pois torna os procedimentos mais nítidos e de fácil acesso, incentivando mais envolvimento e fiscalização da sociedade sobre as ações do poder público.

A utilização de quadros de gestão à vista é fundamental para que todos saibam, de forma clara e imediata, se estão ou não atingindo as metas estabelecidas. (Falconi, 1999, p.45)

O intuito deste estudo é explorar o impacto da gestão à vista na eficiência da administração pública. Fundamentada nos conceitos de gestão pública, ciência de dados e business intelligence, esta pesquisa visa analisar o impacto da tomada de decisão baseada em evidências. Para isso, utilizou-se da plataforma de monitoramento dos projetos estratégicos do governo do Estado no biênio 2023-2024, e da elaboração de dashboards que auxiliam na análise dos dados para o alcance das metas governamentais.

Dentro dessa perspectiva, a gestão visual se destaca como um recurso essencial, permitindo decisões embasadas em fatos concretos, ao empregar a exibição organizada de informações para simplificar o acompanhamento e o planejamento estratégico. De acordo com Davenport e Harris, "empresas que usam análises como diferencial reúnem muitos dados e buscam tendências para orientar suas escolhas" (DAVENPORT; HARRIS, 2007, p. 7).

A administração transparente se conecta intrinsecamente às ideias de ciência de dados e inteligência de negócios (BI). Estas oferecem o alicerce analítico preciso para processar extensos conjuntos de dados e convertê-los em percepções estratégicas valiosas. Através de métodos estatísticos e modelagem preditiva, a ciência de dados capacita a identificação de tendências e a avaliação da influência das ações governamentais, ajudando os administradores a decidirem com mais certeza. Já o *business intelligence* integra essas análises ao disponibilizar dashboards e paineis interativos que consolidam indicadores-chave de desempenho (KPIs), promovendo a transparência e otimizando a governança.

Desta forma, a união entre eles fortalece a administração pública ao proporcionar decisões mais ágeis e baseadas em dados concretos. A implementação dessas práticas não apenas melhora a eficiência operacional, mas também reforça o controle social e a participação cidadã, garantindo uma gestão pública mais responsiva e orientada por resultados.

2. OBJETIVOS

A gestão à vista é uma ferramenta essencial para promover a transparência e a eficiência na

administração pública. A visualização clara de dados e indicadores permite que gestores e equipes tomem decisões embasadas em fatos, reduzindo a subjetividade e aumentando a assertividade na execução de políticas públicas.

Falconi (2009) afirma que "o verdadeiro poder está na capacidade de transformar informação em ação", reforçando a importância da gestão à vista para garantir a efetividade das estratégias organizacionais, incluindo a administração pública.

No setor público, a necessidade de acompanhar metas e resultados é crucial para garantir que as ações planejadas sejam efetivamente implementadas. A gestão à vista, por meio de *dashboards* e painéis de indicadores, possibilita o monitoramento contínuo e em tempo real do desempenho governamental, proporcionando uma visão clara e detalhada dos resultados das políticas públicas e das ações implementadas. Isso permite não apenas identificar possíveis desvios e realizar correções de rota de maneira ágil e eficaz, mas também otimiza a tomada de decisões, alinhando-as com os objetivos estabelecidos.

Um dos principais métodos sugeridos é a metodologia SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound*), que permite a definição de metas claras e objetivas. O método SMART foi criado pelo consultor George T. Doran em 1981 e tem como objetivo ajudar gestores a definir metas e objetivos realistas para suas organizações.

Definir metas e objetivos alcançáveis é uma das principais responsabilidades dos gestores, mas nem todos obtêm resultados positivos nessa tarefa, o que pode gerar problemas significativos. Nesse contexto, a metodologia SMART se destaca como uma ferramenta eficaz para planejar, orientar e desenvolver propósitos de forma estruturada.

O uso de metas SMART assegura que os indicadores sejam bem estruturados, permitindo uma análise eficiente do desempenho e facilitando a tomada de decisão baseada em dados concretos. A metodologia SMART auxilia na definição e acompanhamento das metas, garantindo que sejam definidas conforme descrito na imagem abaixo:

Figura 1 – Descrição do Método SMART

No monitoramento das metas governamentais, a abordagem SMART permite que cada meta seja analisada em tempo real, identificando avanços, desafios e oportunidades de melhoria. Além disso, a clareza na definição das metas facilita a comunicação entre os gestores e as equipes, promovendo maior engajamento na execução das políticas públicas.

A união da gestão à vista com as atuais práticas de Ciência de Dados e Inteligência de Negócios (BI) a torna mais eficaz. De acordo com Davenport e Patil (2012), a Ciência de Dados possibilita converter extensas quantidades de dados em informações valiosas, simplificando a descoberta de modelos e direcionamentos. A Inteligência de Negócios, como

defendida por Turban e outros (2011), auxilia na organização e no estudo dos dados de maneira sistemática, oferecendo um alicerce mais sólido para as decisões. Nesse cenário, os paineis de controle são essenciais, pois reúnem dados de origens variadas e os exibem de forma visual e dinâmica. Essa junção permite que as administrações públicas examinem informações instantaneamente, adaptando as ações e os planos de forma mais veloz e otimizada. A aplicação da gestão à vista no acompanhamento das metas do projeto administrativo de Sergipe tem produzido notáveis progressos em eficácia e clareza. A utilização de painéis possibilita a percepção imediata do desenvolvimento das metas, promovendo correções rápidas e a participação dos administradores públicos. Assim, o método proposto por Falconi, juntamente com as ferramentas de Ciência de Dados e BI, impacta de maneira direta em um governo mais ágil e focado em resultados. Quando utilizada de forma inteligente, a gestão à vista revoluciona o setor público, incrementando a clareza, aprimorando a decisão e assegurando a realização eficaz das metas administrativas. Ao colocar em prática os ensinamentos de Falconi, é possível tornar a administração pública mais eficiente e entregar serviços de maior qualidade à população, além de melhorar a execução das ações do governo.

A gestão à vista, quando aplicada de forma estratégica, transforma a administração pública ao fortalecer a transparência, melhorar a tomada de decisão e garantir a execução eficaz das metas governamentais. Seguindo os princípios propostos por Falconi, é possível aprimorar significativamente a gestão pública e proporcionar melhores serviços à sociedade e na execução das políticas públicas.

3. METODOLOGIA

A metodologia adotada inclui a análise da plataforma de monitoramento dos projetos estratégicos do governo do estado no biênio 2023-2024, além da elaboração de *dashboards* para apoiar a gestão de metas governamentais.

O sistema Target desempenha um papel fundamental na operacionalização da metodologia SMART dentro da gestão pública. Ele permite que as metas sejam cadastradas de forma estruturada, garantindo que cada um dos critérios SMART seja atendido, assegurando o cumprimento dos cinco critérios que compõem a metodologia: específico, mensurável, alcançável, relevante e temporal. As principais funcionalidades do Target incluem o monitoramento contínuo com a exibição de EAP1s e *dahsboards* em tempo real para o acompanhamento do progresso das metas e seus indicadores, notificação aos gestores sobre prazos e desvios nas metas que permitem ações corretivas rápidas, apresenta relatórios com dados estruturados sobre o desempenho de cada área e garante que diferentes setores e equipes visualizem e interajam com os dados de relevância de suas metas.

Para embasar este estudo, adotamos uma abordagem metodológica que combina diferentes técnicas de pesquisa. A análise aplicada visa resolver problemas práticos da administração pública, fornecendo soluções baseadas na implementação da gestão à vista e no uso do sistema Target. O método quantitativo foca na análise de dados extraídos do sistema Target para mensurar a efetividade do monitoramento das metas e a sua influência na tomada de decisão. O estudo de caso analisa a aplicação da metodologia SMART e das funcionalidades do sistema Target na administração pública do Estado de Sergipe, verificando os impactos na gestão de metas governamentais. Por fim, a revisão bibliográfica fundamenta o estudo em autores como Vicente Falconi, Davenport, além de conceitos de Ciência de Dados, *Business Intelligence* e gestão à vista, estabelecendo uma base teórica robusta para a pesquisa. Essa metodologia permite uma análise estruturada da eficácia do modelo de gestão à vista aplicado ao setor público, contribuindo para o aprimoramento das práticas de monitoramento e execução de metas governamentais.

"A gestão à vista é uma maneira extremamente eficaz de se comunicar e mobilizar pessoas para o alcance de metas. Quando todos veem claramente os resultados, aumenta-se o comprometimento com a melhoria."

— Vicente Falconi, em "O Verdadeiro Poder" (2009)

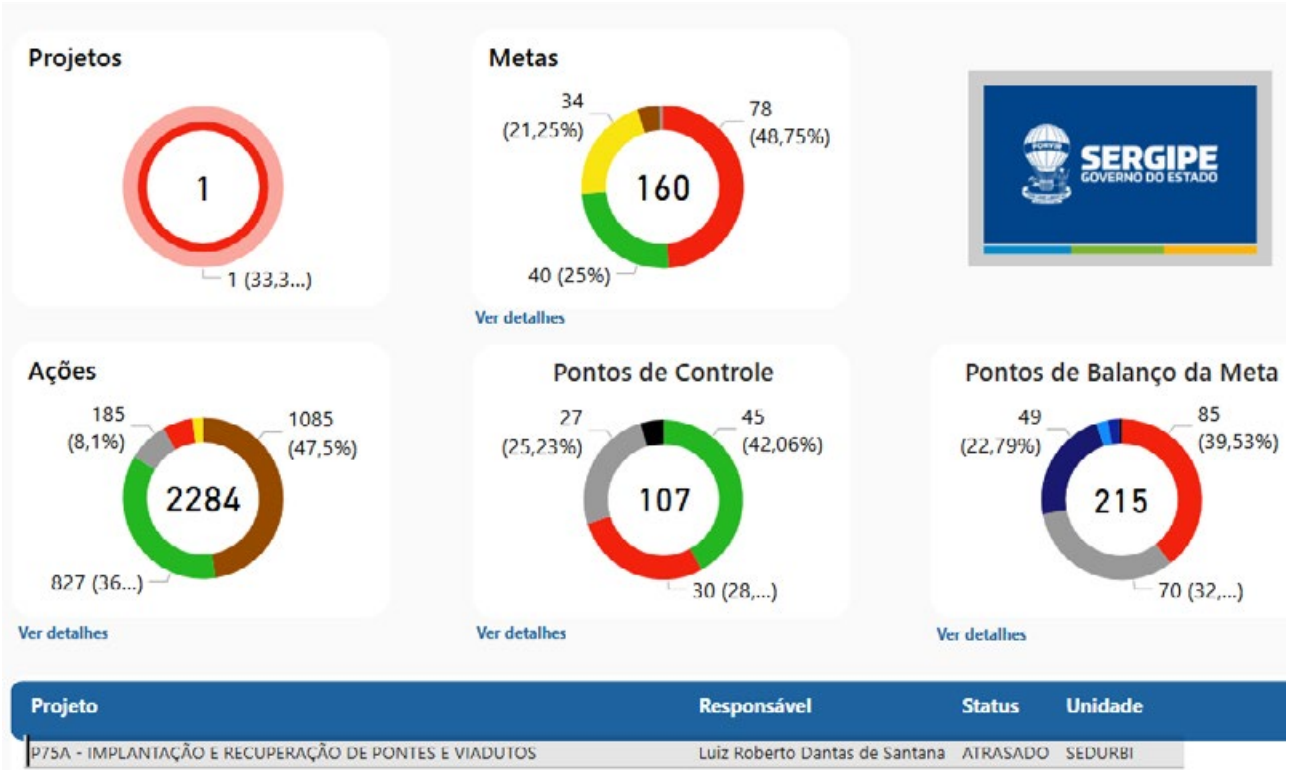
Vale destacar que a eficácia da gestão à vista está diretamente relacionada ao grau de maturidade da cultura organizacional**.** Ambientes institucionais que promovem a transparência, a responsabilização dos gestores e o uso de dados como suporte para decisões estratégicas tendem a alcançar melhores resultados. Nesse sentido, criar uma cultura orientada por dados e voltada para resultados é fator decisivo

para o sucesso de qualquer iniciativa de modernização da gestão pública.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

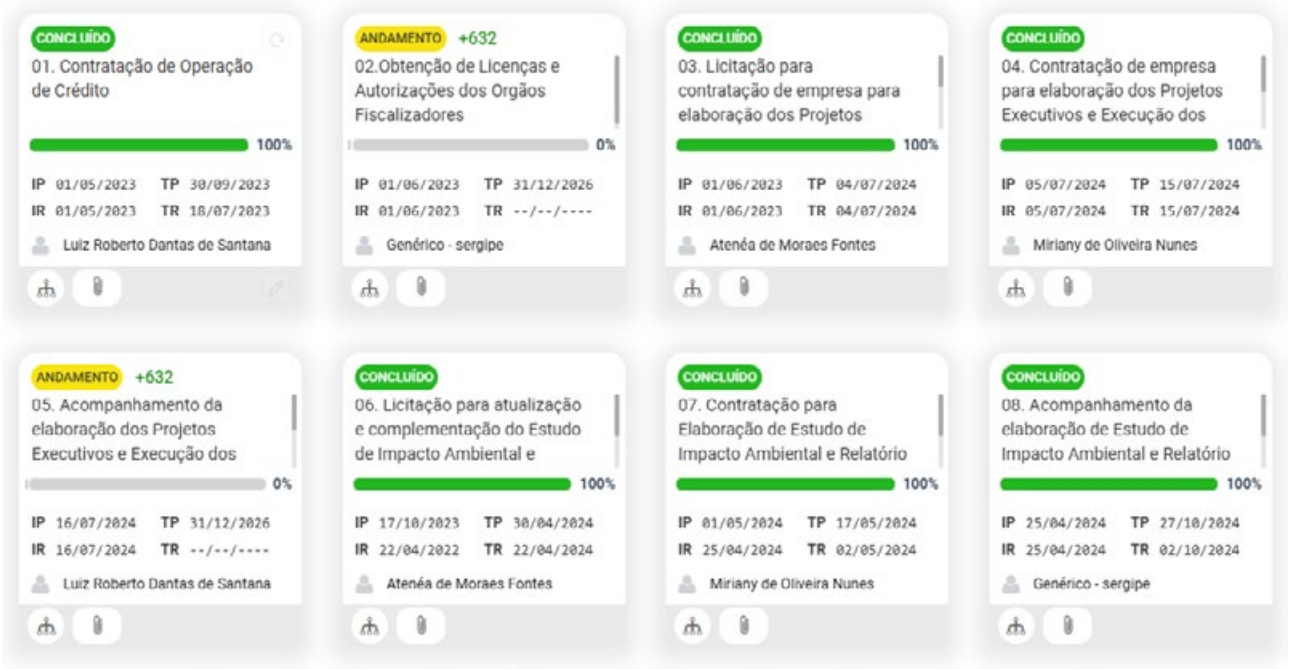
A implementação da gestão à vista por meio do sistema Target e da metodologia SMART demonstrou impactos positivos significativos na administração pública do Estado de Sergipe. O uso de *dashboards* permitiu uma maior transparência na gestão das metas, facilitando a comunicação entre os diversos setores e promovendo um acompanhamento mais eficiente das estratégias governamentais.

Figura 2 – Painel Estratégico do Projeto P75A



O sistema Target, ao consolidar dados e apresentar informações de forma visual e acessível, melhorou a tomada de decisão dos gestores públicos, permitindo ajustes estratégicos em tempo hábil. Os pontos de controle e os pontos de balanço de meta, que são dois dos encaminhamentos (instruções para a execução de ações), disponíveis na plataforma Target permitem que a execução das metas/projetos seja monitorada e que ajustes na rota e no planejamento sejam feitos tempestivamente. Os pontos de controle são ações que devem ser executadas em um curto período do tempo, geralmente a cada 15 (quinze) dias, sendo assim, representam ações e tarefas incluídos em uma etapa. Por sua vez, os pontos de balanço de meta são ações com um prazo de execução maior, geralmente a cada 3 (três) meses, por isso, representam etapas na execução da uma meta e que podem englobar diversas ações e tarefas resultando numa entrega relevante dentro da execução do projeto. O controle das ações – como tarefas, ações e etapas – é realizado de forma antecipada com base na EAP (Estrutura Analítica de Projetos), uma ferramenta que organiza o escopo de um projeto de forma hierárquica. A EAP é fundamental para a gestão de projetos, pois permite visualizar e compreender, de forma clara e estruturada, todo o trabalho necessário para sua execução.

Figura 3 – Estrutura Analítica do Projeto P75A/MA75.01.



A partir da análise da EAP, são inseridos na plataforma os pontos de controle e os pontos de balanço de meta e a verificação da realização de tais encaminhamentos é feita nas reuniões de monitoramento que acontecem, preferencialmente, a cada 15 dias. Existem duas modalidades de reuniões: o monitoramento ativo que é voltado para o acompanhamento técnico e estratégico das metas e iniciativas, realizado por uma equipe de suporte especializada, e o monitoramento assistido que se refere à atuação contínua, sistemática e em tempo real sobre os dados e indicadores das metas governamentais.

A fim de garantir que os resultados planejados sejam alcançados de maneira eficiente, é fundamental que a implementação de políticas públicas seja acompanhada por um processo de monitoramento ativo e as reuniões são parte fundamental desse processo. A realização ou não dos pontos de controle e principalmente dos pontos de balanço de meta é um indicador importante sobre a capacidade de executar a meta de acordo com o planejado ou de ajustar o planejamento devido a eventos imprevistos. Dessa forma, a reunião de monitoramento e o próprio processo de monitoramento assistido são ferramentas importantes no processo de gestão à vista das ações do governo de Sergipe que fazem parte do portfólio de projetos estratégicos do estado.

Case 01, a experiência da SEDURBI

Um exemplo concreto de sucesso foi registrado na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEDURBI), que utilizou a plataforma como ferramenta estratégica para a tomada de decisões com base em evidências e encaminhamentos apresentados pela plataforma Target. Esse resultado só foi possível graças à constante alimentação do sistema com dados atualizados, comprovações das ações realizadas e o acompanhamento da evolução das metas. A construção da ponte Tancredo Neves/ Coroa do Meio – META: MA.75.01 que faz parte do PROJETO: P75A – IMPLANTAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE PONTES E VIADUTOS do portfólio de projetos estratégicos, é uma obra de infraestrutura que gerará um impacto significativo na sociedade, promovendo não apenas a geração de emprego e renda, mas também impulsionando o desenvolvimento regional de forma sustentável e contribuindo consideravelmente para melhoria da mobilidade urbana e consequentemente com a melhoria da qualidade de vida dos aracajuanos.

A Etapa 04, que trata da contratação de empresas para a elaboração dos projetos executivos e execução das obras de duas Obras de Arte Especiais (OAEs), integra a Estrutura Analítica do Projeto (EAP) da meta MA.75.01, conforme ilustrado na Figura 3.

Durante uma das reuniões quinzenais de monitoramento estratégico, que contou com a presença do

Secretário de Estado e do Superintendente da pasta, foi definido que o ponto de balanço da meta seria a entrega do projeto executivo.

No entanto, após a realização dos estudos de sondagem foi identificado um obstáculo técnico na área da construção que impedia o início imediato das atividades. A sondagem de solo é uma etapa crucial em projetos de engenharia e construção, proporcionando informações essenciais sobre as características do terreno, pois busca avaliar as condições do solo onde será realizada a construção. Diante desse cenário, a empresa responsável precisou atualizar o cronograma da obra devido a necessidade de uma licença ambiental, o que levou à repactuação do prazo para entrega do projeto executivo.

Essa resposta ágil foi possível graças à celeridade na troca de informações e à transparência entre os envolvidos, aspectos viabilizados pelo uso da plataforma de monitoramento, que atuou como um canal centralizador e facilitador da comunicação. Com acesso em tempo real às informações mais relevantes, o Secretário da pasta pôde tomar decisões rápidas e fundamentadas, conduzindo pessoalmente a articulação com a empresa contratada para garantir a continuidade dos trabalhos e o cumprimento dos objetivos estabelecidos.

Essa experiência evidencia como o uso de ferramentas modernas de gestão e monitoramento fortalece a tomada de decisão, aprimora a qualidade e contribui diretamente para o sucesso das decisões e das metas estratégicas do governo.

Os resultados também evidenciaram um aumento na taxa de cumprimento das metas estabelecidas, uma vez que a metodologia SMART proporcionou maior clareza na definição dos objetivos e permitiu um monitoramento mais preciso dos indicadores de desempenho. O uso de indicadores é um dos pilares fundamentais para a eficácia do monitoramento em projetos e políticas públicas. Eles funcionam como instrumentos de medição que permitem acompanhar, de forma sistemática e objetiva, o progresso das metas e ações planejadas. No caso de grandes empreendimentos, como a construção da ponte Tancredo Neves / Coroa do Meio, indicadores associados às etapas contratuais, execução física e cumprimento de prazos são essenciais para garantir que o cronograma seja seguido sem comprometer os objetivos finais. Além disso, a emissão de alertas automáticos pelo sistema Target possibilitou ações corretivas rápidas, minimizando desvios e garantindo um alinhamento constante com o plano de governo.

A integração entre Gestão à Vista, Ciência de Dados e *Business Intelligence* contribuiu para a construção de um modelo de governança mais eficiente e orientado a resultados. Como resultado dessa integração, a plataforma Target foi implementada como uma ferramenta estratégica de monitoramento em tempo real, favorecendo a detecção precoce de problemas e permitindo intervenções mais ágeis e fundamentadas. Dessa forma, a administração pública pôde aprimorar sua capacidade de planejamento e execução, garantindo maior efetividade nas políticas públicas e fortalecendo a prestação de contas à sociedade.

Case 02, a experiência do Acelera Sergipe

O Acelera Sergipe é um projeto que integra o portfólio de projetos do estado de Sergipe e está relacionado ao Objetivo Estratégico 14 (Quatorze): ampliar e revitalizar a infraestrutura viária e os equipamentos públicos e qualificar os sistemas de transporte, trânsito e mobilidade urbana. Com um investimento de pouco mais de R$400 milhões em obras espalhadas por 53 municípios, o programa visa acelerar obras de infraestrutura em diversos municípios do estado, promovendo transformações significativas no território sergipano, impulsionando o desenvolvimento socioeconômico, fomentando a geração de emprego e renda e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida dos sergipanos.

Composto com mais de 100 ações, desde a pavimentação de ruas até a construção de espaços turísticos e estrutura para produção local, o programa busca fortalecer a infraestrutura urbana e rural, assumindo papel relevante na estratégia de desenvolvimento regional. O programa conta com uma força-tarefa que reúne a SEDURBI (Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura), que é a coordenadora do projeto, DER (Departamento Estadual de Rodovias), a SEPLAN (Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação), a SECC (Secretaria de Estado da Casa Civil), a SETUR (Secretaria de Estado do Turismo de Sergipe), a Agência Desenvolve-SE (via Projetar-SE) e as prefeituras do estado de Sergipe. Essa parceria garante que as obras saiam do papel com agilidade, transparência e eficiência.

O monitoramento e gestão do projeto Acelera são liderados pelo próprio governador do Estado, realizados em reuniões mensais de avaliação. Além da reunião com o governador, em paralelo, a equipe da SEPLAN (Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação) lidera as reuniões de monitoramento quinzenalmente e em tempo real por meio da plataforma Target, gerando *insights* tempestivos para tomada de decisões pelos gestores, possibilitando assim, respostas assertivas e rápidas. Isso é possível devido ao trabalho de equipe técnica dedicada em alimentar a plataforma com informações claras, sintéticas e precisas a respeito de todas as mais de 100 (cem) metas que fazem parte do projeto. A experiência do Acelera é mais uma experiência de sucesso no processo de gestão à vista que vem ganhando força e destaque na gestão atual e que aos poucos vem sendo introduzido na cultura e na governança do estado.

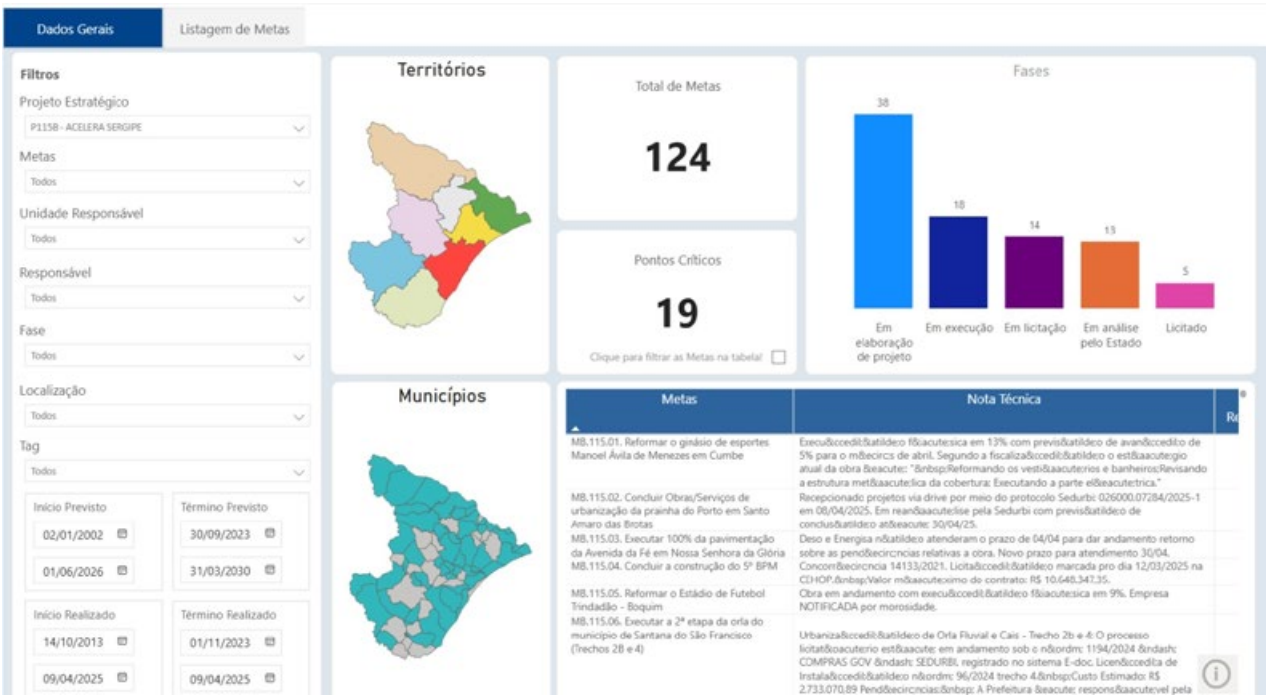
Nas reuniões, são feitos encaminhamentos estratégicos, atualizações de status e o registro sistemático de todas as informações levantadas pelas secretarias finalísticas, a exemplo da SEDURBI, que está na ponta lidando diretamente com a execução da meta na plataforma Target.

Durante uma reunião coordenada pelo Governador, a tomada de decisão ocorreu de forma ágil, graças à clareza da situação e à qualidade dos dados apresentados nos relatórios gerenciais. O município de Simão Dias, por meio do programa Acelera, sinalizou a disponibilidade de recursos federais para intervenções em quadras esportivas em dois povoados — Forte e Saco Grande. No entanto, foi identificada a insuficiência dos recursos para a execução dessas duas obras de acordo com projetos já existentes em posse da prefeitura.

Diante desse cenário, surgiu a necessidade de ajustar o plano de trabalho, com a exclusão de uma das intervenções, definindo-se qual povoado apresentava maior urgência para a construção da quadra. Optou-se pelo povoado de Saco Grande. Imediatamente, foi solicitada a atualização da planilha orçamentária referente ao objeto da obra, bem como o atendimento às diligências necessárias para a conclusão da análise técnica. Toda a tomada de decisão baseou-se na cadeia de informação disponibilizada pela gestão à vista.

Considerando que a agenda de um governador, bem como a de outros gestores públicos, como secretários de Estado, é frequentemente composta por inúmeros compromissos, a utilização de ferramentas de *Business Intelligence* que otimizem o processo de tomada de decisão mostra-se altamente estratégica.

Figura 4 – relatório de acompanhamento do Acelera Sergipe.



O relatório de acompanhamento do programa Acelera Sergipe é customizado para atender às especificidades do projeto, que contempla diversas obras de infraestrutura. As metas, representadas pelas obras, são georreferenciadas, e seu andamento é classificado conforme as fases previstas legalmente para toda obra pública: elaboração de projeto, licitação, análise pelo Estado, obra licitada e execução. Essas etapas refletem tanto as exigências legais quanto os procedimentos adotados pelo Governo de Sergipe na condução de suas obras de infraestrutura.

O *dashboard* do programa também disponibiliza uma nota técnica, um campo onde são registradas informações atualizadas sobre o status de cada meta, incluindo o andamento da obra ou possíveis entraves à sua execução.

A gestão do projeto Acelera Sergipe é uma experiência de sucesso do portfólio de projetos estratégicos de Sergipe, pois gerencia uma quantidade significativa de obras e um volume expressivo de recursos. Entre os investimentos mais expressivos estão: a drenagem e a pavimentação de ruas do Bairro Guajará, em Nossa Senhora do Socorro, na Grande Aracaju, com recursos que chegam a R$ 100 milhões. Outra obra de grande impacto é a construção do novo Mercado Hortifrutigranjeiro de Tobias Barreto, na região centro-sul, avaliado em R$ 29 milhões e a implantação do Mercado de Plantas Ornamentais de Boquim, com investimentos de R$ 13 milhões. Destaca-se ainda a construção da Adutora do Curralinho, em Poço Redondo, um importante polo da pecuária leiteira do Estado, que teve a sua primeira etapa iniciada em abril de 2025.

5. CONCLUSÃO

A experiência do Governo de Sergipe com o uso da plataforma Target e da metodologia SMART mostra como a combinação entre tecnologia e boa gestão pode transformar a maneira de acompanhar e entregar resultados públicos. Ao adotar a gestão à vista, o Estado passou a ter uma visão mais clara e organizada das metas, o que facilitou o diálogo entre as equipes, permitiu maior agilidade nas decisões e trouxe mais transparência para os processos.

Um exemplo marcante foi o acompanhamento da construção da ponte Tancredo Neves/Coroa do Meio, onde o uso da plataforma ajudou os gestores a identificarem rapidamente um obstáculo técnico e ajustarem o cronograma da obra sem comprometer os objetivos. Isso foi possível porque todos os envolvidos tinham acesso às informações atualizadas, o que encurtou caminhos e fortaleceu a tomada de decisão.

O estudo de caso apresentado ilustra de forma clara a importância de um acompanhamento metódico, que envolvam etapas de verificação objetivas, encontros regulares para garantir entendimento comum e notificações automáticas — pontos de controle bem definidos, reuniões periódicas de alinhamento e alertas automatizados — somando a ações que contribuem para a construção de um ambiente de trabalho colaborativo e orientado a resultados. Manter as informações claras e em andamento contínuo ajuda a melhorar a forma como o projeto é administrado. Isso também faz com que todos que estão trabalhando se sintam mais envolvidos e preparados para lidar com problemas inesperados. Profissionais com experiência em gestão reconhecem que esses elementos são essenciais para o êxito de projetos públicos de elevada complexidade. Desse modo, o acompanhamento do projeto não só possibilita que as metas sejam atingidas, como também lembra aos responsáveis que eles precisam mostrar à sociedade o que estão fazendo, quais decisões estão tomando e quais resultados estão alcançando, mostrando que a gestão pública está funcionando bem.

Outro ponto positivo foi a maneira como os objetivos foram definidos com mais clareza, graças à metodologia SMART. Isso fez com que as metas fossem mais realistas e alcançáveis, facilitando o acompanhamento dos resultados e aumentando a taxa de cumprimento do que foi planejado. Além disso, os alertas automáticos da plataforma ajudaram a corrigir problemas ainda no começo, evitando desvios maiores.

Na meta MA.75.01 observa-se que os critérios SMART foram contemplados em todas as suas definições. A meta e a etapa são claras e objetivas. A construção da ponte é definida como um projeto específico, e a etapa inicial de contratação da empresa para elaboração dos projetos executivos e execução das obras delimita bem a ação necessária para avançar no cronograma. A ação principal — assinatura e publicação do contrato — é um marco objetivo que pode ser facilmente mensurado, pois envolve documentos e datas oficiais. O cumprimento dessa etapa pode ser comprovado por evidências administrativas. A contratação da empresa e a formalização por meio do contrato são ações viáveis dentro das competências

da administração pública, considerando os recursos disponíveis e os trâmites legais estabelecidos. A meta é altamente relevante para o desenvolvimento urbano e de mobilidade da região da Coroa do Meio, sendo estratégica para o Governo do Estado em termos de infraestrutura, acessibilidade e impacto socioeconômico. A meta e suas etapas estão vinculadas a prazos definidos, o que permite o controle do andamento e a adoção de medidas corretivas caso haja atrasos.

No programa Acelera ficou claro como o monitoramento ativo e assistido impactam no resultado da meta, trazendo a importância das reuniões de planejamento, monitoramento e da disponibilização da informação em tempo real. O Governador junto com demais lideranças pôde utilizar-se da gestão à vista, relatórios interativos e ferramentas de *business intelligence* para tomar uma decisão importante de forma tempestiva e assertiva. A experiência do Acelera Sergipe, caso 2, é um exemplo de como o processo de tomada de decisão na esfera pública vem sendo impactado positivamente com a introdução de métodos e ferramentas inovadoras na área da gestão. O setor público costuma ser mais resistente a mudanças e lento para inserir em seus processos novas ferramentas devido a uma série de fatores como a burocracia e a resistência dos servidores públicos. Contudo, a introdução do método de gestão a vista no estado de Sergipe e os resultados alcançados foram relevantes a ponto de romper essa resistência.

Mais do que ferramentas, o que se verificou foi a mudança de cultura: sair do improviso e apostar em planejamento, acompanhamento constante e decisões baseadas em dados. Essa nova forma de trabalhar fortalece a confiança da sociedade no governo e mostra que é possível fazer mais e melhor com organização, responsabilidade e foco nas entregas que realmente fazem diferença na vida das pessoas.

Nesse sentido, identificamos de forma clara o impacto da gestão à vista na eficiência da administração pública. Seguindo os princípios propostos por Falconi e utilizando metas SMART, aliando-os à análise de dados estruturada e ao suporte do sistema Target, é possível aprimorar significativamente a gestão pública e proporcionar melhores serviços à sociedade.

Um dos maiores desafios e, ao mesmo tempo, uma das maiores oportunidades para a administração pública é construir uma cultura orientada por dados e voltada para resultados. Isso implica investir em capacitação técnica, fomentar o uso de indicadores como linguagem comum entre as áreas e, principalmente, consolidar a ideia de que a gestão pública eficiente é aquela que gera valor para a sociedade.

Ademais, a gestão à vista contribui significativamente para a agilidade nas respostas, uma vez que permite a identificação precoce de gargalos ou desvios. Com isso, a alta liderança pode agir de forma proativa e tomar decisões com maior segurança, fundamentadas em informações confiáveis e atualizadas.

Assim, mais do que uma técnica de exibição de dados, representa um instrumento estratégico de governança, especialmente em tempos em que a sociedade demanda cada vez mais eficiência, transparência e resultados concretos do poder público.

6. Referências

1. FALCONI, Vicente. *O Verdadeiro Poder: Práticas de Gestão que Conduzem a Resultados Revolucionários*. Nova Lima: Falconi Editora, 2009.
2. FALCONI, Vicente. *Gerenciamento da rotina do trabalho do dia a dia*. 6. ed. Belo Horizonte: INDG Tecnologia e Serviços Ltda., 1999.
3. DAVENPORT, Thomas; HARRIS, Jeanne. *Competing on Analytics: The New Science of Winning*. Harvard Business Review Press, 2007.
4. DORAN, George T. There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. *Management Review*,1981.
5. DRUCKER, Peter Ferdinand. The Practice of Management. New York: Harper & Row, 1954.

6. BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. Ciência de dados em políticas públicas: Uma experiência de formação. *Enap.gov.br*, 2022. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7472/2/Livro%20Digital%20Ci%C3%AAncia%20de%20Dados%20em%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas_compressed.pdf. Acesso em 03 abr.2025.
7. SERGIPE. Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação. Plataforma Target – Sistema de monitoramento de metas do Governo de Sergipe. Aracaju, 2025. Plataforma de uso institucional. Acesso em: mar.-abr.2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Gestão de Crises e Resiliência Institucional: A Construção de Protocolos de Emergência no RS

- **Daiane Boelhouwer Menezes**
  Secretaria da Reconstrução Gaúcha do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: daiane-menezes@serg.rs.gov.br
- **Lídia Nicole dos Santos Ten Cate**
  Casa Civil do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: lidia-cate@gg.rs.gov.br
- **Henrique Souza da Silva**
  Secretaria da Reconstrução Gaúcha do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: henrique-silva@serg.rs.gov.br
- **Felipe Ghidini Stangherlin**
  Casa Militar do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: felipe-stangherlin@casamilitar.rs.gov.br

Resumo

A intensificação dos eventos climáticos extremos impõe desafios crescentes à gestão pública, exigindo a implementação de protocolos estruturados para resposta e recuperação. Há formas alternativas de construir protocolos, seja com base em diagnósticos detalhados, seja na experiência dos atores em situações extremas. Diante desse contexto, este estudo analisa o processo de elaboração de protocolos de emergência voltados ao fortalecimento da resiliência institucional nas áreas de assistência social, logística humanitária, comunicação de risco e saúde para o governo do estado do Rio Grande do Sul. Esses documentos visam assegurar a coordenação e a eficácia das ações e definir diretrizes operacionais para gestão de abrigos temporários, distribuição de suprimentos, organização de redes de comunicação em crise e continuidade dos serviços de saúde durante emergências, contribuindo, assim, para a mitigação dos impactos de desastres. Partindo de uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório, e valendo-se do uso de dados relativos aos desastres e à capacidade institucional e à infraestrutura, a elaboração dos protocolos é fundamentada na análise de documentos e na realização de 95 entrevistas com gestores públicos, técnicos especializados e representantes da sociedade civil. A etapa inicial possibilitou o mapeamento dos principais desafios operacionais, lacunas institucionais e boas práticas na resposta a emergências, fornecendo subsídios para a formulação de protocolos que detalharão não apenas as ações a serem tomadas e os responsáveis por sua execução, mas também os procedimentos para sua implementação. Os próximos passos envolvem a aplicação de questionários a um público ampliado para validar os achados iniciais e priorizar os requisitos essenciais dos protocolos finais, garantindo concisão e usabilidade. A sistematização desse conhecimento busca aprimorar a governança de riscos e fornecer um

modelo para regiões vulneráveis, diante da limitada produção científica sobre o tema no país. O estudo reforça, dessa forma, a importância de uma abordagem estruturada e participativa na formulação de políticas públicas para gestão de crises, promovendo respostas mais rápidas, eficazes e integradas.

Palavras-chave: resiliência institucional, protocolos de emergência, assistência social, comunicação de risco, logística humanitária, saúde em emergências

1. INTRODUÇÃO

A intensificação dos eventos climáticos extremos tem ampliado a complexidade dos desafios enfrentados pela gestão pública, exigindo respostas coordenadas e intersetoriais. Inundações, estiagens e deslizamentos de terra têm impactado infraestrutura, serviços essenciais e populações vulneráveis, demandando a integração de áreas como assistência social, saúde, logística e comunicação.

No contexto brasileiro, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012) representou um avanço ao incorporar as dimensões de prevenção e resiliência às ações públicas. Essa política, no entanto, tem sua capilaridade e executoriedade muito diminuída em relação a outras responsabilidades quando divididas entre os entes federativos, tais como saúde e educação. Suas diretrizes nem sempre encontram correspondência nas ações governamentais e evolução legislativa, o que acaba por ocasionar lacunas na execução de processos.

Um exemplo disso é a experiência recente do Rio Grande do Sul, que evidenciou a necessidade de aprimoramentos normativos. Em resposta aos eventos extremos de 2023 e 2024, foi instituída em âmbito estadual a Lei Complementar nº 16.263, de 27 de dezembro de 2024, que criou a Política Estadual de Proteção e Defesa Civil (PEPDEC) e reestruturou o Sistema Estadual de Proteção e Defesa Civil (SIEPDEC), com ênfase em protocolos operacionais e na articulação institucional.

Na esteira dessa evolução, observa-se a persistência de lacunas na literatura e na prática administrativa quanto aos métodos de elaboração de protocolos de emergência — especialmente aqueles construídos com base na experiência dos gestores e nas condições institucionais locais. A pesquisa aqui apresentada busca contribuir para o preenchimento desse vazio, oferecendo subsídios à consolidação de abordagens mais eficazes, adaptáveis e replicáveis.

A seguir, apresenta-se maior detalhamento sobre o que se sabe sobre a construção de protocolos até o momento, a metodologia empregada, os principais resultados da pesquisa empírica, e uma discussão sobre os avanços, limites e contribuições da abordagem adotada.

2. OBJETIVOS

A construção de protocolos de emergência tem origem em campos distintos como o militar e a saúde pública, mas foi ao longo do século XX que esses instrumentos evoluíram para formatos mais articulados e intersetoriais. A pandemia de Gripe Espanhola (1918) marcou os primeiros esforços sanitários organizados (OMS, 2013), já no pós-guerra, a criação da FEMA nos EUA (década de 1970), representou um marco na institucionalização de respostas coordenadas a desastres (FEMA, 2011).

A partir da década de 1990, conferências internacionais como Yokohama, Hyogo e Sendai promoveram uma mudança de paradigma, reforçando a prevenção, a preparação e o fortalecimento de capacidades locais (UNDRR, 2017). Nos anos 2000 e 2010, organismos como a OMS e o PNUD passaram a disseminar manuais técnicos voltados à atuação conjunta entre setores — saúde, logística, assistência e comunicação — (OMS, 2017; UNDP, 2018), reforçando o papel dos protocolos como ferramentas de governança. No ano de 2004, após o ataque terrorista de 11 de setembro, os EUA lançaram o *National Incident Management System* (NIMS), protocolo nacional que padronizou ações de resposta em todos os níveis governamentais, em incidentes com atuação de múltiplas agências.

O que se destaca recentemente na evolução dos protocolos são as iniciativas de integração com políticas públicas que vêm valorizando a participação comunitária, a inclusão social e a continuidade de serviços essenciais em cenários de crise (BANCO MUNDIAL, 2020; GIZ; ICLEI, 2018), consolidando os protocolos como instrumentos intersetoriais fundamentais para a resiliência institucional.

Por ter origem em múltiplas áreas e estar conectado ao enfrentamento de diferentes problemas como fica claro no histórico apresentado, não há uma forma uníssona de construção dos protocolos, e mesmo que o

método seja igual em alguns casos, as diferenças locais fazem com que cada experiência seja única. A título de ilustração dessa heterogeneidade, abaixo são sistematizadas as abordagens metodológicas comumente utilizadas na literatura científica e em documentos técnicos de organismos nacionais e internacionais. A sistematização desses métodos permite identificar práticas consagradas na formulação de protocolos em áreas como saúde pública, assistência social, logística humanitária e gestão de riscos.

Quadro 1 – Métodos de construção de protocolos de emergência: abordagens e referências

Método	Descrição	Aplicações comuns	Referências / Fontes
Análise documental normativa e técnica	Revisão de leis, planos, manuais operacionais e experiências anteriores para estruturação inicial.	Protocolos institucionais, planos de contingência	WHO (2007); UNDRR (2017); Ministério da Saúde (Brasil, 2012); SENAD (2020)
Entrevistas semi-estruturadas	Coleta de percepções e experiências de atores-chave para identificar lacunas e boas práticas.	Saúde, assistência, logística humanitária	Kousky (2014); Cutter et al. (2013); Hallegatte et al. (2020); Cruz Vermelha (2021);
Grupos focais	Discussão em grupo com técnicos e usuários para validação participativa das propostas de protocolo.	Protocolos intersetoriais, comunicação de risco	UNICEF (2022); GIZ/ICLEI (2018); WHO (2015)
Análise SWOT	Identificação de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças no sistema de resposta local.	Diagnóstico institucional prévio à definição de prioridades	Banco Mundial (2020); ICLEI (2020); Instituto Pólis (2019)
Matriz de responsabilidades (RACI)	Definição clara de quem é responsável, quem aprova, quem consulta e quem informa em cada ação.	Logística, abrigos, continuidade dos serviços	OCHA (2015); MS Brasil (2020); UNDP (2018)
Testagem por simulações (tabletop exercise)	Testes simulados em oficinas para verificar a clareza e usabilidade dos protocolos.	Validação de planos locais, treinamento de equipes	FEMA (2011); WHO (2017); Defesa Civil SP (2020)
Aplicação de questionários estruturados	Etapa de validação em público ampliado para priorização de requisitos e aferição de clareza operativa.	Etapa final de refinamento do protocolo	Cutter et al. (2013); Hallegatte et al. (2020)

Fonte: Elaboração própria.

Diante da variedade de métodos e da constante evolução dos protocolos de emergência no passado recente, torna-se relevante a aquisição de conhecimento de seus processos de elaboração a fim de qualificar a gestão pública e a capacidade de resposta das sociedades frente aos cenários de aumento da frequência e intensidade de desastres provocados por eventos climáticos extremos (IPCC, 2023). Sendo assim, o presente estudo tem como objetivo analisar o processo de elaboração de protocolos de emergência voltados ao fortalecimento da resiliência institucional nas áreas de assistência social, logística humanitária, comunicação de risco e saúde.

3. METODOLOGIA

Para o acompanhamento mais intenso desse trabalho, constitui-se um grupo técnico composto pela Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG), pela Assessoria Técnica do Gabinete do Governador e pela Defesa Civil Estadual[1], além de um grupo mais amplo formado também por Ministério Público (MP), Secretaria da Saúde (SES), Secretaria do Desenvolvimento

1 Mesmo grupo que trabalhou na redação do termo de referência da contratação do serviço.

Social (SEDES), Secretaria da Comunicação (SECOM) e Assessoria Técnica do Gabinete do Vice-Governador.

Partindo de uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório, a elaboração dos protocolos das quatro áreas aqui tratadas fundamenta-se na análise de documentos e na realização de 95 entrevistas, de pessoas que fazem parte de mais de 60 instituições e órgãos, com gestores públicos, técnicos especializados e representantes da sociedade civil. O tempo médio das entrevistas foi de 1h03 (mínimo de 25 min e máximo de 1h53). As entrevistas iniciaram-se em 21 de novembro de 2024 e se estenderam até 19 de março de 2025. Parte das dificuldades de agendamento se deu por revezamento/recesso de final de ano e período de férias de verão.

Depois de definido o roteiro das entrevistas, construído a partir do termo de referência elaborado, discutidos em mais de três reuniões, somadas as com o grupo menor e mais ampliado de acompanhamento, foi aplicado um pré-teste com dez entrevistados para avaliar se as respostas dadas possibilitariam a construção de protocolos. A maior preocupação da equipe técnica era sobretudo se o "**como fazer**" estava sendo abordado, tanto idealmente (para planejamento estratégico das ações do governo do estado) quanto no caso de novas ocorrências dos eventos com a estrutura existente (para a elaboração dos protocolos). Houve aceno positivo e, em função da preservação do sigilo, o material foi entregue ao grupo técnico apenas ao final de todas as entrevistas.

Para alcançar a meta de no máximo 25 entrevistas por área – 100 na totalidade –, se estabeleceu um monitoramento contínuo do andamento dessa etapa por parte da SERG, no qual constava o status das entrevistas: não contatados, pré-teste/entrevista piloto, realizada, recusada ou sem retorno; além de informações sobre se o possível entrevistado respondia exclusivamente a uma área única ou se poderia contribuir em mais de uma (área transversal). Quando necessário, a equipe técnica do governo mediava a comunicação para aumentar a taxa de retorno dos contatos para a realização das entrevistas.

Figura 1 – Painel de acompanhamento das entrevistas – descritivo

Fonte: elaboração própria

A saúde, por exemplo, foi a área com mais indicações, entre titulares e adjuntos de departamentos e conselhos regionais. Mesmo não sendo o objetivo entrevistar todos os atores elencados, o alto volume de potenciais entrevistados auxiliou na velocidade de agendamento.

Figura 2 – Painel de acompanhamento das entrevistas – gráfico

Fonte: elaboração própria.

Como segunda tentativa de verificar se as entrevistas estavam sendo efetivas, foi solicitado que fosse entregue algum protocolo inicial. A primeira minuta para desenvolvimento dos protocolos de emergência teve como objeto descrever os cenários críticos para ensejar o desencadeamento dos procedimentos padronizados de resposta (monitoramento da criticidade do evento, envio de alertas, implementação de gabinete de crise/ Gabinete Integrado de Gestão de Desastres), além de arrolar medidas iniciais no âmbito da assistência social (menção da gestão de abrigos temporários e solicitação de policiamento para os abrigos, primeiramente, e depois, acolhimento).

Algumas ações foram mencionadas: identificação do público prioritário (crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, gestantes e nutrizes, idosos); triagem social (acolhida inicial e orientações gerais sobre o abrigo); ações de rotina de Assistência Social (orientação e facilidade de acesso a benefícios socioassistenciais); gestão dos abrigos temporários; entrevista para coleta de dados e cadastramento de desabrigadas(os); orientação quanto a procedimentos pós óbito de familiares; orientação e facilitação de procedimentos para fazer novos documentos; acionamento de órgãos de defesa (Conselho Tutelar, MPRS) quando direitos de vulneráveis forem desrespeitados. Em relação ao "como fazer" a parte de **entrevista de coleta de dados de cadastramento de desabrigados**, consta: formulário hospedado em ferramenta digital; coleta rápida e uma única vez, se possível; possibilidade de cruzamento com outras bases de dados. As ações foram retiradas de trecho de entrevista que mencionava experiências de municípios[2] que, em função de experiências anteriores e do Programa Volta Por Cima[3], sabiam quem provavelmente seria desalojado, da criação de formulário eletrônico e aplicativo para as pessoas se georreferenciarem e colocarem seus dados. Como essa capacidade e inteligência não são regra na totalidade dos municípios do estado, a sugestão era de que o governo do estado fornecesse ferramenta e treinamento aos usuários. Mesmo não havendo ainda o aplicativo disponível e o treinamento realizado, a sugestão apresentada durante a coleta dos dados representa uma boa prática, uma medida prática a ser perseguida que será meio para facilitação e efetividade nas ações de resposta, não um protocolo que pode ser colocado em prática.

2 Entrevistado menciona Canoas e parceria com universidade.

3 Programa estadual que estabelece mecanismo de auxílio financeiro para famílias afetadas por desastres naturais.

Nesse momento, foi requerido pela equipe de governo o acesso a todas entrevistas codificadas e anonimizadas para que os pesquisadores[4] envolvidos no grupo, pudessem realizar avaliação própria do material, que resultou nesse artigo.

O objetivo era que essa etapa inicial possibilitasse o mapeamento dos principais desafios operacionais, lacunas institucionais e boas práticas na resposta a emergências, fornecendo subsídios para a formulação de protocolos que detalham não apenas as ações a serem tomadas e os responsáveis por sua execução, mas principalmente os procedimentos para sua implementação e medidas estruturantes a serem perseguidas pelos órgãos responsáveis pelas ações mapeadas

Essas entrevistas foram transcritas e tiveram seus trechos classificados em tópicos de interesse. O foco da discussão aqui proposta é a análise dos resultados das entrevistas como fonte de dados para a construção de protocolos, isto é, a implementação da pesquisa em si.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Por ocasião da elaboração do projeto que daria origem aos protocolos de emergência, considerou-se que não havia mão de obra orgânica na estrutura funcional do Estado suficiente e disponível naquele momento, que pudesse realizar o trabalho das entrevistas e sua análise[5], assim como se considerou importante haver distanciamento entre entrevistador e entrevistado e sigilo nas entrevistas para que os entrevistados pudessem falar livremente. Dessa forma, optou-se pela terceirização dos serviços necessários para reunião dos dados e sua análise.

Pelo mesmo motivo, de déficit de pessoal em praticamente todas as áreas, optou-se por entrevistas em profundidade, nas quais fosse possível retirar o servidor apenas por uma ou duas horas do seu trabalho para a entrevista, posteriormente alguns minutos para a resposta dos questionários de priorização dos requisitos (de modo que os protocolos não sejam longos demais e, por isso, esquecidos), e finalmente, algumas horas para discussão de uma primeira versão dos protocolos, ao invés de criação de grupos de trabalhos que podem gerar discussões produtivas porém mais longas. A ideia era que parte significativa do trabalho, a análise e a síntese iniciais, fosse realizada por não-servidores, mas que as fontes fossem esses servidores e demais atores que trabalharam nas áreas prioritárias, ocupando diferentes níveis de gestão ou atuando na ponta, atendendo à população.

No decorrer do trabalho, no entanto, percebeu-se que ainda que se contrate mão de obra externa para a realização das entrevistas, volume significativo do trabalho recai sobre servidores diretamente envolvidos, como: 1) listar as entidades mais relevantes no processo; 2) apontar quais nomes seriam mais importantes para serem entrevistados (para os órgãos mais importantes, foram buscados profissionais de diferentes níveis hierárquicos); 3) fazer intermediação para que servidores aceitassem participar. Ainda, alguns atores que não aceitaram ser entrevistados, considerando as múltiplas sensibilidades envolvidas, talvez aceitassem se a entrevista fosse concedida para colegas do estado e não para uma pessoa desconhecida. Posteriormente, pensou-se também que as próprias entrevistas teriam trazido para os órgãos transversais e de articulação um conhecimento importante que poderia ser utilizado para potencializar ações do estado, ao conhecer sobreposições e complementaridades.

A anonimização foi respeitada, embora o fato de não haver sinalização sobre o âmbito de atuação do entrevistado, municipal ou estadual, tenha gerado bastante dificuldade de compreensão de trechos das entrevistas; bem como o fato de não haver categorização do nível hierárquico do entrevistado, diminuindo as possibilidades analíticas. Por exemplo, de determinado entrevistado, sabe-se apenas que foi selecionado por sua experiência com saúde e que tem pós-graduação.

O aplicativo escolhido para a análise das entrevistas foi o *ATLAS.ti* e a primeira categorização proposta pela contratada foi a separação dos trechos entre:

a) ações realizadas (saúde: 306 trechos categorizados; assistência social: 302; comunicação: 234; logística: 194);
b) ações sugeridas (assistência social: 269 trechos categorizados; comunicação: 206; saúde: 114; logística: 108)

4 Cursando ou tendo concluído mestrado e doutorado em ciências sociais e políticas públicas.

5 Vide a recente contratação de quase 1,5 mil novos servidores emergenciais temporários.

c) lições aprendidas: (assistência social: 64 trechos categorizados; comunicação: 64; saúde: 30; logística: 18).

Além das categorias de experiência pessoal e de contexto geral. Dentro de ações sugeridas, tem-se sugestões de boas práticas; dentro das ações realizadas, relatos das experiências e registro de memória; dentro das lições aprendidas, como deveria ter feito, mas não necessariamente para questões específicas e provavelmente em um momento específico do passado, podendo atualmente haver outra estrutura, em termos de infraestrutura e pessoal, por exemplo. Ou seja, o que consta em lições aprendidas, que já é a categoria que possui menos trechos, ainda possui informações que não podem ser transformadas em protocolos.

A própria falta de uma categoria que defina os protocolos (como fazer com o que se tem no presente) configurou-se em um ponto de atenção. Depois dessa apresentação, foi solicitado que a codificação se desse nos termos sugeridos anteriormente, que replicavam de certa forma o roteiro das entrevistas e permitem a análise por tópicos, realizada a seguir.

Nos próximos itens são apresentados os resultados extraídos de tópicos específicos: organização do voluntariado, comunicação com a população e centros de distribuição, doações e suprimentos – assuntos que perpassam as quatro áreas priorizadas para a criação de protocolos. Sobre esses tópicos, foi possível apontar registros sobre o ocorrido, parte mais bem desenvolvida, e algumas boas práticas. A transformação de todas essas informações em protocolos ainda necessita ser mais desenvolvida.

4.1 VOLUNTARIADO: CADASTRAMENTO E MOBILIZAÇÃO / BASE DE DADOS

Foram encontrados 100 trechos relativos a "Voluntários: cadastramento e mobilização", e 30 trechos em "Questões Gerais: Base de dados de voluntários" – alguns deles dizem respeito a ambas as temáticas simultaneamente. Abaixo apresenta-se uma síntese dos relatos e sugestões recolhidas sobre esses pontos nas entrevistas.

4.1.1 MEMÓRIA

No que diz respeito à memória do que ocorreu, os entrevistados lembram que, de maneira geral, foi um pouco mais organizado do que os eventos de setembro de 2023, sobretudo no Vale do Taquari, porque já havia experiência anterior (ainda que os municípios apresentassem níveis distintos de desenvolvimento[6]), de modo que as pessoas já se apresentavam inclusive equipadas, com lava-jatos, por exemplo, ou que tinham organizado, além da lista de voluntários, as escalas para eles. Ao mesmo tempo, como o número de municípios atingidos foi muito maior em abril/maio de 2024, a proporção de voluntários trabalhando nos vários municípios foi menor. Em alguns lugares mais centrais sobraram voluntários, em outros menos, faltaram.

Em desastres anteriores, em alguns municípios, o poder público teve mais condições de fazer a organização de um cadastro, com entidade contratada conforme regramento comum. Mas cadastro da dimensão e da complexidade necessária para maio de 2024, não havia – sobretudo porque extrapolou a capacidade de resposta de muitos municípios. Por outro lado, as equipes nos municípios já estavam um pouco mais ampliadas e fortalecidas em relação às enchentes de 2023.

Os voluntários, em geral, chegaram com interesses, conhecimentos, preocupações e urgências distintas. O nível de comprometimento variou bastante, assim como o conhecimento técnico para atuar em determinada situação. Por vezes, por falta de organização e planejamento, ao invés de auxiliar, acabaram aumentando o trabalho de servidores[7]. O tempo de dedicação de voluntários que vinham de outros lugares foi de cerca de uma semana. Inclusive, os municípios às vezes pediam para que se parasse de mandar voluntários porque a cada um que chegava era necessário receber, mostrar onde se faz cada tarefa, dar esse treinamento em serviço, o que nem sempre compensava o tempo no qual a pessoa iria ficar auxiliando. Além disso, alguns vieram de outros estados sem contato prévio e necessitando alojamento, quando essa ainda era uma questão para os atingidos pelo desastre.

6 Encantado é citado como município que tem uma associação que faz a organização de voluntários, relacionando as experiências de cada um. Algumas igrejas usaram, para organizar o voluntariado que trabalhou nas enchentes, um aplicativo que organiza o seu próprio voluntariado nas igrejas (Voluts).

7 Em vários lugares, como Carolina do Norte e Kentucky nos Estados Unidos, apenas voluntários treinados periodicamente e certificados, além de organizados segundo instruções do governo do estado, podem fazer alguns tipos de trabalho voluntário.

De modo geral, foi relatado baixo aproveitamento das especialidades dos voluntários, sendo muitas vezes utilizados em tarefas desconexas da sua expertise. Além disso, alguns problemas aconteceram em decorrência de não haver checagem do histórico dos voluntários, que podem não ser adequados para alguns tipos de serviço (se, por exemplo, possuem algum tipo de condenação ou indiciamento em temas sensíveis).

Entre as instituições citadas que auxiliaram na organização dos voluntários encontram-se conselhos de direitos (crianças e adolescentes, pessoas com deficiência etc.), APAE, Lyons, Rotary e ONGs. Outras instituições, como a FAMURS, tentaram organizar a demanda de voluntários incentivando os municípios a divulgarem o tipo de profissionais estavam necessitando[8].

Houve tentativa, no âmbito estadual, de trabalhar com algumas organizações responsáveis por coordenação dos voluntários, mas não houve maiores avanços. Quando o cadastro do governo estadual começou a ser construído, "muitos dos espaços que haviam sido mobilizados para abrigar as pessoas já estavam até... diminuindo o volume de pessoas. Enfim, já estavam até deixando esses abrigos. E os poucos voluntários que ainda permaneceram, manifestando interesse, tinham algumas limitações de horário. Quando a gente precisava, eles não poderiam, eram pessoas que trabalhavam".

No que diz respeito à defesa civil, do cadastramento realizado à necessidade de ação, não houve tempo de preparação dos voluntários, assim como o próprio cadastro não possuía algumas informações essenciais. Aqueles que se somaram à defesa civil, por iniciativa de instituições, eram enviados para pontos em que se identificavam maiores necessidade. No caso dos voluntários do próprio governo do estado que cada chefia buscou, houve cadastro dos servidores, que foram distribuídos para onde poderiam contribuir melhor, desde a sua expertise, localização até a sua condição econômica. Já os voluntários que tentaram contribuir por iniciativa própria ou por meio de grupos de amigos, não houve forma de ter gestão sobre eles, de inseri-los em um contexto de atuação maior.

O trabalho de mobilização não chegou a ser necessário, pois quando escolas e fábricas pararam, muita gente foi ajudar, alcançando milhares de voluntários trabalhando no centro de logística humanitária sem ter a necessidade de fazer acionamento. Houve uma das maiores operações logísticas de distribuição de alimentos na história do Rio Grande. Os alimentos chegavam em lotes de 5 mil quilos de arroz, 3 mil quilos de feijão, 1.800 latas de óleo, 400 quilos de leite etc., de modo que era necessário separar, o que necessitou de muita mão-de-obra voluntária.

Na área da saúde no âmbito do governo do estado, a experiência da criação de cadastro de voluntários em 2023[9] foi muito relevante. Naquele momento, no entanto, os municípios enviavam profissionais sem orientação para as comunidades, inclusive sobre como chegar em comunidades do interior. Como os voluntários não cadastravam informações referentes à disponibilidade de atuação, houve muitos casos de voluntários que podiam atuar apenas aos finais de semana. Alguns voluntários pediam apoio logístico para se deslocar, mas nem a própria equipe de servidores contava com isso.

Um exemplo de atuação de voluntários selecionados pela SES foram os que atuaram na Casa Violeta, abrigo específico para mulheres. Não havia como a própria equipe da secretaria dar suporte, de forma que o banco de voluntários foi acionado, requisitando ao setor específico da secretaria para quem se descrevia o perfil necessário. O setor retornou com os nomes e os contatos dos profissionais, que foram treinados e contaram com suporte da SES para atuarem lá por alguns meses[10].

Mas mesmo em maio de 2024, a tentativa de organização ou coordenação por parte do governo do estado descrita a seguir ocorria com pessoas que chegavam sem estarem cadastradas/mapeadas ou com aquelas com expectativa de direcionamento determinado. Exemplos: funcionários de hospital de São Paulo vieram condicionados a trabalhar em Canoas,

8 Por meio da plataforma Oportuniza Vagas.

9 Em setembro de 2023, o Rio Grande do Sul sofreu desastre natural de grandes proporções, decorrente de chuvas intensas que provocaram a elevação dos níveis do Rio Taquari e seus afluentes, ocasionando uma enxurrada histórica que vitimou dezenas de pessoas das comunidades ribeirinhas.

10 Tentou-se organizar outras iniciativas, como as de escuta que estavam ocorrendo por meio de profissionais/estudantes de psicologia, mas questões inclusive político-partidárias interferiram nessa tentativa.

realizando ótimo trabalho, mas cuja parceria com o governo se deu apenas no auxílio do transporte desses profissionais; chegada de ambulância, com médico e enfermeiro, sem aviso anterior.

4.1.2 BOAS PRÁTICAS

Entre os motivos da falta de uma organização maior do voluntariado por parte do poder público estadual na assistência social, há a resistência na área em relação à mão de obra não especializada. Quando municípios ou equipes técnicas provocaram a coordenação estadual, esta dialogava com os locais nos quais havia necessidade para que o deslocamento do corpo técnico fosse realizado para onde tivesse demanda.

A Força Nacional dos SUAS (FORSUAS)[11] veio de outros estados e municípios, não somente de outros estados da região Sul, mas da região norte também. Havia inscrição prévia via formulário e diálogo com o governo do estado para verificar para onde deveria ser o direcionamento, levando a uma ação ordenada. As pessoas que vieram como voluntários via FORSUAS já têm as atribuições nos eixos em que a assistência social do estado atua (abrigo, atendimento psicossocial, acesso a benefícios e gestão) e já vem com atividades definidas.

O cadastro da SES apresentou melhorias em relação aos eventos de setembro de 2023 pois, em maio de 2024, já havia base de dados (com função, número de conselho, contato etc.), composta de cerca de 5 mil pessoas, inclusive com a disponibilidade de horário. A nova organização permitia permitir saber para onde cada um iria, se alguém poderia levar, qual ponto focal faria a recepção etc. Foi feita verificação dos profissionais junto ao Conselho Regional de Medicina do RS (CREMERS) e junto ao Conselho de Farmácia também, para que não fosse disponibilizado serviço à população por pessoa não licenciada. Havia uma equipe responsável pela seleção dos voluntários no RH da Secretaria, que encaminhava os profissionais para os municípios de acordo com a sua necessidade, conseguindo distribuir cerca de 10% do cadastro, porque pessoas vinham por sua própria. O número de médicos inscritos no banco poderia ser maior e faltou um sistema que fizesse a gestão desse voluntariado.

A resistência em relação à mão de obra não especializada pode ser quebrada, então, com a estruturação de um cadastro centralizado, que tenha responsáveis para fazer essa gestão como atividade prioritária, no qual conste: a formação profissional, se é servidor do governo do estado, experiência de atuação em desastre anterior e tipo de desastre, áreas de interesse de atuação como voluntário, disponibilidade de horários e dias para a atuação, se atuação presencial ou em teletrabalho, verificação de licenciamento para atuação (se necessário), para que oferta e demanda possam ser cruzadas. Tal cadastro com essas atribuições foi recorrentemente citado. Inclusive, além dos profissionais da saúde, da assistência, da gestão, da resposta e salvamento, a necessidade de cadastro de veterinários foi mencionada.

O segundo ponto mais destacado foi o treinamento/ a capacitação dos voluntários para essas operações de resposta a desastres. Em Lajeado, por exemplo, há proprietários jet-ski e jipes, que passaram por treinamento e que auxiliam no deslocamento e em buscas específicas. Outros grupos que colaboraram foram os barqueiros e pescadores. Inclusive, são necessários protocolos sobre abastecimento dos veículos desses voluntários. O Estado deve ofertar profissionalização através de capacitações e exercer a coordenação de ONGs, associações e clubes, de modo que a liderança não seja simplesmente normativa. Assim, o poder público pode conter o voluntarismo do voluntariado e organizar de tal maneira que ele não atrapalhe no resgate e nas ações emergenciais que são necessárias.

Uma organização sugerida seria regionalizada, havendo orientações mínimas e definição estruturas mínimas de trabalho, em linha com a forma na qual a Defesa Civil está se preparando para operar. Pode-se partir dos cadastros realizados naquele período dos desastres, fazer uma análise estatística das informações que constam nele, distribuir por atuação presencial ou remota, tipo de habilidade e região (para

11 A FORSUAS é uma estratégia de cooperação entre os entes federados e conta com apoio da sociedade civil, agências da ONU e especialistas do SUAS. Reúne profissionais da assistência social e de áreas correlatas, como saúde e segurança pública (servidores públicos de outras áreas que atuem em parceria com a assistência social, profissionais de instituições parceiras, como organizações da sociedade civil e agências internacionais, especialistas e técnicos que possam contribuir com a resposta a situações de emergência), para atuar em emergências ou calamidades.
A adesão é voluntária e aberta a profissionais que se inscrevam em um processo seletivo e de formação coordenado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). A participação é certificada e pode compor projetos de supervisão técnica

poder enxergar qual o profissional mais próximo que não tem acesso interrompido para chegar ao local que dele necessita), além de solicitar as informações eventualmente ausentes (disponibilidade de tempo para serviço voluntário).

4.2 COMUNICAÇÃO COM A POPULAÇÃO

Durante a ocorrência de eventos críticos a comunicação dos órgãos oficiais com a população é vital para que danos sejam minimizados e para que se maximize a entrega de serviços essenciais para a população. Nesse sentido, tal tópico é abordado a partir dos relatos de entrevistados que abordaram a temática.

4.2.1 MEMÓRIA

A memória sobre a comunicação institucional durante os desastres revela fragilidades estruturais e operacionais. O isolamento físico de algumas regiões por até dois meses, somado à falha dos serviços de energia e telecomunicação, inviabilizou o envio e recebimento de alertas e orientações oficiais. A interrupção de internet e energia elétrica no pico das cheias foi destacada como um dos principais entraves à comunicação emergencial. Outro ponto foi a baixa credibilidade dos alertas da Defesa Civil, após alertas anteriores considerados imprecisos ou tardios, muitos moradores passaram a ignorar novas orientações, mesmo diante de riscos reais.

Diante da ineficiência dos canais formais, a comunicação se concentrou nas redes sociais, sobretudo em perfis oficiais do governo estadual. Embora ágeis, esses meios não supriram a ausência de canais diretos com a população, como um número 0800. Isso resultou em confusão sobre abrigos, documentos, benefícios e políticas públicas, resultando em dificuldade de acesso à informação qualificada para população. Nessa linha, nos casos em que houve divulgação de informações, a falta de padronização na linguagem entre secretarias foi outro obstáculo. Protocolos distintos dificultaram a emissão de mensagens coordenadas e consistentes, diminuindo assim a eficiência da mensagem que se pretendia passar.

Como alternativa parcial, alguns entrevistados apontaram a imprensa como canal informal de diálogo com a população. Ainda que reativa, essa via contribuiu para ampliar a circulação de informações durante o pico da crise.

Em síntese, as limitações de infraestrutura e a ausência de protocolos de comunicação mais estruturados dificultaram o fluxo coordenado de informações entre as esferas de governo, afetando a efetividade das ações institucionais em momentos críticos.

4.2.2 BOAS PRÁTICAS

A partir das memórias, ficam expostas algumas fragilidades que a atuação do estado buscou remediar ao longo do período de crise, que ao se estender por mais de um mês, oportunizou a criação de boas práticas em determinadas áreas. No caso da comunicação com a população, um dos primeiros desafios mencionados foi a falta de unidade nas informações. Ao mapear a importância de informações coordenadas e coerentes entre órgãos oficiais, algumas ações foram tomadas, a primeira delas foram coletivas diárias de alinhamento. Esses espaços aconteciam com a função de unificar as informações por um canal, no qual na figura do Governador e dos Secretários se apresentavam dados.

Essa coletiva era em geral realizada pela manhã e trazia números gerais, informações sobre políticas que podiam ser acessadas pelas pessoas e pelos municípios e a previsão climática do que aconteceria nos próximos dias. Outro esforço de unificação das informações foram as publicações de informes setorizados nos sites oficiais do Governo. Dentro dos sites do estado foi unificado uma forma de centralizar as informações em um link, disponível em diversos locais que fossem acessados pela população – essa página foi chamada de SOS Enchentes. Nessa página foram centralizadas informações sobre desabrigados, desalojados, locais de abrigos, onde e o quê doar, etc.

As preocupações mapeadas até aqui se centram majoritariamente nos canais de sites do Governo, mas durante as enchentes as redes sociais foram espaço que demandaram atenção da comunicação na medida em que alcançava maior população por sua capilaridade, ao mesmo tempo em que era lugar de debate de narrativas dado contexto de *fake news* que se estabelecia. Sobre o combate a *fake news*, houve articulação estatal com empresas responsáveis por redes sociais de largo alcance.

A articulação com outros entes para qualificação das informações que chegavam à população foi prática adotada em outras áreas, como estruturas em risco que estavam sobre gestão de outras empresas. Exemplo disso foram informações relativas a barragens, estradas

concedidas e até mesmo telecomunicações. Uma articulação importante feita foi a liberação do roaming, as operadoras Claro, TIM e Vivo liberaram o serviço de roaming entre si para facilitar o acesso à internet e à comunicação móvel na região afetada. Essa medida permitiu que os clientes de uma operadora utilizassem temporariamente a rede das outras duas, conforme a disponibilidade do sinal.

Por fim a articulação clara que se tinha nesse caso era a necessidade de informar a imprensa de forma qualificada para que a distribuição das informações fosse ágil e capilarizada. Nesse sentido foram emulados fluxos desenvolvidos em outros momentos, como na pandemia, para atender a imprensa por meio do gabinete de crise. Essa estrutura não dedicada apenas a comunicação, mas com centralização de informações que facilitava a orientação dos veículos de comunicação e publicações do estado, foi utilizada por largo período. A partir dessa estrutura, foi centralizada a comunicação com a imprensa e a alimentação do gabinete pelas demais secretarias.

Em meio às ações realizadas, percebe-se que o aprendizado se deu muito ao longo do próprio evento e que fluxos foram ajustados em meio ao processo. Destaca-se que as redes sociais foram relevantes não só para a comunicação da população, mas para a organização intra estado e interinstituições na qualificação e informações.

4.3 LOGÍSTICA E CENTROS DE DISTRIBUIÇÃO DE DOAÇÕES

4.3.1 MEMÓRIA

Um dos principais desafios impostos pelas enchentes foi o da organização dos centros de distribuições de insumos que chegavam a partir de doações para a população afetada. Segundo o Mapa Único Plano Rio Grande (MUPRS), cerca de 11,5 mil quilômetros de malha viária (quase 5% da malha total do Estado) foram afetados pelas enchentes, desmoronamentos e deslizamento de terra nas vias (RIO GRANDE DO SUL, 2025). Registrou-se, entre rodovias federais e estaduais, mais de 400 pontos afetados pelas chuvas[12]. Nas entrevistas, foram localizados 113 trechos com a temática de "Logística Humanitária", nas quatro áreas temáticas. Nesse escopo, a obstrução de vias tornou necessária a descentralização dos centros de distribuição estaduais, com o objetivo de facilitar o escoamento e a triagem. Como retrata um dos entrevistados, como estratégia de descentralização, foram abertos oito centro de distribuição regionais, entre região sul; região da serra; Vale do Taquari; região central; região norte e na capital, Porto Alegre.

Paralelamente, o alto volume de doações demandou o mapeamento de locais de armazenamento complementares. Um dos entrevistados retrata alguns dos critérios elencados para seleção desses espaços – como requisitos mínimos – para estarem aptos: capacidade mínima, disponibilidade de empilhadeiras, presença de docas e de rampas de acesso. Outro também cita a preocupação em viabilizar geradores para os espaços, já que muito dos alimentos e medicamentos recebidos demandavam refrigeração. Apesar disso, na prática, diversos abrigos serviram concomitantemente como espaços de armazenamento de suprimentos e refúgio de pessoas.

Presente em vários relatos, a ação de organização da sociedade civil e de empresas em ceder espaços para a estocagem de insumos mostrou-se relevante para as ações de logística humanitária. A parceria entre a Secretaria Estadual de Saúde e uma empresa da rede de farmácias de Porto Alegre descrita por uma das entrevistadas ilustra uma das colaborações para o mantimento de doações de produtos médicos.

A adversidade de operar o fluxo logístico de descarga, triagem e escoamento das doações, relata um entrevistado, levou órgãos do governo a acionar o apoio de sindicatos de empresas de logística, com a expertise de operadores e até sistemas de controle de doações. Em um dos relatos de servidor envolvido na tarefa de gestão de centros de distribuição, o uso de frota de caminhões rastreáveis com GPS e a ação de credenciamento de caminhoneiros habilitados a fazer transporte de cargas representou um auxílio relevante nas atividades de logística humanitária.

4.3.2 BOAS PRÁTICAS

A adoção de sistemas de gerenciamento, ainda que de forma não padronizada ou pertencentes a uma única fonte de manutenção, foi referenciado como uma prática de êxito entre vários relatos dos entrevistados, proporcionando ganho de tempo e uma distribuição mais ordenada das doações. Casos

12 Disponível em: < https://admin.estado.rs.gov.br/upload/arquivos/202406/2024-06-03-govrs-daer-serg-pontes-e-rodovias-chuvas-v7.pdf>.

semelhantes de disponibilização de *softwares/* programas desse tipo foram verificados na interlocução entre atores do poder público e universidades, *startups* e grupos de voluntários com habilidades profissionais em programação.

Contando a experiência que teve em uma central de suprimentos de Porto Alegre, uma servidora descreve a implementação de protocolos de contato em o centro e abrigos. Inicialmente, o contato foi organizado através de ligações, duas vezes ao dia, para os abrigos, com o objetivo de identificar as necessidades e o que o centro dispunha de insumos. Posteriormente, a gestão passou a coletar essa informação através de formulário *online,* com informações adicionais de quem era a/o responsável pelo abrigo. Ela relata, no entanto, que o procedimento não garantia a comunicação de forma totalmente harmoniosa, já que frequentemente trocavam-se os gestores dos abrigos e os dados não eram atualizados. De toda forma, assinalou que essas pequenas ações geraram um ganho na organização da distribuição das doações.

Nas entrevistas relacionadas à área da saúde, destaca-se a intensa integração entre os serviços municipais e outros atores, como a Força Nacional do SUS e a Força Aérea Brasileira, especialmente no transporte de pacientes que exigiam cuidados especiais — como pessoas em diálise, mães com recém-nascidos e pacientes que necessitavam de ventilação mecânica. Essa articulação foi viabilizada por meio da disponibilização de helicópteros e aviões equipados e contato constante entre hospitais para verificação de disponibilidade de leitos e equipamentos, assim como construção de hospitais de campanha em alguns casos – experiência herdada da pandemia de Covid-19 em 2020.

Em Santa Cruz do Sul, município da região central do RS, uma servidora da saúde descreve a construção de um esquema de distribuição de materiais de hemodiálise para municípios vizinhos, via helicóptero, para pacientes com dificuldades de locomoção. Outro servidor da Secretaria de Estado da Saúde relata a aplicação de uma prática já comum em contexto de desastres: disponibilização de kits calamidade com medicamentos básicos, como anti-inflamatórios, analgésicos e antibióticos para os municípios.

5. CONCLUSÃO

Em alguns pontos específicos tratados aqui, é possível enxergar maturidade suficiente na estrutura do Governo do Estado para o desenho de protocolos a partir de entrevistas, que devem ser consolidados em questionários e workshops de discussão com os atores envolvidos, como no caso do cadastro realizado pela SES e a designação de pessoal específico para lidar com ele, por exemplo.

Nesse caso, a forma como os municípios ou outros atores solicitam voluntários da saúde para a SES pode ser descrita em um passo a passo (preenchimento de algum formulário eletrônico, por exemplo, com registro de estimativa de atingidos que precisarão de atendimento, tipo de profissional necessário para cobrir qual carga horária, local de atuação – hospital, posto de saúde, abrigo, etc.), assim como o modo de priorização de atendimento de demanda (se atende primeiramente os municípios que declaram calamidade, depois os que declararam emergência ou simplesmente os que registram precisar maior número de profissionais).

Igualmente, pode ser descrita a ação geral da Secretaria, de acordo com a sua capacidade de resposta no caso de eventos como os de setembro e maio: reativa, que aguarda a demanda chegar, ou ativa, que, segundo algum critério de priorização, entra em contato com os munícipios para ofertar ajuda, descrevendo inclusive onde ficam armazenados os contatos (e-mail e telefone) de pontos focais de todos os municípios, que devem ser atualizados periodicamente duas vezes ao ano em meses específicos, por exemplo. A ampla divulgação do cadastro, para diminuir o número de profissionais que se apresentam sem aviso anterior também pode ser protocolada, como previsão de campanhas anuais (ou com outra periodicidade) incentivando que os cadastros sejam feitos ou atualizados, definindo como e onde serão veiculadas, quais parcerias devem ser buscadas para a divulgação desse cadastro etc.

Também o processo da SEDES de encaminhamento dos profissionais vindos pela FORSUAS pode ser protocolado, estabelecendo igualmente o modo como devem ser feitos os pedidos dos municípios (como formulário com estimativa de atingidos, de desabrigados e capacidade de o município abrigar todos os que necessitam), assim como os critérios de priorização de atendimento.

Na comunicação com a população há alguns fluxos identificados nas entrevistas passíveis de compor protocolos de emergência, é o exemplo do fluxo de distribuição de informações centralizadas para a imprensa na forma de coletiva e relatórios unificados. Cabe destacar que nesses pontos não há nível de detalhamento necessário apenas com as entrevistas para que se construa o protocolo, apenas direcionamentos e uma estrutura que precisa ser preenchida com informações mais qualificadas.

Em outros pontos, como o treinamento para os voluntários cadastrados atuarem especificamente em desastres, com base nas entrevistas, percebe-se que ainda é necessária a criação de cursos para diferentes tipos de profissionais que devem ser elaborados e divulgados. Depois dessa etapa, protocolos podem ser desenvolvidos para que esse fluxo seja desenhado, de cadastramento, curso, certificação e atuação. Da mesma forma, para uma gestão mais integrada e coordenada do voluntariado do estado todo, ainda é preciso que um sistema que faça essa integração seja desenvolvido e que pessoas sejam designadas especificamente para essa atuação.

Em relação à comunicação com a população, situação similar é identificada na padronização e informações. A despeito do contexto mapeado de que houve dissonância na forma de diferentes órgãos comunicarem as mesmas informações, não há um protocolo passível de ser construído com as entrevistas na forma como foram estruturadas até o momento. São possibilidades a orientação prévia dos assessores de comunicação de diferentes órgãos e o uso de manuais de comunicação padronizados, mas essas são extrapolações que não chegaram a ser mencionadas nos relatos colhidos.

No âmbito da logística humanitária e dos centros de distribuição, as entrevistas revelam a adoção de procedimentos que contribuíram para tornar mais eficaz a organização das doações — ainda que, em muitos casos, essas ações tenham dependido da iniciativa individual dos próprios servidores envolvidos na resposta. Pode-se concluir que as iniciativas da área da saúde apresentaram maior maturidade na resposta, com a interlocução entre municípios funcionando de forma coordenada e articulada.

De modo geral, as entrevistas demonstram-se importante instrumento para a elaboração de protocolos, especialmente uma matriz de contingência, cuja produção enseja o engajamento institucional coletivo. No entanto, as perguntas que tocam áreas nas quais houve sistema de resposta que funcionou ou que poderia funcionar com pequenos ajustes imediatos possíveis, é necessário que o entrevistador pergunte detalhes: quem faz, o que, quando, onde, como deve fazer e quais recursos deve possuir para uma resposta efetiva. Posteriormente, esses desenhos iniciais devem ser validados com as áreas e pessoas responsáveis e discutidos com demais envolvidos que atuarão segundo essas regras. Finalmente, os protocolos devem ser testados em simulado, que devem sendo ser realizados de modo recorrente para que, por ausência de desastres ao longo de um período, os protocolos não sejam esquecidos e deixem de estar acessíveis ou no radar dos envolvidos.

6. Referências

1. BANCO MUNDIAL. *Building resilience: Integrating climate and disaster risk into development*. Washington, D.C., 2020.
2. BANCO MUNDIAL. Building resilience: Integrating climate and disaster risk into development. Washington, D.C., 2020.
3. CROSS, Jennifer; HENNESSY, Jessica. *Improving Emergency Management Protocols through Community--Based Approaches*. Red Cross Journal, v. 12, n. 3, p. 145-160, 2021.
4. CUTTER, Susan L. et al. *A place-based model for understanding community resilience to natural disasters*. Global Environmental Change, v. 18, n. 4, p. 598-606, 2013.
5. DEFESA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Plano de Contingência e Resposta a Desastres Hidrológicos*. São Paulo, 2020.

6. FEMA – FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY. *Tabletop Exercises: Tools for Preparedness*. Washington, D.C., 2011.
7. FEMA – FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY. Tabletop Exercises: Tools for Preparedness. Washington, D.C., 2011.
8. GIZ; ICLEI. *Resilient Cities Methodology Handbook*. Bonn: GIZ, 2018.
9. GIZ; ICLEI. Resilient Cities Methodology Handbook. Bonn: GIZ, 2018.
10. HALLEGATTE, Stéphane et al. *From Risk to Resilience: Investing in Early Warning Systems and Emergency Preparedness*. World Bank, 2020.
11. INSTITUTO PÓLIS. *Guia para elaboração de Planos de Ação para cidades resilientes*. São Paulo, 2019.
12. KOUSKY, Carolyn. *Informing climate adaptation: A review of the economic costs of natural disasters*. Energy Economics, v. 46, p. 576-592, 2014.
13. MINISTÉRIO DA SAÚDE (BRASIL). *Plano de Resposta do SUS à Pandemia de COVID-19*. Brasília, 2020.
14. OCHA – OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *Handbook for Humanitarian Response*. Nova York, 2015.
15. OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Emergency Response Framework. Genebra: OMS, 2013.
16. OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. SimEx Manual: Simulation Exercises in Emergency Preparedness. Genebra: OMS, 2017.
17. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU); UNDRR. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. Genebra, 2017.
18. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *SimEx Manual: Simulation Exercises in Emergency Preparedness*. Genebra, 2017.
19. RIO GRANDE DO SUL. Mapa Único Plano Rio Grande. Disponível em: https://mup.rs.gov.br/. Acesso em: 20 abr 2025.
20. UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Institutional and Coordination Mechanisms for Disaster Response*. Nova York, 2018.
21. UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Institutional and Coordination Mechanisms for Disaster Response. Nova York: UNDP, 2018.
22. UNDRR – UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. Genebra: UNDRR, 2017.
23. UNICEF. *Emergency Preparedness and Response Handbook*. Nova York, 2022.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Implementação da Sistemática de Monitoramento Ativo: lições e aprendizados

- **Pedro Henrique Marafelli da Costa**
  Seplan-SE, Brasil
  E-mail: pedro.marafelli@seplan.se.gov.br
- **Isadora Britto Bastos**
  Seplan-SE, Brasil
  E-mail: isadora.bastos@seplan.se.gov.br
- **Nilson Braga de Almeida**
  Seplan-SE, Brasil
  E-mail: nilsonbraga.almeida@seplan.se.gov.br

Resumo

Uma das primeiras medidas do governo eleito em 2022 foi a implementação do Modelo de Governança Estratégica Integrada. O processo foi composto de três fases. A 1ª fase teve como marco a elaboração do Plano Estratégico 2023-2026; a 2ª fase, a elaboração dos Termos de Abertura de cada projeto e a definição do Quadro de Metas para o biênio 2023 e 2024 e a 3ª fase, de implantação da sistemática de monitoramento ativo. No presente texto, nos focamos na experiência de implementação desta sistemática, que utiliza as seguintes premissas: 1. Programação Estratégica: identificação das entregas e do foco do trabalho a cada período; 2. Pontos Críticos: identificação dos problemas ou riscos e articulação intersetorial; 3. Desempenho: acompanhamento do desempenho da execução do projeto por pontos de controle e relatórios de monitoramento periódicos; 4. Foco no Resultado: construção e acompanhamento de uma matriz de indicadores estratégicos, táticos e operacionais; 5. Ciclos de gestão: Operacionalização do PDCA. Para implementação desta sistemática, foram estabelecidas células de monitoramento estratégico, cuja atribuição é estabelecer uma rotina de relacionamento com os órgãos líderes e parceiros de projeto. Essa rotina consiste em reuniões quinzenais entre as células de monitoramento estratégico, as lideranças e as parcerias de cada projeto. Em cada reunião, é verificado o andamento das ações previstas na Estrutura Analítica de Projeto (EAP) e definidos os pontos de controle, que consistem em compromissos de andamento das etapas, ações e tarefas dos projetos assumidos entre a liderança de projeto e a equipe de monitoramento. O processo de monitoramento é suportado por uma plataforma de gestão integrada, utilizada para monitorar a execução dos projetos, avaliar o cumprimento das metas e acompanhar o desempenho através de indicadores previamente estabelecidos. Periodicamente, as equipes de Planejamento e Monitoramento ativo elaboram relatórios, definem e avaliam pontos de balanço de metas com o objetivo de apoiar a tomada de decisão estratégica por parte da alta gestão, fornecendo evidências e análises qualificadas sobre os Projetos Estratégicos do Governo e a efetiva implementação de políticas

públicas. Como resultado do monitoramento constante, as equipes atuam sobre as lições aprendidas, tomam ações corretivas, padronizam processos e fornecem subsídios para retroalimentar o ciclo PDCA.
Palavras-chave: Monitoramento e Avaliação; Sistemática de Monitoramento Ativo; Planejamento Estratégico; PMO

1. INTRODUÇÃO

Como conceitua Paulo de Martino Jannuzzi (2013), pode-se descrever os Sistemas de Monitoramento e Avaliação como o conjunto de processos articulados de levantamento, organização e disseminação de informação e conhecimento para o ciclo de gestão de políticas e programas públicos, dirigidos a subsidiar o aprimoramento de seu desenho e sua gestão, garantir mais transparência da ação governamental ou, ainda, prover evidências do mérito e da efetividade de políticas e programas.

Ainda conforme o autor, sobre os sistemas ou sistemáticas de monitoramento e avaliação[1], trata-se de um conjunto de atividades inerentes ao gerenciamento dos projetos, programas e políticas públicas, voltadas à sistematização de informação com rigor técnico acerca dos aspectos considerados críticos para o sucesso dos programas, como seu contexto de operação, dimensionamento e caracterização dos públicos-alvo, da qualidade de seus produtos, serviços, benefícios e entregas, dos resultados e impactos dos programas sobre os segmentos populacionais visados e sobre a sociedade em geral. Essa definição procura caracterizar sistemas de monitoramento e avaliação como parte de sistemas mais amplos de gestão de políticas e programas, aos quais se articulam, recebendo deles demandas de dados necessários ao processo e retroalimentando-os com oferta de informação e conhecimento prático.

O setor público brasileiro vem se estruturando para responder às demandas de crescente complexidade de informação e conhecimento requeridos para a gestão de Políticas Públicas, na forma de departamentos de estatísticas, de Núcleos de Informação Estratégica, Observatórios, Institutos de Pesquisa Aplicada ou ainda em unidades de monitoramento e avaliação de programas governamentais

É sintomática do avanço do processo de institucionalização de sistemáticas de monitoramento e avaliação a introdução de sistemas informatizados de gestão, na organização de registros de programas em plataformas de dados, a construção de indicadores de monitoramento, de painéis situacionais e de *Business Inteligence*, mapas estratégicos e encomendas regulares de pesquisas de avaliação, configurando, em graus diversos de maturidade, o que se denomina como Sistemas de Monitoramento e Avaliação (Jannuzzi, 2013).

O estado de Sergipe segue essa tendência ao implantar uma sistemática de monitoramento ativo como parte do Planejamento Estratégico 2023-2026. A elaboração do Planejamento Estratégico 2023-2026, corresponde à primeira etapa do PDCA, planejar, na qual foram definidos objetivos, projetos e metas a serem cumpridos pela gestão. A etapa seguinte, executar, parte dos instrumentos produzidos na etapa de planejamento, em especial, os Termos de Abertura de Projetos (TAPs) e as Estruturas Analíticas de Projetos (EAPs), e é realizada em conjunto com equipes de governo, cada uma em suas respectivas áreas de atuação, em busca de implementar as ações planejadas e atingir os resultados esperados. A terceira etapa do ciclo, verificar ou monitorar, é essencial para analisar o andamento das ações, identificar gargalos e garantir o engajamento das equipes com a execução dos projetos. A quarta e última etapa do ciclo, agir, é alimentada pelas etapas de execução e de monitoramento, a partir do momento em que as equipes atuam sobre lições aprendidas, tomam ações corretivas, padronizam processos e fornecem subsídios para retroalimentar o ciclo de planejamento ou de gestão.

É sobre a terceira etapa que este artigo se debruça. Focamos na experiência de implementação desta sistemática, além de apresentar a metodologia empregada, buscamos debater os desafios e aprendizados trazidos por esta experiência na administração pública sergipana. Concordando com Paulo de Martino Jannuzzi (2013), procuramos mostrar que uma boa

1 Aqui sistema e sistemática serão tratados como sinônimos, ainda que existam diferenças importantes entre os dois conceitos. Pode-se dizer, de forma breve, que sistema é uma estrutura organizada de partes interligadas, enquanto a sistemática é um método ou processo ordenado de se fazer algo. Essa distinção será tratada brevemente no decorrer do texto.

parte do sucesso em garantir que gestores e técnicos se interessem e usem de fato a informação e conhecimento produzido pela sistemática de monitoramento depende de sua adequação aos propósitos e necessidades de seus usuários.

2. OBJETIVOS

O objetivo deste estudo é apresentar a sistemática de monitoramento ativo empregada em Sergipe para gestão do Planejamento Estratégico 2023-2026. Além disso, procuramos discutir resultados, desafios e lições aprendidas com sua implementação, destacando aspectos que podem contribuir para melhorias em implementações futuras. Com base em uma análise crítica dos desafios enfrentados, das soluções adotadas e dos impactos observados, exploramos recomendações que podem orientar processos similares no futuro, promovendo maior eficácia e efetividade. Por fim, defendemos que o sucesso em garantir que gestores e técnicos se interessem e usem de fato a informação e conhecimento produzido pela sistemática de monitoramento depende de sua adequação aos propósitos e necessidades de seus usuários.

3. METODOLOGIA

O presente trabalho adota uma abordagem qualitativa para analisar a implementação da sistemática de monitoramento em questão, buscando compreender os aspectos estruturais e operacionais que influenciam sua efetividade. Para isso, foram empregadas múltiplas estratégias metodológicas, visando garantir uma análise ampla e aprofundada. Essa análise se baseia na observação direta dos técnicos envolvidos no processo, possibilitando uma compreensão das práticas adotadas, desafios enfrentados e estratégias utilizadas para o monitoramento. Além disso, foi conduzida uma análise documental, abrangendo a revisão de documentos técnicos elaborados tanto na fase de construção do plano quanto durante o seu monitoramento. Complementarmente, procedeu-se a uma revisão de literatura, baseando-se em referências teóricas e estudos acadêmicos pertinentes ao tema dos sistemas de monitoramento e avaliação para embasar conceitualmente o trabalho. Por meio de três fontes de informação, observação direta, análise documental e revisão de literatura, esta investigação busca oferecer uma compreensão e uma análise crítica da experiência desenvolvida em Sergipe, identificando seus impactos, desafios e potenciais aprimoramentos.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. A ELABORAÇÃO DO PLANO E O INÍCIO DO MONITORAMENTO

Ao tomar posse em 2023, a nova gestão elabora o Planejamento Estratégico 2023-2026, o marco inicial para a construção de uma sistemática de gestão baseada no Modelo de Governança Estratégica Integrada para o Governo de Sergipe. Pode-se dizer que inicia aí o papel do planejamento na coordenação da ação governamental, na promoção do desenvolvimento e no aperfeiçoamento do modelo de gestão e governança para resultados. Esse processo foi composto de quatro etapas, que podem ser sintetizadas em três fases: a primeira fase teve como marco a elaboração do Plano Estratégico; a segunda fase, a elaboração dos Termos de Abertura de cada projeto e a definição do Quadro de Metas para o biênio 2023/2024 e a terceira fase, a implantação da sistemática de monitoramento ativo e início dos ciclos de gestão.

A primeira fase se iniciou com a transição de governo e a realização do Diagnóstico Organizacional, a partir da análise dos principais indicadores socioeconômicos do estado bem como do levantamento dos instrumentos legais e dos principais documentos orientadores da ação estatal na gestão anterior. Durante essa etapa, foram entrevistados o Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado, que responderam a questões referentes às diretrizes e prioridades da gestão para o período de 2023-2026, encerrando-se com o I Seminário de Alinhamento Estratégico. Tal evento contou com a participação da alta gestão e dos técnicos da área do planejamento para realização da análise de ambiente interno e externo e para a construção do Mapa Estratégico do governo com missão, visão, valores e objetivos estratégicos.

A segunda fase compreende duas etapas distintas, o desdobramento da estratégia e o detalhamento dos projetos. Após a definição dos objetivos, foi a vez de definir como estes serão atingidos. Para tanto, foram realizadas cinco oficinas com mais de duzentos e cinquenta atores de diversos órgãos e entidades da administração direta e indireta que buscaram identificar e debater os projetos necessários e suficientes,

do ponto de vista estratégico, para que os objetivos fossem alcançados. Após as oficinas, no II Seminário de Alinhamento Estratégico, foi validado pela alta gestão o portfólio de cento e seis projetos[2] estratégicos para o quadriênio 2023-2026.

Ainda na etapa de desdobramento da estratégia, durante os meses de abril e maio de 2023, as equipes de planejamento do governo, sob a liderança do gestor de cada secretaria e entidade, trabalharam na definição das metas de cada um dos cento e seis projetos do Portfólio aprovado. Com isso, foram definidas as principais entregas a serem realizadas no primeiro biênio de Governo, tendo em vista que as metas do plano são bienais e foram novamente revistas em 2025. O quadro de metas para o primeiro biênio contou com mais de novecentas metas, que foram validadas pelo dirigente máximo dos respectivos órgãos estaduais responsáveis e pelo governador.

Uma vez aprovadas as metas, o planejamento entrou em uma nova etapa da segunda fase, a de detalhamento dos projetos. Nessa etapa, foram elaborados os Termos de Abertura (TAPs) e as Estruturas Analíticas – EAPs de todos projetos que compõem o Portfólio. O TAP, segundo a sexta edição do Guia PMBOK (PMI, 2017), é um documento que formalmente autoriza a existência de um projeto e fornece ao gerente do projeto a autoridade necessária para aplicar recursos organizacionais às atividades do projeto. Ele fornece um vínculo direto entre o projeto e os objetivos estratégicos da organização, além de criar um registro formal do projeto e demonstrar o compromisso da organização com o mesmo.

Além disso, o TAP define os principais aspectos do projeto, como objetivos, justificativa, restrições e partes interessadas. Nesses documentos elaborados para o planejamento estratégico de Sergipe, constam informações chave como a delimitação do problema, objetivos, público alvo, impacto, riscos e ameaças, entre outras. No entanto, a primeira parte do TAP se mostrou a mais relevante, já que tem implicações até o momento para o processo de monitoramento ativo. Nessa primeira parte constam informações como líder e coordenador executivo do projeto, unidade responsável e unidades parceiras.

Já a EAP, segundo o Guia PMBOK (PMI, 2017), é uma decomposição hierárquica, em componentes menores e mais facilmente gerenciáveis, do escopo total do trabalho a ser executado pela equipe do projeto, a fim de atingir os objetivos do projeto e as entregas requeridas. O principal benefício desse processo é que ele fornece uma visão estruturada do que deve ser entregue. No caso de Sergipe, ela fornece as bases do monitoramento estratégico ativo, a partir da definição das etapas e ações, com seus respectivos responsáveis e prazos, que são necessárias para o alcance de cada uma das metas pactuadas.

Dessa forma, elaborados esses instrumentos de gestão dos projetos e realizados todos os debates em relação ao plano, isto é, o Diagnóstico Organizacional, a Identidade Estratégica e seu desdobramento em ações para atingi-la, chegamos à terceira fase, a do monitoramento estratégico ativo.

4.2. IMPLEMENTAÇÃO DO MONITORAMENTO ESTRATÉGICO ATIVO

Podemos dizer que o marco inaugural do Monitoramento Estratégico Ativo foi a implantação de uma Plataforma de Gestão Integrada, que consiste em um sistema informacional adquirido, que reúne as diferentes secretarias e entidades do estado em uma única ferramenta de gestão. Essa plataforma permite otimizar a gestão dos projetos estratégicos entre os diferentes setores, melhorar a comunicação, ampliar integração entre os setores e pessoas através de reuniões que utilizam uma ferramenta única, promover melhor percepção dos resultados e entregas e o direcionamento das ações de forma estruturada. Além disso, permite a gestão centralizada de informações do plano, o monitoramento das tarefas, maior agilidade para acompanhar ações de diferentes áreas e a tomada de decisões mais assertivas pela alta gestão ao promover a gestão à vista.

A princípio, os TAPs e EAPs foram elaborados em planilhas, mas, uma vez adquirida a ferramenta, eles foram inseridos no sistema, e com isso as reuniões de monitoramento oficialmente puderam ter início. Dada a centralidade conferida a essa função, inicialmente, no âmbito da Superintendência Especial de Planejamento, Monitoramento Estratégico e Gestão

2 Atualmente, após a revisão do quadro de metas para o segundo biênio 2025-2026, o número de projetos estratégicos aumentou para cento e quinze.

de Resultados (Superplan) e, posteriormente, na recém criada Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (Seplan), foram estabelecidas células de monitoramento estratégico, uma para cada um dos quatro eixos de atuação do Plano Estratégico, que têm a atribuição de estabelecer uma rotina de relacionamento com os órgãos líderes e parceiros de projeto.

Essa relação consiste, formalmente, em reuniões quinzenais entre as coordenadorias de monitoramento estratégico, as lideranças e parcerias de cada um dos atuais cento e quinze projetos. Em cada reunião, é verificado o andamento do projeto e das ações previstas na EAP e definidos os pontos de controle, que consistem em compromissos de andamento das entregas parciais de cada meta, a serem verificadas novamente na reunião seguinte. Cabe destacar que as EAPs foram elaboradas em até quatro níveis: meta, etapas, ações e tarefas, mas o monitoramento é realizado apenas até o nível de ação.

Além dos pontos de controle quinzenais, são pactuados pontos de balanço de metas a cada trimestre, que consistem em compromissos de entregas da meta que serão realizadas a cada três meses. Sendo assim, correspondem a uma fotografia da meta em um dado período de tempo, já que devem ser verificados para relatar o atingimento, não atingimento ou atingimento parcial daquela entrega. A partir dos pontos de balanço de metas são elaborados relatórios de monitoramento trimestrais.

Os relatórios, que são elaborados pela equipe de monitoramento, visam auferir a performance das unidades no atingimento das metas e entregas parciais e, com isso, seu grau de acerto no planejamento e identificar possíveis entraves no projeto. Além disso, têm o objetivo de apoiar a tomada de decisão estratégica por parte do Governador e do Secretariado, fornecendo evidências e análises sobre os projetos estratégicos do governo e a efetiva implementação de políticas estaduais.

O monitoramento acompanha o andamento dos projetos a partir de alguns princípios que norteiam sua atuação, quais sejam: Programação Estratégica, identificação das entregas e do foco do trabalho a cada período quinzenal; Pontos Críticos, Identificação dos problemas ou riscos e articulação intersetorial para solução, especialmente incluindo a alta gestão, quando necessário; Foco no Resultado: construção e acompanhamento de uma matriz de indicadores estratégicos, táticos e operacionais; Desempenho, acompanhamento do desempenho da execução do projeto por pontos de controle quinzenalmente e pontos de balanço de metas a cada trimestre; Ciclos de gestão, operacionalização do PDCA. Sobre o ciclo de gestão, cabe dizer que as metas são bienais, e a cada biênio é reiniciado o ciclo de planejar, realizar, checar (ou monitorar) e agir corretivamente. Recentemente esse ciclo foi realimentado quando, no final de 2024, foi revisto o quadro de metas e validado um novo quadro para 2025-2026, que se encontra em execução atualmente.

Cabe destacar também que foi construída em 2024, já com o monitoramento em curso, uma matriz de indicadores estratégicos, táticos e operacionais. Com ela seria possível medir os resultados dos objetivos, projetos e metas, ajudando a avaliar sua eficácia e a necessidade de ajustes. Uma matriz de indicadores permite alinhar objetivos em diferentes níveis de gestão e permite monitorar o progresso em relação aos objetivos estabelecidos, fornecendo uma visão clara do desempenho em relação ao atingimento de metas e resultados dos projetos.

Dessa forma, mais do que a retroalimentação do ciclo PDCA, ferramenta de gestão amplamente difundida, o monitoramento estratégico ativo funciona como o vetor principal de modelo de governança estratégica integrada. Além dos alinhamentos realizados durante a elaboração do plano, do mapa estratégico e do plano em si, que funcionam como ferramentas de coesão e sinergia das ações do governo, a principal ferramenta para coordenação da gestão estratégica do governo tem sido o monitoramento ativo. É essa metodologia de acompanhamento contínuo e ativo das ações dos órgãos e entidades estaduais que permite à Seplan aperfeiçoar o modelo de gestão e governança para resultados, conforme preconiza a Lei n° 9.373, de 15 de janeiro de 2024, que estabelece a criação da referida secretaria na estrutura organizacional do Poder Executivo do Estado de Sergipe.

4.3. LIÇÕES E APRENDIZADOS A PARTIR DO MONITORAMENTO ESTRATÉGICO ATIVO

Com mais de dois anos de atuação do monitoramento estratégico, alguns aprendizados importantes podem ser retirados desta experiência. Em primeiro lugar, a implantação do monitoramento ativo exigiu uma mudança significativa de cultura, tanto por parte

dos técnicos quanto dos gestores estaduais. Ainda que o estado já tenha tido experiências de monitoramento anteriores, essa talvez tenha sido a primeira vez que ela acontece de forma tão presente e frequente.

Essa mudança de cultura precisou convencer sobre a relevância da função do monitoramento, mas sobretudo que monitorar não equivale à função de controle. No início, era possível perceber uma certa desconfiança em relação ao monitoramento frequente, tanto de técnicos quanto de gestores, como se fosse uma atividade de controle ou auditoria sobre o que as secretarias deveriam realizar. Com isso, muitas vezes os órgãos se negavam a repassar ou omitiam informações para o planejamento.

Ainda que essa desconfiança não tenha sido eliminada por completo, pode-se dizer que a atuação do monitoramento conseguiu convencer sobre sua relevância a partir do momento em que mostrou sua utilidade para as pastas. Quando o monitoramento começa a comprovar a sua eficácia e efetividade para solucionar pontos críticos e entraves nos projetos, muitas vezes acionando a alta gestão para isso, boa parte dos monitorados percebeu seus benefícios, passando a cooperar melhor com o repasse de informações e nas rotinas de monitoramento, muitas vezes demandando o monitoramento para gerar visibilidade sobre suas ações em andamento.

Este foi outro fator importante de convencimento: a visibilidade com a alta gestão que o monitoramento é capaz de produzir. Quando as pastas percebem que, de fato, o governador e secretariado passam a dar atenção para um projeto, uma política ou sua equipe, porque constam no planejamento e no monitoramento estratégico, a cooperação com o planejamento é muito maior e o monitoramento mais efetivo.

É importante destacar nesse ponto que o engajamento da alta gestão foi fator fundamental para o sucesso do processo de planejamento e implementação do monitoramento, e continuará a ser para a manutenção desse sucesso. É notável que o governador, assim como o secretariado, em sua maioria, tenha participado das oficinas e seminários de planejamento, inclusive tendo ficado mais de dez horas no II Seminário de Gestão Estratégica, quando foram validadas as metas do segundo biênio. Além disso, no primeiro biênio, o próprio governador participou de reuniões de monitoramento com secretarias escolhidas e algumas aleatórias. Esse engajamento permitiu maior efetividade do monitoramento e participação das equipes na ponta. O grande desafio agora é que esse engajamento permaneça para não desmobilizar a rotina de monitoramento.

No segundo biênio, aconteceram reuniões de monitoramento com o governador em apenas dois projetos intersetoriais de destaque, por seu tamanho e complexidade, mas ainda não foi realizada nenhuma com secretarias específicas. Porém, mais do que a participação do governador, é fundamental o comprometimento por parte do secretariado. Este foi um dos maiores alertas ligados durante o processo de monitoramento do primeiro biênio: a participação irregular dos secretários nas reuniões de planejamento.

Ainda que estivesse previsto que os secretários devessem participar de todas as reuniões, nem todos mantiveram a assiduidade. Pôde-se perceber que, à exceção de alguns poucos que mantiveram participação constante, outros tiveram uma frequência inconstante, aparecendo de forma irregular e mais quando eram convocados. Alguns poucos, ainda, participaram apenas em situações pontuais.

Sobre a frequência do secretariado nas reuniões e sua cooperação com o planejamento estratégico, algumas observações devem ser feitas. Ainda que na maior parte das vezes essa ausência seja causada por contingências de tempo e horário, a agenda da alta gestão é de fato corrida e o formato da rotina de monitoramento estabelecida demanda tempo, esse nem sempre é o caso. Como em qualquer governo, seria preciso examinar mais a fundo a própria composição política da chapa vencedora, suas coligações e alianças, bem como as disputas internas para entender a forma e o grau de cooperação de cada secretário com o planejamento estratégico, o monitoramento e com o governo no geral. Ainda que seja fundamental, esse é um ponto para ser elaborado em outro texto. A advertência nesse caso é que para engajar os técnicos na ponta é necessária a mediação do secretariado e, ainda que a visão utilitária do monitoramento seja central para a colaboração das equipes, o alinhamento político das equipes com os secretários e destes com o plano estratégico é também um elemento muito importante.

Porém, para além de questões políticas para o sucesso do monitoramento ativo, as questões de rotinas e procedimentos também devem ser mencionadas. Nesse ponto, algumas das reclamações mais frequentes no início do monitoramento eram

o tempo de duração das reuniões, mais do que sua frequência. Algumas secretarias com mais de oitenta metas passavam dois turnos, quase oito horas no total, para verificar todas as metas e pontos de controle. Reuniões dessa magnitude são desgastantes para as equipes e para os próprios coordenadores do monitoramento, além de prejudicar um exame mais qualificado do andamento dos projetos. Isso revela também outra deficiência do processo de planejamento e monitoramento estratégico. Com mais de cem projetos e novecentas metas (no primeiro biênio, depois passam para setecentas entre metas que permaneceram e outras que foram inseridas), percebe-se uma baixa maturidade da gestão para elencar aquilo que é prioritário.

Além disso, outro desafio enfrentado no início do monitoramento foi sobre o uso da plataforma de gestão integrada. A utilização dessa ferramenta impôs uma necessidade de uma mudança de cultura por parte dos servidores estaduais, que estavam habituados com planilhas. Utilizar uma plataforma que permite uma gestão à vista foi, portanto, uma mudança de paradigma. Mais do que isso, o uso da plataforma demandou novas rotinas de atualização e uso da ferramenta, o que mostrou a necessidade de renovação de competências para utilizar uma nova tecnologia por parte de muitos servidores.

O uso da plataforma evidenciou um outro aspecto a ser considerado pelo governo do estado: a defasagem e a discrepância entre as secretarias em relação à infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação (TIC). Por se tratar de um programa com grande quantidade de dados armazenados, referentes às metas e projetos estratégicos, em alguns órgãos e entidades, que utilizavam internet de baixa capacidade e possuíam infraestrutura de TIC defasada, a plataforma apresentava certa lentidão no início da sua implantação. Consequentemente, houve um aumento da resistência para adesão à utilização do sistema.

Outros pontos que merecem destaque em relação aos aprendizados gerados com a experiência de implementação do monitoramento ativo são em relação à aplicação dos conhecimentos e ferramentas de gerenciamento de projetos. Como foi dito anteriormente, o processo de planejamento envolveu a abertura dos TAPs e EAPs. Durante esse processo, observou-se que muitos técnicos das unidades setoriais de planejamento não estavam familiarizados com tais conceitos e metodologias. Essa realidade acabou por comprometer a qualidade de alguns TAPs e EAPs elaboradas, o que faz com que, em algumas situações, não cumpram efetivamente sua função de auxiliar na execução dos projetos.

Cumpre destacar que essas dificuldades não são homogêneas em todos os órgãos e entidades. Algumas unidades, que possuem corpo técnico mais estruturado e capacitado, têm maior facilidade para criar as EAPs, com o nível de decomposição adequado ao grau de controle necessário para gerenciar o projeto de forma eficaz. Outras, por sua vez, enfrentam maiores dificuldades para detalhar os projetos. Nesses casos, as células de monitoramento da Seplan precisam atuar de forma mais próxima, a fim de auxiliar nesse processo. A título de exemplo, a Seplan criou e disponibilizou na plataforma templates com EAPs padrão para processos comuns a várias secretarias, tais como licitação, pregão, obras, elaboração de atos normativos.

Há que se falar ainda da matriz de indicadores. Foram definidos indicadores estratégicos, táticos e operacionais para mensurar os resultados dos objetivos estratégicos, projetos e metas, respectivamente. Os indicadores estratégicos são acompanhados e coletados pelo Observatório de Sergipe, vinculado à Seplan, por meio da Subsecretaria de Estudos e Pesquisas. Os demais indicadores são acompanhados e medidos pelos órgãos e entidades responsáveis pelos respectivos projetos e metas a que estão atrelados. Quanto aos últimos, foram percebidas dificuldades tanto no processo de construção dos indicadores quanto na mensuração e atualização dos dados na plataforma de gestão integrada.

As dificuldades apresentadas acima podem ser explicadas a partir dos seguintes fatores determinantes: baixo quantitativo de servidores dedicados às áreas de planejamento nos órgãos e entidades e qualificação insuficiente quanto a temática de gerenciamento de projetos A solução para essa problemática passa, portanto, pela valorização e fortalecimento das assessorias de planejamento e pela instituição de um programa de formação continuada.

Nesse sentido, foi publicado o Decreto n° 628, de 19 de março de 2024, que redefiniu a Rede Estadual de Planejamento e Orçamento, composta pela Seplan e pelas unidades setoriais de planejamento dos órgãos e entidades da Administração Estadual, com o objetivo de fortalecer os processos de formulação,

implementação, monitoramento e avaliação de planos, programas, projetos e ações voltados para a entrega de resultados à sociedade sergipana. Desde então, a Seplan tem promovido encontros bimestrais da Rede, em que são promovidos alinhamentos e diretrizes sobre a sistemática de monitoramento, além de funcionar como um espaço de atuação colaborativa e troca de experiências.

Com isso, cabe trazer um debate sobre sistemas de monitoramento ou sistemática de monitoramento. O primeiro refere-se a um conjunto estruturado de ferramentas, processos e tecnologias que são utilizados para coletar, organizar e analisar dados relacionados ao desempenho de projetos, programas ou políticas, enquanto o segundo trata de uma abordagem ou metodologia organizada para realizar o monitoramento e a avaliação. Envolve os procedimentos, critérios e etapas que orientam como os dados devem ser coletados, analisados e utilizados.

A experiência mostra que a sistemática empregada em Sergipe possui institucionalização, com designação formal de responsáveis e apoio da alta liderança; mobiliza recursos humanos, financeiros e tecnológicos; promove a governança e gestão do plano estratégico, inclusive a partir de seus ciclos de revisão; e talvez o mais importante, faz uso sistemático das informações geradas. Como destaca a literatura da área, o maior desafio de sistemas de monitoramento e avaliação, a partir da análise dos casos implementados em países da América Latina, é fazer com que os dados deixem de ser coletados "só por coletar" e passem a guiar decisões, a alimentar políticas públicas ou estratégicas, a serem usados em prestação de contas, melhoria contínua e transparência (Grau & Ospina, 2008).

Nesse sentido, pode-se dizer que a experiência desenvolvida em Sergipe se configura como um sistema de monitoramento, já que guia decisões, promove prestação de contas, melhoria contínua e transparência. No entanto, há um ponto relevante que deve ser considerado para sua manutenção e aprimoramento, que é a falta de formalização, uma vez que não há instrumento normativo que formalize e padronize a sistemática adotada além da lei de criação da Seplan (Lei n° 9.373, de 15 de janeiro de 2024) e do decreto da Rede de Planejamento e Orçamento (Decreto n° 628, de 19 de março de 2024). Esses normativos definem competências para o monitoramento, mas carecem de definir e padronizar rotinas, fluxos e metodologias.

Outro desafio para a estruturação de sistemas de monitoramento é fazer com que suas informações gerem efetivamente aprimoramento nas políticas e projetos, especialmente empregando suas informações para aprimoramento do ciclo orçamentário do governo. A sincronização entre planejamento, orçamento e monitoramento e avaliação pode ser considerada como a chave para criar os incentivos necessários para que os sistemas possam cumprir suas funções.(Grau & Ospina, 2008).

Nesse ponto, Sergipe ainda precisa avançar. Embora tenha sido iniciada, a integração entre o planejamento estratégico e o orçamento ainda não foi efetivada por completo. Em razão das diferenças metodológicas de elaboração, bem como de conceitos e de linguagens, a compatibilização entre referidos instrumentos de planejamento se torna bastante desafiadora. Sendo assim, foi estabelecida uma modelagem de integração, já implementada nos sistemas operacionais do planejamento estratégico e do orçamento, que será testada por meio de pilotos com determinadas secretarias. Caso seja bem-sucedida, será replicada para todos os órgãos e entidades a partir da LOA 2026.

5. CONCLUSÃO

O presente texto procurou apresentar a sistemática de monitoramento ativo empregada em Sergipe para gestão do Planejamento Estratégico 2023-2026. Procuramos discutir resultados, desafios e lições aprendidas com sua implementação. Com isso buscamos destacar aspectos que podem contribuir para melhorias em implementações futuras. Com base em uma análise crítica dos desafios enfrentados, das soluções adotadas e dos impactos observados, exploramos recomendações práticas que podem orientar processos similares no futuro, promovendo maior eficácia e efetividade.

Por fim, defendemos que o sucesso em garantir que gestores e técnicos se interessem e usem de fato a informação e conhecimento produzido pela sistemática de monitoramento depende de sua adequação aos propósitos e necessidades de seus usuários. Como orienta Paulo de Martino Jannuzi (2013), a natureza das perguntas respondidas por uma sistemática de monitoramento, a escolha dos instrumentos e rotinas

determinam o envolvimento e o interesse de gestores e técnicos no uso dos seus produtos.

Isso ficou claro na experiência sergipana onde pôde se observar que o grau de cooperação com o monitoramento varia de acordo com a utilidade percebida a partir dele. Na medida em que o monitoramento consegue contribuir com soluções de problemas e entraves nos projetos, ele passa a ser mais relevante para as equipes monitoradas. Com isso, problemas de omissão e falta de repasse de informações são minimizados. Como aponta a bibliografia sobre monitoramento, se a informação repassada não resulta em consequências reais, a sistemática não tem viabilidade.

Da mesma forma, como colocam Grau e Ospina (2008) em relação aos sistemas de monitoramento em países da América Latina, a liderança política é a variável indispensável para o sucesso do monitoramento. Transpondo para a realidade sergipana, o engajamento da alta gestão com o plano e o monitoramento estratégico se mostrou fator crucial para o sucesso da iniciativa até o momento. Por outro lado, manter esse engajamento ao longo dos próximos anos do plano se mostra também como um desafio crítico.

Há ainda o debate sobre a normatização para êxito de sistemas ou sistemáticas de monitoramento. Os casos sugerem que a normatização é importante, mas, por si só, é insuficiente. No caso sergipano pode ser observado que até o momento esse não foi um entrave ao processo de monitoramento, porém ainda há que se verificar como a falta de regulamentação normativa impactará a continuidade da sistemática e sua permanência no futuro.

Considerando a experiência internacional e as iniciativas brasileiras, dois principais desafios podem ser elencados para a viabilização de sistemas de monitoramento: a estruturação de um sistema que inclua e coordene a ação de todos os atores envolvidos e que as informações geradas efetivamente aprimorem as política pública, programas ou projetos, inclusive em seus aspecto orçamentário e financeiro (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2015).
Quanto ao primeiro, pode-se dizer que a sistemática implementada em Sergipe cumpre seu papel de coordenação da gestão estratégica do governo do estado, ainda que com todas as dificuldades práticas que a implantação do modelo de gestão e governança para resultados demanda, como visto na seção anterior. Quanto ao segundo, ainda há muito o que avançar. Além disso, aliar o planejamento estratégico, o ciclo orçamentário, o monitoramento e a avaliação dos planos, políticas e programas é chave para que o planejamento governamental em Sergipe cumpra suas funções e crie os incentivos para seu fortalecimento, continuidade e relevância institucional.

6. Referências

1. DE MARTINO JANNUZZI, Paulo. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. Revista Brasileira de Avaliação, v. 5, p. 4-27, 2020.
2. FEINSTEIN, Osvaldo. La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina. Presupuesto y gasto público, v. 68, n. 2012, p. 41-52, 2012.
3. GRAU, Nuria Cunill; OSPINA, Sonia. Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: informe comparativo de 12 países. Banco Mundial, 2008.
4. PMI. Um guia para o corpo de conhecimento em gerenciamento de projetos (Guia PMBOK). 6 ed. Estados Unidos: PMI, 2017. Disponível em: https://eadtec.cps.sp.gov.br/midiateca/arquivos/guia_pmbok_6a_edicao.pdf. Acesso em: Acesso em: 14 abr. 2025.
5. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Boletim de Avaliação de Políticas Públicas. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:28266. Acesso em: 15 abr. 2025.

6. SERGIPE. Decreto n° 628, de 19 de março de 2024. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento, Orçamento e Gestão Estratégica – SPOG, redefine a Rede Estadual de Planejamento e Orçamento no âmbito do Poder Executivo Estadual, cria as Diretorias de Planejamento e Orçamento – DIPLANS nas unidades da Administração Pública Estadual Direta e dá outras providências. Aracaju: LegisOn, 2024. Disponível em: https://legislacao.se.gov.br/visualizar/decreto-numerado/628. Acesso em: 14 abr. 2025.
7. SERGIPE. Lei n° 9.373, de 15 de janeiro de 2024. Transforma a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM em Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres – SPM, cria a Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação – SEPLAN; altera, acrescenta e revoga dispositivos da Lei nº 9.156, de 08 de janeiro de 2023, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual – Poder Executivo, e dá providências correlatas; altera e revoga dispositivos da Lei nº 9.196, de 26 de abril de 2023, que dispõe sobre a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ, e dá providências correlatas. Aracaju: LegisOn, 2024. Disponível em: https://legislacao.se.gov.br/visualizar/lei-ordinaria/9373. Acesso em: 16 abr. 2025.
8. SERGIPE. Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação. Planejamento Estratégico 2023-2026. Aracaju: Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, 2024. Disponível em: https://www.se.gov.br/anexos/uploads/download/filename_novo/11470/be3206d2fbce5df9f17d9353c6f0eb3b.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Índice de Condição e Qualidade de Vida: Uma Nova Abordagem para a Redução das Desigualdades Municipais e Regionais

- **Rafael Albertoni Mazeto**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
  E-mail: rafaelmazeto@seplag.mt.gov.br
- **Keile Costa Pereira**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
  E-mail: keilepereira@seplag.mt.gov.br
- **Débora Pinheiro da Silva**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
  E-mail: deborasilva@seplag.mt.gov.br
- **Nayara Dores da Silva Paes**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Mato Grosso, Brasil
  E-mail: nayarapaes@seplag.mt.gov.br

Resumo

O Índice de Condição e Qualidade de Vida de Mato Grosso – ICQV-MT traz informações sobre os municípios e regiões de planejamento do estado, com o intuito de auxiliar na caracterização dos aspectos socioeconômicos dos mesmos. Essa iniciativa nasceu como demanda de um projeto estratégico específico, o Zoneamento Socioeconômico Ecológico – ZSEE, instituído pelo Decreto Federal n° 4297/2002, artigo 13, inciso VI, cuja orientação solicitava a elaboração de um indicador que pudesse medir as condições socioeconômicas da territorialidade. Que por sua natureza e importância, ganhou destaque a ponto de ser continuado para além do ZSEE – MT, contribuindo com práticas sociais, evidências de riscos sociais, ampliação da transparência do resultado das políticas públicas entre outros. O ICQV-MT é um instrumento de mensuração da condição e qualidade de vida dos municípios mato-grossenses que, através de 26 indicadores distribuídos em quatro dimensões (Econômica, Educação, Saúde e Segurança), gera subsídios para a tomada de decisão, baseada em evidências, no processo de gestão das políticas públicas em nível estadual e municipal. Nesta versão (2024), trazemos revisões e inovações metodológicas na elaboração do índice, partindo do pressuposto de que a mensuração da condição e qualidade de vida deve considerar diferentes aspectos socioeconômicos de forma interdependente, sem os hierarquizar. Somado a isso, destacamos o uso da ferramenta BI na disponibilização da base de dados organizada, permitindo ao usuário o acesso e interação com todas as camadas constituintes do projeto, possibilitando a quem navega analisar de diferentes formas o conteúdo, seja de maneira mais sintética ou desagrada, atendendo os mais variados públicos como, por exemplo, estudantes, pesquisadores, gestores, tomadores de decisão e etc. Por fim, o ICQV-MT busca refletir sobre os aspectos sociais das territorialidades e sinalizar para

a implementação de políticas públicas corretivas, a fim de contribuir para que os governos aprimorem sua atuação e possam exercer o papel de condutores do desenvolvimento socioeconômico, garantindo a equidade entre as regiões e melhorando a qualidade de vida da população.

Palavras-chave: Desenvolvimento socioeconômico; Desigualdade regional; Políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

Compreender a realidade socioeconômica constitui uma tarefa complexa em qualquer recorte territorial, uma vez que tal realidade é multifacetada, heterogênea e marcada por desigualdades. Essa complexidade se acentua em países de ampla extensão territorial, como o Brasil, caracterizados por significativas variações geográficas e pela presença de múltiplas culturas locais e regionais (JUSTEN; FROTA, 2018).

Essa dificuldade de interpretação da realidade socioeconômica brasileira também se explica pelo próprio contexto histórico e político do país. O Brasil é uma jovem democracia liberal inserida em um sistema capitalista, marcada por um passado de colonialismo, escravidão, extermínio de populações originárias, coronelismo e regimes autoritários. Tais heranças históricas contribuíram para a consolidação de profundas desigualdades sociais e estruturais, que ainda se refletem na dificuldade de garantir, na prática, os direitos humanos — especialmente os das minorias. Além disso, a presença de tensões constantes entre diferentes grupos de interesse e a desigual distribuição de poder na formulação das políticas públicas, torna ainda mais complexa a compreensão das dinâmicas sociais, econômicas e territoriais do país (MAZETO; SANTOS, 2024).

Diante desse cenário de desigualdades e disputas de poder, os governos (municipais, estaduais e federal), enquanto instituições sociais e representantes do Estado brasileiro, desempenham um papel central na construção da realidade socioeconômica, sobretudo na promoção de melhores condições de vida para a população. Cabe a eles, por meio do Estado, utilizarem-se dos principais instrumentos de gestão do país, como o Processo de Planejamento, o Orçamento e as Políticas Sociais, Econômicas e Fiscais. Esta última, por exemplo, tem a função de garantir as três funções básicas do Estado: alocativa, distributiva e estabilizadora (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Nesse contexto, destaca-se o que dispõe o Artigo 174 da Constituição Federal de 1988, ao atribuir ao Estado a função de agente normativo e regulador da atividade econômica, cabendo-lhe, nos termos da lei, exercer as funções de fiscalização, incentivo e planejamento sendo este, determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

No entanto, para que as funções básicas do Estado sejam plenamente exercidas, é fundamental que os governos eleitos disponham de informações precisas sobre a realidade socioeconômica, as demandas coletivas e os desafios a serem enfrentados no que tange às condições de vida da população. Compreender objetivamente essa realidade territorial e interpretar, de maneira cada vez mais precisa, as causas e consequências dos fenômenos que a estruturam é essencial para a formulação de políticas públicas eficazes.

Diante do exposto, torna-se essencial destacar o papel dos indicadores socioeconômicos na análise, interpretação e potencial transformação das múltiplas e complexas realidades da população. Esses instrumentos são fundamentais para os processos de planejamento, orçamento e gestão de políticas públicas, pois fornecem subsídios técnicos e empíricos que orientam a formulação, implementação e avaliação das ações governamentais. Para Henriot (1970), *apud* Parahos (2013), os indicadores sociais buscam responder a uma questão central: como utilizar a informação disponível sobre a realidade social para otimizar o desenho e a execução de políticas públicas? Nesse sentido, sua principal função é descrever a realidade com base em dados objetivos, comparáveis e/ou construídos a partir de critérios socialmente relevantes.

Complementarmente, segundo Hogwood e Gunn (1984), *apud* Capella (2018), os indicadores configuram-se como uma das técnicas fundamentais para reconhecer ameaças e oportunidades na identificação de problemas emergentes, reunindo informações sociais e apontando elementos relevantes para a ação estatal. Por meio de diagnósticos e análises situacionais baseados nesses indicadores, os diversos atores envolvidos — formuladores, implementadores, tomadores de decisão e gestores — podem localizar com maior precisão os territórios e segmentos populacionais mais vulneráveis, promovendo uma alocação mais eficiente de recursos e estratégias mais eficazes para a redução das desigualdades sociais.

No Brasil, segundo Guimarães e Jannuzzi (2005), uma das áreas interdisciplinares das ciências sociais aplicadas que mais mereceu atenção no início deste século pelos centros de pesquisa, agências estatísticas, universidades etc. foram os estudos de indicadores sociais. Para o autor, são diversos os fatores que levaram ao crescimento do interesse por esse campo de estudo, dentre eles os estudos das décadas de 1980 e 1990 que se aprofundaram nos temas ligados à pobreza, desigualdade de renda e condições de vida, principalmente, pela necessidade dos governos em melhorar a eficiência da ação social em um quadro de demandas crescentes e fortes restrições orçamentárias à época.

As Políticas Públicas são implementadas através de instrumentos legais, conhecidos como instrumentos de planejamento, que consistem nas Leis dos Planos Plurianuais – PPAs, de Diretrizes Orçamentárias – LDOs e Orçamentárias Anuais – LOAs e estão disciplinados na Constituição Federal do Brasil de 1988. Temos também os planos estratégicos de longo prazo e planos de políticas setoriais. Todos esses instrumentos bebem de indicadores socioeconômicos, seja para o diagnóstico que justificam as suas necessidades, seja no estabelecimento do conteúdo e das metas a serem atingidas.

Nesse contexto, no âmbito do Governo do Estado de Mato Grosso, cabe à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) a responsabilidade de coordenar o processo de elaboração dos instrumentos legais de planejamento (PPA e LOA), por meio dos quais se operacionalizam as políticas públicas. Além dessa atribuição, a SEPLAG também é responsável pela produção e sistematização de indicadores que subsidiam a tomada de decisão governamental. Um desses instrumentos é o Índice de Condição e Qualidade de Vida (ICQV), que será objeto de análise neste artigo, dada sua relevância para a compreensão das dinâmicas sociais e territoriais do estado.

O ICQV-MT constitui um indicador sintético que agrega quatro dimensões socioeconômicas, Econômica, Educação, Saúde e Segurança. A análise dos resultados setoriais dessas dimensões permite uma compreensão mais aprofundada das distintas realidades socioeconômicas e das diversas territorialidades do estado. Com base nessa interpretação, é possível propor políticas públicas corretivas e direcionadas, promovendo uma atuação governamental mais assertiva. A aplicação do índice no processo de formulação de políticas, planejamento e alocação orçamentária contribui para o desenvolvimento regional, com a redução das desigualdades e a melhoria das condições de vida da população mato-grossense.

2. OBJETIVOS

Apresentar a metodologia e discutir os resultados do Índice de Condição e Qualidade de Vida de Mato Grosso (ICQV-MT), analisando criticamente suas potencialidades e limitações. Comparar o ICQV-MT com outros indicadores e índices disponíveis, em termos de qualidade, aderência às realidades socioeconômicas locais e representação nos processos de planejamento e orçamento público, quando aplicável. Além disso, destacar a integração do ICQV-MT à plataforma de Business Intelligence (BI), já operacionalizada, como uma ferramenta de excelência para subsidiar de forma tempestiva e precisa os formuladores e gestores de políticas públicas em suas tomadas de decisão, oferecendo visualizações dinâmicas, interativas e atualizadas que potencializam o monitoramento contínuo e a efetividade das estratégias voltadas à redução das desigualdades socioeconômicas.

3. METODOLOGIA

A metodologia deste estudo está organizada em três seções principais, alinhadas aos objetivos propostos. Na primeira seção, apresentamos de forma sintética a metodologia de construção do ICQV-MT, a definição dos indicadores componentes, os procedimentos estatísticos empregados e a sua estruturação em Grupos de Desenvolvimento para a interpretação do resultado final. Na segunda seção, descrevemos os critérios adotados para seleção e comparação crítica entre o ICQV-MT e outros índices e indicadores correlatos, considerando aspectos como abrangência territorial, periodicidade de atualização, aderência às realidades socioeconômicas locais e aplicabilidade na formulação de políticas públicas. Por fim, na terceira seção, detalhamos a metodologia utilizada para avaliar a integração do ICQV-MT à plataforma de Business Intelligence (BI), já em operação, contemplando os fluxos de dados, as funcionalidades da plataforma, e os benefícios esperados em termos de tempestividade, precisão e suporte estratégico às decisões dos gestores públicos, especialmente no contexto de

monitoramento e aprimoramento das políticas voltadas à redução das desigualdades socioeconômicas no estado de Mato Grosso.

3.1 CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA DO ICQV- MT

A metodologia aqui adotada baseia-se no Caderno Metodológico do ICQV-MT (MATO GROSSO, 2022), que sistematiza o processo de construção do índice com foco na mensuração das condições socioeconômicas dos municípios mato-grossenses. O presente artigo sintetiza os principais elementos dessa metodologia, destacando o uso do índice como ferramenta de gestão pública. A seguir, são descritos os critérios de seleção de indicadores, análise estatística dos dados, bem como a estrutura dimensional do índice.

3.1.1. APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Para a construção do ICQV-MT, foram utilizados dados secundários provenientes de diversas fontes oficiais e instituições reconhecidas, que abrangem diferentes setores da administração pública e da sociedade civil. As principais fontes incluem: Secretaria de Estado de Segurança Pública de Mato Grosso (SESP/MT); Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso (SES/MT); Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Mato Grosso (SEPLAG/MT); Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso (SEFAZ/MT); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), vinculado ao Ministério da Educação (MEC); Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedos (ABRINQ); Grupo Energisa – Energisa S/A; Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED);Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (DATAPREV); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS). A escolha dos indicadores e das respectivas fontes de dados foi orientada por critérios como disponibilidade pública, qualidade estatística e aderência às dimensões analíticas que compõem o ICQV-MT. Essas fontes forneceram informações atualizadas e consistentes, fundamentais para a construção das quatro dimensões do índice: Econômica, Educação, Saúde e Segurança. A seleção das bases de dados também considerou aspectos como abrangência geográfica, periodicidade, confiabilidade metodológica e relevância temática para o contexto socioeconômico do estado de Mato Grosso.

Cada uma das dimensões mencionadas é composta por um conjunto de variáveis cujo objetivo é, de forma integrada, captar a realidade socioeconômica dos municípios de Mato Grosso. Ao todo, foram selecionadas 26 (vinte e seis) variáveis, distribuídas entre as quatro dimensões acima citadas. A construção de um indicador sintético para cada dimensão decorre da combinação dos resultados dessas variáveis, conforme detalhado nas seções seguintes. Para este artigo utilizou-se dados referentes ao exercício de 2022, o Quadro 1 apresenta as variáveis que compõem cada dimensão, os aspectos que buscam mensurar e a forma de sua interpretação.

Quadro 1 – Dimensões e variáveis componentes do Índice de Condição e Qualidade de Vida de Mato Grosso

Dimensão	Indicador	Descrição Completa	Medida	Fonte	Interpretação
Econômica	VAF *per capita*	Total do Valor Adicionado Fiscal gerado no município pela estimativa da população total do município.	R$	SEFAZ/MT DATASUS	Busca representar o potencial de agregação de valor com base no ICMS, que constitui o mais importante imposto estadual, cuja parte é revertida para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), em outras palavras, o indicador tenta captar a dinâmica das atividades econômicas pelo montente de arrecadação.
	Renda Média PEA	Somatório dos rendimentos do emprego formal (mês de dezembro), mais o somatório dos rendimentos de benefícios previdenciários do INSS (mês de dezembro) pela estimativa da população com mais de 15 anos de idade do município.	R$	CAGED/RAIS DATAPREV	Nos indicadores Taxa de Emprego Formal, Salário Médio do Emprego Formal e Renda Média (PEA), a perspectiva é pelo viés da renda e de uma maior formalidade do emprego que, por sua vez, traz maior segurança social para a população.
	Rendimento Médio do Emprego Formal	Somatório do rendimento do emprego formal (mês de dezembro) pela quantidade de empregos formais (mês de dezembro).	R$	CAGED/RAIS	
	Taxa de Empregos Formais	Quantidade total de empregos formais (mês de dezembro) pela estimativa da população com mais de 15 anos de idade do município.	Por mil	CAGED/RAIS DATASUS	
	Consumo *per capita* de Energia Elétrica - Residencial	Quantidade de energia elétrica consumida por ligações residenciais no município (ano), pela estimativa da população total do município.	(MWh)	ENERGISA S/A	reforçam as perspectivas acima citadas, o primeiro na perspectiva da renda e o segundo na dinâmica econômica, refletidas em nível de atividade econômica.
	Consumo Médio de Energia Elétrica - Empresarial	Quantidade de energia elétrica consumida por ligações rurais, industriais e comerciais no município (ano), pelo número de ligações rurais, industriais e comerciais (mês de dezembro).	(MWh)	ENERGISA S/A	
Educação	Taxa Bruta de Matrículas em Creches	N° de matrículas em creches (públicas e privadas) pela estimativa populacional de 0 a 3 anos de idade.	Percentual	Abrinq	A "Taxa Bruta de Matrículas em Creches" e a "Taxa Bruta de Matrículas em Pré-escolas" buscam medir o esforço do município em ofertar acesso às crianças com idade de até 3 anos em creches, e de 4 e 5 anos na pré-escola, cumprindo a legislação e a função da esfera municipal.
	Taxa Bruta de Matrículas em Pré-Escolas	N° de matrículas em Pré-Escolas (públicas e privadas) pela estimativa populacional de 4 e 5 anos de idade.	Percentual	Abrinq	
	Taxa Média de alunos com aprendizado adequado - Ano Inicial do Ensino Fundamental	Proporção do total de alunos do ano inicial (5° ano) do ensino fundamental (rede pública) que atingem o nível adequado de aprendizagem avaliados pelo ENADE.	Percentual	INEP/MEC	Os indicadores "Aprendizado Adequado - Ano Inicial e Ano Final do Ensino Fundamental" são derivados do resultado da Prova Brasil e avaliam o desempenho dos estudantes nas disciplinas Português e Matemática (5° e 9° anos) do Ensino Fundamental.
	Taxa Média de alunos com aprendizado adequado - Ano Final do Ensino Fundamental	Proporção do total de alunos do ano final (9° ano) do ensino fundamental (rede pública) que atingem o nível adequado de aprendizagem avaliados pelo ENADE	Percentual	INEP/MEC	
	Taxa de Distorção Idade-Série do Ensino Médio	Proporção do total de alunos do ensino médio (rede pública) com idade acima da indicada para a série cursada.	Percentual	INEP/MEC	O indicador de Aprovação no Ensino Médio também é uma forma de captar o desempenho dos estudantes, neste caso, nesta outra etapa; e o indicador Distorção Idade-Série, também do Ensino Médio, reflete o atraso escolar acumulado, cujo problema tem origem no período pretérito.
	Taxa de Aprovação no Ensino Médio	Proporção do total de alunos do ensino médio (rede pública) que obtêm a aprovação de série.	Percentual	INEP/MEC	
Saúde	Taxa de Estabelecimentos de Saúde	Quantidade de estabelecimentos de saúde no município (31 tipos) pela estimativa da população total do município.	Por mil	DATASUS	Os quatro primeiros indicadores, "Estabelecimentos de Saúde", "Leitos de Internação", "Profissionais de Nível Superior" e "Equipes de Saúde da Família" propõem captar a estrutura do sistema de saúde disponível no município.
	Taxa de Leitos de Internação	Quantidade de leitos de internação (SUS e não SUS) do município pela estimativa da população total do município.	Por mil	DATASUS	
	Taxa de Profissionais da Saúde de Nível Superior	Quantidade de profissionais de saúde de nível Superior (17 tipos), do município pela estimativa da população total do município.	Por mil	DATASUS	
	Taxa de Equipes de saúde da Família	Quantidade de Equipes de Saúde da Família do município, pela estimativa da população total do município.	Por mil	DATASUS	
	Taxa de Agravos/Doenças de Notificação Obrigatória	Quantidade de ocorrências de agravos/doenças de notificação obrigatória (8 tipos) no município, pela estimativa da população total do município.	Por mil	SES/MT	Já os "Agravos/Doenças de Notificação Obrigatória", variável composta principalmente pela soma das notificações de doenças infecciosas, bem como, a "Internação Hospitalar" são indicadores que, para além dos seus resultados, se colocam como preditores de outros fatores, que podem ser sociais e econômicos, inclusive ambientais, dimensões essenciais à uma boa condição de saúde
	Taxa de Internação hospitalar	Quantidade de autorização de internação hospitalar do município, pela estimativa da população total do município.	Por mil	DATASUS	
	Taxa de Mortalidade Infantil	Quantidade de óbitos de menores de um ano de vida (no período) no município, pelo n° de nascidos vivos (no período) no município.	Por mil	DATASUS	As taxas de mortalidade, compreendidas nas classificações "Perinatal" e "Infantil", representam as condições do sistema de assistência à saúde materno-infantil e podem refletir, inclusive, condições gerais e de saneamento, nível de educação dos pais e de renda familiar.
	Taxa de Mortalidade Perinatal	Quantidade de óbitos fetais (a partir de 22° semana completa de gestação, 154 dias) e óbitos ocorridos até o 6° dia completo de vida no município, pelo número de nascimentos totais acrescidos dos óbitos fetais (a partir de 22° semana completa de gestação, 154 dias).	Por mil	DATASUS	
	Taxa de Mortalidade de 15-39 anos	N° de óbitos de pessoas entre 15 e 39 anos de idade no município, pela estimativa da população da faixa etária do município.	Por mil	DATASUS	A "Mortalidade de 15-39 anos" está relacionada, em sua maior parte, com a violência, causas externas, homicídios e acidentes de trânsito; e a "de 60-69 anos", primeira parte da terceira idade, à situações decorrentes de maus hábitos alimentares, sedentarismo, tabagismo, pré-existência de comorbidades e também deficiências do sistema de saúde.
	Taxa de Mortalidade de 60-69 anos	Quantidade de óbitos de pessoas entre 60 e 69 anos de idade no município, pela estimativa da população da faixa etária do município.	Por mil	DATASUS	
Segurança	Taxa de Crimes Contra a Vida	Quantidade de ocorrências de homicídios, latrocínios e lesão corporal seguida de morte, pela estimativa da população total do município.	Por 10 mil	SESP/MT	As taxas de ocorrências policiais, "Uso e Tráfico de Drogas", "Crimes contra a Vida" e "Crimes contra o Patrimônio" inferem o nível de violência ao qual as pessoas estão expostas em cada município.
	Taxa de Crimes Contra o Patrimônio	Quantidade de ocorrências de roubos e furtos, pela estimativa da população total do município.	Por mil	SESP/MT	
	Taxa de Ocorrências de Uso e Tráfico de Drogas	Quantidade de ocorrências de uso e tráfico de drogas pela estimativa da população total do município.	Por mil	SESP/MT	
	Taxa de Ocorrências de Trânsito com Vítimas	Quantidade de ocorrência de trânsito com vítimas fatais ou lesão corporal pela estimativa da população total do município.	Por mil	SESP/MT	Já o indicador referente ao trânsito é uma variável importante na condição e qualidade de vida da população, e tentou-se, através das ocorrências de trânsito com vítimas, capturar esse impacto nos municípios mato-grossenses.

Fonte: Adaptado de Mato Grosso (2022).

3.1.2 MODELO E ANÁLISE DE DADOS

Os procedimentos metodológicos adotados, desde o tratamento inicial dos dados até a classificação final dos municípios em Grupos de Desenvolvimento, são apresentados a seguir, de forma itemizada, a fim de facilitar a compreensão e o acompanhamento das etapas envolvidas na construção do índice.

a) **Normalização dos dados**

A normalização dos dados foi realizada por meio de transformações logarítmicas ou de raiz quadrada, aplicadas às variáveis que apresentaram coeficiente de assimetria superior a 1 ou inferior a -1. Assimetrias com essa magnitude são consideradas elevadas e, por isso, podem comprometer a validade das análises ao violarem pressupostos fundamentais da estatística inferencial, como a normalidade dos resíduos e a homocedasticidade.

b) **Construção dos indicadores: taxas e razões**

As variáveis coletadas foram submetidas a um processo de transformação em indicadores, expressos sob a forma de taxas ou razões, conforme a natureza dos dados e os fenômenos que se pretendem mensurar. A seguir, são apresentados os procedimentos operacionais adotados nessa etapa de transformação, especificando o tratamento dado a cada indicador em suas respectivas dimensões.

Dimensão Econômica

Para a construção desta dimensão, foram selecionadas seis variáveis com o objetivo de expressar o desenvolvimento econômico, considerando aspectos relacionados à renda e ao consumo, à dinâmica econômica empresarial e à proteção social da população (Quadro 2).

Quadro 2 – Indicadores da Dimensão Econômica e respectivas fórmulas de cálculo

Indicador	Fórmula de Cálculo
Valor Adicionado Fiscal (VAF) per capita	VAF total do município / População total estimada
Renda média da população economicamente ativa (PEA)	(Rendimentos do emprego formal + Benefícios do INSS em dezembro) / População com 15 anos ou mais
Rendimento médio do emprego formal	Rendimentos do emprego formal em dezembro / Total de empregos formais no mesmo mês
Taxa de empregos formais	Total de empregos formais (dezembro) / População com 15 anos ou mais
Consumo per capita de energia elétrica – residencial	Consumo anual de energia elétrica residencial / População total estimada
Consumo médio de energia elétrica – empresarial	Consumo anual de energia elétrica empresarial (rural, industrial, comercial) / Total de ligações dessas categorias (dezembro)

Fonte: Elaboração própria (2025).

Dimensão Educação

Esta dimensão reúne seis variáveis que, em conjunto, buscam retratar a educação formal nos municípios de Mato Grosso, abrangendo desde a cobertura da educação infantil até a qualidade da aprendizagem no ensino fundamental e os indicadores de aprovação e distorção idade-série no ensino médio (Quadro 3).

Quadro 3 – Indicadores da Dimensão Educação e respectivas fórmulas de cálculo

Indicador	Fórmula de Cálculo
Taxa Bruta de Matrículas em Creches	Matrículas em creches / População estimada de crianças de 0 a 3 anos
Taxa Bruta de Matrículas em Pré-Escolas	Matrículas em pré-escolas / População estimada de crianças de 4 e 5 anos
Taxa Média de Alunos com Aprendizado Adequado no Ano Inicial do Ensino Fundamental	Alunos do 5º ano com aprendizado adequado / Total de alunos avaliados no 5º ano (rede pública)
Taxa Média de Alunos com Aprendizado Adequado no Ano Final do Ensino Fundamental	Alunos do 9º ano com aprendizado adequado / Total de alunos avaliados no 9º ano (rede pública)
Taxa de Distorção Idade-Série no Ensino Médio	Alunos com idade acima da recomendada / Total de alunos do ensino médio (rede pública)
Taxa de Aprovação no Ensino Médio	Alunos aprovados no ensino médio / Total de alunos do ensino médio (rede pública)

Fonte: Elaboração própria (2025).

Dimensão Saúde

Esta dimensão reúne dez variáveis que, em conjunto, buscam retratar as condições de saúde nos municípios de Mato Grosso, considerando aspectos relacionados à infraestrutura, ao acesso aos serviços e à cobertura da atenção básica (Quadro 4).

Quadro 4 – Indicadores da Dimensão Saúde e respectivas fórmulas de cálculo

Indicador	Fórmula de Cálculo
Taxa de Estabelecimentos de Saúde	Quantidade de estabelecimentos de saúde (31 tipos) / População total estimada
Taxa de Leitos de Internação	Quantidade de leitos de internação (SUS e não SUS) / População total estimada
Taxa de Profissionais da Saúde de Nível Superior	Quantidade de profissionais de saúde de nível superior (17 tipos) / População total estimada
Taxa de Equipes de Saúde da Família	Número de equipes de Saúde da Família / População total estimada
Taxa de Agravos/Doenças de Notificação Obrigatória	Ocorrências de agravos/doenças de notificação obrigatória (8 tipos) / População total
Taxa de Internação Hospitalar	Autorizações de internação hospitalar / População total estimada
Taxa de Mortalidade Infantil	Óbitos de crianças menores de 1 ano / Nascidos vivos no mesmo período
Taxa de Mortalidade Perinatal	Óbitos fetais (≥22 semanas) + óbitos até o 6º dia de vida / (Nascimentos + óbitos fetais)
Taxa de Mortalidade de 15 a 39 anos	Óbitos de pessoas de 15 a 39 anos / População de 15 a 39 anos
Taxa de Mortalidade de 60 a 69 anos	Óbitos de pessoas de 60 a 69 anos / População de 60 a 69 anos

Fonte: Elaboração própria (2025).

Dimensão Segurança

Esta dimensão reúne quatro variáveis que, em conjunto, buscam retratar a situação da segurança pública nos municípios de Mato Grosso, considerando a incidência de crimes contra a vida e contra o patrimônio, ocorrências relacionadas ao uso e tráfico de drogas, além de acidentes de trânsito com vítimas (Quadro 5).

Quadro 5 – Indicadores da Dimensão Segurança e respectivas fórmulas de cálculo

Indicador	Fórmula de Cálculo
Taxa de Crimes Contra a Vida	Ocorrências de homicídios, latrocínios e lesão corporal seguida de morte / População total estimada
Taxa de Crimes Contra o Patrimônio	Ocorrências de roubos e furtos / População total estimada
Taxa de Ocorrências de Uso e Tráfico de Drogas	Ocorrências relacionadas ao uso e tráfico de drogas / População total estimada
Taxa de Ocorrências de Trânsito com Vítimas	Ocorrências de trânsito com vítimas fatais ou com lesão corporal / População total estimada

Fonte: Elaboração própria (2025).

c) **Padronização dos indicadores: construindo números índices**

Nesta etapa, cada variável previamente normalizada é transformada em um número-índice por meio do método Min-Max, representado pela seguinte equação:

$$V_{ji}^{P} = \frac{V_{ji} - V_{jmín}}{V_{jmáx} - V_{jmín}}$$

Onde:

- **Vji** = Valor observado da variável *j* no município *i*;
- **Vjmín** = Menor valor observado no conjunto de dados da variável *j*;
- **Vjmáx** = Maior valor observado no conjunto de dados da variável *j*;
- **j** = 1, 2, ..., 26, representando os 26 indicadores utilizados;
- **i** = 1, 2, ..., 141, representando os 141 municípios do Estado de Mato Grosso.

A utilização deste método é essencial, considerando que as variáveis analisadas possuem diferentes unidades de medida. Para que possam ser devidamente comparadas e integradas em um único índice sintético por dimensão (Saúde, Educação, Segurança e Economia), é necessário convertê-las para uma escala comum. O método Min-Max possibilita essa padronização ao reescalonar todas as variáveis para o intervalo de 0 (zero) a 1 (um), preservando as relações relativas entre os municípios e garantindo uma interpretação uniforme dos resultados, na qual a interpretação segue a lógica de que, quanto mais próximo de 1, melhor o desempenho do município naquela variável. Dessa maneira, cada variável contribui de forma equilibrada para a composição dos índices setoriais, evitando distorções provocadas por diferenças nas magnitudes ou nas unidades originais dos dados.

Entretanto, para variáveis que refletem aspectos negativos da realidade socioeconômica como, por exemplo, a taxa de crimes contra a vida, em que valores mais altos indicam situações indesejáveis para a sociedade, a fórmula deve ser ajustada da seguinte maneira, garantindo a coerência interpretativa da escala:

$$V_{ji}^{P} = \frac{V_{ji} - V_{jmáx}}{V_{jmín} - V_{jmáx}}$$

Essa adaptação assegura que, mesmo para variáveis "socialmente negativas", valores mais próximos de 1 continuem a representar melhores condições relativas, mantendo a uniformidade na interpretação dos resultados em todas as dimensões analisadas.

d) **Definição de pesos por meio da Análise de Componentes Principais (PCA) e obtenção dos indicadores sintéticos**

Em posse dos indicadores, o próximo passo é acessar a significância (ou peso) dos indicadores de cada dimensão setorial. Para a definição dos pesos foi aplicada a Análise de Componentes Principais (PCA – *Principal Component Analysis*), com o objetivo de identificar as variáveis que mais contribuem para a variância total dos dados. A PCA é uma técnica estatística multivariada que permite reduzir a dimensionalidade de um conjunto de dados, preservando a maior quantidade possível de informação original, a partir de combinações lineares entre as variáveis. A análise foi realizada no *software* R, por meio da função *prcomp()* (R Core Team, 2024).

Foram extraídos os *loadings* (correlações entre as variáveis originais e os componentes principais) e, com base nesses valores, definiram-se os pesos dos indicadores. Para garantir a robustez da análise, adotaram-se as seguintes premissas metodológicas combinadas: a exigência de que os componentes retidos explicassem, no mínimo, 60% da variância total dos dados e a consideração de pelo menos os dois primeiros componentes principais (PC1 e PC2) na composição dos pesos.

Os valores foram então normalizados proporcionalmente pela raiz da soma dos quadrados dos *loadings*, assegurando comparabilidade entre os pesos e refletindo a contribuição estatística relativa de cada variável dentro de sua respectiva dimensão.

Após a definição dos pesos, foi realizada a agregação dos dados por meio de uma média ponderada, considerando os pesos atribuídos a cada variável dentro de sua respectiva dimensão setorial. Essa operação resultou em um indicador sintético para cada município em cada dimensão (Econômica, Educação, Saúde e Segurança). Esse procedimento assegura que os indicadores com maior contribuição para a variância dos dados exerçam maior influência na posição final de cada município, promovendo maior rigor e coerência metodológica na elaboração do ICQV-MT.

e) **Agrupamento divisivo para definição das Categorias de Desempenho**

Nesta etapa, os indicadores sintéticos de cada dimensão são classificados em grupos de desempenho em Alta, Média e Baixa, de acordo com o valor do seu indicador e dependendo da sua dimensão. Para isso, utilizou-se uma análise de agrupamento (*cluster analysis*), que tem como objetivo particionar um conjunto de dados em *k* grupos (ou *clusters*), de forma que os elementos dentro de cada grupo sejam o mais semelhantes possível entre si e o mais diferentes possível dos elementos dos outros grupos. A análise de agrupamento foi realizada utilizando a função *kmeans() do software* R (R CORE TEAM, 2024). Para a dimensão econômica, foram pré-estabelecidas duas categorias de desempenho: baixa e alta. Para as dimensões sociais, como educação, saúde e segurança, adotaram-se três categorias: baixa, média e alta (Tabela 1).

Tabela 1 – Categorias de desempenho das dimensões componentes do Índice de Condição e Qualidade de Vida de Mato Grosso

	DIMENSÃO SETORIAL			
	ECONÔMICA	EDUCAÇÃO	SAÚDE	SEGURANÇA
CATEGORIA DE DESEMPENHO	BAIXA	BAIXA	BAIXA	BAIXA
	-	MÉDIA	MÉDIA	MÉDIA
	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA

Fonte: Mato Grosso (2022).

f) **Estruturação dos Grupos de Desenvolvimento**

Para a apresentação dos resultados finais, optou-se por não utilizar a forma de ranqueamento dos municípios, mas sim uma abordagem tipológica, por meio da construção de grupos de desenvolvimento. Essa tipologia permite uma interpretação mais analítica das dimensões setoriais, ao combinar qualitativamente os resultados. Nesse sentido, foram propostos seis grupos de desenvolvimento, nos quais os municípios foram agrupados de acordo com seus desempenhos sociais e econômicos. Inicialmente, utilizou-se o princípio fundamental da contagem para determinar o número total de combinações possíveis entre as categorias de desempenho das dimensões setoriais, o qual estabelece que, se um evento pode ocorrer de n1 maneiras, um segundo evento de n2 maneiras, e assim sucessivamente, então o número total de combinações é dado pela equação abaixo:

$T=n1 \times n2 \times ... \times nk$

Onde:

- T representa o número total de combinações possíveis;
- ni corresponde ao número de categorias distintas no grupo i, com i =1,2,..., k.

No presente estudo, foram considerados quatro grupos temáticos, com a seguinte distribuição de categorias:

- **Grupo 1 – Econômico**: 2 categorias (Alto, Baixo);
- **Grupo 2 – Educação**: 3 categorias (Alto, Médio, Baixo);
- **Grupo 3 – Saúde**: 3 categorias (Alto, Médio, Baixo);
- **Grupo 4 – Segurança**: 3 categorias (Alto, Médio, Baixo).

Assim, considerando as diferentes classificações atribuídas a cada dimensão, obtiveram-se 54 combinações possíveis. A classificação dos municípios em grupos de desenvolvimento partiu, primeiramente, da análise da dimensão econômica: municípios com desempenho alto foram alocados nos grupos Dinâmico, Em Ascensão e Desigual, enquanto aqueles com desempenho baixo foram agrupados nos grupos Equitativo, Em Transição e Vulnerável. A etapa seguinte consistiu na análise combinada dos resultados das dimensões sociais (educação, saúde e segurança) cujas categorias de desempenho complementam a tipologia e determinam a qual grupo específico cada município pertence (Tabela 2).

Tabela 2 – Categorias de desempenho das dimensões componentes do Índice de Condição e Qualidade de Vida de Mato Grosso

GRUPOS DE DESENVOLVIMENTO	DIMENSÕES			
	ECONÔMICA	EDUCAÇÃO	SAÚDE	SEGURANÇA
DINÂMICO	ALTA	nenhuma BAIXA		
EM ASCENSÃO		(1) BAIXA		
DESIGUAL		(2) OU (3) BAIXA		
EQUITATIVO	BAIXA	nenhuma BAIXA		
EM TRANSIÇÃO		(1) BAIXA		
VULNERÁVEL		(2) OU (3) BAIXA		

Fonte: Mato Grosso (2022)

3.2. ESTRATÉGIA DE COMPARAÇÃO ESTRUTURAL E METODOLÓGICA ENTRE ICQV-MT E OUTROS ÍNDICES SOCIOECONÔMICOS

Para esta etapa, adotou-se o método comparativo, por meio do qual foram avaliadas criteriosamente as características estruturais, a abrangência territorial, os procedimentos estatísticos adotados, a forma de apresentação dos resultados dos indicadores finais, bem como a aplicabilidade prática dos índices nas políticas públicas, especialmente no que se refere ao planejamento, à alocação orçamentária e à gestão territorial abrangida. Também foi considerada a integração dos índices com ferramentas de Business Intelligence (BI), observando seu potencial para a visualização

dinâmica, o monitoramento contínuo e o apoio à tomada de decisão estratégica.

Para fins de comparação com o ICQV-MT, foram selecionados como referências os seguintes índices socioeconômicos: o antigo ICQV (2008), o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), o Índice de Prosperidade Social (IPS) e o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.4.1 RESULTADOS DO ICQV-MT 2022

Neste tópico, apresentam-se e discutem-se os principais achados do ICQV-MT referentes ao exercício de 2022, com base nas informações consolidadas no Caderno de Resultados do ICQV-MT (MATO GROSSO, 2024a). Os resultados estão estruturados por dimensões setoriais e Grupos de Desenvolvimento, de modo a demonstrar as possibilidades de interpretação e aplicação prática, assegurando o alinhamento com os objetivos da pesquisa e com as finalidades do índice enquanto instrumento de apoio à gestão pública.

I) DIMENSÕES SETORIAIS

a) **Econômica**

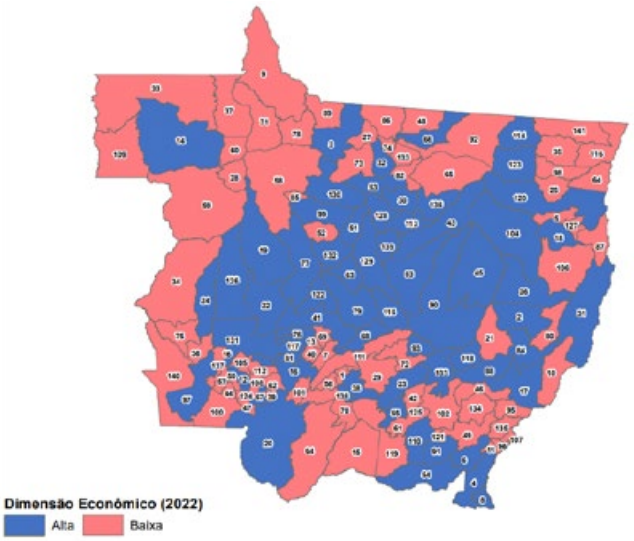
Na análise desta dimensão, verificou-se que o índice apresentou uma amplitude significativa, variando de 0,113 a 0,809 entre os municípios de Mato Grosso. Do total de 141 municípios analisados, 55% foram classificados na categoria de baixo desempenho, com resultados situados entre 0,113 e 0,499. Em contraste, 45% dos municípios alcançaram a classificação de alto desempenho, com índices compreendidos na faixa de 0,514 a 0,809. Importa destacar que, embora representem uma menor proporção do total de municípios, as localidades de alto desempenho concentram aproximadamente 78% da população estadual, enquanto os municípios de baixo desempenho abrigam apenas 22% da população de Mato Grosso (Tabela 3). Os resultados também podem ser acessados de forma especializada (Figura 1).

Tabela 3 – Número de municípios e população residente por categoria de desempenho na dimensão econômica

Dimensão Econômica		
Categoria de Desempenho	N° de Municípios	População Residente
Baixa	78	791.438
Alta	63	2.867.211

Fonte: Elaboração própria (2025).

Figura 1 – Representação espacial da classificação dos municípios de Mato Grosso por categoria de desempenho na Dimensão Econômica, 2022



Fonte: Mato Grosso (2024).

Complementarmente, destaca-se a identificação dos dez municípios que obtiveram as melhores posições no ranking e, de modo oposto, os dez que apresentaram os piores desempenhos na dimensão econômica (Quadro 6). Esta análise detalhada permite uma leitura mais refinada do ICQV-MT, indo além da segmentação por grupos de desenvolvimento e oferecendo subsídios adicionais para a compreensão das desigualdades regionais e das potencialidades específicas de cada localidade.

Quadro 6 – Ranking da posição dos municípios mato-grossenses e seus respectivos índices para dimensão econômica

Dimensão Econômica					
Posição	Município	Índice	Posição	Município	Índice
1º	Cuiabá	0,809	132º	Serra Nova Dourada	0,283
2º	Sapezal	0,790	133º	Ponte Branca	0,274
3º	Santa Rita do Trivelato	0,771	134º	Santa Terezinha	0,267
4º	Porto dos Gaúchos	0,758	135º	Jangada	0,264
5º	Campos de Júlio	0,756	136º	Luciara	0,238
6º	Sorriso	0,748	137º	Alto Paraguai	0,202
7º	Nova Marilândia	0,742	138º	Barão de Melgaço	0,193
8º	Nova Mutum	0,723	139º	São José do Povo	0,182
9º	Lucas do Rio Verde	0,723	140º	São Pedro da Cipa	0,181
10º	Campo Novo do Parecis	0,723	141º	Nova Nazaré	0,113

Fonte: Elaboração própria (2025).

Os resultados da Dimensão Econômica revelam disparidades significativas entre os municípios de Mato Grosso. Observa-se que grande parte das cidades localizadas nas bordas do estado, próximas às divisas com outros estados e à fronteira com a Bolívia, apresentam desempenho econômico baixo. Esse cenário pode ser atribuído a fatores como o afastamento da capital, deficiência na infraestrutura logística, características ambientais e limitações de forças políticas de representação em esferas estadual e federal.

O ICQV Econômico evidencia a amplitude dessas desigualdades, tanto no resultado geral quanto na análise dos indicadores específicos. Os dados apontam para um grande desafio na formulação de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades de emprego e renda. Nesse sentido, o estudo oferece subsídios para que gestores estaduais e municipais reavaliem suas estratégias, promovam ajustes nas políticas existentes e incentivem novos arranjos institucionais que contribuam para o desenvolvimento econômico dos municípios com desempenho inferior.

b) **Educação**

Na análise desta dimensão, observou-se que o índice apresentou uma amplitude significativa, variando de 0,243 a 0,837 entre os municípios de Mato Grosso. Do total de 141 municípios considerados, 18% foram classificados na categoria de baixo desempenho, com resultados situados entre 0,243 e 0,457. A categoria de médio desempenho abrangeu a maior parte dos municípios, correspondendo a 57% do total, com índices situados na faixa de 0,472 a 0,595. Por sua vez, 25% dos municípios alcançaram a classificação de alto desempenho, apresentando índices entre 0,603 e 0,837. No que se refere à distribuição populacional, verifica-se que as categorias de alto e médio desempenho concentram percentuais significativos, com 41% e 52% da população estadual, respectivamente. Em contraste, a categoria de baixo desempenho abriga apenas 7% da população total de Mato Grosso, evidenciando uma maior concentração populacional nas faixas superiores do índice (Tabela 4).

Tabela 4 – Número de municípios e população residente por categoria de desempenho na dimensão educação

Dimensão Educação		
Categoria de Desempenho	N° de Municípios	População Residente
Baixa	26	272.193
Média	57	1.899.777
Alta	58	1.486.679

Fonte: Elaboração própria (2025).

Complementarmente, destaca-se a identificação dos dez municípios que obtiveram as melhores posições no ranking e, de modo oposto, os dez que apresentaram os piores desempenhos na dimensão educação (Quadro 7). Esta análise detalhada permite uma leitura mais refinada do ICQV-MT, indo além da segmentação por grupos de desenvolvimento e oferecendo subsídios adicionais para a compreensão das desigualdades específicas de cada localidade.

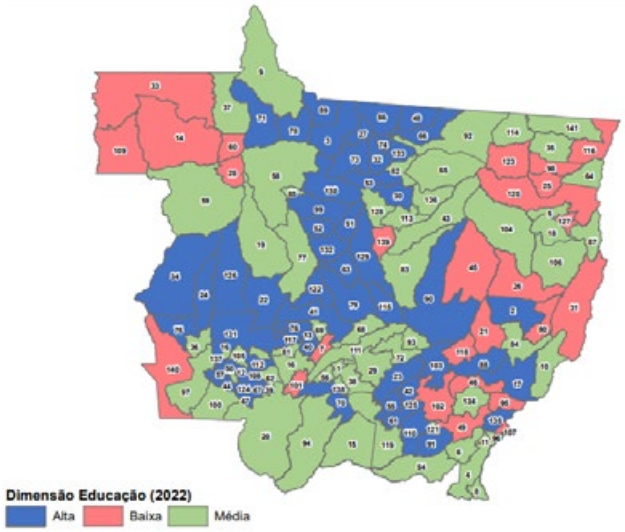
Quadro 7 – Ranking da posição dos municípios mato-grossenses e seus respectivos índices para dimensão educação

Dimensão Educação					
Posição	Município	Índice	Posição	Município	Índice
1º	Vale de São Domingos	0,837	132º	Alto Paraguai	0,398
2º	Santa Rita do Trivelato	0,826	133º	Serra Nova Dourada	0,388
3º	Nova Monte Verde	0,825	134º	General Carneiro	0,372
4º	Nova Marilândia	0,791	135º	Santo Antônio do Leste	0,370
5º	Jauru	0,775	136º	Campinápolis	0,366
6º	Dom Aquino	0,764	137º	Vila Bela da Santíssima Trin	0,339
7º	Lucas do Rio Verde	0,754	138º	São Félix do Araguaia	0,321
8º	Ipiranga do Norte	0,753	139º	Santa Terezinha	0,312
9º	Diamantino	0,749	140º	Porto Alegre do Norte	0,300
10º	Nova Guarita	0,745	141º	Rondolândia	0,243

Fonte: Elaboração própria (2025).

Os resultados também podem ser acessados de forma especializada (Figura 2). Onde é possível observar uma predominância de resultados satisfatórios (médio e alto) para o desempenho educacional.

Figura 2 – Representação espacial da classificação dos municípios de Mato Grosso por categoria de desempenho na Dimensão Educação, 2022



Fonte: Mato Grosso (2024).

Entre as quatro dimensões analisadas, a Educação se destaca com os melhores resultados. A grande maioria dos municípios foi classificada com desempenho alto ou médio, abrangendo mais de 90% da população do estado. Esse cenário representa um avanço significativo, demonstrando que Estado e municípios têm conseguido diminuir a desigualdade entre as localidades, em se tratando de educação. Por outro lado, esses resultados também orientam o foco das políticas públicas: é essencial direcionar esforços aos municípios que ainda enfrentam maiores fragilidades. No caso, 26 municípios foram classificados com desempenho baixo, exigindo atenção prioritária e ações mais urgentes por parte do poder público.

c) **Saúde**

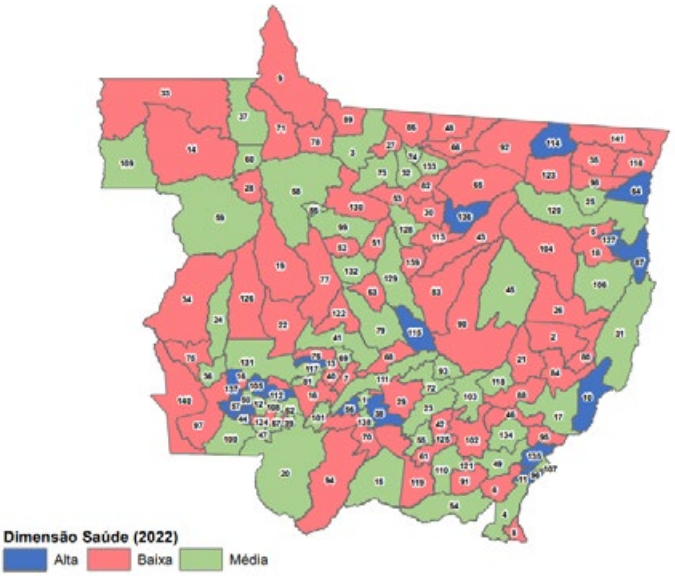
Na análise desta dimensão, observou-se que o índice apresentou uma amplitude significativa, variando de 0,311 a 0,767 entre os municípios de Mato Grosso. Do total de 141 municípios considerados, a maior parte, 49%, foram classificados na categoria de baixo desempenho, com resultados situados entre 0,311 e 0,476. A categoria de médio desempenho abrangeu 57% do total, com índices situados na faixa de 0,479 a 0,580. Por sua vez, apenas 13% dos municípios alcançaram a classificação de alto desempenho, apresentando índices entre 0,591 e 0,767. No que se refere à distribuição populacional, verifica-se que as categorias baixo e médio desempenho concentram percentuais significativos, com 31% e 50% da população estadual, respectivamente. Em contraste, a categoria de alto desempenho abriga 19% da população total de Mato Grosso, evidenciando uma maior concentração populacional nas faixas inferiores do índice (Tabela 5). Os resultados também podem ser acessados de forma especializada (Figura 3).

Tabela 5 – Número de municípios e população residente por categoria de desempenho na dimensão saúde

Dimensão Saúde		
Categoria de Desempenho	N° de Municípios	População Residente
Baixa	69	1.114.929
Média	53	1.833.350
Alta	19	710.370

Fonte: Elaboração própria (2025).

Figura 3 – Representação espacial da classificação dos municípios de Mato Grosso por categoria de desempenho na Dimensão Saúde, 2022



Fonte: Mato Grosso (2024).

Complementarmente, destaca-se a identificação dos dez municípios que obtiveram as melhores posições no ranking e, de modo oposto, os dez que apresentaram os piores desempenhos na dimensão saúde (Quadro 8). Esta análise detalhada permite uma leitura mais refinada do ICQV-MT, indo além da segmentação por grupos de desenvolvimento e oferecendo subsídios adicionais para a compreensão das desigualdades entre os municípios.

Quadro 8 – Ranking da posição dos municípios mato-grossenses e seus respectivos índices para dimensão saúde

Dimensão Saúde					
Posição	Município	Índice	Posição	Município	Índice
1º	Ponte Branca	0,767	132º	Curvelândia	0,399
2º	Vale de São Domingos	0,741	133º	Peixoto de Azevedo	0,397
3º	Salto do Céu	0,730	134º	Apiacás	0,396
4º	Santa Rita do Trivelato	0,715	135º	Paranatinga	0,383
5º	Santa Cruz do Xingu	0,701	136º	Nova Ubiratã	0,382
6º	Araguainha	0,691	137º	Carlinda	0,379
7º	Novo Santo Antônio	0,673	138º	Colniza	0,363
8º	Indiavaí	0,662	139º	São José do Xingu	0,353
9º	Araguaiana	0,655	140º	Nova Nazaré	0,313
10º	Torixoréu	0,649	141º	Campinápolis	0,311

Fonte: Elaboração própria (2025).

Os resultados da Dimensão Saúde evidenciam fragilidades importantes nos municípios de Mato Grosso. A maioria apresenta desempenho baixo ou médio, com poucos alcançando desempenho alto. A ausência de um padrão espacial definido reforça a hipótese de uma falta de articulação estratégica nas políticas públicas de saúde, indicando a necessidade urgente de revisão e reestruturação das ações governamentais no setor.

Por outro lado, destaca-se um dado relevante: nenhum dos municípios que sediam hospitais regionais foi classificado com desempenho baixo. Esse fato sugere que a presença dessas unidades de referência tem impacto positivo na qualidade dos serviços de saúde locais, reforçando a importância de ampliar estruturas hospitalares no território estadual.

d) **Segurança**

Na análise desta dimensão, constatou-se que o índice apresentou uma amplitude expressiva, variando de 0,203 a 1,00 entre os municípios de Mato Grosso. Dos 141 municípios analisados, 43% foram classificados na categoria de baixo desempenho, com resultados situados entre 0,203 e 0,457. A mesma proporção, 43%, enquadrou-se na categoria de médio desempenho, com índices variando de 0,462 a 0,676. Por outro lado, apenas 14% dos municípios atingiram a classificação de alto desempenho, com pontuações entre 0,685 e 1,00.

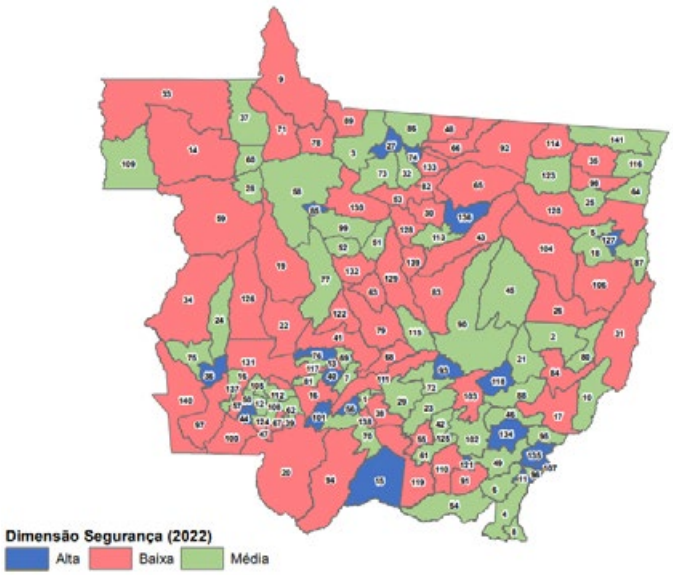
No que tange à distribuição populacional, observa-se que a categoria de baixo desempenho concentra a maior parcela da população estadual, abrangendo 79% do total. A categoria de médio desempenho, por sua vez, representa 18% da população, enquanto a de alto desempenho abriga somente 3%. Esses dados evidenciam uma expressiva concentração populacional nas faixas inferiores do índice, ressaltando a necessidade de políticas públicas voltadas à redução das disparidades regionais (Tabela 6).Os resultados também podem ser acessados de forma especializada (Figura 4). Onde é possível observar uma predominância de fragilidade na segurança do estado.

Tabela 6 – Número de municípios e população residente por categoria de desempenho na dimensão segurança

Dimensão Segurança		
Categoria de Desempenho	N° de Municípios	População Residente
Baixa	60	2.899.900
Média	60	672.111
Alta	21	86.638

Fonte: Elaboração própria (2025).

Figura 4 – Representação espacial da classificação dos municípios de Mato Grosso por categoria de desempenho na Dimensão Segurança, 2022



Fonte: Mato Grosso (2024).

Complementarmente, destaca-se a identificação dos dez municípios que obtiveram as melhores posições no ranking e, de modo oposto, os dez que apresentaram os piores desempenhos na dimensão econômica (Quadro 9). Esta análise detalhada permite uma leitura mais precisa dessa dimensão, indo além da segmentação por grupos de desenvolvimento e permitindo uma compreensão das fragilidades específicas de cada localidade.

Quadro 9 – Ranking da posição dos municípios mato-grossenses e seus respectivos índices para dimensão segurança

Dimensão Segurança					
Posição	Município	Índice	Posição	Município	Índice
1º	Araguainha	1,000	132º	Aripuanã	0,309
2º	Ribeirãozinho	0,919	133º	Pontes e Lacerda	0,302
3º	São José do Povo	0,914	134º	Rondonópolis	0,301
4º	Figueirópolis D'Oeste	0,906	135º	Matupá	0,298
5º	Serra Nova Dourada	0,884	136º	Cuiabá	0,275
6º	Indiavaí	0,860	137º	Sorriso	0,263
7º	Conquista D'Oeste	0,849	138º	Cáceres	0,243
8º	Barão de Melgaço	0,844	139º	Diamantino	0,240
9º	Tesouro	0,823	140º	Tapurah	0,240
10º	Denise	0,815	141º	Cocalinho	0,203

Fonte: Elaboração própria (2025).

Os resultados da dimensão Segurança são especialmente preocupantes. Os dados indicam uma situação generalizada de fragilidade nos municípios de Mato Grosso. Esse cenário ressalta a necessidade urgente de investigação das causas subjacentes, o que se torna viável com o apoio do ICQV-MT. A estrutura do índice possibilita uma análise aprofundada das dimensões setoriais e de seus respectivos indicadores componentes, permitindo identificar com maior precisão os pontos críticos. Essa abordagem analítica contribui significativamente para a formulação de diagnósticos mais consistentes, capazes de subsidiar um planejamento estratégico e assertivo, orientado pela compreensão das vulnerabilidades locais e pela construção de soluções mais eficazes.

II) GRUPOS DE DESENVOLVIMENTO

Os Grupos de Desenvolvimento são formados a partir da combinação dos quatro indicadores sintéticos correspondentes às dimensões setoriais: Econômica, Educação, Saúde e Segurança. No ICQV-MT de 2022, o grupo Dinâmico concentrou a menor proporção de municípios (9%), enquanto o grupo Em Transição apresentou a maior participação, com 20%. A distribuição completa dos municípios entre os grupos pode ser consultada na Tabela 7. O grupo Dinâmico é composto por municípios que apresentam alto desempenho na dimensão econômica, associado a desempenhos médios ou altos nas demais dimensões setoriais, não havendo ocorrência de desempenho baixo em nenhuma delas. Por outro lado, os municípios classificados no grupo Em Transição apresentam baixo desempenho econômico e também desempenho baixo em pelo menos uma das três dimensões sociais: Educação, Saúde ou Segurança.

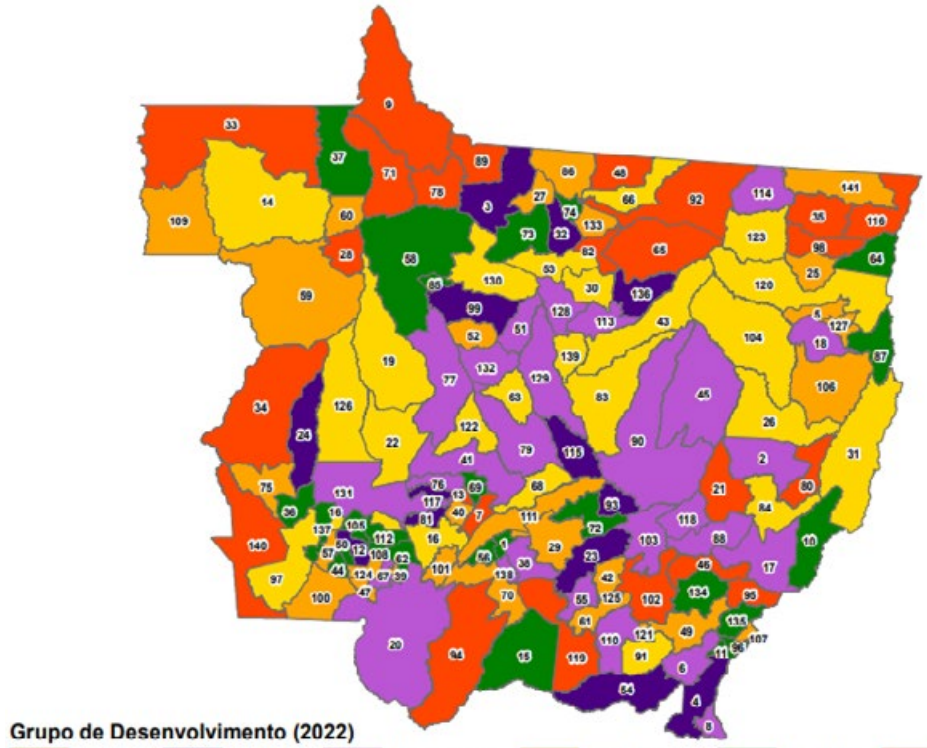
Tabela 7 – Distribuição dos municípios e da população de Mato Grosso entre os Grupos de Desenvolvimento definidos pelo ICQV-MT

Grupo	Populacional (Censo 2022)	%	Municípios	%
Dinâmico	222.349	6%	13	9%
Em Ascensão	2.132.551	58%	27	19%
Desigual	512.311	14%	23	16%
Equitativo	145.051	4%	26	18%
Em Transição	280.876	8%	28	20%
Vulnerável	365.511	10%	24	17%
Total	3.658.649	100%	141	100%

Fonte: Mato Grosso (2024).

No que se refere à distribuição populacional, destaca-se o grupo Em Ascensão, que concentra aproximadamente 58% da população mato-grossense, enquanto o grupo Equitativo apresenta a menor participação, com apenas 4%. As demais distribuições podem ser consultadas na Tabela 7. O grupo Em Ascensão é composto por municípios que apresentam alto desempenho na dimensão Econômica, mas desempenho insatisfatório (baixo) em pelo menos uma das dimensões sociais: Educação, Saúde ou Segurança. Já o grupo Equitativo reúne municípios cujo desempenho econômico é baixo, porém com resultados satisfatórios (médio ou alto) em todas as dimensões sociais. Os resultados também podem ser acessados de forma especializada (Figura 5).

Figura 5 – Municípios mato-grossenses classificados por Grupo de Desenvolvimento no ICQV-MT



MUNICÍPIOS-MT

1 Acorizal	30 Cláudia	59 Juína	88 Novo São Joaquim	117 Santo Afonso
2 Água Boa	31 Cocalinho	60 Juruena	89 Paranaíta	118 Santo Antônio do Leste
3 Alta Floresta	32 Colíder	61 Juscimeira	90 Paranatinga	119 Santo Antônio do Leverger
4 Alto Araguaia	33 Colniza	62 Lambari D'Oeste	91 Pedra Preta	120 São Félix do Araguaia
5 Alto Boa Vista	34 Comodoro	63 Lucas do Rio Verde	92 Peixoto de Azevedo	121 São José do Povo
6 Alto Garças	35 Confresa	64 Luciara	93 Planalto da Serra	122 São José do Rio Claro
7 Alto Paraguai	36 Conquista D'Oeste	65 Marcelândia	94 Poconé	123 São José do Xingu
8 Alto Taquari	37 Cotriguaçu	66 Matupá	95 Pontal do Araguaia	124 São José dos Quatro Marcos
9 Apiacás	38 Cuiabá	67 Mirassol d'Oeste	96 Ponte Branca	125 São Pedro da Cipa
10 Araguaiana	39 Curvelândia	68 Nobres	97 Pontes e Lacerda	126 Sapezal
11 Araguainha	40 Denise	69 Nortelândia	98 Porto Alegre do Norte	127 Serra Nova Dourada
12 Araputanga	41 Diamantino	70 Nossa Senhora do Livramento	99 Porto dos Gaúchos	128 Sinop
13 Arenápolis	42 Dom Aquino	71 Nova Bandeirantes	100 Porto Esperidião	129 Sorriso
14 Aripuanã	43 Feliz Natal	72 Nova Brasilândia	101 Porto Estrela	130 Tabaporã
15 Barão de Melgaço	44 Figueirópolis D'Oeste	73 Nova Canaã do Norte	102 Poxoréu	131 Tangará da Serra
16 Barra do Bugres	45 Gaúcha do Norte	74 Nova Guarita	103 Primavera do Leste	132 Tapurah
17 Barra do Garças	46 General Carneiro	75 Nova Lacerda	104 Querência	133 Terra Nova do Norte
18 Bom Jesus do Araguaia	47 Glória D'Oeste	76 Nova Marilândia	105 Reserva do Cabaçal	134 Tesouro
19 Brasnorte	48 Guarantã do Norte	77 Nova Maringá	106 Ribeirão Cascalheira	135 Tortoréu
20 Cáceres	49 Guiratinga	78 Nova Monte Verde	107 Ribeirãozinho	136 União do Sul
21 Campinápolis	50 Indiavaí	79 Nova Mutum	108 Rio Branco	137 Vale de São Domingos
22 Campo Novo do Parecis	51 Ipiranga do Norte	80 Nova Nazaré	109 Rondolândia	138 Várzea Grande
23 Campo Verde	52 Itanhangá	81 Nova Olímpia	110 Rondonópolis	139 Vera
24 Campos de Júlio	53 Itaúba	82 Nova Santa Helena	111 Rosário Oeste	140 Vila Bela da Santíssima Trindade
25 Canabrava do Norte	54 Itiquira	83 Nova Ubiratã	112 Salto do Céu	141 Vila Rica
26 Canarana	55 Jaciara	84 Nova Xavantina	113 Santa Carmem	
27 Carlinda	56 Jangada	85 Novo Horizonte do Norte	114 Santa Cruz do Xingu	
28 Castanheira	57 Jauru	86 Novo Mundo	115 Santa Rita do Trivelato	
29 Chapada dos Guimarães	58 Juara	87 Novo Santo Antônio	116 Santa Terezinha	

Fonte: Mato Grosso (2024).

A segmentação dos municípios mato-grossenses em grupos de desenvolvimento com base no ICQV-MT 2022 oferece uma leitura estratégica sobre a desigualdade socioespacial no estado. Os grupos Vulnerável e Desigual são territórios que devem ter priorizadas políticas sociais, não obstante, também buscar o fortalecimento institucional local. Nos desiguais, fortalecer uma política de crescimento econômico por meio de incentivos à atração de investimentos públicos e privados; e, nos Vulneráveis, buscar transformar a boa dinâmica econômica em

ganhos sociais, alcançando patamares mais elevados de desenvolvimento.

Os grupos Em Ascensão e Em Transição apresentam situações pontuais a serem resolvidas em suas políticas sociais. Pela própria regra de classificação, o problema está contido sempre em apenas uma das três políticas sociais componentes, e, por isso, o esforço a priori tende a ser menor do que nos municípios dos grupos Vulnerável e Desigual, cujas fragilidades se manifestam em duas ou três dimensões sociais simultaneamente. Já em relação aos aspectos econômicos, o grupo Em Transição precisa de um olhar atento para o fortalecimento das economias dos municípios que o compõem.

Por fim, temos os grupos Dinâmico e Equitativo. O primeiro atua como grupo de referência, ou seja, apresenta desempenho satisfatório em todas as dimensões componentes. Já o grupo Equitativo traz impressões interessantes, pois, mesmo com resultados econômicos frágeis, consegue obter resultados satisfatórios nas dimensões sociais, análogos aos do grupo Dinâmico.

4.4.2 COMPARAÇÃO ESTRUTURAL E METODOLÓGICA ENTRE ICQV-MT E OUTROS ÍNDICES SOCIOECONÔMICOS

O Quadro 10 apresenta um comparativo entre o ICQV-MT (versão atual e versão de 2008) e outros indicadores socioeconômicos de abrangência estadual, nacional e internacional: o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), o Índice de Progresso Social (IPS) e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

Quadro 10 – Comparativo metodológico entre o ICQV-MT e outros índices de desenvolvimento

Critério de Comparação	Indíces Comparados					
	ICQV-MT (Atual)	ICQV (2008)	IPRS (SP)	IMRS (MG)	IPS	IFDM (Firjan)
Escopo geográfico	Estadual (MT) – 141 municípios	Estadual (MT) – 141 municípios	Estadual (SP) – 645 municípios	Estadual (MG) – 853 municípios	Nacional e Internacional	Nacional (Brasil)
Dimensões analisadas	Economia Educação, Saúde, Segurança Pública	Emprego/Renda Educação Saúde Segurança Polarização Urbana	Riqueza Longevidade Escolaridade	Educação, Saúde, Segurança Pública Vulnerabilidade Saneamento e Meio Ambiente	Necessidades Humanas Básicas Fundamentos do Bem Estar Oportunidades	Emprego/Renda Educação Saúde
Número de indicadores	26 indicadores	39 indicadores mapeados 25 utilizados	12 indicadores	32 indicadores	53 Indicadores	15 indicadores
Atualização e ultima versão	Anual -2022	Última versão disponível em 2008 dados de 2015	bianual	bianual	Atualização variável	bianual
Método de normalização	Min-Max (0 a 1),	Min-Max (0 a 1)	Min-Max (0 a 1)	Min-Max (0 a 1)	Escala própria (pontuação de 0 a 100)	Min-Max (0 a 1)
Integração com BI e visualização de dados	Sim, plataforma BI dinâmica e interativa	Não	Sim, plataforma BI dinâmica e interativa	Não, mas disponibiliza relatórios com a metodologia e resultados.	Sim, plataforma BI dinâmica e interativa	Não, mas disponibiliza relatórios com a metodologia e resultados.
Objetivo principal	Acompanhamento contínuo das condições de vida e suporte à gestão pública municipal e estadual, especialmente ao ZSEE-MT	A caracterização dos aspectos sociais dos municípios de Mato Grosso, visando a atualização do ZSEE-MT	Mensurar o grau de desenvolvimento humano dos municípios paulistas e orientar ações voltadas à melhoria das condições de vida da população do estado	Fornecer aos gestores públicos e à sociedade dados e informações para a elaboração e a avaliação das políticas públicas e para a alocação de recursos.	Medir o desempenho social e ambiental de territórios em todas as geografias (países, estados, municípios e até comunidades), sendo disponibilizado para o planejamento, avaliação e aperfeiçoamento de políticas públicas	Acompanhar o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros
Potencial para Subsídio de Políticas Públicas	Alto — dados granulares, visão integrada e atualização dinâmica	Baixo — desatualizado, pouca aplicabilidade atual	Alto — uso consolidado na gestão estadual	Alto — uso consolidado na gestão estadual	Alto — forte ênfase em desigualdades e desenvolvimento humano	Médio — foco principal em desenvolvimento econômico
Integração com Planejamento Público	Forte — articulado com políticas públicas estaduais e municipais	Limitada — utilizado restritamente a proposta ZSEE-MT de 2018	Forte — articulado com políticas públicas estaduais e municipais	Forte — articulado com políticas públicas estaduais e municipais	Moderado — Não surge da demanda direta do setor público, depende de articulação para seu uso na gestão pública.	Moderado — Não surge da demanda direta do setor público, depende de articulação para seu uso na gestão pública.
Fonte dos dados	Todos os indicadores avaliados usam, predominantemente, bases de dados oficiais públicas (estaduais e nacionais), além de, em alguns casos, registros administrativos próprios					

Fonte: Elaboração própria (2025).

No que se refere à abrangência geográfica, todos os índices estaduais analisados contemplam a totalidade dos municípios de seus respectivos estados. Por sua vez, o IPS e o IFDM possuem escopo nacional, sendo o primeiro também utilizado em contextos internacionais. Observa-se, portanto, uma tendência entre os estados brasileiros de desenvolverem indicadores próprios, adaptados às suas especificidades regionais, com o objetivo de subsidiar o planejamento e orientar políticas públicas.

Esse movimento está em consonância com a análise de Guimarães e Jannuzzi (2005), que identificam, a partir do êxito do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), um crescente interesse de diversas instituições brasileiras na construção de indicadores sociais próprios, com vistas a aprimorar a inteligibilidade da realidade social e fortalecer os processos de gestão e tomada de decisão.

No que se refere ao critério "dimensões analisadas", observa-se que o ICQV-MT, em sua versão atual, contempla quatro eixos fundamentais: Economia, Educação, Saúde e Segurança. Esses domínios também estão presentes, com variações metodológicas e conceituais, nos demais índices analisados. O IPS, por exemplo, adota uma perspectiva mais ampla, ao incorporar dimensões como "Necessidades Humanas Básicas" e "Fundamentos do Bem-Estar", que envolvem aspectos estruturais e sociais do desenvolvimento. O IFDM, por sua vez, adota uma abordagem mais restrita, centrada no tripé Emprego/Renda, Educação e Saúde.

A comparação entre os índices evidencia o caráter mais abrangente e setorialmente equilibrado do ICQV-MT, ao incluir explicitamente a dimensão da Segurança. O IMRS, entretanto, apresenta uma cobertura ainda mais extensa, ao incorporar dimensões adicionais, como Saneamento e Meio Ambiente. Ressalta-se que a ausência dessas variáveis no ICQV-MT decorre, sobretudo, da indisponibilidade de dados oficiais e estruturados com cobertura adequada para todos os municípios, o que comprometeria a comparabilidade e a robustez do índice.

A utilização de indicadores socialmente ajustados (que contempla as principais dimensões da vida objetiva) contribui de maneira significativa para o aprimoramento das políticas públicas e o fortalecimento do planejamento, ao torná-los mais sensíveis às especificidades territoriais. Além disso, favorece a priorização na alocação de recursos públicos, promovendo seu uso de forma mais eficaz e eficiente. Nesse contexto, a mensuração das condições de vida, ao incorporar não apenas aspectos econômicos, mas também variáveis sociais, configura-se como um elemento estratégico para a compreensão do desenvolvimento socioeconômico dos territórios, sejam eles municipais ou regionais. Estudos como o de Belarmino e Vieira (2021) demonstram essa aplicabilidade ao evidenciar, por meio de indicadores socioeconômicos, as desigualdades e os desafios enfrentados por municípios da região de planejamento Sul Fronteira/MS, reforçando a importância de diagnósticos territoriais específicos para orientar políticas públicas.

No que se refere ao número de indicadores, o ICQV-MT utiliza 26 variáveis, quantitativo superior ao adotado pelo IPRS (12) e pelo IFDM (15), e inferior ao observado no IPS (53) e no IMRS (32). O índice mato-grossense busca conciliar um bom nível de detalhamento — ao incorporar uma cesta variada de indicadores, com a viabilidade de uso por parte dos gestores públicos, por meio da síntese das informações em um único índice de fácil interpretação. Outro aspecto relevante é a periodicidade de atualização: o ICQV-MT é atualizado anualmente, o que representa uma vantagem significativa em relação aos demais índices, cuja atualização ocorre de forma bianual ou com periodicidade variável. A atualização anual permite um monitoramento mais tempestivo das dinâmicas socioeconômicas e uma maior responsividade na formulação e no ajuste de políticas públicas.

No que diz respeito à integração com plataformas de Business Intelligence (BI) e à visualização de dados, o ICQV-MT destaca-se por disponibilizar uma plataforma interativa e dinâmica, favorecendo a transparência, a navegação e o acesso público aos dados. Apenas o IPRS e o IPS oferecem recursos semelhantes. Essa funcionalidade amplia a aplicabilidade do índice como ferramenta de apoio à gestão pública baseada em evidências. Essa abordagem dialoga com os achados de Leão et al. (2023), que ressaltam o papel estratégico do Power BI na consolidação e análise de indicadores-chave de desempenho (KPIs), destacando sua eficácia na visualização de dados, aumento da confiabilidade das informações e suporte à tomada de decisões em tempo real.

O objetivo principal do ICQV-MT, em sua versão atual, é promover o acompanhamento contínuo das

condições de vida da população mato-grossense, articulando-se de forma estratégica à gestão pública municipal e estadual, especialmente no âmbito do Zoneamento Socioeconômico Ecológico (ZSEE-MT). Em contraste, o ICQV desenvolvido em 2008 apresentava limitações metodológicas, baixa capacidade de atualização e um escopo mais restrito, demonstrando menor aderência às demandas contemporâneas da política pública. A versão atual do índice, por sua vez, revela elevado potencial para subsidiar a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, ao disponibilizar dados atualizados e alinhados à lógica do planejamento governamental.

Esse reconhecimento do ICQV-MT como uma ferramenta relevante para fortalecer o papel do Estado como agente do desenvolvimento socioeconômico já começa a se evidenciar institucionalmente. Um exemplo disso está no Relatório das Contas Anuais do Governador do Estado de Mato Grosso, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT) referentes ao exercício de 2023, que recomenda:

> **IX)** analise suas dimensões setoriais, refletindo sobre os problemas sociais das territorialidades e implemente políticas públicas corretivas, a fim de aprimorar a atuação governamental para o exercício do papel do estado de condutor socioeconômico, com vistas a garantir a equidade entre as regiões para a melhoria da qualidade de vida da população, utilizando como um dos parâmetros o indicador denominado Índice de Condição e Qualidade de Vida de Mato Grosso – ICQV-MT, criado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG/MT;
>
> **X)** crie ações corretivas de impacto que estimulem o desenvolvimento econômico das cidades, melhore seus resultados sociais, de modo que nenhuma categoria social de avaliação (educação, saúde, segurança) tenha baixo desempenho.
>
> (MATO GROSSO, 2024b, p. 115)

5. CONCLUSÃO

O ICQV-MT revela-se uma ferramenta valiosa no apoio à formulação e avaliação de políticas públicas em Mato Grosso, ao oferecer uma leitura abrangente, analítica e territorializada da realidade socioeconômica dos municípios. Embora sua metodologia de síntese exige cautela na interpretação dos dados, da mesma maneira que os demais índices aos quais foi comparado neste artigo, os seus resultados evidenciam desigualdades relevantes, entre os municípios e suas regiões, expondo demandas que merecem atenção específica dos formuladores de políticas.

A possibilidade de leitura em diferentes níveis — sintético, intermediário e desagregado, principalmente pelo uso do recurso de uma plataforma interativa, BI, amplia seu potencial de uso por gestores públicos, sobretudo no âmbito municipal.

Em suma, o ICQV-MT cumpre seu papel ao fomentar a reflexão crítica sobre os limites das políticas públicas atuais e ao fortalecer a cultura do uso de dados e evidências na gestão pública. Espera-se que este estudo contribua para ampliar a compreensão da importância dos indicadores socioeconômicos como instrumentos estratégicos na construção do planejamento público em busca de um desenvolvimento mais equitativo entre os municípios e as regiões do estado e o alcance de melhores condições de vida para a população mato-grossense.

6. Referências

1. BELARMINO, Obedias Miranda; VIEIRA, Rosele Marques. *O desenvolvimento nos territórios de fronteira: análise dos indicadores socioeconômicos da região de planejamento Sul Fronteira/MS*. Revista Desenvolvimento Socioeconômico em Debate, Criciúma, v. 7, n. 1, p. 89–103, ago. 2021. Disponível em: https://www.periodicos.unesc.net/ojs/index.php/RDSD/article/view/6089. Acesso em: 12 abr. 2025.
2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 abr. 2025.

3. CAPELLA, Ana Cláudia. *Formulação de políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2008. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 09 abr. 2025.

4. FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM. Disponível em: https://www.firjan.com.br/ifdm/ . Acesso em: 17 abr. 2025.

5. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS. Disponível em: https://imrs.fjp.mg.gov.br/. Acesso em: 07 abr. 2025.

6. FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS. Disponível em: http://www.iprs.seade.gov.br/. Acesso em: 07 abr. 2025.

7. IPS BRASIL. Índice de Progresso Social Brasil – IPS Brasil. Disponível em: https://ipsbrasil.org.br/ . Acesso em: 17 abr. 2025.

8. JUSTEN, A. F.; FROTA, M. B. Planejamento e políticas públicas: apontamentos sobre as limitações em países em desenvolvimento. In: ROTTA, E.; LOPES, H. C.; ROSSINI, N. (org.). *O modelo de desenvolvimento brasileiro das primeiras décadas do século XXI: aportes para o debate* [recurso eletrônico]. Chapecó: Editora UFFS, 2018. p. 118–140. ISBN 978-85-64905-82-5. DOI: https://doi.org/10.7476/9788564905832.0005. Disponível em: https://books.scielo.org/id/r6vrx/pdf/rotta-9788564905832-06.pdf. Acesso em: 03 abr. 2025.

9. GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.* 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

10. GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 7, n. 1, p. 73–89, maio 2005. Disponível em: https://doi.org/10.22296/2317-1529.2005v7n1p73. Acesso em: 11 abr. 2025.

11. LEÃO, Airton Pereira da Silva et al. *Power BI para tomada de decisões estratégicas: análise de indicadores-chave de desempenho (KPIs)*. Revista Foco, Curitiba, v. 16, n. 7, p. 1–28, 2023. DOI: 10.54751/revistafoco.v16n7-084. Acesso em: 10 abr. 2025.

12. MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. *Revisão do ZSEE-MT: Zoneamento Socioeconômicoecológico de Mato Grosso – Caderno 3: Social*. Cuiabá: SEPLAG, 2018. Disponível em: https://www.seplag.mt.gov.br/images/files/00seplan-6304-62d05770f0600.pdf. Acesso em: 04 abr. 2025.

13. MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. *Caderno metodológico do Índice de Condição e Qualidade de Vida de Mato Grosso – ICQV-MT*. Cuiabá: SEPLAG, 2022. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1719L6QvjlcvdxZkGBZXE4tbDS4WWB8oz/view. Acesso em: 10 abr. 2025.

14. MATO GROSSO. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG. *Caderno de resultados do Índice de Condição e Qualidade de Vida de Mato Grosso – ICQV-MT*. Cuiabá: SEPLAG, 2024a. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1gf9MxwseauMxJEuPpr55xerbfz4WUfmT/view. Acesso em: 16 abr. 2025.

15. MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. *Voto do Conselheiro Relator – Contas Anuais do Governo do Estado de Mato Grosso: exercício de 2023*. Relator: Waldir Júlio Teis. Cuiabá: TCE-MT, 2024b. Não disponível online. Documento institucional.

16. MAZETO, Rafael Albertoni; SANTOS, Harlon Romariz Rabelo. A importância dos indicadores socieconômicos nas polítcas públicas: o índice de condição e qualidade de vida de Mato Grosso (icqv-mt) – da construção ao alcance de evidências prévias. In: OLIVEIRA, Adilson Vagner de *et al* (org.). Políticas Públicas Regionais: o município. 3. ed. Cuiabá: Crv, 2024. Cap. 3. p. 42-122.

17. PARAHOS, Rhanulfo et al. *Construindo indicadores sociais: uma revisão da bibliografia especializada*. Revista Perspectivas, São Paulo, v. 44, p. 147–173, 2013. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/7406/5223. Acesso em: 04 abr. 2024. R Core Team. (2024). *R: A language and environment for statistical computing*. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. Disponível em: https://www.R-project.org/

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Inovação na Gestão Orçamentária: Ferramenta para Monitoramento e Tomada de Decisão Estratégica

- **Bernardo Chaves da Silva**
  SEPLAG/PE, Brasil
  E-mail: bernardogovpe@gmail.com
- **Marcelo Araújo Dantas**
  SEPLAG/PE, Brasil
  E-mail: marcelodantas.seplag@gmail.com
- **Newton Rocha Cerezini**
  SEPLAG/PE, Brasil
  E-mail: newton.seplag@gmail.com
- **Sandeson George da Silva**
  ATI/PE, Brasil
  E-mail: sandeson.silva@ati.pe.gov.br

Resumo

A pandemia de covid-19 colocou em xeque a ação do Estado em diversas dimensões, e as possibilidades do orçamento como principal instrumento de financiamento da ação pública para enfrentamento da crise adquiriram ainda mais importância. Além dos efeitos de curto e médio prazo da pandemia, é importante considerar as tendências de natureza estrutural que vão continuar a exercer pressão sobre as finanças públicas no longo prazo.

O envelhecimento da população requer um aumento das despesas relacionadas, notadamente, com a saúde pública e a seguridade social, além de reduzir o crescimento potencial da economia e das receitas tributárias.

A necessidade de preparar as sociedades para a transformação digital em curso continuará a requerer a atuação do Estado na provisão de serviços básicos, como a educação, a qualificação da mão de obra e a proteção social para os grupos mais vulneráveis, o que terá repercussões de longo prazo sobre as finanças públicas. As mudanças climáticas e os riscos associados a elas no que diz respeito à proteção de ativos e à necessidade de apoio às populações mais vulneráveis, de modo que possam enfrentar os desafios de transição associados à descarbonização das economias, são exemplos adicionais de como as finanças públicas podem ser afetadas nas próximas décadas.

As regras fiscais têm evoluído gradualmente, passando a dar destaque à contenção do crescimento dos gastos, de modo a preservar a capacidade contracíclica da política fiscal, que tende a ser constrangida no caso de regras que enfoquem limites quantitativos ao déficit orçamentário e à dívida pública sem levar em conta os efeitos de curto prazo do ciclo econômico nas contas públicas.

A governança orçamentária aparece como um pilar fundamental para a eficiência da administração pública, abrangendo desde a fixação das despesas na Lei Orçamentária Anual (LOA) até a execução financeira e contratual. No entanto, a fragmentação das informações e o uso de controles paralelos dificultam a tomada de decisão estratégica e operacional.

Para enfrentar esse desafio, a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SEPLAG) desenvolveu uma ferramenta baseada em Power BI voltada para o apoio às unidades gestoras no acompanhamento da execução orçamentária, programação financeira, pactuação orçamentária e gestão das movimentações de recursos. A solução permite alinhar planejamento orçamentário e financeiro, proporcionando uma visão integrada que abrange planejamento de provisão orçamentária, execução financeira e repasses entre unidades gestoras.

Dessa forma, a ferramenta cobre todo o ciclo da governança orçamentária, desde a fixação de despesas, processos licitatórios e contratuais, até as etapas de empenho, liquidação e pagamento. Além disso, sua estrutura é altamente versátil, oferecendo desde visões estratégicas e macro, utilizadas por secretários e gestores centrais, até análises detalhadas por contrato, subação e ficha financeira, permitindo uma gestão granular e precisa.

Outro diferencial da ferramenta é a descentralização da tomada de decisão. Tradicionalmente, ferramentas dessa complexidade são utilizadas apenas por órgãos centrais, limitando a autonomia das secretarias. Com essa inovação, cada secretaria pode visualizar e gerenciar seus próprios dados, garantindo maior integridade, segurança e eficiência no monitoramento orçamentário. A ferramenta incorpora também mecanismos de ciência de dados, incluindo logs de acompanhamento e perfis de acesso personalizados, permitindo transparência e rastreabilidade das decisões. Essa iniciativa representa um avanço na modernização da gestão pública, promovendo maior controle, transparência e eficiência na alocação de recursos. Ao integrar diferentes níveis de gestão orçamentária e financeira, a ferramenta fortalece a governança, permitindo que os gestores atuem de forma mais estratégica e proativa na execução das políticas públicas.

Palavras-chave: Tendências Estruturais das Finanças Públicas; Orçamento Público; Transformação Digital; Governança Orçamentária; Execução Orçamentária; Execução Financeira; Modernização da Gestão Pública; Descentralização da Decisão.

1. INTRODUÇÃO

Conforme James Giacomoni, de acordo com o modelo de integração entre planejamento e orçamento, o orçamento anual constitui-se em instrumento, de curto prazo, que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas.

De acordo com Aliomar Baleeiro, o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

O ciclo orçamentário é um processo contínuo e dinâmico onde o gestor irá percorrer as etapas de planejamento, elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação do processo orçamentário.

No Brasil as etapas são divididas da seguinte forma:

- Planejamento e elaboração da Proposta Orçamentária;
- Discussão, estudo e aprovação da Lei;
- Execução Orçamentária e Financeira;
- Avaliação e Controle.

É importante termos em mente estas fases podem rodar mais de uma vez ao longo de um exercício. Portanto, pode existir a necessidade de uma alteração na Lei Orçamentária já vigente. Por exemplo, imagine que o chefe do Poder executivo decidiu realizar uma reforma administrativa modificando o quantitativo dos órgãos existentes e consequentemente dos programas e ações executadas por estes órgãos.

Perceba que durante o exercício financeiro, acontecerá o planejamento, elaboração e aprovação da lei orçamentária que será executada no exercício seguinte. E dentro do mesmo exercício será executada, controlada e avaliada a Lei que foi planejada no exercício anterior.

Na fase da execução orçamentária e financeira é o momento em que o planejamento é colocado em prática. O orçamento e o financeiro devem caminhar juntos. Não adianta existir orçamento e não ter receita suficiente para arcar com o que foi orçado. Da mesma forma, o ente pode ter receita, porém não poderá executar se não houver disponibilidade orçamentária.

A fase de execução orçamentária e financeira consiste na arrecadação das receitas e realização das despesas. É a transformação, em realidade, do planejamento elaborado pelos chefes do Executivo e aprovado pelo Legislativo.

Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a LDO, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

No estado de Pernambuco, os instrumentos norteadores da governança orçamentária são o decreto de operacionalização do exercício (Decreto nº 57.991 de 7 de janeiro de 2025) e o decreto de Programação financeira (Decreto nº 57.990 de 7 de janeiro de 2025).

As alterações orçamentárias são regulamentadas pelo decreto de operacionalização como segue:

> *Art. 3º No exercício de 2025, as alterações de dotações orçamentárias serão efetuadas de forma automatizada, através de módulo próprio do sistema e-Fisco e obedecerão ao disposto nos arts. 40 a 46 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, nos arts. 34 a 42 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025, Lei nº 18.661, de 2 de setembro de 2024, e alterações, nos arts. 10 a 13 da Lei Orçamentária Anual de 2025, Lei nº 18.780, de 2024, e, ainda, às*
> *determinações deste Decreto. Art. 4º* As alterações que constituam objetivos novos e incidam em inclusão de órgão, programa e ações na Lei Orçamentária Anual, antes de serem formalizadas em solicitações de crédito adicional, deverão ser submetidas a processo de análise, a fim de, também, serem incluídas no Plano Plurianual, conforme o disposto no art. 17. *Parágrafo único. Para viabilizar a inserção de nova ação no Plano Plurianual, as Unidade Gestoras deverão informar os respectivos produtos, as metas e objetivos estratégicos a que estejamvinculadas. Art. 5º* As alterações orçamentárias poderão ocorrer de forma centralizada pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional ou descentralizada, por meio de solicitação das Unidades Gestoras Coordenadoras – UGCs.

Já as movimentações financeiras são regidas pelo decreto de programação financeira conforme legislação abaixo:

> *Art. 1º A Programação Financeira do Estado de Pernambuco, para o exercício de 2025, será executada de acordo com o disposto nos Anexos de 1 a 6, discriminados da seguinte forma:*
> *I – Anexo 1 – Previsão da Receita com Desdobramento Bimestral;*
> *II – Anexo 2 – GRUPO 1, Pessoal e Encargos Sociais;*
> *III – Anexo 3 – GRUPO 2, Juros e Encargos da Dívida;*
> *IV – Anexo 4 – GRUPO 3, Outras Despesas Correntes;*
> *V – Anexo 5 – GRUPO 6, Amortização da Dívida; e*
> *VI – Anexo 6 – Quadro das Quotas Duodecimais dos Poderes e Órgãos Autônomos.*
> § 1º A Programação Financeira referente ao Anexo 4 – Grupo 3: Outras despesas correntes será efetivada quadrimestralmente de acordo com as disposições dos arts. 7º e 8º do *Decreto nº 44.279, de 3 de abril de 2017, que institui e consolida procedimentos de autorização da despesa pública no âmbito do Poder Executivo Estadual.*
> § 2º O segundo e terceiro quadrimestres da Programação Financeira de que trata o § 1º poderão ser efetivados em conjunto a partir da pactuação dos tetos de controle de despesa previstos no art. 7º do *Decreto nº 44.279, de 2017.*

Com o avanço das ferramentas de Business Intelligence (BI), torna-se cada vez mais essencial compreender os processos que envolvem a manipulação e análise de dados. O Power BI, desenvolvido pela Microsoft, é uma das ferramentas mais utilizadas no mercado devido à sua interface intuitiva e à capacidade de lidar com grandes volumes de dados provenientes de múltiplas fontes. Este projeto trabalhou desde a análise do processo de carga de dados no Power BI, abrangendo desde a conexão com fontes de dados até o carregamento no modelo interno da ferramenta, com foco na etapa de ETL (Extract, Transform, Load).

Dessa forma, com o objetivo claro e bem definido de aprimorar significativamente o processo de monitoramento tanto orçamentário quanto financeiro, foi desenvolvida uma ferramenta estratégica que visa oferecer suporte efetivo e contínuo aos gestores das diversas Unidades Orçamentárias. Essa solução tecnológica foi pensada para auxiliar de maneira prática e eficiente no processo de planejamento, distribuição e realocação dos créditos orçamentários e dos recursos financeiros, contribuindo diretamente para uma gestão mais racional, transparente e eficaz dos recursos públicos disponíveis.

Além disso, a utilização dessa ferramenta proporciona uma melhora substancial na execução das despesas públicas, possibilitando maior controle, previsibilidade e agilidade na alocação dos recursos necessários para o cumprimento das metas e objetivos governamentais. Como consequência, há uma aceleração considerável na implementação e na entrega das políticas públicas, tornando-as mais eficientes, eficazes e alinhadas com as reais necessidades da população.

Adicionalmente, o sistema oferece condições mais favoráveis para a otimização do processo de tomada de decisão por parte do núcleo estratégico do governo. Isso ocorre por meio da integração inteligente entre a pactuação das iniciativas prioritárias — aquelas consideradas essenciais para o avanço das políticas públicas — e a dinâmica constante da movimentação e do controle tanto orçamentário quanto financeiro. Com essa integração, o governo consegue alinhar melhor seus esforços estratégicos aos recursos disponíveis, promovendo uma gestão pública mais moderna, responsiva e orientada por resultados concretos.

2. OBJETIVOS

O principal objetivo da ferramenta desenvolvida é oferecer suporte abrangente aos gestores públicos, auxiliando-os de forma mais eficiente na otimização do uso do orçamento disponível, bem como na organização e no acompanhamento da respectiva programação financeira. A intenção é garantir que as políticas públicas sejam executadas com maior eficácia, promovendo resultados concretos e benefícios reais para a sociedade.

Para isso, a plataforma disponibiliza dados detalhados sobre o orçamento e as finanças, apresentados por meio de visualizações intuitivas, claras e informativas. Essas representações visuais facilitam significativamente a compreensão dos números, permitindo uma análise mais profunda e criteriosa. Com isso, os gestores podem tomar decisões mais estratégicas, fundamentadas em informações precisas e atualizadas, aumentando a eficiência na alocação de recursos e no alcance das metas definidas.

Assim, durante os ciclos de movimentações orçamentárias, a ferramenta irá ajudar o gestor a encontrar folgas orçamentárias nos contratos do órgão, possibilitando a redistribuição com utilização de dotação própria. Da mesma forma, as programações financeiras poderão ser revistas para melhorar a realocação nas fichas financeiras. Abaixo, as regras do decreto de operacionalização referentes aos ciclos orçamentários:

> *Art. 7º* As solicitações de alterações orçamentárias obedecerão a dois ciclos, sendo um ordinário e um extraordinário, com periodicidade a ser definida por Portaria do Secretário de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional. *§ 1º O ciclo ordinário abrangerá tanto as alterações que impliquem abertura de crédito suplementar, neste caso com a apresentação de fonte de cobertura, como aquelas que não constituem créditos orçamentários, nos termos dos arts. 11 e 12 da Lei Orçamentária Anual de 2025, Lei nº 18.780, de 2024. § 2º O ciclo extraordinário abrangerá as alterações orçamentárias quando da ocorrência de déficit orçamentário que possa comprometer o cumprimento dos objetivos e metas do Governo que constituam crédito suplementar para qual o órgão interessado não apresente indicação de fonte de financiamento para a sua cobertura. § 3º Fica vedado, durante a execução do exercício 2025, o envio de ciclos ordinários propondo anulação de dotações orçamentárias de pessoal e encargos sociais para suplementar despesas com outra finalidade, devendo estas ser enquadradas como ciclo extraordinário. § 4º Os processos de análise de ciclos extraordinários descentralizados serão instruídos junto à CPF por meio de parecer elaborado pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional com os seguintes elementos, quando aplicáveis: I – identificação da prioridade programática ou obrigatoriedade legal da realização da despesa objeto da solicitação; II – análise dos cronogramas físico-financeiros dos contratos e/ou termos de referência e/ou processos licitatórios da despesa objeto da solicitação; III – verificação de limites presentes em normativos vigentes que tratem sobre a racionalização*

e o controle de despesas públicas no âmbito do Estado de Pernambuco; IV – apuração do histórico de execução da despesa objeto da solicitação; V – verificação de saldos não liquidados disponíveis nas UGCs, como alternativa para financiamento da despesa objeto da solicitação; VI – análise da disponibilidade financeira por fonte de recurso; VII – verificação de limites de despesa adicionais estabelecidos pela Câmara de Programação Financeira; VIII – projeção dos principais gastos relacionados ao objeto da solicitação; e IX – análise das alterações orçamentárias já realizadas durante o ano. § 5º As Unidades Gestoras deverão instruir adequadamente os processos dos ciclos ordinários e extraordinários centralizados com todas as informações e documentos necessários à análise pela SEPLAG, que poderá a qualquer tempo solicitar informações adicionais que julgue necessárias. § 6º As solicitações de alterações enviadas fora dos prazos estabelecidos na Portaria do Secretário de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de que trata o caput poderão ser devolvidas ou ter sua análise suspensa até o próximo ciclo, a critério da SEPLAG.

Como objetivos secundários, é possível destacar uma ampla gama de funcionalidades que agregam valor significativo à análise e apresentação de dados. Em primeiro lugar, destaca-se a capacidade de simplificar informações complexas. Muitas vezes, conjuntos de dados apresentam uma estrutura intricada, com grande volume de informações, variáveis inter-relacionadas e diversos níveis de granularidade. Transformar esses dados em representações visuais intuitivas e acessíveis permite uma melhor assimilação das informações por diferentes públicos, inclusive aqueles que não possuem familiaridade com análises técnicas ou estatísticas avançadas.

Outro objetivo relevante é a comunicação clara e eficiente de insights. Através da visualização de dados, é possível apresentar descobertas, padrões e conclusões de maneira visualmente atraente, objetiva e compreensível, facilitando o entendimento por parte de tomadores de decisão, equipes técnicas e stakeholders em geral. Isso reduz a necessidade de interpretações extensas e ajuda a transmitir a mensagem de forma mais direta.

Além disso, a identificação de padrões e tendências é uma funcionalidade extremamente valiosa. Dados visualizados de maneira adequada podem revelar comportamentos repetitivos, correlações entre variáveis, anomalias e outras relações que, de outra forma, passariam despercebidas em meio à complexidade dos números. Essa capacidade de análise visual auxilia tanto na compreensão de eventos passados quanto na antecipação de possíveis ocorrências futuras, possibilitando, por exemplo, a projeção de cenários e a adoção de estratégias mais eficazes.

Tomar decisões informadas com base em dados confiáveis e visualmente interpretáveis é outro benefício fundamental. Quando os dados são organizados e apresentados de maneira clara, torna-se mais fácil detectar pontos críticos, identificar oportunidades de melhoria e embasar decisões com maior segurança e rapidez. Isso contribui diretamente para a eficácia operacional e estratégica de organizações e equipes.

A exploração de dados em tempo real também se destaca como um objetivo importante. Por meio de sistemas atualizados constantemente, é possível acompanhar a evolução dos dados à medida que eles são gerados, oferecendo uma visão dinâmica e atualizada da situação. Essa abordagem possibilita reações rápidas, ajustes de rota imediatos e a descoberta contínua de novos insights que poderiam não ser percebidos com uma análise estática.

Por fim, a criação de painéis interativos oferece aos usuários uma experiência personalizada e participativa. Esses painéis permitem a filtragem dos dados com base em diferentes critérios, a seleção de variáveis de interesse, a navegação por diferentes níveis de detalhamento e a interação com os gráficos e relatórios. Com isso, cada usuário pode explorar os dados de acordo com suas necessidades específicas, tornando o processo de análise mais eficiente, envolvente e adaptável a diferentes contextos e perfis de utilização.

3. METODOLOGIA

Para execução do projeto, a solução proposta, após análises internas da equipe de tecnologia, foi por utilizar o Power BI. O Power BI é uma coleção de serviços de software, aplicativos e conectores que trabalham juntos para transformar suas fontes de dados não relacionadas em informações coerentes, visualmente envolventes e interativas.

O Power BI permite se conectar a dados de várias fontes diferentes. No caso do projeto, as fontes de dados utilizadas foram fontes do sistema E-fisco.

Foram utilizadas fontes dos módulos orçamentário e financeiro.

Uma vez escolhido os bancos de dados, foi necessário o processo de mineração dos dados. A primeira etapa foi a limpeza dos dados, eliminando os bancos que não serviriam para o projeto. Após a limpeza foi realizada a integração dos dados, o qual foram escolhidas as fontes de dados produzindo um único repositório. Em seguida foram selecionados os atributos que interessariam aos gestores das Secretarias e ao Núcleo de Governo. Uma vez escolhidos, os dados foram transformados num formato apropriado para aplicação. E assim as técnicas de mineração foram utilizadas com a finalidade de extrair os padrões de interesse.

Detalhando mais a metodologia, foi utilizado no projeto o modelo CRISP-DM (CRoss Industry Standard Process for Data Mining) dividido nas seguintes fases:

1 — Entendimento do Negócio

O entendimento do negócio (Business Understanding) focou na compreensão do negócio com o objetivo de obter conhecimento sobre seus propósitos e requisitos. No início do processo de KDD (Knowledge Discovery in Databases), diversas considerações técnicas foram verificadas. Primeiramente, houve a identificação das pessoas e áreas envolvidas no processo, incluindo especialistas do domínio da aplicação, a equipe de tecnologia da informação e os grupos de decisão da Secretaria e do Governo, que passaram por um treinamento específico. Em seguida, foi elaborada uma lista de necessidades e expectativas dos gestores envolvidos quanto ao propósito do KDD, sendo necessário identificar critérios para mensurar o sucesso do processo. Também foi feito um levantamento do hardware e software existentes, considerando que o CRISP-DM recomenda que o processo de KDD ocorra em uma plataforma com arquitetura expansível, capaz de suportar grandes volumes de dados, com boa capacidade de processamento e acesso a bases de dados heterogêneas. Outro passo foi o inventário das bases de dados disponíveis, incluindo tanto bases internas quanto externas, sendo estas últimas relacionadas ao domínio da aplicação e úteis para o enriquecimento dos dados.

2 — Compreensão dos Dados

Essa fase se iniciou com uma coleta inicial de dados e com a realização de procedimentos e atividades voltados para a familiarização com esses dados, com o objetivo de identificar possíveis problemas de qualidade ou detectar subconjuntos interessantes que permitam a formulação de hipóteses. Foi executada em conjunto com a fase anterior e exigiu um estudo minucioso das informações disponíveis. Essa etapa envolveu atividades como a compreensão do significado e da relevância dos atributos ou dados disponíveis, sendo crucial para a definição dos objetivos do processo de KDD. Os metadados referentes às bases de dados e seus atributos foram devidamente documentados. Além disso, foi necessário avaliar a qualidade dos dados disponíveis, identificando o propósito para o qual foram coletados e caracterizando o nível de ruído presente. Bases de dados com problemas de qualidade demandaram o uso de ferramentas apropriadas para o processo de limpeza.

3 — Preparação dos dados

A Preparação dos Dados compreendeu as ações de pré-processamento dos dados para a fase de modelagem propriamente dita. Entre essas ações, destacou-se a seleção dos dados que foram efetivamente analisados — o que pode incluir a integração de dados coletados de diferentes fontes, enriquecendo o conjunto a ser analisado —, a limpeza dos dados, com a remoção de inconsistências, o tratamento ou eliminação de dados ausentes e a adequação do formato dos dados, além da construção de novos atributos a partir de atributos já existentes.

4 — Modelagem dos Dados

Esta fase consistiu na escolha e na aplicação da(s) técnica(s) de modelagem (algoritmo(s) de mineração) sobre os dados que foram analisados. Correspondeu à etapa de Mineração de Dados do Processo de KDD. Envolveu testes iniciais voltados à calibração de parâmetros do(s) algoritmo(s). Diversas técnicas de modelagem dos dados foram experimentadas e, em cada uma delas, diversos valores de parâmetros foram testados. Essa atividade retornou à atividade de preparação dos dados, visto que algumas técnicas de modelagem apresentaram demandas diferentes quanto ao formato do conjunto de dados utilizado. Algumas técnicas possuiam requerimentos específicos

na forma dos dados. Consequentemente, a volta para a etapa de preparação de dados foi necessária.

5 – Avaliação do processo.

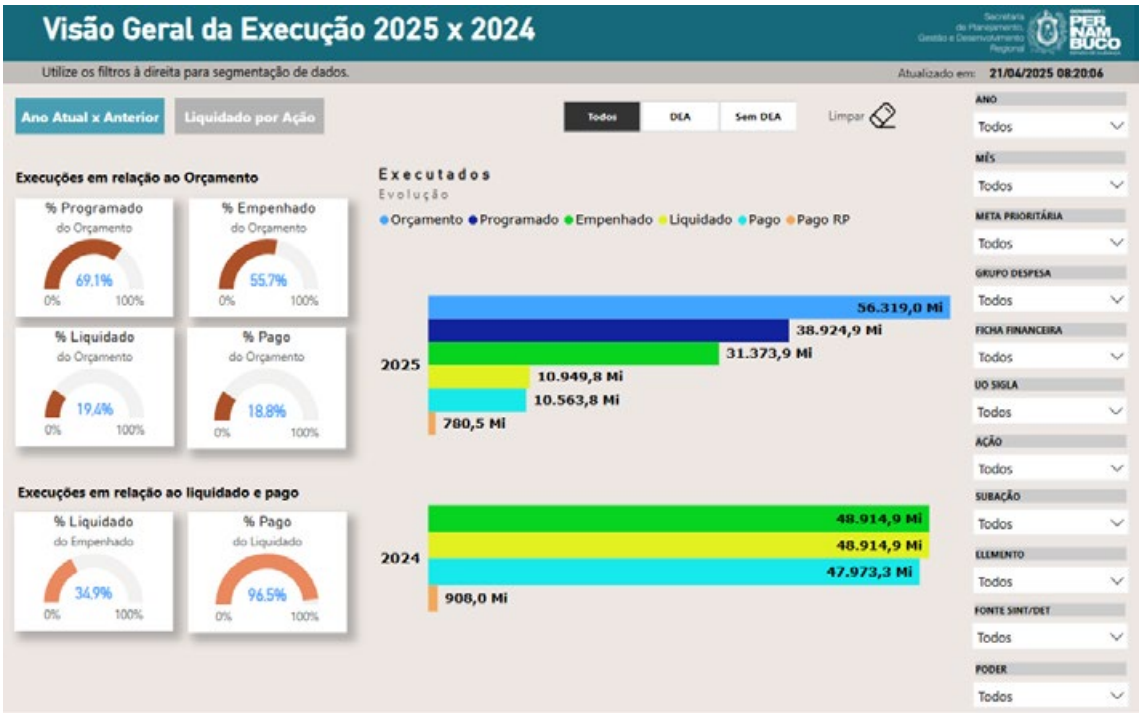
Neste momento, o objetivo foi garantir que o modelo gerado atendia às expectativas da organização. Os resultados do processo de descoberta do conhecimento foram mostrados de diversas formas. Estas formas devem possibilitaram uma análise criteriosa para identificar a necessidade de retornar a qualquer um dos estágios anteriores do processo de mineração. Verificou que o modelo construído possuía qualidade, sob uma perspectiva da análise de dados. O resultado da fase anterior foi um conjunto de um ou mais modelos de conhecimento. A fase de Avaliação compreendeu a verificação da qualidade desses modelos gerados diante das expectativas formuladas na fase inicial do processo. A partir dessa avaliação, a equipe de desenvolvimento pode propor revisões nas fases anteriores e redefinir os passos seguintes a serem realizados. Assim, antes de prosseguir, foi importante avaliar mais detalhadamente o modelo, e rever as etapas executadas para construir o modelo, para se certificar de que ele conseguiria alcançar os objetivos de negócio. Foi determinado se houve algum importante objetivo do negócio que não foi suficientemente alcançado.

6 – Entrega

A Entrega consiste na definição das fases de implantação do projeto de Mineração de Dados. A criação do modelo não foi o fim do projeto. Mesmo a finalidade do modelo sendo apenas para aumentar o conhecimento dos dados, o conhecimento ganho foi organizado e apresentado em uma maneira que os gestores puderam usar. A fase em questão consistiu do planejamento e do acompanhamento das ações que foram realizadas com o(s) modelo(s) de conhecimento gerado(s) pelas fases anteriores. Essa fase envolveu também a elaboração de um relatório final do processo, que apresentou os resultados obtidos e possíveis alternativas de ação de descoberta de conhecimento na organização na qual o processo está sendo aplicado.

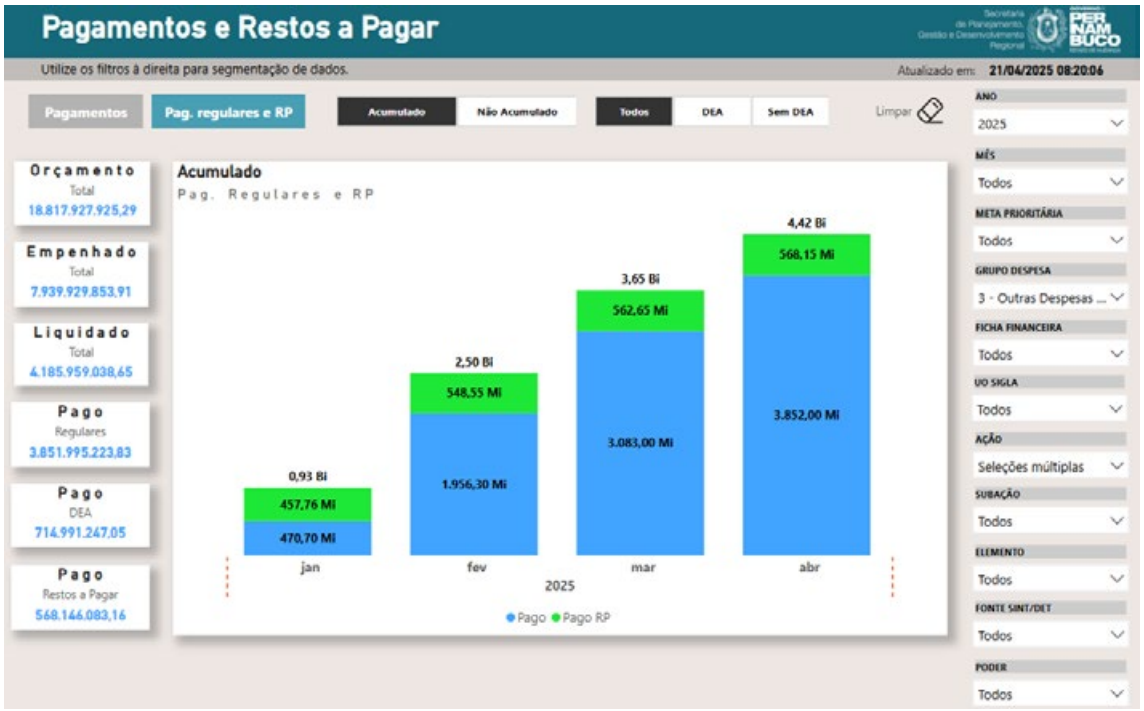
Após o processo de mineração de dados do projeto, as bases foram carregadas no modelo interno do Power BI, onde foram criadas medidas com DAX, definidos relacionamentos entre tabelas e configuradas visualizações.

Essa primeira visualização. O gestor pode avaliar uma visão geral do órgão comparando com o ano anterior. Pode utilizar os filtros de ações, subações, grupos de despesa entre outros. Os contadores permitem um indicador do percentual do orçamento executado, assim como o percentual do empenho liquidado. A SEPLAG como órgão central tem a visualização geral de todo o Estado e cada Órgão enxerga os dados da respectiva Secretaria.

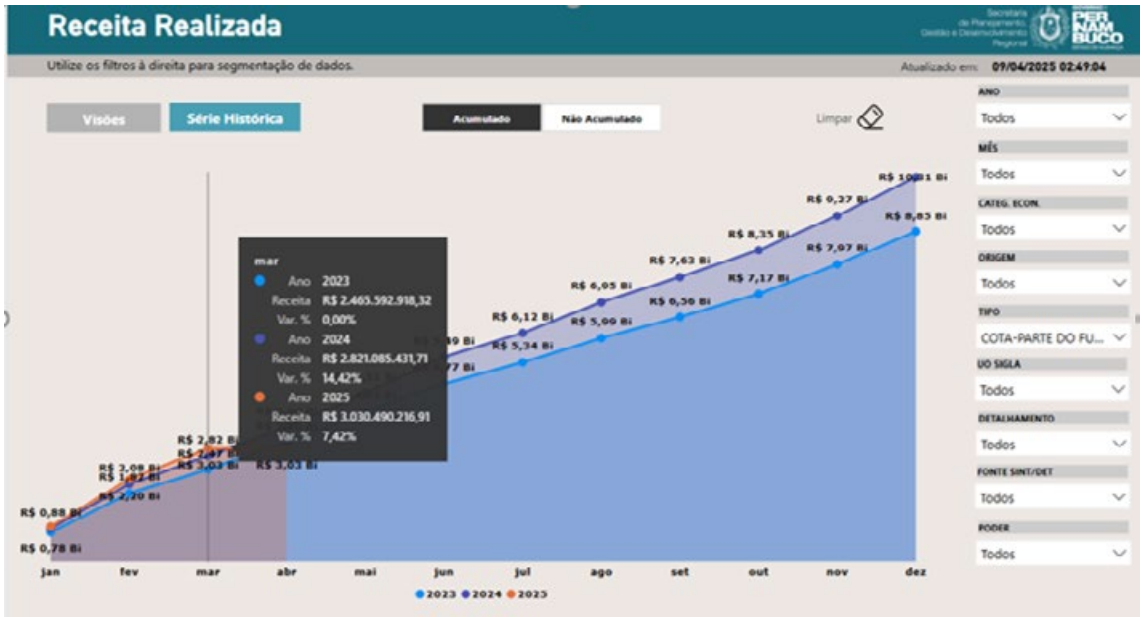


A visualização seguinte permite uma analise comparativa do histórico de liquidação de maneira analítica e sintética. Desta forma, o gestor pode analisar o crescimento da despesa de custeio ou o aumento das despesas de pessoal posterior ao processo de negociação salarial.

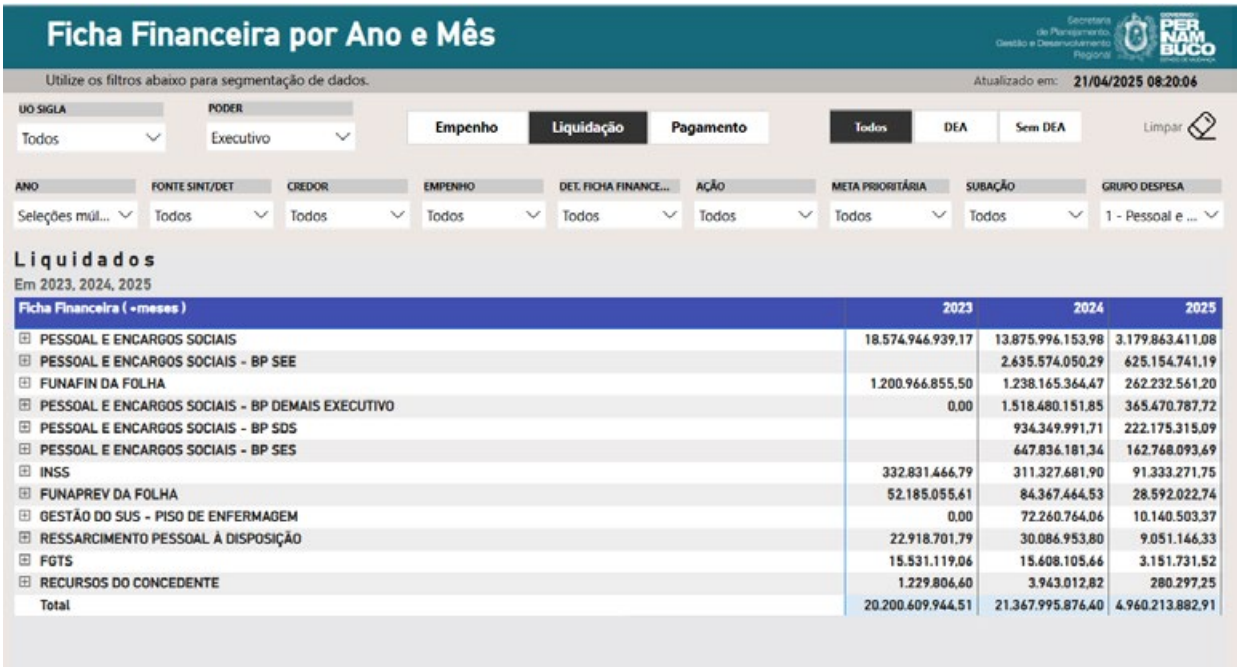
Na visualização abaixo, o gestor tem acesso ao comportamento dos pagamentos do exercício e do pagamento dos restos a pagar. Essa analise permite um olhar para o fluxo financeiro e capacidade de pagamento.



Já a visualização da Receita permite analisar a evolução da arrecadação e consequentemente a capacidade de execução das despesas com as fontes arrecadadas. No exemplo abaixo, foi utilizado o filtro da receita da cota-parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE. Assim podemos observar que considerando primeiro trimestre, a receita apresenta um crescimento de 7,42% em relação ao mesmo período do ano anterior.



Nessa tela o gestor tem acesso a comparação das liquidações das fichas financeiras ao longo dos exercícios. No exemplo abaixo, os anos de 2023 e 2024 estão com a liquidações com anos encerrados, já 2025 apresenta a liquidação até o momento.



Ficha Financeira por Ano e Mês

Utilize os filtros abaixo para segmentação de dados.

Atualizado em: 21/04/2025 08:20:06

UO SIGLA: Todos | PODER: Executivo | Empenho | Liquidação | Pagamento | Todos | DEA | Sem DEA | Limpar

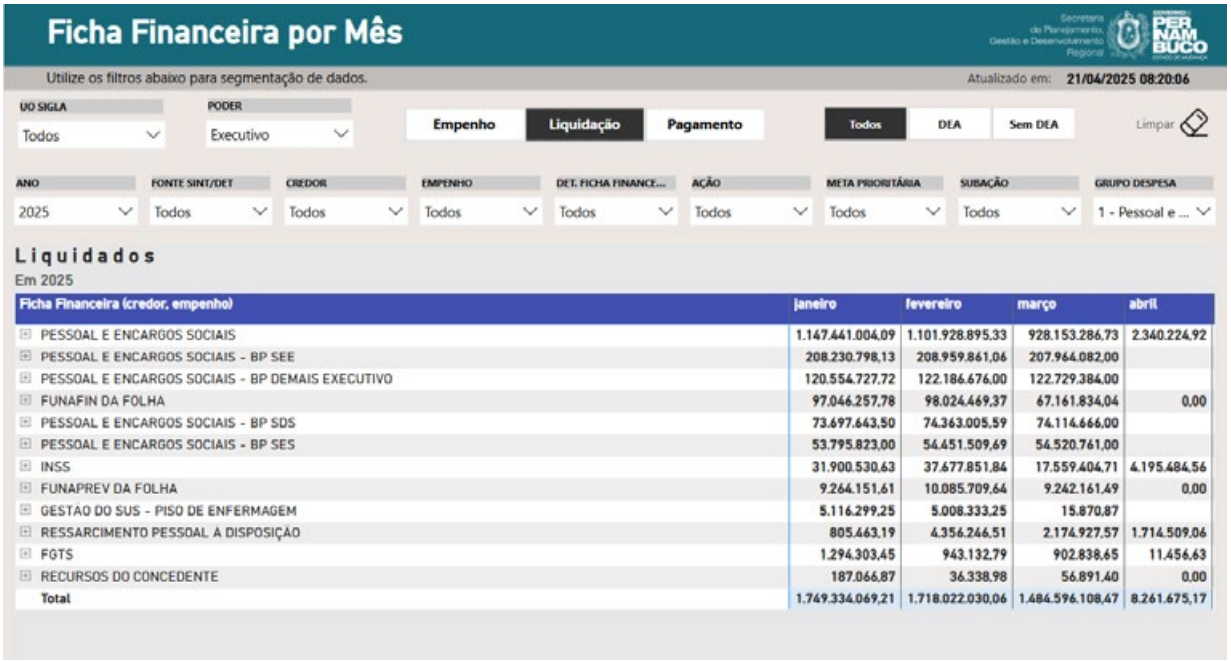
ANO: Seleções múl... | FONTE SINT/DET: Todos | CREDOR: Todos | EMPENHO: Todos | DET. FICHA FINANCE...: Todos | AÇÃO: Todos | META PRIORITÁRIA: Todos | SUBAÇÃO: Todos | GRUPO DESPESA: 1 - Pessoal e ...

Liquidados

Em 2023, 2024, 2025

Ficha Financeira (+meses)	2023	2024	2025
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	18.574.946.939,17	13.875.996.153,98	3.179.863.411,08
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - BP SEE		2.635.574.050,29	625.154.741,19
FUNAFIN DA FOLHA	1.200.966.855,50	1.238.165.364,47	262.232.561,20
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - BP DEMAIS EXECUTIVO	0,00	1.518.480.151,85	365.470.787,72
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - BP SDS		934.349.991,71	222.175.315,09
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - BP SES		647.836.181,34	162.768.093,69
INSS	332.831.466,79	311.327.681,90	91.333.271,75
FUNAPREV DA FOLHA	52.185.055,61	84.367.464,53	28.592.022,74
GESTÃO DO SUS - PISO DE ENFERMAGEM	0,00	72.260.764,06	10.140.503,37
RESSARCIMENTO PESSOAL À DISPOSIÇÃO	22.918.701,79	30.086.953,80	9.051.146,33
FGTS	15.531.119,06	15.608.105,66	3.151.731,52
RECURSOS DO CONCEDENTE	1.229.806,60	3.943.012,82	280.297,25
Total	20.200.609.944,51	21.367.995.876,40	4.960.213.882,91

Agora a visualização permitirá uma análise da ficha mensal no ano corrente. No filtro abaixo observamos a despesa de pessoal que foi analisada por ano na tela acima. O gestor poderá realizar diversos outros filtros: despesas correntes, ações e subações específicas, composição das fontes de recursos para o financiamento de cada estrutura programática.



Ficha Financeira por Mês

Utilize os filtros abaixo para segmentação de dados.

Atualizado em: 21/04/2025 08:20:06

UO SIGLA: Todos | PODER: Executivo | Empenho | Liquidação | Pagamento | Todos | DEA | Sem DEA | Limpar

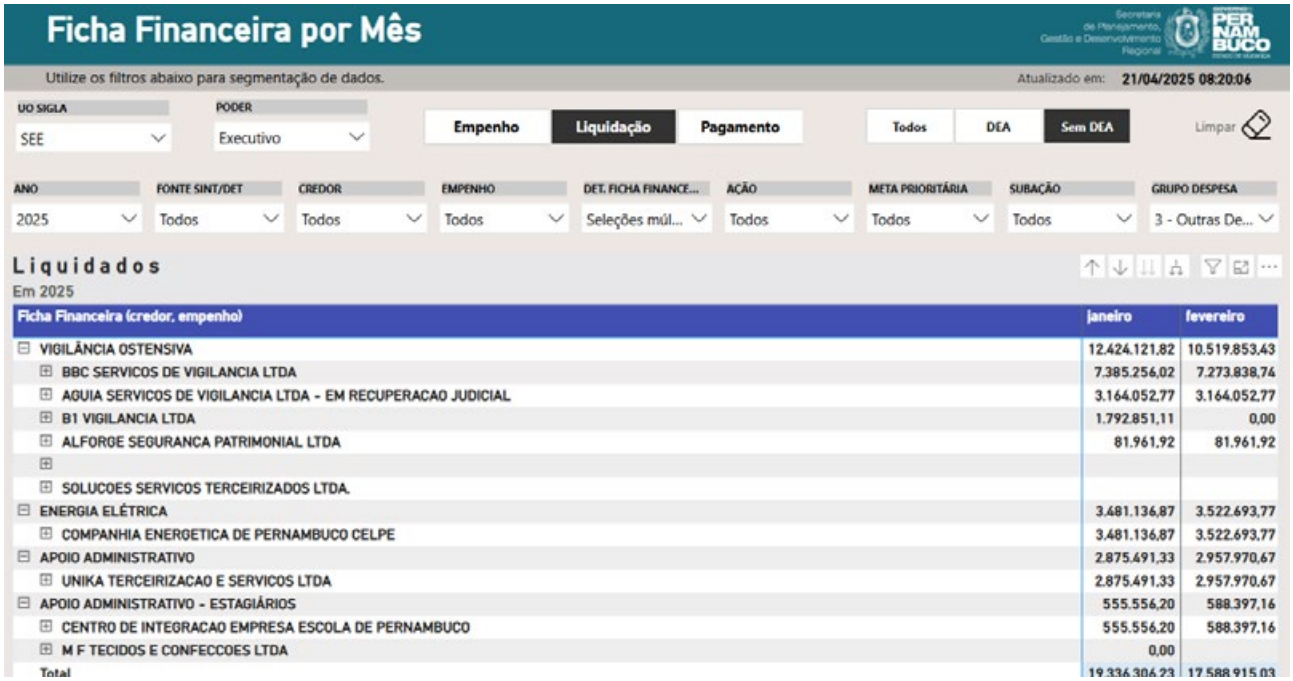
ANO: 2025 | FONTE SINT/DET: Todos | CREDOR: Todos | EMPENHO: Todos | DET. FICHA FINANCE...: Todos | AÇÃO: Todos | META PRIORITÁRIA: Todos | SUBAÇÃO: Todos | GRUPO DESPESA: 1 - Pessoal e ...

Liquidados

Em 2025

Ficha Financeira (credor, empenho)	janeiro	fevereiro	março	abril
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	1.147.441.004,09	1.101.928.895,33	928.153.286,73	2.340.224,92
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - BP SEE	208.230.798,13	208.959.861,06	207.964.082,00	
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - BP DEMAIS EXECUTIVO	120.554.727,72	122.186.676,00	122.729.384,00	
FUNAFIN DA FOLHA	97.046.257,78	98.024.469,37	67.161.834,04	0,00
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - BP SDS	73.697.643,50	74.363.005,59	74.114.666,00	
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - BP SES	53.795.823,00	54.451.509,69	54.520.761,00	
INSS	31.900.530,63	37.677.851,84	17.559.404,71	4.195.484,56
FUNAPREV DA FOLHA	9.264.151,61	10.085.709,64	9.242.161,49	0,00
GESTAO DO SUS - PISO DE ENFERMAGEM	5.116.299,25	5.008.333,25	15.870,87	
RESSARCIMENTO PESSOAL À DISPOSIÇÃO	805.463,19	4.356.246,51	2.174.927,57	1.714.509,06
FGTS	1.294.303,45	943.132,79	902.838,65	11.456,63
RECURSOS DO CONCEDENTE	187.066,87	36.338,98	56.891,40	0,00
Total	1.749.334.069,21	1.718.022.030,06	1.484.596.108,47	8.261.675,17

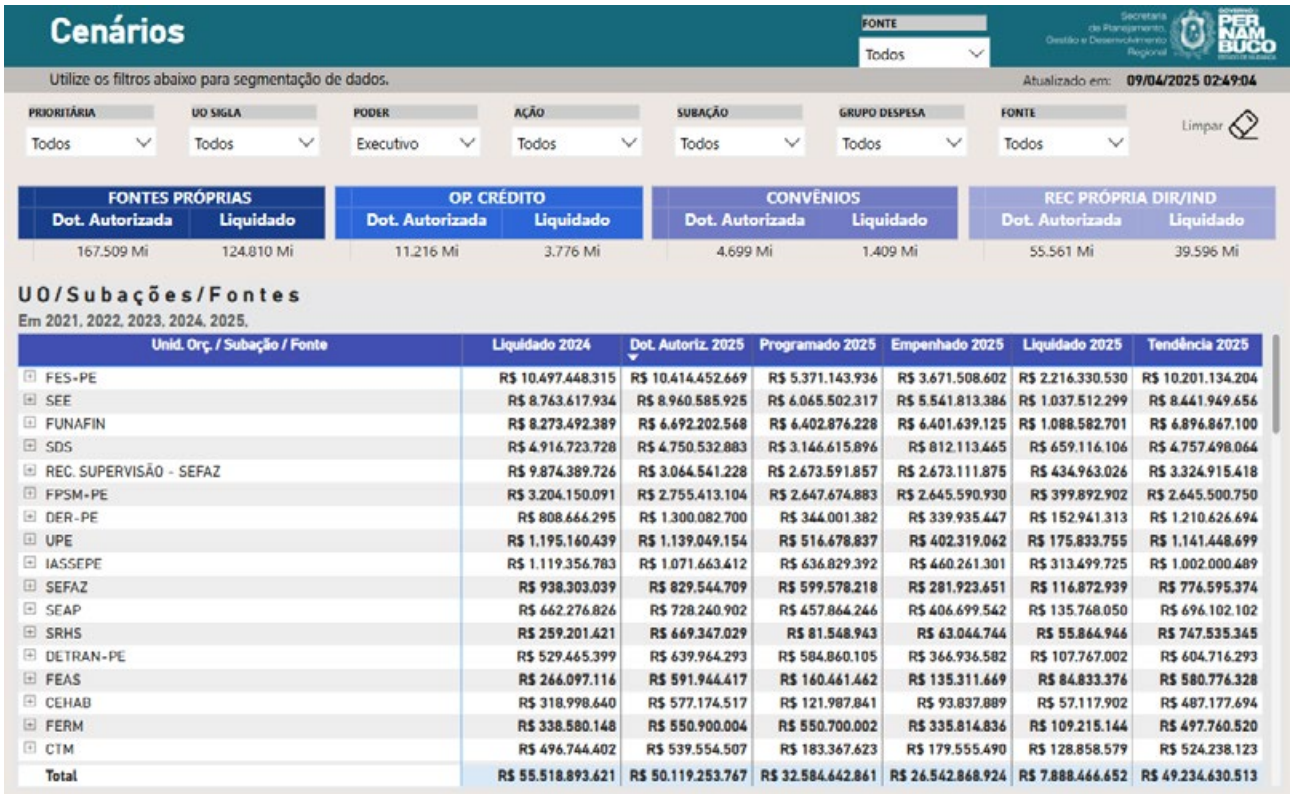
Nessa tela, o gestor terá a visualização das fichas por credor e caso necessário poderá olhar todos os empenhos relacionados aquela ficha. Isso permitirá uma analise de todos os contratos. A Secretaria poderá construir o seu planejamento de maneira descentralizada analisando o histórico das despesas e dos contratos em cada ficha garantindo que as renovações contratuais estejam alinhadas com o cenário fiscal planejado pelo núcleo de governo.



Ficha Financeira (credor, empenho)	janeiro	fevereiro
VIGILÂNCIA OSTENSIVA	12.424.121,82	10.519.853,43
BBC SERVICOS DE VIGILANCIA LTDA	7.385.256,02	7.273.838,74
AGUIA SERVICOS DE VIGILANCIA LTDA - EM RECUPERACAO JUDICIAL	3.164.052,77	3.164.052,77
B1 VIGILANCIA LTDA	1.792.851,11	0,00
ALFORGE SEGURANCA PATRIMONIAL LTDA	81.961,92	81.961,92
SOLUCOES SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA.		
ENERGIA ELÉTRICA	3.481.136,87	3.522.693,77
COMPANHIA ENERGETICA DE PERNAMBUCO CELPE	3.481.136,87	3.522.693,77
APOIO ADMINISTRATIVO	2.875.491,33	2.957.970,67
UNIKA TERCEIRIZACAO E SERVICOS LTDA	2.875.491,33	2.957.970,67
APOIO ADMINISTRATIVO - ESTAGIÁRIOS	555.556,20	588.397,16
CENTRO DE INTEGRACAO EMPRESA ESCOLA DE PERNAMBUCO	555.556,20	588.397,16
M F TECIDOS E CONFECCOES LTDA	0,00	
Total	19.336.306,23	17.588.915,03

A visão do cenário fiscal é a tela mais estratégica da ferramenta. Nessa tela o núcleo de governo conseguirá analisar a tendência de execução e cada Unidade Orçamentária e comparar com o orçamento atual disponível. A tela apresenta a distribuição do orçamento por categorias gerenciais de receita (Fontes Próprias do Estado, Operações de crédito, Convênios e Receitas dos Próprios Órgãos). Um fator importante nessa visualização é o monitoramento das iniciativas prioritárias, garantindo a viabilidade da execução das prioridades governamentais de acordo com a capacidade de arrecadação das receitas. Permite também controlar o lastro financeiros das operações de crédito e dos convênios.

Desta forma, as fontes de receitas vinculadas poderão ser utilizadas de maneira a otimizar o fluxo financeiro permitindo a adequação da destruição das fontes próprias na estrutura programática que não tem lastro de operação de crédito ou convênio.



Cenários

FONTE: Todos

Utilize os filtros abaixo para segmentação de dados.

Atualizado em: 09/04/2025 02:49:04

PRIORITÁRIA	UO SIGLA	PODER	AÇÃO	SUBAÇÃO	GRUPO DESPESA	FONTE
Todos	Todos	Executivo	Todos	Todos	Todos	Todos

Limpar

FONTES PRÓPRIAS		OP. CRÉDITO		CONVÊNIOS		REC PRÓPRIA DIR/IND	
Dot. Autorizada	Liquidado	Dot. Autorizada	Liquidado	Dot. Autorizada	Liquidado	Dot. Autorizada	Liquidado
167.509 Mi	124.810 Mi	11.216 Mi	3.776 Mi	4.699 Mi	1.409 Mi	55.561 Mi	39.596 Mi

UO/Subações/Fontes

Em 2021, 2022, 2023, 2024, 2025.

Unid. Orç. / Subação / Fonte	Liquidado 2024	Dot. Autoriz. 2025	Programado 2025	Empenhado 2025	Liquidado 2025	Tendência 2025
FES-PE	R$ 10.497.448.315	R$ 10.414.452.669	R$ 5.371.143.936	R$ 3.671.508.602	R$ 2.216.330.530	R$ 10.201.134.204
SEE	R$ 8.763.617.934	R$ 8.960.585.925	R$ 6.065.502.317	R$ 5.541.813.386	R$ 1.037.512.299	R$ 8.441.949.656
FUNAFIN	R$ 8.273.492.389	R$ 6.692.202.568	R$ 6.402.876.228	R$ 6.401.639.125	R$ 1.088.582.701	R$ 6.896.867.100
SDS	R$ 4.916.723.728	R$ 4.750.532.883	R$ 3.146.615.896	R$ 812.113.465	R$ 659.116.106	R$ 4.757.498.064
REC. SUPERVISÃO - SEFAZ	R$ 9.874.389.726	R$ 3.064.541.228	R$ 2.673.591.857	R$ 2.673.111.875	R$ 434.963.026	R$ 3.324.915.418
FPSM-PE	R$ 3.204.150.091	R$ 2.755.413.104	R$ 2.647.674.883	R$ 2.645.590.930	R$ 399.892.902	R$ 2.645.500.750
DER-PE	R$ 808.666.295	R$ 1.300.082.700	R$ 344.001.382	R$ 339.935.447	R$ 152.941.313	R$ 1.210.626.694
UPE	R$ 1.195.160.439	R$ 1.139.049.154	R$ 516.678.837	R$ 402.319.062	R$ 175.833.755	R$ 1.141.448.699
IASSEPE	R$ 1.119.356.783	R$ 1.071.663.412	R$ 636.829.392	R$ 460.261.301	R$ 313.499.725	R$ 1.002.000.489
SEFAZ	R$ 938.303.039	R$ 829.544.709	R$ 599.578.218	R$ 281.923.651	R$ 116.872.939	R$ 776.595.374
SEAP	R$ 662.276.826	R$ 728.240.902	R$ 457.864.246	R$ 406.699.542	R$ 135.768.050	R$ 696.102.102
SRHS	R$ 259.201.421	R$ 669.347.029	R$ 81.548.943	R$ 63.044.744	R$ 55.864.946	R$ 747.535.345
DETRAN-PE	R$ 529.465.399	R$ 639.964.293	R$ 584.860.105	R$ 366.936.582	R$ 107.767.002	R$ 604.716.293
FEAS	R$ 266.097.116	R$ 591.944.417	R$ 160.461.462	R$ 135.311.669	R$ 84.833.376	R$ 580.776.328
CEHAB	R$ 318.998.640	R$ 577.174.517	R$ 121.987.841	R$ 93.837.889	R$ 57.117.902	R$ 487.177.694
FERM	R$ 338.580.148	R$ 550.900.004	R$ 550.700.002	R$ 335.814.836	R$ 109.215.144	R$ 497.760.520
CTM	R$ 496.744.402	R$ 539.554.507	R$ 183.367.623	R$ 179.555.490	R$ 128.858.579	R$ 524.238.123
Total	R$ 55.518.893.621	R$ 50.119.253.767	R$ 32.584.642.861	R$ 26.542.868.924	R$ 7.888.466.652	R$ 49.234.630.513

A ferramenta também oferece, de forma bastante eficiente e prática, a possibilidade de programar e configurar com antecedência a execução de atualizações automáticas dentro do ambiente online, o que facilita a manutenção constante do sistema, evita falhas decorrentes de versões desatualizadas e melhora significativamente a experiência dos usuários.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O constante e acelerado avanço da tecnologia da informação tem provocado transformações profundas e significativas em diversas áreas da sociedade, sendo a gestão pública uma das mais impactadas por essas mudanças. Entre as inovações tecnológicas mais relevantes, destaca-se a adoção crescente de ferramentas de Business Intelligence (BI), que vêm sendo incorporadas por órgãos e instituições públicas com o objetivo de modernizar a administração e torná-la mais eficiente, transparente e orientada por dados concretos.

As ferramentas de Business Intelligence possibilitam a coleta automatizada, a análise detalhada e a visualização interativa de grandes volumes de dados provenientes de múltiplas fontes. Essas funcionalidades oferecem aos gestores públicos uma base sólida de informações relevantes, permitindo gerar insights estratégicos que são fundamentais para embasar decisões com maior precisão, responsabilidade e previsibilidade. A substituição de decisões baseadas em suposições por escolhas fundamentadas em evidências concretas representa uma mudança de paradigma na administração pública contemporânea.

No contexto do setor público, o uso de BI tem demonstrado um papel essencial na busca por maior eficiência administrativa, na promoção de uma gestão mais transparente e na constante melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à população. Ferramentas como dashboards dinâmicos e relatórios analíticos detalhados fornecem aos tomadores de decisão uma visão clara e atualizada sobre indicadores-chave de desempenho. Com isso, torna-se possível acompanhar metas, avaliar políticas públicas em tempo real, detectar gargalos nos processos operacionais e realizar uma alocação de recursos mais inteligente e orientada por prioridades reais.

Um dos maiores e mais notáveis benefícios do Business Intelligence aplicado à administração pública é sua capacidade de integrar e cruzar dados oriundos de diferentes setores e áreas de atuação governamental – como saúde, educação, segurança pública, transporte, habitação e finanças. Essa integração permite uma análise mais abrangente e sistêmica das políticas públicas, favorecendo uma visão global das necessidades da população e das dinâmicas territoriais. Por meio desse cruzamento de dados, gestores conseguem

identificar, por exemplo, quais regiões carecem de maior investimento, onde há maior concentração de vulnerabilidades sociais, ou ainda prever a demanda por determinados serviços com base em tendências demográficas ou econômicas.

Além disso, o uso eficiente do BI contribui para a avaliação contínua do impacto de programas sociais, permitindo ajustes mais rápidos e eficazes na sua execução. Ele também viabiliza a antecipação de problemas futuros, como crises sanitárias, déficit orçamentário ou sobrecarga de serviços públicos, com base em padrões históricos e projeções estatísticas. Dessa forma, o BI não apenas qualifica a tomada de decisão, mas também fortalece a capacidade de planejamento, fiscalização e resposta do setor público às demandas da sociedade.

Em resumo, a incorporação de soluções de Business Intelligence na gestão pública representa um importante passo rumo a uma administração mais moderna, proativa, eficaz e orientada por dados. Trata-se de um recurso tecnológico estratégico que, quando bem utilizado, pode transformar a forma como governos planejam, executam e avaliam suas políticas, sempre com o objetivo de gerar melhores resultados para os cidadãos.

A ferramenta já apresenta resultados muito satisfatórios no controle da execução orçamentária e financeira das Secretarias do Estado. Os Órgãos têm utilizado tanto nos setores estratégicos como com as equipes operacionais. O percentual de execução aumento e a capacidade de movimentação orçamentária se tornou mais dinâmica e célere.

A ferramenta continua em evolução e novas funcionalidades já estão sendo testadas para utilização de todos os gestores usuários.

5. CONCLUSÃO

O crescente volume de dados gerados no âmbito da administração pública, aliado à necessidade de uma gestão mais eficiente e transparente, tem impulsionado o uso de tecnologias voltadas à análise e interpretação dessas informações. Nesse contexto, as ferramentas de Business Intelligence (BI) emergem como instrumentos estratégicos para a modernização da gestão pública, possibilitando a transformação de dados brutos em conhecimento acionável.

Business Intelligence pode ser definido como o conjunto de técnicas, processos e tecnologias que permitem a coleta, organização, análise e apresentação de dados com o objetivo de apoiar a tomada de decisões. No setor público, essas ferramentas vêm sendo progressivamente adotadas para aprimorar o planejamento, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, bem como para otimizar a alocação de recursos e melhorar a prestação de serviços à sociedade.

Entre as principais vantagens do uso de BI na administração pública destacam-se: a integração de dados provenientes de diferentes fontes governamentais; a construção de painéis de controle (dashboards) com indicadores de desempenho; a identificação de padrões e tendências; e a capacidade de realizar análises preditivas. Tais recursos favorecem uma gestão baseada em evidências, promovendo maior eficácia na formulação e execução de políticas públicas.

Outro aspecto relevante é a contribuição do BI para o fortalecimento da transparência governamental e do controle social. Ao disponibilizar informações de forma clara, acessível e atualizada, as ferramentas de BI facilitam o acompanhamento das ações públicas por parte da sociedade civil e dos órgãos de controle, contribuindo para a prevenção de irregularidades e o aumento da confiança nas instituições.

Em síntese, o uso de Business Intelligence no setor público representa uma oportunidade relevante para o aprimoramento da gestão pública. Quando devidamente estruturado e integrado à cultura organizacional, o BI pode desempenhar um papel decisivo na promoção de um Estado mais eficiente, transparente e orientado por resultados.

6. Referências

1. LEITE, Harrison.
   - Manual De Direito Financeiro. Salvador. Editora Juspodivm,2019.
2. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)
   - Governança Orçamentária no Brasil.
   - Rio de Janeiro: IPEA, 2022.
   - Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes
3. Microsoft
   - Introdução ao Power BI.
   - Microsoft, 2025.
   - Disponível em: https://learn.microsoft.com/pt-br/power-bi/fundamentals/power-bi-overview
4. PERNAMBUCO, Decreto de Programação Financeira do Exercício 2025
   - Decreto n° 57.990 de 07 de Janeiro de 2025
5. PERNAMBUCO, Decreto de Operacionalização do Exercício 2025
   - Decreto n° 57.991 de 07 de Janeiro de 2025

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Integrando Mapas de Processos e Resultados ao PPA: Uma Proposta Metodológica Aplicada

- **Wagner Ricardo dos Santos**
  Universidade Federal Fluminense, Brasil
  E-mail: wricardo.santos@gmail.com.br
- **Enrico Moreira Martignoni**
  CIAP/Universidade Federal de Goiás, Brasil
  E-mail: enrico_projeto@outlook.com

Resumo

A operacionalização do Plano Plurianual enfrenta desafios estruturais significativos, destacando-se a dissociação entre as etapas de planejamento e os processos de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Esta desarticulação manifesta-se através de múltiplos aspectos: indefinição dos marcos lógicos, fragilidade na construção de indicadores e insuficiente incorporação das evidências avaliativas no processo decisório.

O objetivo deste artigo é propor uma abordagem metodológica inovadora que visa estabelecer a integração sistemática entre o Mapa de Processos e Resultados (MaPR) e o Plano Plurianual, com o propósito de robustecer os mecanismos de monitoramento e avaliação das intervenções governamentais. Trata-se de um instrumento analítico que busca evidenciar os encadeamentos causais subjacentes aos programas contemplados no PPA, proporcionando maior consistência ao acompanhamento da implementação e mensuração dos efeitos programáticos.

A estruturação metodológica apresentada detalha os procedimentos operacionais necessários para incorporar o MaPR nas diferentes etapas do ciclo do PPA – desde sua concepção até os processos avaliativos. Para demonstrar a aplicabilidade desta proposta, desenvolve-se um exercício simulado de programação no âmbito do PPA, utilizando o arcabouço conceitual do MaPR e seu conjunto de indicadores, ilustrando assim sua operacionalização no contexto da gestão pública. Esta integração metodológica visa superar a atual segmentação entre as dimensões do planejamento e monitoramento, contribuindo para o aprimoramento da eficiência e efetividade na gestão das políticas públicas.

O monitoramento estratégico assume papel decisivo na alta gestão pública, objetivando identificar vulnerabilidades e aprimorar a capacidade implementativa das políticas. Entretanto, sua efetivação encontra resistências, incluindo restrições no acesso informacional, obstáculos burocráticos à sistematização do conhecimento e limitado interesse institucional por dados avaliativos. Este quadro evidencia a necessidade de desenvolvimento de instrumentos metodológicos que promovam maior integração entre as dimensões do planejamento, monitoramento e avaliação governamental.

Palavras-chave: plano plurianual; mapa de processos e resultados; monitoramento; avaliação; políticas públicas; ppa;

1. INTRODUÇÃO

No contexto do ordenamento jurídico brasileiro, o Plano Plurianual emerge como elemento estruturante do planejamento estatal, tendo sua fundamentação legal estabelecida pelo texto constitucional de 1988. Caracteriza-se como um instrumento de planejamento quadrienal que articula as principais diretrizes governamentais, concatenando objetivos estratégicos e estabelecendo metas quantificáveis para a administração pública. Sua relevância manifesta-se, sobretudo, na orientação dos demais instrumentos orçamentários – a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual – constituindo assim uma tríade fundamental do planejamento público. Este mecanismo institucional materializa as prioridades governamentais através de programas e ações específicas, buscando responder às necessidades coletivas nas diferentes esferas administrativas: federal, estadual e municipal.

O processo metodológico de construção do PPA fundamenta-se em etapas sistemáticas que englobam o diagnóstico situacional, a identificação de demandas sociais, o estabelecimento de objetivos mensuráveis e a estruturação de programas governamentais, complementados por mecanismos de acompanhamento e revisão periódica. A operacionalização do Plano Plurianual enfrenta desafios estruturais significativos, destacando-se a dissociação entre as etapas de planejamento e os processos de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Esta desarticulação manifesta-se através de múltiplos aspectos: indefinição dos marcos lógicos interventivos, fragilidade na construção de indicadores e insuficiente incorporação das evidências avaliativas no processo decisório.

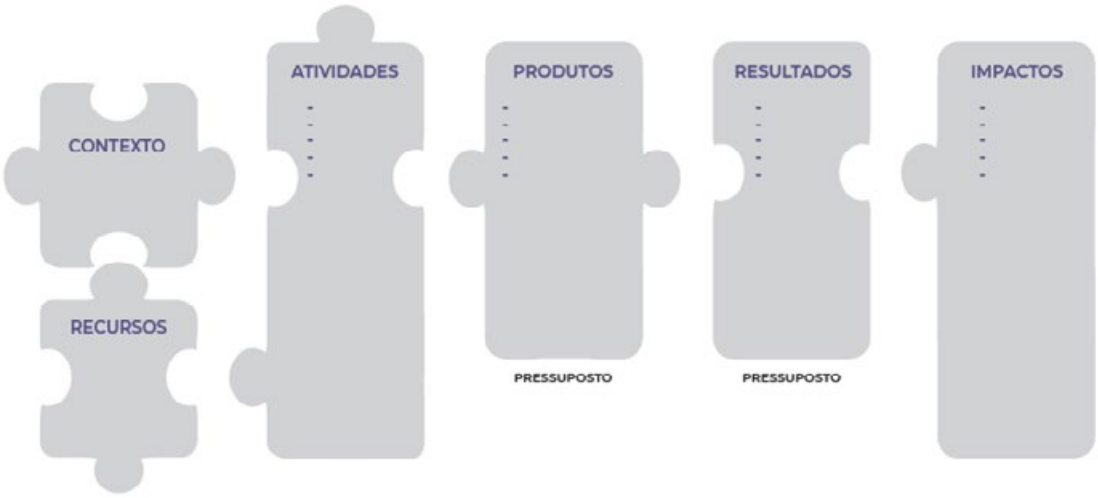
Neste contexto, instrumentos analíticos como o Mapa de Processos e Resultados (MaPR) apresentam-se como alternativas metodológicas promissoras. Este recurso proporciona uma representação esquemática das relações causais, estabelecendo conexões entre recursos mobilizados, processos executados e resultados alcançados, permitindo uma compreensão sistêmica da intervenção governamental. Contudo, sua aplicação ainda se mostra periférica ao ciclo de gestão do PPA, restringindo seu potencial transformador na administração pública.

Nas figuras abaixo, são apresentados as etapas e o modelo para elaboração do MaPR:

Figura 1 – Etapas para o desenho do MaPR.

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

Figura 2 – Etapas para o desenho do MaPR.



Fonte: Fundação João Pinheiro, 2022.

O MaPR surge como uma proposta metodológica que visa contribuir para a resolução de problemas decorrentes da dissociação entre as etapas de planejamento e os processos de monitoramento e avaliação das políticas públicas. A ruptura entre estas etapas ocasiona obstáculos substantivos à gestão governamental, destacando-se comprometimento da capacidade de identificação e correção de desvios na implementação, ineficiência alocativa de recursos e fragilização dos mecanismos de *accountability* e transparência administrativa. Esta dissociação dificulta tanto a avaliação da efetividade programática quanto a fundamentação técnica das decisões governamentais.

Neste sentido, o monitoramento estratégico assume papel decisivo na alta gestão pública, objetivando identificar vulnerabilidades e aprimorar a capacidade de implementar as políticas públicas. Entretanto, sua efetivação encontra resistências, incluindo restrições no acesso informacional, obstáculos burocráticos à sistematização do conhecimento e limitado interesse institucional por dados avaliativos. Este quadro evidencia a necessidade de desenvolvimento de instrumentos metodológicos que promovam maior integração entre as dimensões do planejamento, monitoramento e avaliação governamental.

2. OBJETIVOS

Este estudo propõe uma abordagem metodológica inovadora que visa estabelecer a integração sistemática entre o Mapa de Processos e Resultados e o Plano Plurianual, com o propósito de robustecer os mecanismos de monitoramento e avaliação das intervenções governamentais. A proposição fundamenta-se na utilização do MaPR como instrumento analítico para evidenciar os encadeamentos causais subjacentes aos programas contemplados no PPA, proporcionando maior consistência ao acompanhamento da implementação e à mensuração dos efeitos programáticos.

A estruturação metodológica apresentada detalha os procedimentos operacionais necessários para incorporar o MaPR nas diferentes etapas do ciclo do PPA – desde sua concepção até os processos avaliativos. Para demonstrar a aplicabilidade desta proposta, desenvolve-se um exercício simulado de programação no âmbito do PPA, utilizando o arcabouço conceitual do MaPR e seu conjunto de indicadores, ilustrando assim sua operacionalização no contexto da gestão pública. Esta integração metodológica visa superar a atual segmentação entre as dimensões do planejamento e monitoramento, contribuindo para o aprimoramento da eficiência e da efetividade na gestão das políticas públicas.

3. METODOLOGIA

A estruturação de um plano plurianual (PPA) contempla variações conforme o nível governamental, mantendo, contudo, suas dimensões fundamentais: estratégica – que estabelece diretrizes macro orientadoras; e tática – que especifica programas e ações. A dimensão territorial incorpora-se como elemento crucial, considerando heterogeneidades regionais na

formulação das intervenções públicas. O PPA deve caracterizar-se pelo pragmatismo, considerando restrições fiscais e buscando otimização alocativa dos recursos públicos. Sua articulação com outros instrumentos de planejamento, como a Estratégia Federal de Desenvolvimento e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, emerge como aspecto fundamental para efetividade da ação governamental. Este instrumento constitui, portanto, o eixo central do planejamento público brasileiro, orientando ações administrativas através de processo participativo que integra planejamento, orçamento e avaliação em uma estrutura coesa e orientada a resultados.

O Mapa de Processos e Resultados constitui um instrumento metodológico que proporciona representação gráfica sintética da lógica interventiva de programas e projetos governamentais. Esta ferramenta, desenvolvida no contexto brasileiro, distingue-se pela sua abordagem simplificada na demonstração dos nexos causais entre recursos mobilizados e resultados almejados, facilitando a visualização e compreensão da dinâmica programática.

Na composição estrutural do MaPR, identificam-se elementos fundamentais interconectados: o contexto situacional, que caracteriza a problemática e seu ambiente; os insumos, contemplando recursos multidimensionais necessários à execução; os processos operacionais de transformação; os produtos resultantes da intervenção; os resultados intermediários; os impactos de longo prazo; e os fatores condicionantes externos que influenciam a dinâmica programática.

A aplicabilidade do MaPR perpassa diferentes etapas do ciclo de políticas públicas. Na fase conceitual, auxilia na delimitação de objetivos e identificação de recursos necessários. Durante a implementação, serve como instrumento orientador do processo executivo. Na etapa avaliativa, possibilita a verificação sistemática dos resultados alcançados em relação às metas estabelecidas.

Como instrumento de gestão, o MaPR apresenta particular relevância na estruturação dos sistemas de monitoramento e avaliação. Sua capacidade de explicitar relações causais permite a elaboração de planos avaliativos abrangentes, contemplando desde a inserção da demanda na agenda governamental até a mensuração dos impactos programáticos. Adicionalmente, facilita a identificação de componentes críticos que requerem acompanhamento mais detalhado.

No âmbito da governança pública, o MaPR contribui para o fortalecimento da transparência e comunicação institucional. Sua representação objetiva da lógica programática favorece a compreensão dos objetivos e resultados esperados, ampliando as possibilidades de controle social sobre a ação governamental.

Esta ferramenta metodológica caracteriza-se, portanto, como instrumento estratégico para o aprimoramento da gestão pública, conjugando simplicidade operacional com efetividade na explicitação das relações causais dos programas governamentais, constituindo recurso valioso para os processos de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas.

Os indicadores constituem instrumentos essenciais no ciclo das políticas públicas, operando como mecanismos de mensuração e acompanhamento da performance governamental. Sua função primordial consiste em verificar o atingimento dos objetivos programáticos estabelecidos, fornecendo subsídios para o processo decisório e possibilitando ajustes estratégicos quando necessário. A taxonomia dos indicadores apresenta múltiplas categorias analíticas, destacando-se a classificação que os distingue em cinco dimensões fundamentais:

A integração dos indicadores com os instrumentos de planejamento governamental – incluindo o PPA, a Estratégia Federal de Desenvolvimento e demais mecanismos – emerge como requisito fundamental para sua efetividade. Sua utilização deve orientar-se para o aprimoramento do processo decisório e o fortalecimento da gestão pública, consolidando-se como ferramentas estratégicas para a efetividade da ação governamental. Esta instrumentalização métrica constitui, portanto, elemento nuclear para o acompanhamento e avaliação das políticas públicas, demandando criteriosa seleção e utilização sistemática para potencializar sua contribuição ao aperfeiçoamento da gestão pública.

Para fins de simulação, recorreu-se ao "Programa de Inclusão Digital e Desenvolvimento de Habilidades para o Trabalho", iniciativa que visa promover inclusão digital e capacitação tecnológica entre jovens e adultos em situação socioeconômica vulnerável. Esta escolha justifica-se pela convergência dos critérios estabelecidos: relevância social manifesta, estrutura programática complexa, disponibilidade de dados

para análise, adequação à metodologia do MaPR e significativo potencial de aprendizagem institucional.

A simulação proposta busca demonstrar a operacionalização do MaPR em diferentes etapas do ciclo programático, desde o planejamento inicial até os processos avaliativos, enfatizando sua contribuição para definição e monitoramento de indicadores de desempenho. Este exercício metodológico visa evidenciar como a ferramenta pode potencializar a efetividade da ação governamental através de melhor estruturação lógica e acompanhamento sistemático dos resultados. Esta aplicação simulada possibilitará compreender as potencialidades e eventuais limitações do MaPR no contexto do PPA, gerando aprendizados relevantes tanto para a comunidade acadêmica quanto para gestores públicos envolvidos em processos de planejamento e avaliação governamental.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para demonstrar a aplicação prática da integração entre o Mapa de Processos e Resultados (MaPR) e o Plano Plurianual (PPA), selecionamos um programa hipotético, porém alinhado com as prioridades de diversas políticas públicas contemporâneas: o Programa de Inclusão Digital e Desenvolvimento de Habilidades para o Trabalho. Este programa visa reduzir a exclusão digital e aumentar a empregabilidade da população, especialmente jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social, por meio do acesso à tecnologia, da capacitação em habilidades digitais e do fomento ao desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho. A escolha deste programa se justifica pela sua relevância em um contexto global de crescente digitalização da economia e da sociedade, bem como pela sua aderência aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em particular o ODS 4 (Educação de Qualidade) e o ODS 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico).

A contextualização do programa envolve a análise do problema público que ele visa endereçar, suas causas e efeitos, bem como a identificação do público-alvo e das condições necessárias para a sua implementação. No caso do Programa de Inclusão Digital, o problema central é a lacuna digital existente entre diferentes segmentos da sociedade, que se manifesta na falta de acesso à internet e a dispositivos tecnológicos, bem como na carência de habilidades digitais necessárias para a inserção no mercado de trabalho e o pleno exercício da cidadania. Essa lacuna é causada por fatores como a desigualdade socioeconômica, a falta de infraestrutura de telecomunicações em áreas remotas e periféricas, e a ausência de políticas públicas eficazes de educação e capacitação.

Os efeitos da exclusão digital são múltiplos e afetam a vida das pessoas em diversas dimensões. No plano econômico, a falta de habilidades digitais dificulta a inserção no mercado de trabalho, limita as oportunidades de emprego e reduz a renda das famílias. No plano social, a exclusão digital impede o acesso à informação, ao conhecimento e à cultura, marginalizando indivíduos e grupos sociais. No plano político, a falta de acesso à tecnologia impede a participação cidadã e o controle social das políticas públicas.

O público-alvo do programa é composto por jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social, com baixa escolaridade, desempregados ou subempregados, e que residem em áreas com baixa infraestrutura de telecomunicações e pouco acesso a serviços de inclusão digital. É fundamental considerar as especificidades desse público, tais como a diversidade cultural, as necessidades de acessibilidade, e as dificuldades de acesso a equipamentos e serviços tecnológicos.

Para a implementação bem-sucedida do programa, é necessário garantir a disponibilidade de recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos, bem como estabelecer parcerias com diferentes atores sociais, tais como empresas de tecnologia, organizações não governamentais, instituições de ensino e órgãos governamentais. É também essencial criar mecanismos de participação social e controle social, para garantir a transparência e a efetividade das ações.

A articulação com outros programas e políticas públicas é outro aspecto crucial para o sucesso do Programa de Inclusão Digital. É preciso que o programa dialogue com outras iniciativas nas áreas de educação, assistência social, trabalho e emprego, e que se complemente com outras ações e serviços existentes no território. Isso evitará sobreposições, duplicidades e lacunas, e permitirá que os recursos públicos sejam utilizados de forma mais eficiente.

Ao contextualizar o programa, é importante considerar a dimensão territorial e as particularidades de cada localidade. O Brasil é um país de grande extensão territorial, com realidades muito diversas, e por isso as ações de inclusão digital precisam ser adaptadas às

condições e necessidades de cada região. Isso envolve a definição de metas e indicadores específicos para cada localidade, bem como a adaptação dos conteúdos e metodologias de capacitação às características culturais e socioeconômicas de cada público.

Em resumo, a contextualização do Programa de Inclusão Digital exige uma análise aprofundada do problema da exclusão digital, de suas causas e efeitos, bem como do público-alvo e das condições necessárias para a implementação de ações eficazes e eficientes. É fundamental que essa análise seja realizada de forma participativa, envolvendo diferentes atores sociais e considerando a diversidade de realidades existentes no território.

4.1. CONSTRUÇÃO DO MAPR

A elaboração do Mapa de Processos e Resultados para o Programa de Inclusão Digital constitui elemento metodológico central, estabelecendo estrutura analítica que evidencia encadeamentos causais e relações programáticas. Este instrumento proporciona visualização sistematizada dos componentes interventivos, desde recursos mobilizados até transformações sociais pretendidas.

A modelagem lógica viabilizada pelo MaPR permite compreensão aprofundada das conexões entre diferentes níveis programáticos: recursos alocados, processos implementados, produtos gerados, resultados alcançados e impactos produzidos. Esta arquitetura analítica incorpora também pressupostos críticos que condicionam efetividade das ações.

4.2. OBJETIVOS E PÚBLICO-ALVO

O objetivo geral do Programa de Inclusão Digital é reduzir a exclusão digital e aumentar a empregabilidade da população, especialmente jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social. Este objetivo geral se desdobra em objetivos específicos, que detalham os resultados esperados em relação a cada dimensão da intervenção:

O público-alvo, como já mencionado, é composto por jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social, com baixa escolaridade, desempregados ou subempregados, e que residem em áreas com baixa infraestrutura de telecomunicações e pouco acesso a serviços de inclusão digital. É fundamental detalhar o público-alvo, considerando os recortes de gênero, raça/etnia, faixa etária e outros marcadores sociais.

4.3. CONTEXTO

O contexto de operação do programa é caracterizado por um cenário de desigualdade social e econômica, com alta taxa de desemprego e subemprego, e com uma parcela significativa da população excluída do mundo digital. Esse contexto é influenciado por diversos fatores, tais como:

- Desigualdade social e econômica: A concentração de renda e a falta de oportunidades afetam o acesso à tecnologia e à educação, perpetuando a exclusão digital.
- Falta de infraestrutura: A ausência de redes de internet de alta velocidade em áreas periféricas e rurais dificulta o acesso à tecnologia.
- Baixa escolaridade: A baixa qualificação profissional dificulta a inserção no mercado de trabalho e o aproveitamento das oportunidades oferecidas pela tecnologia.
- Cenário de transformação digital: O avanço da tecnologia e a crescente digitalização da economia exigem novas habilidades e competências, que nem todos têm acesso.
- Políticas públicas insuficientes: As ações de inclusão digital ainda são insuficientes e fragmentadas, não atendendo às necessidades da população de forma abrangente e efetiva.

4.4. RECURSOS

Os recursos necessários para a implementação do programa incluem:

- Recursos financeiros: Orçamento público para a aquisição de equipamentos, contratação de pessoal, pagamento de bolsas de estudo, etc.
- Recursos humanos: Equipe de gestão do programa, professores e tutores de informática, orientadores profissionais, etc.
- Recursos materiais: Computadores, tablets, smartphones, projetores, impressoras, mobiliário, etc.
- Recursos tecnológicos: Acesso à internet, softwares educativos, plataformas de ensino a distância, etc.
- Recursos institucionais: Parcerias com órgãos governamentais, empresas de tecnologia, organizações não governamentais, instituições de ensino, etc.

4.5. ATIVIDADES

As principais atividades do programa são:

- Aquisição e distribuição de equipamentos: Compra e distribuição de computadores, tablets e outros dispositivos tecnológicos para a população-alvo.
- Implantação de espaços de inclusão digital: Criação de centros de inclusão digital em locais de fácil acesso à população-alvo.
- Oferta de cursos e oficinas de capacitação: Cursos e oficinas de informática básica, habilidades digitais avançadas, uso de aplicativos e ferramentas online, etc.
- Orientação profissional e desenvolvimento de competências: Oficinas e atividades de orientação profissional, desenvolvimento de habilidades socioemocionais, empreendedorismo, etc.
- Incentivo à inserção no mercado de trabalho: Intermediação de vagas de emprego, programas de estágio e aprendizagem, apoio à criação de negócios, etc.
- Acompanhamento e avaliação do programa: Monitoramento das atividades, coleta de dados, realização de pesquisas de avaliação, etc.

4.6. PRODUTOS

Os produtos do programa são os bens e serviços entregues à população-alvo:

- Equipamentos tecnológicos: Computadores, tablets, smartphones, etc.
- Espaços de inclusão digital: Centros de inclusão digital com acesso à internet e equipamentos tecnológicos.
- Certificados de conclusão de cursos: Certificados de conclusão de cursos e oficinas de capacitação em habilidades digitais.
- Plano de desenvolvimento profissional: Planos de desenvolvimento profissional e pessoal, elaborados pelos participantes do programa.
- Vagas de emprego: Vagas de emprego intermediadas pelo programa.
- Novos negócios: Negócios e empreendimentos criados com o apoio do programa.
- Relatórios de monitoramento e avaliação: Relatórios de acompanhamento e avaliação do programa, com dados e informações sobre o seu desempenho.

4.7. RESULTADOS

Os resultados do programa são as mudanças observadas na população-alvo em decorrência da entrega dos produtos:

- Aumento do acesso à internet e a dispositivos tecnológicos: Aumento do número de pessoas com acesso à internet e a equipamentos tecnológicos.
- Melhora nas habilidades digitais: Aumento do nível de conhecimento e habilidades digitais da população-alvo.
- Desenvolvimento de competências: Desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho, incluindo habilidades socioemocionais e empreendedoras.
- Inserção no mercado de trabalho: Aumento do número de pessoas inseridas no mercado de trabalho.
- Aumento da renda: Aumento da renda das famílias participantes do programa.
- Melhora na qualidade de vida: Melhora na qualidade de vida dos participantes, com mais acesso à informação, ao conhecimento e à cultura.

4.8. IMPACTOS

Os impactos do programa são as mudanças de longo prazo na sociedade em decorrência do alcance dos resultados:

- Redução da exclusão digital: Diminuição da lacuna digital existente entre diferentes segmentos da sociedade.
- Aumento da empregabilidade: Aumento da taxa de empregabilidade da população, especialmente jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social.
- Crescimento econômico: Contribuição para o crescimento econômico, com o aumento da produtividade e da renda da população.
- Inclusão social: Promoção da inclusão social, com a redução das desigualdades e a ampliação das oportunidades para todos.
- Fortalecimento da cidadania: Fortalecimento da cidadania, com mais acesso à informação e participação nas decisões públicas.

4.9. PRESSUPOSTOS

Os pressupostos do programa são as condições externas que podem afetar o seu sucesso:

- Disponibilidade de recursos financeiros: É necessário que o orçamento público seja suficiente para financiar as ações do programa.
- Adesão da população-alvo: É fundamental que a população-alvo se engaje e participe das atividades do programa.
- Qualidade dos serviços oferecidos: É essencial que os serviços oferecidos pelo programa sejam de qualidade e atendam às necessidades da população-alvo.
- Acompanhamento e avaliação contínuos: É preciso que o programa seja monitorado e avaliado de forma contínua, para que ajustes e melhorias sejam realizados.
- Estabilidade política e econômica: A estabilidade política e econômica é fundamental para a implementação de políticas públicas de longo prazo.
- Parceria com outros atores sociais: É preciso que haja uma parceria sólida e colaborativa com outros atores sociais, como empresas, organizações não governamentais e instituições de ensino.

Ao explicitar a cadeia causal do programa, o MaPR permite identificar os pontos críticos de intervenção e os fatores que podem garantir o seu sucesso. O MaPR também facilita a definição de indicadores e metas, que são elementos essenciais para o monitoramento e a avaliação do programa.

4.10. Definição Dos Indicadores

O estabelecimento de métricas avaliativas constitui elemento estruturante para o acompanhamento sistemático do Programa de Inclusão Digital, possibilitando aferição objetiva do alcance das metas estabelecidas e mensuração dos efeitos programáticos. A construção deste sistema de indicadores demanda critérios metodológicos rigorosos, privilegiando atributos como objetividade, mensurabilidade e relevância analítica.

Este arcabouço avaliativo deve contemplar diferentes níveis da cadeia programática, estabelecendo parâmetros específicos para cada dimensão interventiva. A arquitetura de indicadores abrange desde aspectos operacionais – como alocação de recursos e execução de atividades – até elementos estratégicos relacionados a produtos gerados, resultados alcançados e impactos sociais produzidos.

Figura 3 – Sequência dos indicadores de programa.

Fonte: elaboração própria.

A definição precisa destas métricas avaliativas configura-se, portanto, como instrumento fundamental para gestão baseada em evidências, subsidiando processos decisórios e permitindo ajustes programáticos tempestivos. Esta abordagem metodológica visa assegurar monitoramento efetivo e avaliação consistente das transformações sociais promovidas pela intervenção. Os indicadores podem ser classificados em:

- **Indicadores De Recursos:** visam medir a disponibilidade e a utilização dos insumos necessários para a implementação do programa.

- **Indicadores De Atividades:** visam medir a execução das ações planejadas para a implementação do programa.

- **Indicadores De Produtos:** objetivam medir a entrega dos bens e serviços oferecidos pelo programa.

- **Indicadores De Resultados:** medem as mudanças observadas na população-alvo em decorrência da participação no programa.

- **Indicadores De Impacto:** procuram captar as mudanças de longo prazo na sociedade em decorrência do programa.

Os indicadores devem ser mensurados periodicamente para acompanhar a evolução do programa ao longo do tempo e também devem ser revisados e atualizados, sempre que necessário, para que eles continuem sendo relevantes e úteis para o monitoramento e a avaliação do programa.

A fonte dos dados para o cálculo dos indicadores deve ser especificada, bem como a periodicidade da coleta dos dados e os responsáveis pela coleta e análise das informações. Os indicadores devem ser apresentados de forma clara e transparente, para que a sociedade possa acompanhar o desempenho do programa e cobrar resultados.

A definição dos indicadores deve envolver os diferentes atores sociais envolvidos no programa, tais como gestores, técnicos, participantes e representantes da sociedade civil, para que os indicadores sejam relevantes e representem os diferentes interesses e perspectivas, bem como, devem ser validados para garantir sua qualidade e confiabilidade.

4.11. INCORPORAÇÃO AO PPA

A integração metodológica entre MaPR e Plano Plurianual representa elemento estruturante para qualificação do ciclo de políticas públicas, assegurando alinhamento entre planejamento estratégico e execução programática. Esta articulação instrumental potencializa a efetividade das intervenções governamentais ao estabelecer nexos consistentes entre concepção lógica e operacionalização das ações. Considerando o PPA como marco orientador do planejamento governamental de médio prazo, sua vinculação com a estrutura analítica do MaPR fortalece capacidades institucionais de gestão. Esta convergência metodológica permite tradução mais precisa de objetivos programáticos em metas executáveis e estratégias operacionais claramente definidas.

A simbiose entre estes instrumentos configura, portanto, mecanismo fundamental para materialização de políticas públicas baseadas em evidências, onde elementos conceituais e práticos dialogam de forma coerente e complementar. Este arranjo potencializa resultados e maximiza impactos das intervenções governamentais.ALINHAMENTO COM ATRIBUTOS DO PPA

O MaPR do Programa de Inclusão Digital deve ser alinhado com os atributos do PPA, tais como:

- **Objetivos estratégicos:** O objetivo geral do programa deve estar alinhado com os objetivos estratégicos do PPA, que expressam as prioridades de governo e as grandes transformações desejadas na sociedade.

- **Objetivos específicos:** Os objetivos específicos do programa devem estar alinhados com os objetivos específicos do PPA, que detalham os resultados esperados em relação a cada área de atuação do governo.

- **Metas:** As metas do programa devem ser definidas de forma clara, objetiva e mensurável, e devem estar alinhadas com as metas do PPA, que expressam o nível de desempenho esperado em cada área de atuação do governo.

- **Indicadores:** Os indicadores do programa devem ser definidos de forma clara, objetiva, mensurável e relevante, e devem estar alinhados com os indicadores do PPA, que expressam o acompanhamento do desempenho de cada programa.

- **Ações orçamentárias:** As ações orçamentárias do programa devem estar alinhadas com as ações orçamentárias do PPA, que detalham as atividades

que serão realizadas para alcançar os objetivos e metas do programa.

- **Público-alvo:** O público-alvo do programa deve estar claramente definido e alinhado com o público-alvo do PPA, que expressa os grupos sociais que serão priorizados pelas políticas públicas.

- **Território:** O território de atuação do programa deve estar claramente definido e alinhado com o território de atuação do PPA, que expressa as regiões geográficas que serão priorizadas pelas políticas públicas.

O alinhamento do MaPR com os atributos do PPA garante que o programa esteja integrado ao planejamento governamental, e que os seus objetivos, metas e ações sejam considerados na alocação dos recursos públicos. É fundamental que o programa seja capaz de dialogar com outros programas e políticas públicas, para que as ações governamentais sejam realizadas de forma integrada e eficiente.

4.12. PROPOSTA DE PROGRAMA NO PPA COM MAPR

A proposta de programa no PPA com MaPR deve explicitar de forma clara e concisa os seguintes elementos:

- **Título do programa:** Programa de Inclusão Digital e Desenvolvimento de Habilidades para o Trabalho.

- **Contextualização do programa:** Descrição do problema da exclusão digital, de suas causas e efeitos, bem como do público-alvo e das condições necessárias para a implementação do programa.

- **Objetivo geral do programa:** Reduzir a exclusão digital e aumentar a empregabilidade da população, especialmente jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social.

  Objetivos específicos:

  - Ampliar o acesso à internet e a dispositivos tecnológicos para a população em situação de vulnerabilidade social.
  - Capacitar a população em situação de vulnerabilidade social em habilidades digitais básicas e avançadas.
  - Fomentar o desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho, incluindo habilidades socioemocionais e empreendedoras.
  - Promover a inserção no mercado de trabalho e o aumento da renda da população em situação de vulnerabilidade social.

- **Público-alvo:** Jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social, com baixa escolaridade, desempregados ou subempregados, e que residem em áreas com baixa infraestrutura de telecomunicações e pouco acesso a serviços de inclusão digital.

- **Território de atuação:** O território de atuação do programa deve ser definido considerando as particularidades de cada localidade, com atenção às regiões periféricas e rurais.

- **Recursos necessários:** Orçamento público, equipe de gestão, professores, tutores, equipamentos, espaços físicos, acesso à internet, etc.

- **Atividades a serem realizadas:** Aquisição e distribuição de equipamentos, implantação de espaços de inclusão digital, oferta de cursos e oficinas de capacitação, orientação profissional, incentivo à inserção no mercado de trabalho, monitoramento e avaliação do programa.

- **Produtos a serem entregues:** Equipamentos tecnológicos, espaços de inclusão digital, certificados de conclusão de cursos, planos de desenvolvimento profissional, vagas de emprego, novos negócios, relatórios de monitoramento e avaliação.

- **Resultados esperados:** Aumento do acesso à internet, melhora nas habilidades digitais, desenvolvimento de competências, inserção no mercado de trabalho, aumento da renda, melhora na qualidade de vida.

- **Impactos desejados:** Redução da exclusão digital, aumento da empregabilidade, crescimento econômico, inclusão social, fortalecimento da cidadania.

- **Indicadores de desempenho:** Indicadores de recursos, atividades, produtos, resultados e impactos, com metas para cada período do PPA. Relação com os ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) O programa deve explicitar sua relação com os ODS 4 (Educação de Qualidade) e ODS 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico).

- **Articulação com outras políticas públicas:** O programa deve explicitar como se articula com outras políticas nas áreas de educação, assistência social, trabalho e emprego.

- **Pressupostos:** Condições externas que podem afetar o sucesso do programa, tais como disponibilidade de recursos, adesão da população, qualidade dos serviços, etc.

- **Ações orçamentárias:** Detalhamento das ações orçamentárias a serem realizadas para a implementação do programa.

- **Responsáveis:** Indicação dos órgãos responsáveis pela implementação e pelo monitoramento do programa.

Essa proposta de programa, ao incorporar o MaPR, permite que o PPA seja mais claro, objetivo e transparente, e que a lógica de intervenção do programa seja explicitada para todos os envolvidos no processo de planejamento, execução e avaliação das políticas públicas.

4.13. Sistema de Monitoramento Integrado

Para garantir a efetividade do Programa de Inclusão Digital, é fundamental que ele seja monitorado de forma contínua e sistemática, com base nos indicadores definidos e em um sistema de monitoramento integrado. O sistema de monitoramento integrado deve:

- Coletar dados periodicamente: Os dados devem ser coletados de forma periódica, com a frequência definida para cada indicador.
- Organizar e armazenar os dados: Os dados coletados devem ser organizados e armazenados de forma segura, em um sistema de informações que permita a sua consulta e análise.
- Analisar os dados: Os dados devem ser analisados para verificar o desempenho do programa em relação aos seus objetivos e metas, e para identificar os pontos fortes e fracos da sua implementação.
- Apresentar os resultados: Os resultados do monitoramento devem ser apresentados de forma clara, objetiva e transparente, em relatórios periódicos que sejam acessíveis para todos os envolvidos no programa e para a sociedade em geral.
- Utilizar os resultados para a tomada de decisão: Os resultados do monitoramento devem ser utilizados para a tomada de decisão, para que sejam realizados ajustes e melhorias no programa sempre que necessário.

O sistema de monitoramento integrado deve ser:

- flexível e adaptável, para que possa se ajustar às diferentes necessidades e contextos de implementação do programa;
- capaz de fornecer informações para os gestores, técnicos, participantes e para a sociedade em geral, para que todos possam acompanhar o desempenho do programa e cobrar resultados;
- deve ser realizado de forma participativa, envolvendo os diferentes atores sociais envolvidos no programa, para que todos possam contribuir para o seu aperfeiçoamento;
- deve ser integrado com a avaliação do programa, para que os dados coletados possam subsidiar as análises e conclusões da avaliação.
- Deve utilizar ferramentas digitais que facilitem a coleta, o armazenamento, a análise e a apresentação dos dados.

É importante também que o sistema seja seguro e confiável, para que os dados coletados sejam protegidos e utilizados de forma responsável. Transparente, garantindo o acesso à informação e o controle social das ações do programa. A transparência é um princípio fundamental da administração pública, e é fundamental que ela seja garantida em todas as etapas do ciclo de políticas públicas.

Em resumo, a incorporação do MaPR ao PPA, aliada a um sistema de monitoramento integrado, é fundamental para garantir a efetividade do Programa de Inclusão Digital e para que as políticas públicas sejam planejadas, executadas e avaliadas de forma

mais eficiente, eficaz e transparente. O MaPR e o sistema de monitoramento integrado são ferramentas essenciais para a gestão orientada por resultados e para a melhoria contínua das políticas públicas.

5. CONCLUSÃO

A elaboração do Mapa de Processos e Resultados para o Programa de Inclusão Digital constitui elemento metodológico central, estabelecendo estrutura analítica que evidencia encadeamentos causais e relações programáticas. Este instrumento proporciona visualização sistematizada dos componentes interventivos, desde recursos mobilizados até transformações sociais pretendidas. A modelagem lógica viabilizada pelo MaPR permite compreensão aprofundada das conexões entre diferentes níveis programáticos: recursos alocados, processos implementados, produtos gerados, resultados alcançados e impactos produzidos. Esta arquitetura analítica incorpora também pressupostos críticos que condicionam efetividade das ações.

OBJETIVOS E PÚBLICO-ALVO:

O objetivo geral do Programa de Inclusão Digital é reduzir a exclusão digital e aumentar a empregabilidade da população, especialmente jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social. Este objetivo geral se desdobra em objetivos específicos, que detalham os resultados esperados em relação a cada dimensão da intervenção.

O público-alvo, como já mencionado, é composto por jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social, com baixa escolaridade, desempregados ou subempregados, e que residem em áreas com baixa infraestrutura de telecomunicações e pouco acesso a serviços de inclusão digital. É fundamental detalhar o público-alvo, considerando os recortes de gênero, raça/etnia, faixa etária e outros marcadores sociais.

CONTEXTO

O contexto de operação do programa é caracterizado por um cenário de desigualdade social e econômica, com alta taxa de desemprego e subemprego, e com uma parcela significativa da população excluída do mundo digital. Esse contexto é influenciado por diversos fatores, tais como:

- Desigualdade social e econômica: A concentração de renda e a falta de oportunidades afetam o acesso à tecnologia e à educação, perpetuando a exclusão digital.
- Falta de infraestrutura: A ausência de redes de internet de alta velocidade em áreas periféricas e rurais dificulta o acesso à tecnologia.
- Baixa escolaridade: A baixa qualificação profissional dificulta a inserção no mercado de trabalho e o aproveitamento das oportunidades oferecidas pela tecnologia.
- Cenário de transformação digital: O avanço da tecnologia e a crescente digitalização da economia exigem novas habilidades e competências, que nem todos têm acesso.
- Políticas públicas insuficientes: As ações de inclusão digital ainda são insuficientes e fragmentadas, não atendendo às necessidades da população de forma abrangente e efetiva.

RECURSOS

Os recursos necessários para a implementação do programa incluem:

- Recursos financeiros: Orçamento público para a aquisição de equipamentos, contratação de pessoal, pagamento de bolsas de estudo, etc.
- Recursos humanos: Equipe de gestão do programa, professores e tutores de informática, orientadores profissionais, etc.
- Recursos materiais: Computadores, tablets, smartphones, projetores, impressoras, mobiliário, etc.
- Recursos tecnológicos: Acesso à internet, softwares educativos, plataformas de ensino a distância, etc.
- Recursos institucionais: Parcerias com órgãos governamentais, empresas de tecnologia, organizações não governamentais, instituições de ensino, etc.

ATIVIDADES

As principais atividades do programa são:

- Aquisição e distribuição de equipamentos: Compra e distribuição de computadores, tablets e outros dispositivos tecnológicos para a população-alvo.
- Implantação de espaços de inclusão digital: Criação de centros de inclusão digital em locais de fácil acesso à população-alvo.
- Oferta de cursos e oficinas de capacitação: Cursos e oficinas de informática básica, habilidades

digitais avançadas, uso de aplicativos e ferramentas online, etc.
- Orientação profissional e desenvolvimento de competências: Oficinas e atividades de orientação profissional, desenvolvimento de habilidades socioemocionais, empreendedorismo, etc.
- Incentivo à inserção no mercado de trabalho: Intermediação de vagas de emprego, programas de estágio e aprendizagem, apoio à criação de negócios, etc.
- Acompanhamento e avaliação do programa: Monitoramento das atividades, coleta de dados, realização de pesquisas de avaliação, etc.

PRODUTOS

Os produtos do programa são os bens e serviços entregues à população-alvo:

- Equipamentos tecnológicos: Computadores, tablets, smartphones, etc.
- Espaços de inclusão digital: Centros de inclusão digital com acesso à internet e equipamentos tecnológicos.
- Certificados de conclusão de cursos: Certificados de conclusão de cursos e oficinas de capacitação em habilidades digitais.
- Plano de desenvolvimento profissional: Planos de desenvolvimento profissional e pessoal, elaborados pelos participantes do programa.
- Vagas de emprego: Vagas de emprego intermediadas pelo programa.
- Novos negócios: Negócios e empreendimentos criados com o apoio do programa.
- Relatórios de monitoramento e avaliação: Relatórios de acompanhamento e avaliação do programa, com dados e informações sobre o seu desempenho.

RESULTADOS

Os resultados do programa são as mudanças observadas na população-alvo em decorrência da entrega dos produtos:

- Aumento do acesso à internet e a dispositivos tecnológicos: Aumento do número de pessoas com acesso à internet e a equipamentos tecnológicos.
- Melhora nas habilidades digitais: Aumento do nível de conhecimento e habilidades digitais da população-alvo.
- Desenvolvimento de competências: Desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho, incluindo habilidades socioemocionais e empreendedoras.
- Inserção no mercado de trabalho: Aumento do número de pessoas inseridas no mercado de trabalho.
- Aumento da renda: Aumento da renda das famílias participantes do programa.
- Melhora na qualidade de vida: Melhora na qualidade de vida dos participantes, com mais acesso à informação, ao conhecimento e à cultura.

IMPACTOS

Os impactos do programa são as mudanças de longo prazo na sociedade em decorrência do alcance dos resultados:

- Redução da exclusão digital: Diminuição da lacuna digital existente entre diferentes segmentos da sociedade.
- Aumento da empregabilidade: Aumento da taxa de empregabilidade da população, especialmente jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social.
- Crescimento econômico: Contribuição para o crescimento econômico, com o aumento da produtividade e da renda da população.
- Inclusão social: Promoção da inclusão social, com a redução das desigualdades e a ampliação das oportunidades para todos.
- Fortalecimento da cidadania: Fortalecimento da cidadania, com mais acesso à informação e participação nas decisões públicas.

PRESSUPOSTOS

Os pressupostos do programa são as condições externas que podem afetar o seu sucesso:

- Disponibilidade de recursos financeiros: É necessário que o orçamento público seja suficiente para financiar as ações do programa.
- Adesão da população-alvo: É fundamental que a população-alvo se engaje e participe das atividades do programa.
- Qualidade dos serviços oferecidos: É essencial que os serviços oferecidos pelo programa sejam de qualidade e atendam às necessidades da população-alvo.

- Acompanhamento e avaliação contínuos: É preciso que o programa seja monitorado e avaliado de forma contínua, para que ajustes e melhorias sejam realizados.
- Estabilidade política e econômica: A estabilidade política e econômica é fundamental para a implementação de políticas públicas de longo prazo.
- Parceria com outros atores sociais: É preciso que haja uma parceria sólida e colaborativa com outros atores sociais, como empresas, organizações não governamentais e instituições de ensino.

Ao explicitar a cadeia causal do programa, o MaPR permite identificar os pontos críticos de intervenção e os fatores que podem garantir o seu sucesso. O MaPR também facilita a definição de indicadores e metas, que são elementos essenciais para o monitoramento e a avaliação do programa.

A integração do Mapa de Processos e Resultados (MaPR) ao Plano Plurianual (PPA) surge como uma abordagem metodológica inovadora e promissora para o aprimoramento da gestão pública. Ao longo deste artigo, demonstrou-se como a utilização do MaPR, uma ferramenta de representação gráfica da lógica causal de programas e projetos, pode enriquecer o planejamento governamental, promovendo maior clareza, coerência e eficácia nas políticas públicas.

A principal contribuição deste estudo reside na proposição de um modelo que não apenas reconhece a importância do MaPR, mas também detalha um processo de incorporação dessa ferramenta ao ciclo do PPA. Este processo, exemplificado através da simulação do "Programa de Inclusão Digital e Desenvolvimento de Habilidades para o Trabalho", ilustra como o MaPR pode auxiliar na identificação de atividades críticas, recursos necessários, produtos, resultados e impactos de um programa, permitindo uma visão abrangente e interconectada de suas diversas etapas.

Ademais, a aplicação prática do MaPR ao "Programa de Inclusão Digital e Desenvolvimento de Habilidades para o Trabalho" evidencia seu potencial para:

- Aprimorar o monitoramento e avaliação: Ao explicitar a lógica do programa, o MaPR facilita o acompanhamento do progresso das ações, identificando desvios e permitindo ajustes tempestivos. A definição de indicadores de desempenho, como a "porcentagem da população com acesso à internet", torna o monitoramento mais objetivo e mensurável.
- Fortalecer a avaliação: O MaPR serve como base para o planejamento de pesquisas avaliativas, abrangendo todo o ciclo do programa e considerando diferentes dimensões, como eficácia, eficiência, efetividade, relevância e sustentabilidade.
- Promover a transparência: A representação visual da lógica do programa facilita a compreensão por parte de diferentes atores, incluindo gestores, técnicos, sociedade civil e órgãos de controle, aumentando a transparência e a responsabilização.
- Otimizar a alocação de recursos: Ao mapear os recursos necessários para cada etapa do programa, o MaPR auxilia na alocação mais eficiente de recursos, evitando desperdícios e maximizando o impacto das intervenções.

Além disso, o artigo ressalta a importância de um planejamento integrado, onde o PPA, o MaPR e o orçamento dialogam de forma harmônica. O MaPR, ao explicitar a cadeia causal do programa, auxilia na definição de metas realistas e indicadores relevantes, que devem ser acompanhados ao longo da execução do PPA. Este alinhamento entre planejamento e execução é fundamental para o sucesso das políticas públicas, garantindo que os objetivos estabelecidos no PPA sejam efetivamente alcançados.

Outro ponto relevante é a importância de considerar as condições externas e pressupostos que podem afetar o programa. O MaPR, ao incluir esses elementos, permite que os gestores antecipem possíveis obstáculos e desenvolvam estratégias para mitigar seus impactos, tornando o planejamento mais resiliente e adaptável.

Finalmente, a abordagem proposta neste artigo contribui para a institucionalização de uma cultura de monitoramento e avaliação contínua, um dos pilares para a melhoria da gestão pública. Ao incorporar o MaPR ao PPA, os órgãos governamentais se tornam mais capazes de aprender com suas experiências, ajustar suas estratégias e entregar valor para a sociedade.

Apesar das contribuições significativas, este estudo apresenta algumas limitações que merecem ser reconhecidas. Primeiramente, a simulação do "Programa de Inclusão Digital e Desenvolvimento de Habilidades

para o Trabalho" é um exemplo ilustrativo e não exaustivo. A aplicação do MaPR a outros programas e políticas públicas pode revelar desafios e particularidades que não foram abordados neste artigo.

Além disso, a implementação do modelo proposto exige a capacitação de gestores e técnicos para a utilização do MaPR, bem como a criação de uma cultura de planejamento orientada por resultados. A resistência à mudança, a falta de expertise e as dificuldades na coleta de dados podem dificultar a incorporação do MaPR ao PPA.

Outra limitação está relacionada à complexidade do ambiente institucional e à interação entre diferentes políticas públicas. O MaPR, embora seja uma ferramenta poderosa, não resolve todos os problemas do planejamento governamental. É preciso considerar outros fatores, como a influência política, as restrições orçamentárias e as dinâmicas sociais, que podem impactar o sucesso das políticas públicas.

É importante ressaltar também que a qualidade dos dados utilizados para o monitoramento e avaliação é essencial para a efetividade do MaPR. Dados inconsistentes, desatualizados ou incompletos podem comprometer a análise e levar a conclusões equivocadas. Por isso, é fundamental investir em sistemas de informação robustos e confiáveis.

Por fim, a avaliação de impacto das políticas públicas, que visa aferir os efeitos de longo prazo das intervenções, é um processo complexo e demorado, que exige metodologias específicas e pode apresentar dificuldades na identificação da relação causal entre as ações do governo e as mudanças observadas na sociedade.

Em suma, a incorporação do Mapa de Processos e Resultados ao Plano Plurianual representa um avanço significativo para o aprimoramento da gestão pública. A partir deste estudo, novas pesquisas podem aprofundar e refinar o conhecimento sobre essa ferramenta, explorando todo seu potencial para a melhoria das políticas públicas e para a construção de um país mais justo e desenvolvido.

6. Referências

1. JARDIM, Luiza. O PPA Federal 2024-2027: análise da Plataforma Brasil Participativo. Brasília: Enap, 2024. 28 p. (Policy Paper-4; Coleção: Cátedras 2024).
2. PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171-187, abr./jun. 2010.
3. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Plano Plurianual 2024-2027. Anexo I: Dimensão Estratégica do PPA. [2023].
4. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Políticas Públicas. Avaliação de políticas públicas: por onde começar?: Um guia prático para elaboração do Mapa de Processos e Resultados e Mapa de Indicadores. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2022.
5. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027. Brasília, 2023.
6. SOUZA, Fábio Póvoa de. A simplificação na elaboração do PPA e as consequências na análise de políticas públicas. 2023. Artigo científico (Pós-Graduação Lato Sensu em Orçamento Público) – Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2023.

7. Apêndice: Exemplos de Indicadores

INDICADORES DE RECURSOS:

- **Orçamento total do programa (R$) –** Mede o montante total de recursos financeiros alocados para o programa.
- **Orçamento executado do programa (R$) –** Mede o montante de recursos financeiros efetivamente utilizados na implementação das ações.
- **Número de profissionais envolvidos –** Mede a quantidade de profissionais que atuam na gestão e execução das atividades do programa.
- **Número de computadores adquiridos –** Mede a quantidade de equipamentos adquiridos para distribuição aos participantes do programa.
- **Número de espaços de inclusão digital implantados –** Mede a quantidade de espaços de inclusão digital criados para oferecer acesso à internet e a equipamentos tecnológicos.

INDICADORES DE ATIVIDADES:

- **Número de cursos e oficinas oferecidos –** Mede a quantidade de cursos e oficinas de capacitação em habilidades digitais oferecidos pelo programa.
- **Número de participantes nos cursos e oficinas –** Mede a quantidade de pessoas que participaram dos cursos e oficinas oferecidos pelo programa.
- **Número de atividades de orientação profissional realizadas –** Mede a quantidade de atividades de orientação profissional e desenvolvimento de competências realizadas pelo programa.
- **Taxa de frequência dos participantes –** Mede a frequência dos participantes nas atividades do programa.
- **Número de vagas de emprego intermediadas –** Mede o número de vagas de emprego que o programa ajudou a intermediar.

INDICADORES DE PRODUTOS:

- **Número de equipamentos tecnológicos distribuídos –** Mede a quantidade de equipamentos tecnológicos (computadores, tablets, smartphones, etc.) entregues aos participantes do programa.
- **Número de certificados de conclusão de curso emitidos –** Mede a quantidade de certificados de conclusão de cursos e oficinas emitidos pelo programa.
- **Número de planos de desenvolvimento profissional elaborados –** Mede a quantidade de planos de desenvolvimento profissional e pessoal elaborados pelos participantes do programa.
- **Número de vagas de emprego ocupadas –** Mede o número de participantes do programa que conseguiram ocupar vagas de emprego.
- **Número de novos negócios criados –** Mede o número de novos negócios e empreendimentos criados com o apoio do programa.

INDICADORES DE RESULTADOS:

- **Percentual de aumento do acesso à internet –** Mede o percentual de aumento do número de pessoas com acesso à internet.
- **Taxa de conclusão dos cursos –** Mede o percentual de participantes que concluíram os cursos e oficinas oferecidos pelo programa.
- **Nível de proficiência em habilidades digitais –** Mede o nível de proficiência dos participantes em habilidades digitais, por meio de testes e avaliações.
- **Nível de desenvolvimento de competências –** Mede o nível de desenvolvimento de competências para o mercado de trabalho, por meio de avaliações e feedbacks.
- **Percentual de inserção no mercado de trabalho –** Mede o percentual de participantes do programa que conseguiram se inserir no mercado de trabalho.
- **Renda média dos participantes –** Mede a renda média dos participantes do programa após a sua participação.
- **Satisfação dos participantes –** Mede o nível de satisfação dos participantes com as atividades do programa, por meio de pesquisas de opinião e entrevistas.

INDICADORES DE IMPACTO:

- **Índice de exclusão digital –** Mede o nível de exclusão digital na sociedade, com base em pesquisas e dados estatísticos.

- **Taxa de empregabilidade da população –** Mede a taxa de empregabilidade da população, com foco nos grupos mais vulneráveis.
- **Produto Interno Bruto (PIB) –** Mede o PIB, como um do crescimento econômico, que pode ser influenciado pelo programa.
- **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) –** Mede o IDH, como um de desenvolvimento humano, que pode ser influenciado pelo programa.
- **Nível de participação cidadã –** Mede o nível de participação cidadã, com foco nos grupos que foram beneficiados pelo programa.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Medidas Econômicas Governamentais na Pandemia da Covid-19 e a Redução da Inadimplência da Carteira de Crédito Imobiliário de Pessoas Físicas no Brasil

• **Nayara Jorge dos Santos**
Caixa Econômica Federal, Brasil
E-mail: nanajsantos@gmail.com; nayara.santos@caixa.gov.br

Resumo

A pandemia Covid-19 deu início a grave crise econômica e sanitária mundial, gerando pronunciada instabilidade financeira, aumento da inadimplência e endividamento de famílias. A pesquisa teve objetivo de analisar o efeito das medidas governamentais para enfrentamento da Covid-19 sobre a inadimplência da carteira de crédito imobiliário do Sistema Financeiro Nacional (SFN), na perspectiva da governança pública e da gestão de riscos, compreendendo o processo econômico e a inadimplência do crédito imobiliário no Brasil. O Governo Federal (GF) anunciou uma série de medidas econômicas, sociais e negociais, com o objetivo de diminuir os efeitos da pandemia na economia e na vida dos brasileiros, com foco na inadimplência, um dos efeitos econômicos que se agravou durante o período pandêmico (Fernandes & Fermentão,2020). Desta maneira, a inadimplência durante o supracitado período tem sido objeto de estudo, e dentre os estudos analisados, nenhum demonstrou os efeitos das medidas governamentais e suas relações com a inadimplência, na perspectiva da governança pública e gestão de riscos. Foram coletadas informações sobre o estoque de inadimplência do crédito imobiliário de pessoa física do Brasil do SFN, no período entre 2019 e 2023. Os resultados demonstraram aumento do índice de inadimplência quando do início do surto da Covid-19, e redução deste mesmo índice quando da implementação de medidas governamentais. Esta pesquisa analisou implicações das medidas governamentais sobre a inadimplência, reforçando práticas para a promoção da sustentabilidade financeira, gerando informações de governança para que o GF, SFN e Instituições Financeiras (IF's) possam identificar oportunidades de aplicação de políticas públicas, e serem mais resilientes frente à volatilidade do mercado e eventuais crises, desenvolvendo atuação cada vez mais preditiva e mitigadora frente ao risco de crédito. Conjectura-se, ajustar diretrizes do GF, de órgãos reguladores e IF's, proporcionando o devido suporte aos cidadãos em situação de vulnerabilidade, auxiliando em todo o processo de restabelecimento da saúde financeira. Entende-se necessária a implementação de políticas adicionais, que observem inclusive as restrições fiscais do país, com vistas a reequilibrar o setor econômico, reduzir desigualdades e construir uma sociedade mais resiliente e preparada para futuras crises.

Palavras-chave: Pandemia; Medidas Governamentais; Governança Pública; Gestão de Riscos; Risco de Crédito; Inadimplência; Crédito Imobiliário.

1. INTRODUÇÃO

A pandemia de Covid-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2 Covid-19 (novo coronavírus), deu início a uma grave crise econômica e sanitária mundialmente (Bento, 2023), sendo considerada como um dos maiores desafios que a humanidade já enfrentou (Fernandes & Fermentão, 2020). A maioria das economias nacionais enfrentou uma trajetória de depressão, caracterizada pelo fechamento de empresas, acentuação da concentração de capital, deterioração dos mercados de trabalho e aumento da precarização e desigualdade social (Bento, 2023). Essa situação afetou, simultaneamente, a oferta e a demanda das economias, gerando pronunciada instabilidade financeira, em virtude do aumento da inadimplência de famílias e de empresas, incrementando a aversão ao risco dos bancos (Senhoras, 2020).

Diante deste panorama, intensificaram-se as crises econômica, política, social e ambiental que afetaram o Brasil, ressaltando um problema institucional no âmbito do Governo Federal, expresso por meio de tensões e conflitos na esfera do poder nas relações entre ele, os demais poderes da União e os governos estaduais, culminando em um cenário de confronto entre projetos políticos radicalmente opostos na sociedade brasileira (Teixeira & Santos, 2023).

No cenário de uma grave crise causada pela Covid-19, cujas consequências finais eram imprevisíveis, o Poder Público precisava tomar medidas com a rapidez, segurança e eficiência exigidas por uma boa governança, visando uma recuperação sustentável do país (Cavalieri & Oliveira, 2021, p.15). Nesse sentido, o gestor público precisa alinhar-se com as expectativas da população, enquanto os cidadãos devem exercer controle social sobre as ações do governo e participar efetivamente da implementação das políticas que atendam a essas expectativas (Cavalieri & Oliveira, 2021, p. 4; TCU, 2021).

Sendo assim, o Governo Federal anunciou uma série de medidas econômicas, sociais e negociais, com o objetivo de diminuir os efeitos da pandemia do coronavírus na economia e na vida dos brasileiros, com foco na inadimplência, conceituada pela falta de pagamento ou o não cumprimento de um contrato ou cláusula – não pagamento da dívida (Annibal, 2009), um dos efeitos econômicos que se agravou durante o período pandêmico (Fernandes & Fermentão, 2020).

Desta maneira, a inadimplência durante o supracitado período tem sido objeto de estudo de pesquisadores, assim como "o papel do governo frente aos impactos da crise econômico-financeira" (Fernandes & Fermentão, 2020) e "a relação entre o aumento do número de mortes e a inadimplência no período pandêmico" (Bento, 2023).

Contudo, dentre os estudos evidenciados, nenhum demonstrou os efeitos das medidas governamentais e suas relações com a inadimplência, na perspectiva da governança pública e gestão de riscos, lacuna esta que este artigo busca suprir, a partir de pesquisa documental com a análise de dados públicos e séries históricas de inadimplência disponíveis no portal do Banco Central do Brasil (BCB).

Diante dessas considerações, a problemática da presente pesquisa consiste em investigar: qual o efeito da pandemia sobre a inadimplência da carteira de crédito imobiliário de pessoa física no Sistema Financeiro Nacional – SFN e como as medidas negociais anunciadas pelo Governo Federal para enfrentamento da Covid-19 afetaram a relação inadimplência versus crédito imobiliário? Para responder ao questionamento, o objetivo geral é analisar dados e informações a respeito da inadimplência do mercado imobiliário de pessoa física em relação a tomadores de crédito e o efeito das medidas governamentais sobre este indicador e a economia brasileira, no período de 2019 a 2023.

Nessa esteira, foram delimitados os seguintes objetivos específicos:

- Analisar o comportamento de séries históricas de inadimplência do segmento de crédito imobiliário de pessoa física no Brasil;
- Identificar quais medidas governamentais foram adotadas na pandemia quanto ao crédito imobiliário e analisar como elas impactaram na redução da inadimplência, verificando a efetividade das ações e se elas foram performadas.

A pesquisa é um estudo "multi-método", documental, exploratório e descritivo, de abordagem mista (qualitativa e quantitativa), com o uso de técnicas de técnicas de pesquisa bibliográfica, revisão de literatura e tratamento estatístico de dados de inadimplência (Fontainha et al., 2024). O levantamento da produção científica resultou na seleção

de publicações acadêmicas quanto ao processo econômico, à governança pública e gestão de riscos, à luz do crédito imobiliário no Brasil, enquanto a pesquisa documental de abordagem quantitativa buscou realizar análise de dados estatísticos de índice de inadimplência de 2019 a 2023, em relação aos ativos totais de tomadores de créditos do SFN, buscando compreender o cenário econômico da época e relacioná-lo à carteira de crédito imobiliário de pessoa física antes, durante e após o período pandêmico no Brasil.

Espera-se que os resultados obtidos possam contribuir para subsidiar a formulação de planos efetivos para uma recuperação econômica e social, bem como servir como referência para ajustes no planejamento das organizações e Instituições Financeiras (IF's), gerando estratégias e políticas públicas assertivas, de forma preditiva e prospectiva, para lidar com os efeitos econômicos causados por crises globais.

Conjectura-se, ainda, ajustar diretrizes do Governo Federal, de órgãos reguladores e de IF's, de modo a proporcionar o devido suporte aos cidadãos em situação de vulnerabilidade, auxiliando em todo o processo de restabelecimento da saúde financeira.

2. CRISE ECONÔMICA NA PANDEMIA E O CRÉDITO IMOBILIÁRIO

2.1. PROCESSO ECONÔMICO E MEDIDAS GOVERNAMENTAIS NA PANDEMIA

Conforme apontado pelo relatório econômico emitido pela Organização das Nações Unidas (ONU) (2024), no contexto atual de elevados níveis de dívida, de aumento dos custos dos empréstimos, investimento continuamente baixo, comércio global enfraquecido e riscos geopolíticos crescentes no mundo, a economia brasileira enfrenta uma perspectiva econômica negativa no curto prazo em 2024.

A crise financeira de 2008 teve início com o colapso do mercado imobiliário nos Estados Unidos, o que levou a uma crise nos setores produtivos e impactou a economia mundial. Em contraste, a crise causada pela Covid-19 afetou simultaneamente a oferta e a demanda nas economias, provocando uma instabilidade financeira significativa devido ao aumento da inadimplência de famílias e empresas, o que, por sua vez, elevou a aversão ao risco por parte dos bancos. (Ferreira Junior & Santa Rita, 2020, p. 4), comprometendo ainda mais o progresso rumo ao desenvolvimento (ONU, 2024).

A implementação do lockdown no setor produtivo, como estratégia de isolamento social para diminuir a disseminação do vírus e evitar o colapso do sistema de saúde, resultou em impactos diretos na economia e na vida social (Bento, 2023). Ainda, confirmou-se a percepção de que os reflexos da crise pandêmica na economia brasileira foram bastante significativos, com estabelecimentos fechando as portas, demissões em massa, perdas substanciais em várias áreas, como serviços, comércio, turismo, dentre outras (Moreira et al., 2021).

Importante destacar que, segundo pesquisa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (2022), a crise ocorrida durante o período da Covid-19 foi inédita e causou a maior contração anual do Produto Interno Bruto (PIB) da história de diversas economias (BNDES, 2022). Isto implicou em reações de política pública sem precedentes, com ações fiscais e de credito de grande magnitude, tornando essencial a intervenção do Estado para a recuperação e manutenção da economia, ocasionando uma conjuntura recessiva, que determina os ciclos econômicos (Ferreira Junior & Santa Rita, 2020).

Era de se esperar que, em meio a tantas desigualdades, e com milhões de brasileiros em dramática situação econômica (Moreira et al., 2021), a falta de políticas macroeconômicas compensatórias geraria graves consequências econômicas e sociais, evidenciando a necessidade de uma análise aprofundada dos impactos da Covid-19 na estrutura econômica (Senhoras, 2020). Uma economia nessas circunstâncias, e sofrendo diretamente os efeitos da crise provocada pela Covid-19, enfrentará desafios significativos no futuro (Mattei & Heinen, 2020, p. 28).

Apesar do mote inicial de que a pandemia afetava a todos de forma igualitária, logo ficou claro que as desigualdades existentes viabilizaram experiências absolutamente distintas da pandemia, com implicações muito diferentes para grupos diversos. Ademais, houve um agravamento das desigualdades e da pobreza extrema no mundo (Moreira et al., 2021).

Estudos que objetivam quantificar a relação entre a inadimplência e variáveis macroeconômicas concluem que a inadimplência é maior durante períodos de recessão econômica. Além dos fatores

macroeconômicos, é crucial considerar a composição da carteira de crédito das instituições financeiras na análise do comportamento dinâmico do risco de crédito, pois esta variação influencia a inadimplência (Zaniboni, 2013, p.14).

Nesse sentido, verifica-se que a pandemia causou uma instabilidade financeira considerável, devido ao aumento da inadimplência de famílias e empresas, o que levou os bancos a adotarem uma postura mais avessa ao risco, resultando em restrição de liquidez (Ferreira Junior & Santa Rita, 2020, p. 4).

Com o objetivo de minimizar os impactos sociais e econômicos causados pela pandemia da Covid-19, o Governo Federal anunciou uma série de medidas, visando alavancar a economia, gerar subsistência e reduzir inadimplência, como, por exemplo, o Auxílio Emergencial para os brasileiros em situação de vulnerabilidade diante dos impactos da pandemia do novo coronavírus (com a Lei no 13.982 e a Lei no 13.998, em 2020); o programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda (BEm), que criou medidas trabalhistas para enfrentamento dos efeitos econômicos e sociais (com a Lei no 14.020, em 2020), além de medidas com o objetivo de ampliar o acesso ao crédito, isenções fiscais e outras (com a Lei no 14.042 e a Lei no 14.043, também em 2020).

No tocante ao mercado imobiliário de pessoa física, anunciada por IF's, em parceria com o Governo Federal, destaca-se o anúncio de medidas de proteção e estímulo à manutenção da adimplência das operações contratadas, contribuindo para a sustentabilidade da carteira habitacional, como: aumento de 90 dias no tempo de pausa no financiamento, para clientes adimplentes ou com até 2 (duas) parcelas em atraso, incluindo os contratos em obra; prazo de carência de 180 dias para contratos de financiamento de imóveis novos; possibilidade de utilização de saldo de conta do FGTS para pagamento de parte das prestações; e pausar a parcela não coberta pelo FGTS por 90 dias. Ademais, clientes adimplentes ou com até 2 parcelas em atraso também podiam optar pelo pagamento parcial da prestação do financiamento, por 90 dias; clientes que constroem com financiamento da Caixa (construção individual) podiam optar pela liberação antecipada de até 2 parcelas, sem a vistoria; renegociação de contratos, permitindo pausa ou pagamento parcial das prestações (Caixa, 2020; Brasil, 2020; OIT, 2020).

Segundo o portal do Governo Federal (Brasil, 2020), as ações disponibilizadas contribuem para direcionar novas perspectivas na economia, além de contribuir para a proteção e estímulo da sociedade, por meio da sustentabilidade da carteira habitacional do SFN e manutenção da adimplência, na perspectiva da boa governança pública e da gestão de riscos de crédito, conforme abaixo descrito.

2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA E GESTÃO DE RISCOS DE CRÉDITO

Em 1995, no Brasil, foi fundado o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), organização sem fins lucrativos que tinha o objetivo de gerar e disseminar o conhecimento das melhores práticas em governança corporativa, aplicáveis não somente às empresas privadas com fins lucrativos, mas também a outros tipos de organizações, como o terceiro setor, cooperativas, estatais, fundações e órgãos governamentais (IBGC, 2024).

A governança foi vista como um meio para atingir um objetivo específico, incentivando a interação entre setor público e privado, para projetar e implementar políticas dentro de um conjunto de regras estabelecidas que tanto moldam quanto são moldadas pelo poder (Presidência da República, 2018). Algumas instituições afirmam que a "boa governança" pode facilitar a criação, medição e avaliação de indicadores de governança, aperfeiçoando o processo decisório, com o objetivo de apoiar o uso eficiente de recursos públicos, bem como monitorar a eficácia dos programas implementados (Vieira, 2019).

A governança pública compreende essencialmente a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização e às partes nela interessadas avaliarem sua situação e demandas, direcionarem a sua atuação e monitorarem o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas (TCU, 2020).

No âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal, a Política de Governança Pública, lançada pelo Decreto 9.203/2017, dá o direcionamento das boas práticas a serem seguidas pelos agentes públicos e suas bases podem inspirar outros poderes e níveis federativos (Brasil, 2017).

Destarte, segundo Buta e Teixeira, os desafios da governança pública vão além da efetividade, accountability, transparência e legalidade, e devem incluir tambem condições de equidade, participação social, democracia, inclusão e respeito aos direitos humanos (Buta & Teixeira, 2020).

Diante dessa percepção, a governança fornece requisitos de estrutura e direção necessários para a organização e a gestão de riscos e controles internos, fornece as políticas e os procedimentos necessários para que a organização opere com efetividade, sendo fundamental para o alcance dos objetivos estratégicos do estado (Cavalieri & Oliveira, 2021). Nessa linha, gerir riscos significa que gestores devem não apenas antecipar informações a respeito de ameaças aos objetivos organizacionais, mas também garantir que essas informações sejam auditáveis e passíveis de responsabilização, adotando práticas e estratégias de gestão eficazes (Klein Junior, 2020, p. 2).

A gestão de riscos consiste em um conjunto de procedimentos pelos quais as organizações identificam, analisam, avaliam, tratam e monitoram os riscos que podem prejudicar o alcance dos objetivos, funcionando como instrumento de melhoria de desempenho através da identificação de oportunidades e a redução da probabilidade e/ou impacto dos riscos, além de apoiar as normas legais (Vieira, 2019, p.197).

Nesse contexto, a gestão de riscos vem para agregar, como parte de um novo padrão de excelência para o controle interno das instituições, sendo pautada em um conjunto de práticas, instrumentos e papéis, cuja promessa é melhorar a decisão da alta administração e o desempenho dos serviços executados voltados para a população (Klein Junior, 2020).

Dentro do universo da gestão de riscos, pode-se definir risco de crédito como a possibilidade de ocorrência de perdas associadas ao não cumprimento pela contraparte de suas obrigações nos termos pactuados, podendo ser compreendido também como instrumento de gestão de carteira que visa contribuir para o controle e manutenção da qualidade da carteira de crédito, a fim de suportar eventuais oscilações econômicas que tenham impactos sistêmicos na capacidade de pagamento dos tomadores, com consequente default junto às IF's (BCB, 2017).

Portanto, o risco de crédito é a principal fonte de risco para os bancos e é objeto de rigorosa supervisão das instituições reguladas pelo SFN, de forma que seja monitorada a expansão do volume de carteira concedido, a qualidade das contratações – rating, a concentração do crédito, a provisão de devedores e outros aspectos de modelagem e perdas (BCB, [s.d.]).

Tendo aprendido com crises anteriores, como a crise financeira global de 2007-2008, os bancos brasileiros adotam padrões regulatórios mundiais, conhecidos como Basiléia III, com o objetivo de: fortalecer a capacidade de as instituições financeiras absorverem choques provenientes do próprio sistema financeiro ou dos demais setores da economia, com elevação da qualidade e quantidade de capital regulatório, aumentando a capacidade das IF'S para absorver perdas não esperadas; e aperfeiçoar os fatores para a ponderação de ativos pelo risco, com o intuito de reduzir a propagação de crises financeiras para a economia real, bem como eventual efeito dominó no sistema financeiro com aporte de provisões de capital e reservas de liquidez (BCB, [s.d.]).

No que toca à gestão de riscos de crédito no Brasil, o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BCB) estabelecem requisitos para as instituições financeiras, com foco no gerenciamento de riscos e nos requerimentos mínimos de capital para fazer face aos riscos decorrentes de suas atividades (BCB, 2024).

Uma regulação de destaque é a Resolução CMN nº 4.557, de 23 de fevereiro de 2017, que dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos e a estrutura de gerenciamento de capital, determinando que as IF's tenham políticas e processos adequados para identificar, mensurar, avaliar, monitorar, reportar, controlar e mitigar o risco de crédito, tratando o risco de recuperação de créditos de forma abrangente e preditiva, em relação à inadimplência para o SFN (BCB).

2.3. CRÉDITO IMOBILIÁRIO E INADIMPLÊNCIA NA PANDEMIA

O sistema de crédito imobiliário foi criado com o objetivo principal de prover o acesso à moradia por meio de financiamento habitacional, conforme conceituado por CashMe (2023), além de estabelecer regras para a participação de instituições, sejam financeiras ou não, em operações de financiamento imobiliário (Folha de São Paulo, 2024).

O mercado imobiliário é um dos maiores propulsores da economia do país, por meio da oferta de moradia, desempenhando importante papel na economia brasileira (1M2, 2024). Segundo Bento (2023), é

o estímulo de crédito que impulsiona o crescimento do setor imobiliário, resultando em aumento dos valores dos imóveis e representando uma parcela cada vez mais significativa do PIB, o que justifica a importância de análisar o desempenho e o impacto da inadimplência no crédito imobiliário.

O índice de inadimplência é um indicador de balização do mercado financeiro de cunho histórico (Annibal, 2009). "Inadimplência, de forma sucinta, é o percentual de operações com ao menos uma parcela vencida acima de 90 dias, ponderado pelo valor da carteira ativa" (BCB, 2024), ou seja, refere-se à falta de cumprimento de uma obrigação e, por mais precisa que seja a análise de dados do tomador do crédito, o risco de inadimplência sempre estará presente nas operações de crédito (Coeli & Pires, 2022).

O artigo 580 do Código de Processo Civil (CPC) brasileiro preceitua sobre o inadimplemento, considerando como inadimplente o devedor que não satisfaz espontaneamente o direito reconhecido pela sentença ou a obrigação que a lei atribui à eficácia de título executivo (Brasil, 2020).

De acordo com Maciel (2020, p. 100), a inadimplência ocorre quando a pessoa não honra seus compromissos financeiros. Os créditos inadimplentes, por sua vez, são "[...] aqueles que apresentam dificuldades de serem recebidos e consequentemente acarretam perdas para o credor". Ter clientes inadimplentes é um risco que os bancos correm ao conceder empréstimos.

Durante a pandemia da Covid-19, a inadimplência no crédito imobiliário aumentou refletindo as dificuldades financeiras enfrentadas por muitas pessoas devido às consequências econômicas da pandemia, como perda de renda, desemprego e instabilidade econômica. Esses faotres, impactaram diretamente a capacidade das pessoas de honrar suas obrigações financeiras, incluindo o pagamento do crédito imobiliário (Bento, 2023, p. 12).

No auge da pandemia da Covid-19 e do isolamento social, os bancos lançaram no mercado imobiliário a possibilidade de liberação antecipada de recursos para construção, suspensão de execução, solicitação de pausas temporárias nas prestações do financiamento, possibilidade de utilização de saldo de conta do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para pagamento de parte da prestação, pagamento parcial de prestação com recursos próprios, inclusão ou prorrogação de carência para projetos com obra concluída e em fase de amortização, inclusão de custos fiscais, como o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e cartoriais embutidos no financiamento da casa própria de novos financiamentos, sem necessidade de arcar com custos de registro e transferência à vista, além de outras medidas para reorganizar o orçamento na crise e, consequentemente, impactar na redução da inadimplência (Caixa, 2020; OIT, 2020).

Para explicar a inadimplência nos empréstimos habitacionais, Pires (2014) indica que a fragilidade financeira das famílias impacta na estabilidade financeira e monetária das nações, sugerindo que, a longo prazo, o aumento na proporção da renda comprometida está associado a altos níveis de atraso, caso não haja incremento da renda. Além disso, as condições monetárias, como inflação e juros elevados agravam as dificuldades financeiras e a tendência de atrasos nos pagamentos, o que reflete no aumento da inadimplência e do endividamento das famílias (Pires, 2014).

Diante do apresentado, não foram encontrados estudos sobre os efeitos dessas medidas governamentais e suas relações com a inadimplência, na perspectiva da governança pública e gestão de riscos, lacuna que esta pesquisa buscará suprir, conforme próximos itens.

3. OBJETIVOS

A problemática da presente pesquisa consiste em investigar: qual o efeito da pandemia sobre a inadimplência da carteira de crédito imobiliário de pessoa física no Sistema Financeiro Nacional – SFN e como as medidas negociais anunciadas pelo Governo Federal para enfrentamento da Covid-19 afetaram a relação inadimplência versus crédito imobiliário? Para responder ao questionamento, o objetivo geral é analisar dados e informações a respeito da inadimplência do mercado imobiliário de pessoa física em relação a tomadores de crédito e o efeito das medidas governamentais sobre este indicador e a economia brasileira, no período de 2019 a 2023.

Os objetivos específicos incluem analisar o comportamento de séries históricas de inadimplência do segmento de crédito imobiliário de pessoa física no Brasil e identificar quais medidas governamentais foram adotadas na pandemia, quanto ao crédito imobiliário e analisar como elas impactaram na redução

da inadimplência, verificando a efetividade das ações e se elas foram performadas.

Espera-se que os resultados subsidiem planos de recuperação econômica e social, e sirvam como referência para ajustes no planejamento de organizações e Instituições Financeiras (IF's), gerando estratégias e políticas públicas assertivas para lidar com crises globais.

4. METODOLOGIA

A pesquisa é um estudo "multi-método", documental, exploratório e descritivo, de abordagem mista (qualitativa e quantitativa), com o uso de técnicas de pesquisa bibliográfica, revisão de literatura e tratamento estatístico de dados de inadimplência (Fontainha et al., 2024) do crédito imobiliário de pessoas físicas do SFN em relação aos tomadores de crédito no período de 2019 a 2023, a fim de descobrir o efeito das medidas governamentais inseridas durante o período pandêmico, atrelado ao índice de inadimplência, buscando compreender o cenário econômico antes, durante e após o período pandêmico no Brasil.

O levantamento documental do referencial da produção científica, foi realizado por meio de pesquisa exploratória, como consultas a periódicos científicos, teses, dissertações, publicações, matérias de jornal, leis, decretos e normas regulatórias no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Google Acadêmico, Scientific Electronic Library Online (Scielo) Brasil e sites de busca em geral gratuitos, por busca de assunto: governança pública e pandemia; crise econômica e pandemia; gestão de riscos; inadimplência e crédito imobiliário, resultando na seleção de 73 publicações acadêmicas e outras pertinentes ao tema para a construção da base teórica, em especial, sobre as categorias relativas quanto ao processo econômico, à governança pública e gestão de riscos, medidas governamentais expedidas pelo GF, à luz do crédito imobiliário no Brasil, visando dar sustentação científica para a interpretação dos resultados apresentados.

Dentre os 73 documentos encontrados, foram separados somente aqueles que demonstraram resultado compatível com o desenvolvimento deste estudo, por meio da leitura seletiva de cada uma delas (Fontainha et al., 2024), do ponto de vista teórico e documental, resultando na seleção de 36 documentos entre artigos, teses, dissertações, livros, leis, normas regulatórias e matérias jornalísticas on-line, que contribuíram para o aporte teórico sobre a problemática da pesquisa. Posteriormente, fez-se a leitura reflexiva, de forma a ordenar e sumarizar as informações contidas nas fontes e, em seguida, a leitura interpretativa, objetivando relacionar as ideias com o problema para o qual se busca as respostas, conferindo base de sustentação para os resultados obtidos, relacionado com a leitura bibliográfica utilizada (Lima & Mioto, 2007).

Para o desenvolvimento do presente estudo, percebeu-se a necessidade de coleta de dados essenciais à compreensão da matéria (Fontainha et al., 2024) explorando o tema da pesquisa sobre novo enfoque ou abordagem, segundo duas abordagens: qualitativa, mediante pesquisa exploratória, e quantitativa, por meio de acesso a dados do SFN, buscando agregar conclusões inovadoras (Marconi & Lakatos, 2003).

Buscando investigar o comportamento das medidas governamentais, a governança pública e gestão de riscos sobre o índice de inadimplência do crédito imobiliário de pessoa física no período pandêmico, foi realizado levantamento e mapeamento das leis, decretos e outros documentos, de causas e consequências que possivelmente poderiam impactar na minimização dos efeitos sociais e econômicos causados pela pandemia da Covid-19.

Dentre as diversas leis publicadas no ano de 2020, foram selecionadas 5 medidas governamentais visando alavancar a economia, gerar subsistência e reduzir inadimplência, bem como medidas com o objetivo de ampliar o acesso ao crédito, isenções fiscais e outras, sendo elas: Lei nº 13.982, 2020; Lei nº 13.998, 2020; Lei nº 14.020, 2020; Lei nº 14.042, 2020 e Lei nº 14.043, 2020, com possíveis impactos diretos na redução da inadimplência do mercado financeiro nacional.

No tocante ao mercado imobiliário de pessoa física, foi identificado anúncio de medidas por IF's, em parceria com o Governo Federal, buscando proteção e estímulo à manutenção da adimplência das operações contratadas, visando a sustentabilidade a longo prazo da economia brasileira.

A coleta de dados também alcançou o sítio do Banco Central do Brasil, demonstrando uma radiografia da inadimplência do crédito imobiliário de pessoas físicas, a fim de perceber os efeitos produzidos entre as informações de medidas governamentais e os elementos extraídos da base de dados. Dessa

forma, a amostra da pesquisa é composta por ativos totais em atraso acima de 90 dias (inadimplência) do crédito imobiliário de pessoas físicas de todos os bancos e caixas econômicas, corretoras de câmbio, fintechs, administradoras de consórcio, cooperativas de crédito, instituições de pagamentos, corretoras e distribuidoras e demais instituições não bancárias cadastradas no SFN (BCB, 2024).

Essas instituições são reconhecidas no mercado como empresas que exercem significativa influência na economia brasileira pelos seus expressivos valores de mercado, lucros elevados, potencial de geração de empregos, dentre outros aspectos. Nesse sentido, os resultados obtidos representam a totalidade do mercado imobiliário brasileiro (BCB, 2024).

Visando identificar o nível de interação entre esses atores, foi necessário relacionar a abordagem quantitativa, sendo que o critério utilizado na definição da amostra da pesquisa consiste no levantamento e tratamento de dados estatísticos e confecção de gráficos, balizados no estoque de inadimplência da carteira de crédito do mercado imobiliário de pessoa física do SFN, em relação aos ativos totais de tomadores de créditos, no período de 2019 a 2023, segmentado por fonte de recurso de concessão de crédito, sendo os dados abertos e de acesso público disponíveis no site do BCB: https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/21082-inadimplencia-da-carteira-de-credito---total.

Posteriormente, utilizou-se a base de dados e, a partir destes dados, buscou-se analisar a relação entre o total da carteira de crédito ativos e o estoque total de inadimplência. Da análise quantitativa realizada foram extraídas informações que, juntamente dos conceitos alcançados no referencial teórico, contribuirão com a busca pela resposta à indagação objeto da pesquisa (Fontainha et al., 2024).

Com o intuito de facilitar a comparabilidade, os dados foram tabulados por meio de manipulação e apresentado os resultados graficamente (figuras) (Marconi & Lakatos, 2003), segregados por tipo de recurso de concessão de crédito, sendo eles: comercial, home equity, recursos livres, FGTS e Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Posteriormente, foi realizada a análise e interpretação dos mesmos, fornecendo elementos para inferência das ideias principais e resultados obtidos (Marconi & Lakatos, 2003).

A pesquisa documental de abordagem quantitativa buscou realizar análise de dados estatísticos de índice de inadimplência de 2019 a 2023, em relação aos ativos totais de tomadores de créditos do SFN, buscando compreender o cenário econômico da época e relacioná-lo à carteira de crédito imobiliário de pessoa física antes, durante e após o período pandêmico no Brasil.

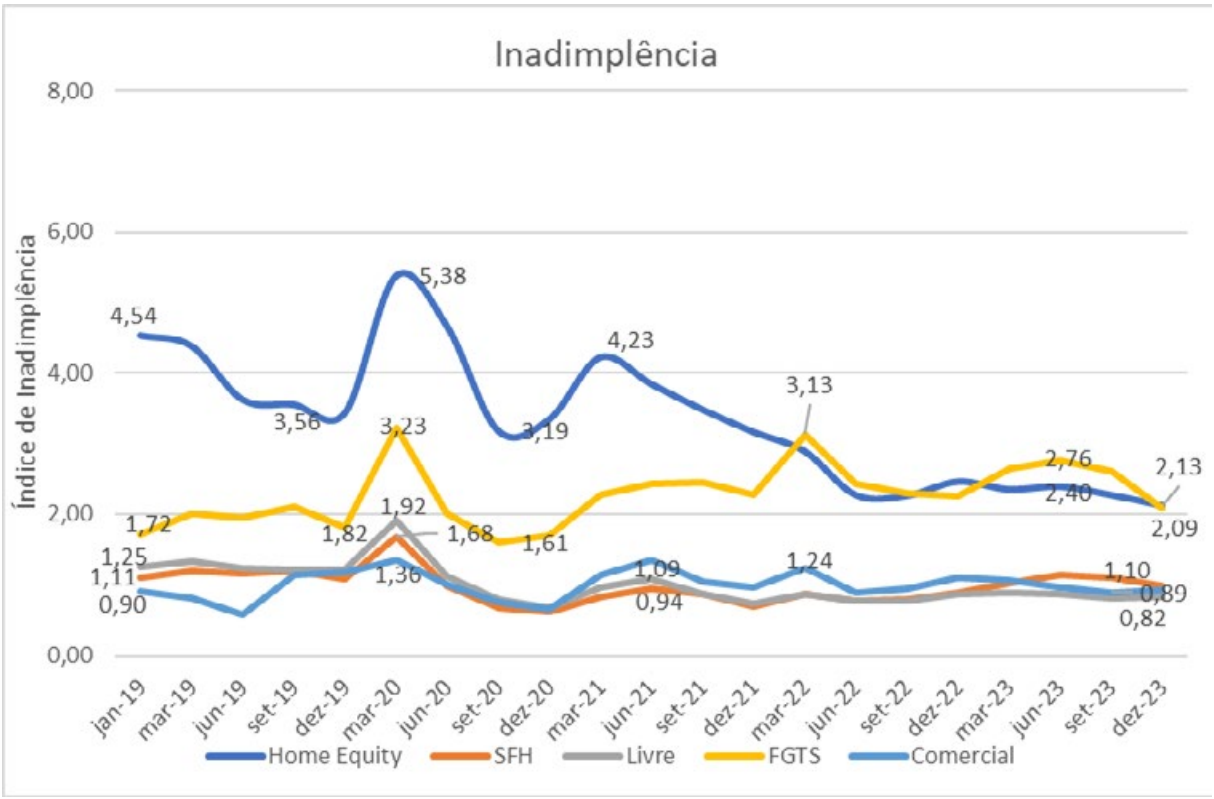
Espera-se que os resultados obtidos possam contribuir para subsidiar a formulação de planos efetivos para uma recuperação econômica e social, bem como servir como referência para ajustes no planejamento das organizações e Instituições Financeiras (IF's), gerando estratégias e políticas públicas assertivas, de forma preditiva e prospectiva, para lidar com os efeitos econômicos causados por crises globais.

Conjectura-se, ainda, ajustar diretrizes do GF, de órgãos reguladores e de IF's, de modo a proporcionar o devido suporte aos cidadãos em situação de vulnerabilidade, auxiliando em todo o processo de restabelecimento da saúde financeira.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesse cenário, de práticas específicas e voltadas para a manutenção da carteira de crédito habitacional de pessoas físicas, os dados coletados apontam que, antes da pandemia da Covid-19, a inadimplência apresentava um movimento quase que constante desde o início do período analisado (janeiro de 2019), refletindo em um pico na curva de inadimplência em março de 2020, período imediatamente posterior ao lockdown do setor produtivo, conforme análise do comportamento da variável do índice de inadimplência do crédito imobiliário de pessoa física do SFN, apresentado na Figura 1:

Figura 1 – Curva do estoque do Índice de Inadimplência do Crédito Imobiliário de Pessoa Física por fonte de recurso – Série Histórica (jan/2019 a dez/2023)



Fonte: Elaboração própria, com base em BCB (2025).

Na Figura 1, levando em consideração as informações extraídas da análise gráfica, pode-se perceber que, ao analisar o indicador que mede o índice de inadimplência (créditos acima de 90 dias de atraso), em relação ao total da carteira de crédito ativos, representado pelo estoque total de inadimplência do SFN, no período de 5 anos, desmembrado por fontes de recursos de concessão de crédito, observa-se que os dados demonstram oscilações nos percentuais de inadimplência, com comportamento semelhante nas 5 linhas de créditos analisadas.

Nota-se que, em janeiro de 2019, o índice de inadimplência vinha apresentando valor de 0,90% para o segmento comercial, 1,11% para o SFH, 1,25% para recursos livres, 1,72% para o FGTS e 4,53% para o home equity. Já em março de 2020 a inadimplência atingiu o maior pico da curva, para os 5 tipos de recursos analisados, uma vez que a curva comercial atingiu o valor de inadimplência de 1,36% para o comercial, 1,68% para o SFH, 1,92% para os recursos livres, 3,23% para o FGTS e 5,38% para o home equity.

Dessa forma, resta demonstrado que, na ocorrência de momento de "pico" da curva de inadimplência, é possível depreender que a crescente das percentagens ocorrida em março de 2020 é resultante de motivos relacionados ao início do surto da Covid-19 no território brasileiro. Acredita-se que este comportamento esteja intimamente relacionado ao período marcado pelo lockdown do setor produtivo, independentemente das características das linhas de crédito, demonstrando os reflexos da crise pandêmica na economia brasileira, devido às perdas substanciais em várias áreas e renda (Bento, 2023; Moreira et al., 2021).

A este respeito, a literatura é conclusiva no sentido de que a diminuição no número de interações sociais e a restrição à circulação aumentaram a inadimplência, associadas à redução dos recursos financeiros (Fernandes & Fermentão, 2020).

Nesse sentido, no trimestre imediatamente posterior, junho de 2020, observa-se significativa redução da curva do índice de inadimplência, caracterizando que os resultados obtidos são indicativos dos efeitos da implementação das medidas governamentais por meio das medidas negociais lançadas em parceria com as IF's como pausa e carência no pagamento de prestações, pagamento parcial e outros. Além disso,

pode-se desprender que as medidas de fomento de renda, visando alavancar a economia, gerar subsistência e reduzir inadimplência, como o Auxílio Emergencial que injetou recursos para os brasileiros em situação de vulnerabilidade (com a Lei no 13.982 e a Lei no 13.998, em 2020); o programa (BEm), que criou medidas trabalhistas para enfrentamento dos efeitos econômicos e sociais (com a Lei no 14.020, em 2020), além de medidas com o objetivo de ampliar o acesso ao crédito (com a Lei no 14.042 e a Lei no 14.043, também em 2020), contribuindo para o processo, fazendo com que a curva retornasse a patamares sustentáveis, até meados de fevereiro de 2021, reduzindo a aversão a riscos dos bancos.

Tal confirmação corrobora a sustentação da hipótese de que as medidas governamentais e negociais, anunciadas pelo Governo Federal e implementadas pelas IF's, atingiram o resultado esperado, refletindo uma boa governança e amenizando os efeitos sociais e econômicos no tocante à redução da inadimplência do crédito imobiliário de pessoa física, causada pela pandemia da Covid-19.

Contudo, estudos são categóricos em afirmar que a inadimplência é maior em processos de recessão econômica, como é o caso da Covid-19 (Bento, 2023), e infere-se que a redução observada é mascarada por medidas de cunho emergencial e temporário, que repercutem na protelação das dívidas imobiliárias, aumentando o saldo devedor dos contratos e, consequentemente, o endividamento das famílias a longo prazo, conforme pode ser observado na ocorrência de novo pico na curva, em novembro de 2022, provavelmente impactado pelo fim das medidas implementadas no período pandêmico no Brasil.

Ressalta-se, ainda, que, apesar da inadimplência ter sido impactada positivamente por medidas, políticas e ações, o controle e a manutenção da qualidade da carteira de crédito deve ocorrer de forma contínua, em consonância com a boa governança e com o gerenciamento de risco de crédito, monitorando as carteiras de créditos, a fim de suportar eventuais oscilações econômicas que gerem impactos diretos na capacidade de pagamento dos tomadores, evitando consequente default junto às IF's e desencadeamento de futuras crises financeiras, que possam vir a comprometer o desenvolvimento do país.

No entanto, não foram identificadas práticas de gerenciamento de riscos, como o controle e monitoramento dessas medidas econômicas, o que é essencial para que a governança continue produzindo resultados sustentáveis a longo prazo, requerendo uma análise mais abrangente das tendências macroeconômicas e do ambiente regulatório, levando em consideração a situação econômica geral do país, de forma a monitorar a inadimplência com maior precisão e robustez.

Ainda assim, entende-se necessária a implementação de políticas adicionais, que observem inclusive as restrições fiscais do país neste período pós-pandemia, com vistas a reequilibrar o setor econômico, reduzir desigualdades e construir uma sociedade mais resiliente e preparada para futuras crises.

De um modo geral, chega-se à conclusão de que as medidas apresentadas e adotadas direcionaram as perspectivas da economia, se mostrando eficazes e performando resultados sustentáveis.

6. CONCLUSÃO

Este estudo teve como foco analisar o efeito das medidas governamentais implementadas na pandemia da Covid-19 sobre o índice de inadimplência do crédito imobiliário de pessoas físicas do SFN, demonstrando a importância da conexão da boa governança e gestão de riscos com as medidas governamentais e o processo econômico brasileiro. O recorte temporal, de 2019 a 2023 deveu-se ao fato de conferir a performance das ações das medidas governamentais em período antes, durante e após à pandemia da Covid-19.

Os achados apontaram para a redução da inadimplência em 0,85 pontos percentuais (p.p) para a fonte de recursos home equity, 1,51 p.p para o FGTS, 0,67 p.p para os recursos livres, 0,57 para o SFH e 0,57 para o comercial. Considerando o aspecto do lockdown, pode-se observar a curva descendente nos meses subsequentes, após a aplicação das medidas voltadas para o crédito imobiliário. Vale observar que as curvas tiveram leve ascendência em março de 2022, fenômeno que pode ser relacionado ao fim das medidas implementadas no período pandêmico.

Como principal resultado, pode-se identificar que as providências adotadas pelo governo federal em forma de medidas implementadas pelas IF's, com o intuito de proteção e estímulo à economia e financiamento imobiliário, se mostraram eficazes na redução e controle da inadimplência, no período analisado, minimizando a crise econômica, beneficiando tanto

as empresas quanto a população, viabilizando giro de capital em um dos setores mais importantes da economia do país.

A pesquisa, portanto, se limitou a investigar a redução da inadimplência do crédito imobiliário, que é um segmento de grande relevância e magnitude para a economia brasileira, mas sem adentrar na esfera de outras variáveis prudenciais e macroeconômicas, muito menos quanto a abrangência de outros segmentos de créditos, à exemplo de créditos comerciais e outros, sem tecer análises comparativas por IF's, bem como necessidade de aprimoramento ou substituição deste indicador, fenômenos que podem vir a ser objeto de pesquisas futuras.

Destarte, este estudo forneceu insights para entender as implicações das medidas governamentais negociais desenvolvidas durante o período pandêmico sobre a inadimplência do crédito imobiliário de pessoa física, reforçando melhores práticas bancárias para a promoção da sustentabilidade financeira, gerando informações de governança para que o governo, SFN e IF's sejam mais resilientes frente a volatilidade do mercado e eventuais crises, e desenvolvendo atuação cada vez mais preditiva e mitigadora frente ao risco de crédito.

Em síntese, pode-se dizer que foram apresentadas medidas em relação a inadimplência, de eficiência imediata, porém, com alcance limitado no sentido de recompor as atividades econômicas, diante de um cenário global extremamente adverso, não sendo possível avaliar a extensão dos impactos a longo prazo.

7. Referências

1. 1M2. (2024, março 12). A importância do mercado imobiliário na economia brasileira. https://1m2.com.br/a-importancia-do-mercado-imobiliario-na-economia-brasileira/
2. Annibal, C. A. (2009). Inadimplência do setor bancário brasileiro: Uma avaliação de suas medidas.
3. Banco Central do Brasil. ([s.d.]). Recomendações de Basileia. https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/recomendacoesbasileia
4. Bento, C. E. A. (2023). Inadimplência em tempos de pandemia: Uma análise do crédito imobiliário.
5. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). (2022, fevereiro 11). BNDES lança estudo sobre sua atuação anticíclica durante a crise da COVID-19. https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/blogdodesenvolvimento/detalhe/BNDES-lanca-estudo-sobre-sua-atuacao-anticiclica-durante-a-crise-da-Covid-19/
6. Buta, B. O., & Teixeira, M. A. C. (2020). Governança pública em três dimensões: Conceitual, mensural e democrática. Organizações & Sociedade, 27(94):370–395. https://doi.org/10.1590/1984-9270941
7. Caixa Econômica Federal (CAIXA). (2020, abril 9). Coronavírus: CAIXA amplia medidas para o mercado imobiliário. https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/20791/coronavirus-caixa-amplia-medidas-para-o-mercado-imobiliario
8. Cavalieri, D. V. G., & Oliveira, L. A. de. (2021). Governança pública, gestão de riscos e compliance como instrumentos de transformação do estado brasileiro após o COVID-19. Revista da AGU. https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.20.n.04.2021.2720
9. Coeli, C. M., & Pires, V. M. (2022). Desempenho dos maiores bancos brasileiros: Um estudo sobre o impacto da crise subprime. Revista Ambiente Contábil – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 14(1):245–271. https://doi.org/10.21680/2176-9036.2022v14n1ID22176
10. Brasil. (2017). Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=9203&ano=2017&ato=f10ATVU1UeZpWT9c4

11. Fernandes, A. E. S., & Fermentão, C. A. G. R. (2020). O endividamento e as políticas governamentais de combate à crise econômico-financeira frente ao covid-19. Desenvolvimento e Sustentabilidade, 10(30). https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/issue/view/654

12. Ferreira Junior, R. R., & Santa Rita, L. P. (2020). Impactos da COVID-19 na economia: Limites, desafios e políticas. Cadernos de Prospecção, 13(2):459. https://doi.org/10.9771/cp.v13i2.36183

13. Fontainha, F., Hartmann, I., Corrêa, A. M. M., & Pitasse, C. A. E. K. (2024). Metodologia da pesquisa. FGV Direito Rio.

14. Governo Federal. (2020, abril 10). Coronavírus: Confira algumas medidas da Caixa para o mercado imobiliário. https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/04/coronavirus-confira-algumas-medidas-da-caixa-para-o-mercado-imobiliario

15. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). (2024). Quem somos. https://www.ibgc.org.br/quemsomos

16. Klein Junior, V. H. (2020). Gestão de riscos no setor público brasileiro: Uma nova lógica de accountability? Revista de Contabilidade e Organizações, 14, e163964. https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.163964

17. Brasil. (2020). Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm

18. Brasil. (2020). Lei nº 13.998, de 2020. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13998.htm

19. Brasil. (2020). Lei nº 14.020, de 2020. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14020.htm

20. Brasil. (2020). Lei nº 14.042, de 2020. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14042.htm

21. Brasil. (2020). Lei nº 14.043, de 2020. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14043.htm

22. Lima, T. C. S. D., & Mioto, R. C. T. (2007). Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: A pesquisa bibliográfica. Revista Katálysis, 10(spe):37–45. https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000300004

23. Marconi, M. de A., & Lakatos, E. M. (2003). Fundamentos da metodologia científica (5ª ed.). Atlas S.A.

24. Mattei, L., & Heinen, V. L. (2020). Impactos da crise da Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro. Brazilian Journal of Political Economy, 40(4):647–668. https://doi.org/10.1590/0101-31572020-3200

25. Moreira, B. M., Bernardes Júnior, J. A., Abreu, A. S. B. de, & Minas Gerais (Brazil) (Orgs.). (2021). Pandemia de COVID-19: Múltiplas perspectivas. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas.

26. Organização Internacional do Trabalho (OIT). (2020, julho 16). Resposta à crise da COVID-19 e o apoio às micro, pequenas e médias empresas. https://www.ilo.org/pt-pt/resource/article/resposta-crise-da-covid-19-e-o-apoio-micro-pequenas-e-medias-empresas

27. Organização das Nações Unidas (ONU0 – Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (2024). World Economic Situation and Prospects 2024. United Nations Research Institute for Social Development.

28. Pires, V. C. (2014). Endividamento e inadimplência no Brasil: Os efeitos da propensão ao risco e dos gastos com saúde. Universidade Estadual de Maringá.

29. Presidência da República. (2018). Guia da política de governança pública.

30. Banco Central do Brasil (BCB) (2017). Resolução nº 4.557, de 23 de fevereiro de 2017. Dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos e a estrutura de gerenciamento de capital. https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=4557

31. Senhoras, E. M. (2020). Impactos econômicos da pandemia da Covid-19. Zenodo. https://doi.org/10.5281/zenodo.3899548

32. Tribunal de Contas da União (TCU). (2021). Dez passos para a boa governança (Edição 2). https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/asplan/10_Passos_para_a_boa_Governanca.pdf

33. Teixeira, C. F., & Santos, J. S. (2023). Análise estratégica da atuação do governo federal brasileiro na pandemia de Covid-19: 2020-2021. Ciência & Saúde Coletiva, 28(5):1277-1286. https://doi.org/10.1590/1413-81232023285.10502022

34. Vieira, J. B. (2019). Governança, gestão de riscos e integridade. Enap.

35. Chashme. (2023, maio 31). SFH: Entenda como funciona o Sistema Financeiro de Habitação.

36. Folha. (2024, julho 03). SFH: Entenda o Sistema Financeiro Imobiliário.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

O Controle Interno como Ferramenta de Gestão e Planejamento Governamental

- **Sônia Maria Nogueira Saconi**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Brasil
  E-mail: sonia-saconi@spgg.rs.gov.br
- **Regiani Lopes da Silva**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Brasil
  E-mail: regiani-silva@spgg.rs.gov.br
- **Eduardo Serpa Junior**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Brasil
  E-mail: eduardo-junior@spgg.rs.gov.br
- **Emannuel Henrich Reichert**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Brasil
  E-mail: emannuel-reichert@spgg.rs.gov.br

Resumo

Este artigo busca ressaltar a construção dos controles internos dos órgãos e seu desempenho fundamental para os governos, garantindo a integridade institucional, mitigando riscos e aprimorando a gestão pública. Sua atuação pode ser dividida em dois eixos: responsivo e preventivo, ambos voltados para a salvaguarda do gestor e o fortalecimento das capacidades estatais. O eixo responsivo engloba o acompanhamento de demandas junto aos órgãos externos e internos de controle, Contadoria e Auditoria. Com a implantação de normativas e fluxos internos, assegura a capacidade qualitativa das informações, evita retrabalhos e garante o cumprimento de prazos. Dessa forma, atua na mediação entre as demandas externas e os setores técnicos, consolidando um fluxo eficiente de informações e respostas. O eixo preventivo tem como foco a antecipação de riscos, estruturando mecanismos internos para evitar inconsistências ou irregularidades. A implementação de procedimentos alinhados à legislação vigente permite que o Controle Interno funcione como um aliado estratégico do gestor, contribuindo para a transparência e legalidade dos atos administrativos. Entre as atividades preventivas, destacam-se o monitoramento de demandas, avaliação de riscos e participação em processos críticos. No campo da integridade institucional, sua atuação reduz apontamentos de órgãos fiscalizadores, minimiza concessões liminares contrárias à gestão e fortalece a segurança jurídica do gestor. Além disso, proporciona a qualificação contínua dos servidores, estabelece fluxos organizacionais e promove a memória institucional ao manter registros e históricos dos processos administrativos. Ademais, a produção de relatórios organizacionais quadrimestrais e anuais contribui para um planejamento mais eficaz, permitindo um acompanhamento detalhado das metas institucionais. Essa geração de dados e informações de qualidade fortalece os processos de planejamento e orçamento, com maior eficiência e racionalização dos recursos, garantindo clareza nas prestações de contas e prevenindo inconsistências. Em suma, o fortalecimento do Controle Interno é essencial para aprimorar a gestão pública. A combinação de estratégias responsivas e preventivas resulta

em maior transparência, segurança jurídica e eficiência administrativa, consolidando um ambiente institucional robusto e alinhado aos princípios da boa governança.

Palavras-chave: Controle; Gestão; Estratégia; Planejamento; Eficiência; Integridade.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda a importância da construção dos Controles Internos dos órgãos da administração pública, na constância de garantir a integridade institucional, almejando a redução de riscos e criando um tratamento robusto em torno da transparência e da legalidade em direção aos princípios constitucionais, através de mecanismos de controle de acompanhamento de demandas e como resultado evitar inconsistências ou irregularidades.

A democracia moderna pressupõe a fiscalização dos atos da administração, seja este controle pela própria administração, por órgãos externos ou pela sociedade. Como aponta Costa (2021, p. 27), "o controle dos atos realizados em nome da Administração Pública faz-se imprescindível porque há interesse público na análise da eficiência dos serviços postos à disposição da população".

A atividade de controle interno é mandamento constitucional para o setor público, estando prevista nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal. Contudo, deve ser considerada não como um ônus a ser cumprido apenas por obediência à norma, mas sim como uma oportunidade para agregar valor à gestão, pois propicia um melhor acompanhamento do desempenho dos serviços prestados e a realização de ajustes necessários. Como preconizam Conti e Carvalho (2011, p. 207), "o controle interno é necessário para avaliar, medir e controlar as atividades do órgão da Administração Pública, de forma independente, prestando assessoria à alta administração".

Além de sua fundamentação constitucional, o controle interno deve ser compreendido como uma ferramenta estratégica de gestão, capaz de promover melhorias contínuas na administração pública. Sua atuação não se limita à fiscalização punitiva ou corretiva, estendendo-se à orientação e ao suporte na implementação de boas práticas, contribuindo para a eficiência das políticas públicas. Para tanto, o controle interno deve estar alinhado às metas institucionais e ao planejamento estratégico, promovendo uma cultura de responsabilidade e transparência apta a fortalecer a confiança da sociedade na gestão pública.

Em seu objetivo de promoção da integridade institucional e gestão de riscos eficiente, as atividades do setor de controle interno podem ser divididas em dois eixos: responsivo e preventivo. Trata-se de duas abordagens para a promoção dos mesmos fins, mudando apenas o foco. As atividades responsivas envolvem lidar com os riscos já existentes, detectados através do recebimento de demandas de órgãos de controle. Por sua vez, as atividades preventivas dizem respeito à promoção ativa da gestão transparente e a redução de riscos ainda não apontados pelo controle externo. Vale destacar que os eixos estão interligados, reforçando-se mutuamente. A prevenção eficiente facilita o pronto cumprimento das atividades responsivas. Por sua vez, o monitoramento responsivo revela pontos de atenção passíveis de soluções preventivas. Combinando ambos, tem-se um Controle Interno habilitado a reforçar a gestão e planejamento governamentais com transparência, *compliance* e eficácia.

2. OBJETIVOS

a) Demonstrar a importância do Controle Interno institucional como um mecanismo de satisfação da necessidade de controle de demandas e fortalecimento da legalidade na gestão pública;
b) Promover a organização racional das atividades de Controle Interno a partir da estruturação em dois eixos distintos, mas inter-relacionados, de resposta a demandas e prevenção de riscos;
c) Contribuir através de mecanismos de controle, de forma a atuar na redução de riscos;
d) Fortalecer os processos de planejamento de gestão;
e) Dar efetividade às normas constitucionais, através do emprego de estratégias organizacionais que promovem o cumprimento das disposições concernentes ao Controle Interno, em obediência aos artigos 70 e 74, bem como os princípios fundamentais da administração pública normatizados no artigo 37.

3. METODOLOGIA

A metodologia empregada no presente estudo envolve abordagem de pesquisa qualitativa. Envolve inicialmente revisão bibliográfica e análise das normas

legais relevantes ao Controle Interno no âmbito da administração pública, que possibilitam uma melhor compreensão dos princípios subjacentes à atividade do setor. Em seguida, passou-se à análise das boas práticas e resultados obtidos no caso da Assessoria de Controle Interno da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul – SPGG/RS, como forma de verificar a aplicabilidade prática das disposições teóricas delineadas pelo contexto constitucional nas atividades de um setor de Controle Interno em colaboração com os demais entes fiscalizadores e com a promoção ativa da gestão transparente.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Controle Interno tem como fundamento mitigar os riscos e gerar um aprimoramento sob a ótica da transparência e da legalidade, observando-se a complexidade de fatores e a missão institucional. Segundo Silva, "há várias definições de controle interno, as quais, conforme o interesse, origem e formação de cada autor, estarão mais identificadas com as diferentes áreas de competência organizacional: contábil, financeira, operacional, orçamentária, patrimonial, gerencial, entre outras" (SILVA, 2002, p. 5).

Com inúmeras leis novas e procedimentos, seja de nível simplificado ou de maior complexidade, impõe-se, consequentemente, estruturação de mecanismos internos para evitar inconsistências, inclusive, nas ações já planejadas, refletindo num fator de proteção do órgão e do interesse público.

Uma vez que a SPGG/RS integra o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul, cumpre fazer uma breve síntese da estrutura de controle interno no estado. A sua fonte e origem última se encontra na Constituição Federal, em particular nos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência constantes do artigo 37, *in verbis*: "Art. 37- A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...", que servem de pilar a todo o setor público e cujo cumprimento o controle interno busca efetivar. De forma mais específica, a fiscalização a ser exercida pelo sistema de controle interno encontra amparo nos artigos 70 e 74:

> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
> [...]
> Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
> I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
> II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
> III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
> IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (BRASIL, 1988).

Vê-se que o controle interno busca garantir o cumprimento de princípios fundamentais à administração de um Estado Democrático de Direito, da qual depende a realização dos demais direitos. Nesse sentido, afirma Bastos:

> O controle interno possui a potencialidade de auxiliar o gestor público na concretização do direito fundamental à boa Administração, sobretudo quanto à eficiência dos atos de gestão, pois o direito à boa administração, consubstanciado no plexo de princípios regentes da Administração Pública e nas disposições provenientes de tratados internacionais de que o Brasil é signatário, é um direito fundamental de caráter instrumental, pressuposto para a concretização dos demais direitos fundamentais (BASTOS, 2022).

As normas constitucionais federais são desenvolvidas e adaptadas na Constituição estadual vigente do Rio Grande do Sul. O controle interno do Estado encontra-se previsto no artigo 76:

> Art. 76. O sistema de controle interno previsto no art. 74 da Constituição Federal terá, no Estado, organização

> una e integrada, compondo órgão de contabilidade e auditoria-geral do Estado, com delegações junto às unidades administrativas dos três Poderes, tendo sua competência e quadro de pessoal definidos em lei (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Mileski ressalta que a estrutura de controle interno do Rio Grande do Sul, aqui vista, se diferencia daquela encontrada na União e nos demais estados por seu aspecto centralizado, ao concentrar e unificar em um órgão o controle sobre os três Poderes:

> O modelo federal, expresso no art. 74 da Constituição, estabelece um controle interno que deve ser estruturado de forma sistêmica, no âmbito de cada Poder – Executivo, Legislativo e Judiciário – com a sua atuação ocorrendo de maneira integrada. No entanto, a norma constitucional deixa de remeter essa forma de regular o controle interno para as demais entidades federadas, aplicando-se, por conseguinte, aos Estados membros, o princípio constitucional da fiscalização sobre os atos do gestor público, cabendo a estes procederem na adoção das normas federais, adequando-se à sua organização local. [...]
>
> Dessa forma, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, o controle interno ficou estruturado de forma una, a cargo da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado, órgão do Poder Executivo estadual, com atribuições e atuação sobre os três Poderes do Estado: Executivo, Legislativo e Judiciário (MILESKI, 2018, p. 207-208).

A SPGG/RS, em complemento ao sistema de controle interno aplicável a toda a administração estadual, possui um setor próprio de controle. Pretende-se assim, em razão do tamanho e diversidade de atribuições da Secretaria, aprimorar a gestão e planejamento a fim de melhor desenvolver políticas públicas. Estas, como observa Silva (2022, p. 1), são "instrumentos de concretização dos direitos na medida em que conformam a intenção estatal por meio da estrutura institucional e normativa desenvolvida para este fim".

Para que essas ações tenham efetividade e segurança na sua condução, é fundamental o apoio da alta gestão, cujo comprometimento fortalece a atuação do controle interno e garante que suas atribuições sejam exercidas com a devida autonomia e respaldo institucional.

O setor de Controle Interno da SPGG/RS é um núcleo integrante da Direção-Geral, o que favorece a atuação conjunta com a gestão e as áreas técnicas. Suas atribuições orbitam em torno do objetivo de gerenciar e minimizar os riscos para a administração pública antes que comprometam a integridade institucional e estão, portanto, interligadas por esse desiderato maior de promoção do bem público. As suas atividades podem ser divididas em dois grandes eixos: responsivo e preventivo.

As demandas responsivas consistem no recebimento e acompanhamento de demandas originárias de órgãos internos e externos de controle de auditoria, como Ministério Público, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado. A fim de melhor coordenar as atividades, assegurar a qualidade da resposta e evitar a duplicação de esforços, uma norma interna da Secretaria determina que os documentos provindos desses órgãos devem ser encaminhados ao setor de Controle Interno, independentemente a quem seja direcionado. Recebida a demanda, esta é dirigida ao setor técnico competente para respondê-la. Nesta etapa, o Controle Interno realiza papel de monitoramento e orientação, acompanhando a tramitação interna e gerenciando os prazos, além de realizar os esclarecimentos que se façam necessários. Quando a área técnica retorna com as informações solicitadas, o Controle Interno realiza a análise qualitativa destas e solicita complementações se preciso.

Tal atividade de orientação, análise e eventuais complementos serve à função de alinhar a comunicação entre os questionamentos dos órgãos demandantes e o conhecimento especializado dos setores técnicos, de forma que estes entendam com clareza o que está sendo solicitado e, por sua vez, os órgãos externos recebam resposta conforme suas necessidades efetivas. Em seguida, entendendo-se estar a informação técnica conforme aos questionamentos, as respostas e documentação relevante são encaminhadas ao órgão demandante.

O segundo conjunto de atividades de controle interno praticado pelo setor pode ser descrito como preventivo, buscando minimizar riscos antes que os órgãos de controle apontem possíveis irregularidades. O objetivo é a condução das atividades no intuito de criar um instrumento de gestão dentro da estrutura organizacional apto a mitigar riscos, aumentar a

eficiência e dar subsídios para o planejamento. Essa pretensão requer implementar procedimentos e atividades capazes de exercer, precipuamente, a prevenção de eventuais ações incorretas, impróprias ou intempestivas, baseando-se na legislação vigente, na transparência dos gestores e no cumprimento de suas atribuições.

As medidas preventivas tomadas com o objetivo de evitar ou impedir a ocorrência de eventual violação que possa afetar a administração pública e o cumprimento da integridade e transparência incluem o levantamento de informações, o monitoramento de demandas, a análise qualitativa de respostas, avaliações de riscos, participação em atividades mais críticas e de maior risco, propositura de procedimentos e o acompanhamento de relatórios de gestão periódicos.

Com um sistema estruturado, gera inúmeros benefícios em prol ao aperfeiçoamento dos padrões internos de controle, consolidando-se numa ferramenta efetiva de impacto positivo para análise de risco, monitoramento, prevenção, transparência e legalidade. O fortalecimento da transparência beneficia toda a sociedade ao propiciar o envolvimento de todos os interessados, dentro e fora da administração, nos assuntos de interesse geral, na *res publica*. Ou seja, o controle interno estimula as condições adequadas à realização de um melhor controle social, entendido como "a participação da sociedade no acompanhamento das escolhas de interesse público, verificação dos planos orçamentários de governos e das ações da gestão pública, da execução de suas políticas, avaliando atos, cumprimento de objetivos, processos e resultados" (CHIÓ SERRA & CARNEIRO, 2012, p. 47). O envolvimento da sociedade desenvolve a cidadania, estabelecida como um dos fundamentos da República no artigo 1º, II do texto constitucional.

Tem-se verificado no caso do setor de Controle Interno da SPGG/RS que suas atividades resultam em um fortalecimento da integridade institucional do órgão. Como reflexo do trabalho de monitoramento e gestão de riscos, há a resposta rápida e qualificada aos órgãos estaduais de controle interno e externo. Assim se possibilita o saneamento tempestivo de eventuais irregularidades, que se manifesta também na redução de apontamentos pelos demais órgãos, bem como o melhor atendimento a demandas da sociedade.

O trabalho ativo desempenhado pelo setor no ganho de qualidade da SPGG/RS através do aperfeiçoamento da gestão e dos procedimentos produz benefícios à administração, entre os quais incluem-se: a qualificação da gestão através do monitoramento e orientação; a constituição de fluxos otimizados dentro da organização; a promoção da memória organizacional com a manutenção de dados e histórico dos processos; a melhoria no relacionamento com os órgãos de controle, possibilitando o melhor entendimento das demandas destes e promovendo soluções favoráveis ao bem público; racionalização e monitoramento de procedimentos de maior risco; produção de relatórios de pontos de atenção e riscos para orientação da gestão.

A atuação do setor de Controle Interno pode ser demonstrada pelo caso da gestão patrimonial da SPGG/RS. Por anos, esta foi uma deficiência recorrente no órgão, havendo quantidades significativas de bens não encontrados nos inventários de bens móveis e a acumulação de processos administrativos voltados a saná-los. A situação provocou sucessivos apontamentos por parte do Tribunal de Contas estadual. A partir da identificação de um risco elevado para a administração, o setor de Controle Interno agiu em colaboração com outras áreas relevantes (gestão, setor jurídico, setor de patrimônio) para providenciar uma solução. A equipe do setor coordenou um Grupo de Trabalho, com participação das demais áreas, voltado ao saneamento das pendências acumuladas e à prevenção de sua recorrência futura.

O Grupo de Trabalho capitaneou a adoção de softwares de escaneamento durante o procedimento de levantamento de bens, a padronização de fluxos através da elaboração de um manual de gestão patrimonial e a conclusão dos processos remanescentes de anos anteriores. Nos anos seguintes, membros da equipe de Controle Interno vêm participando das comissões inventariantes de bens e monitorando os trabalhos de forma a cooperar no melhor andamento da gestão responsável sobre os bens públicos.

Outra atividade do Controle Interno se dá em relação às sindicâncias. Observa-se que entre as funções principais de controle interno encontra-se a de corregedoria. Ungaro assim a define: "a função correcional consubstancia-se na apuração administrativa de hipóteses fáticas caracterizadoras de irregularidades, cuja comprovação de materialidade enseja

a compilação dos indícios de autoria, pela ação ou omissão ocasionadora da situação indevida ocorrida, a gerar a responsabilização disciplinar respectiva" (UNGARO, 2019, p. 162).

Considerando que qualquer ciência de situação potencialmente irregular no serviço público ou prática de infração gera ao gestor a obrigação de promover a sua apuração, o Controle Interno passa a acompanhar os procedimentos de três formas: a) análise prévia quanto à instauração do procedimento, opinando se estão configurados os requisitos para a realização de uma sindicância; b) após procedimento instaurado, age na elaboração de orientações às comissões com informações gerais, síntese dos fatos e sugestionando os quesitos a investigar, como uma forma de melhor embasar o trabalho das comissões. No mesmo sentido, a equipe permanece à disposição das comissões para esclarecer dúvidas quanto a procedimentos, visto que muitas vezes os membros das comissões não possuem experiência prévia na condução de sindicâncias; c) concluída a sindicância, é feito o registro, dada ciência do resultado aos envolvidos e feitos eventuais encaminhamentos necessários.

Outra prática é a implementação de apresentação de Relatórios Quadrimestrais por todos os setores da Secretaria. Esses relatórios são ferramentas para acompanhamento de metas e ações, subsidiando o seu conteúdo para a elaboração do Relatório de Contas do Gestor, apresentado anualmente ao Tribunal de Contas. A elaboração periódica dos relatórios e seu acompanhamento pelo Controle Interno estimulam os setores a fortalecerem o cumprimento de metas e projetos.

Essa medida implementada se traduz no pleno acompanhamento das atividades em toda sua extensão e oportuniza à administração pública o registro dos atos praticados, na forma de ações, metas e projetos. Gera assim uma memória institucional que serve de ferramenta de planejamento para os gestores e para o órgão como um todo. Reúne elementos que irão possibilitar futuras análises como forma de contribuir para elaboração de novos projetos, novas ações, fortalecendo de um modo geral a própria estrutura organizacional na busca do equilíbrio das metas aprovadas.

Também, o Controle Interno acompanha audiências em processos relevantes, a fim de preparar medidas preventivas contra riscos que possam surgir e que venham causar prejuízo a administração pública.

Entre o rol das atividades vinculadas a tal demanda, estão as deliberações exaradas nos termos de audiências, as quais são imediatamente verificadas e encaminhadas as áreas técnicas da Secretaria, de forma a proceder no seu cumprimento, praticando assim o "controle" com o consequente efeito devolutivo que é a "resposta" ao órgão requisitante. Esse fluxo é importantíssimo para que não haja descontinuidade por parte da administração em proceder com a sua responsabilidade em torno da demanda que exige resposta.

É de ser observado que um fluxo pré-estabelecido é fundamental para que o processo estruturante de um órgão tenha sintonia, harmonizando-se na prática, no modo de pensar, e não menos, alcançando resultados concretos e o aperfeiçoamento técnico.

A atividade do Controle Interno é intensa e de grande relevância, pelo qual também integra o Grupo de Trabalho para atuar na avaliação interna do Portal e Site Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, para atendimento ao Programa Nacional da Transparência Pública (PNTP), promovido pela Associação dos Tribunais de Contas (ATRICON) com o objetivo de examinar o nível de transparência ativa nos sites institucionais do Poder Público.

O Controle Interno agregou às suas atividades o monitoramento da aplicação de uma lei de grande relevância para a sociedade, a Lei 13.709, de 14 de agosto de 2018, mais conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD. A norma tem entre seus fundamentos o respeito à privacidade e a autodeterminação informativa, trazendo consigo novas responsabilidades para o Poder Público. Acima de tudo, acarreta a necessidade de uma mudança de mentalidade, passando de um paradigma de acumular tantos dados quanto possível, por poderem vir a ser úteis no futuro, a um novo modelo de coletar apenas os dados necessários, pois a coleta traz consigo responsabilidades, inclusive a possibilidade de penalização por eventuais vazamentos não autorizados. Vale dizer, ter dados é ter riscos.

Uma das inovações da LGPD é a criação da figura do Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais, objeto do art. 41 da lei. O decreto estadual 55.647, de 14 de dezembro de 2020, dispôs com mais pormenores sobre os requisitos e atribuições do Encarregado. Verifica-se no decreto a opção da administração estadual

por uma gestão descentralizada dos dados, cabendo a cada órgão ou entidade designar um Encarregado próprio, inexistindo um papel centralizado com abrangência sobre todo o Executivo estadual. No âmbito da SPGG/RS, o Encarregado atual integra a equipe de Controle Interno, entendendo-se haver sinergia entre as respectivas competências.

O Encarregado de dados da SPGG/RS realiza orientações aos setores da Secretaria quando estes apresentam dúvidas sobre a conformidade de medidas pretendidas com a LGPD, tais como a coleta e tratamento de dados para matricular servidores em cursos de capacitação. Estabeleceu-se também a prática de aumentar a segurança da resposta aos pedidos de Lei de Acesso à Informação – LAI com a inclusão do Encarregado no fluxo. Nesses casos, o Encarregado verifica as respostas ou os documentos a serem disponibilizados quanto à existência de dados pessoais e, em caso afirmativo, se podem ser fornecidos na íntegra. A validação das respostas quanto à sua adequação à LGPD diminui a percepção de risco para os demais setores, com o que se incrementa a efetividade da LAI enquanto instrumento de participação cidadã em assuntos de relevância coletiva.

Essas atividades, análogas ao eixo responsivo do Controle Interno, são complementadas por outras preventivas, entre as quais se destacam a elaboração de documentos de conformidade do órgão com a LGPD (políticas de privacidade de dados e programas de governança de privacidade) e prestação ativa de orientações, na forma de divulgação de normativas, decisões relevantes da ANPD e outras informações que colaborem para disseminar o conhecimento do novo paradigma de dados e privacidade entre os servidores, gerando assim uma conscientização que mitiga os riscos trazidos pelo tratamento de grande volume de dados.

Ressalta-se que as atividades de um Controle Interno dentro de um órgão público vão além dos procedimentos de conteúdo formal. Abrangem uma interlocução rotineira com os setores da Pasta, buscando a satisfação das medidas necessárias para a conclusão de determinada demanda.

Além de tratar as demandas com cuidado, é preciso considerar que suas atividades também dependem de todos os setores da respectiva pasta, ao passo que na administração a compreensão em torno dos trâmites de cada tarefa vai requerer a produção de atos que estão por competência determinados àquela área técnica. Há aqui um aspecto digno de consideração nas relações entre o setor de Controle Interno e os demais setores do órgão, sendo importante evitar a imagem de um Controle Interno dedicado a dificultar as atividades dos servidores e a buscar punições. Em vez disso, é necessário transmitir a concepção correta de que o Controle Interno busca colaborar para o desenvolvimento da administração, como parte de um esforço conjunto para o atingimento dos objetivos do Estado.

E nada impede que o próprio Controle Interno possa impulsionar um estudo de melhorias juntamente com a área técnica daquela matéria, sendo por demais positivo andar em conjunto a fim de colher o melhor resultado para a administração pública.

Como leciona a doutrina, "Princípios constitucionais são padrões de conduta que devem ser seguidos pela Administração Pública, constituindo-se em arcabouço dos fundamentos de validade da ação administrativa" (Mileski, 2018, p. 51).

Nesse norte, inserida no contexto da administração, a área de controle poderá fixar suas metas para o exercício seguinte de modo a contribuir com o planejamento estratégico e fortalecer as ações, disciplinando a matéria e conferindo uma dinâmica no tratamento das demandas em prol ao atendimento das normas regulamentadoras.

Executar atividades através de condutas proativas de eliminar riscos potenciais, agrega valores de natureza organizacional, qualidade e segurança nas funções, promovendo políticas de gestão com ações de eficiência gerencial, abrangendo melhor visão para a solução de pontos críticos, fixação de metas e indicadores de resultados.

5. CONCLUSÃO

Ao longo deste artigo, restou demonstrado que o Controle Interno desempenha um papel fundamental na gestão pública moderna, atuando como uma ferramenta estratégica capaz de atuar em prol da integridade, transparência e eficiência na administração dos recursos públicos. Sua atuação, dividida em dois eixos principais, responsivo e preventivo, reforça a importância de uma abordagem equilibrada que combine a reação às demandas e irregularidades já identificadas com o trabalho de forma proativa para evitar problemas futuros.

O eixo responsivo, que envolve o acompanhamento de demandas de órgãos externos e internos de controle, é essencial para assegurar que as ações da administração estejam alinhadas às normas existentes e que as respostas às solicitações sejam rápidas, precisas e de qualidade. Essa atividade garante que os órgãos de controle externo tenham informações confiáveis e tempestivas, contribuindo para a fiscalização eficiente e para a correção de eventuais irregularidades. Além disso, a resposta ágil e bem estruturada ajuda a promover maior transparência perante a sociedade e a fortalecer a relação entre a administração pública e os órgãos de controle.

Por outro lado, o eixo preventivo é igualmente vital, pois busca antecipar riscos e criar mecanismos internos que minimizem a ocorrência de irregularidades. A implementação de procedimentos otimizados e alinhados à legislação, a avaliação contínua de riscos e o monitoramento de atividades críticas são ações de destaque na promoção da cultura de integridade e responsabilidade no serviço público. As ações preventivas reduzem a incidência de problemas e ao mesmo tempo promovem uma gestão mais eficiente, com uso racional dos recursos e maior segurança jurídica.

Para o cumprimento adequado de sua razão de ser, é fundamental que o Controle Interno esteja alinhado às estratégias de governança pública da administração, promovendo uma gestão orientada por resultados, com metas claras e indicadores mensuráveis de desempenho. Essa abordagem permite que os órgãos públicos avaliem de forma contínua seus avanços e desafios, ajustando suas ações no intuito de alcançar maior eficiência e efetividade na prestação de serviços à população. Nesse contendo, a integração entre controle, planejamento e avaliação de resultados fortalece a capacidade da gestão e torna a administração cada vez mais transparente e responsável.

Cabe ressaltar que o fortalecimento do Controle Interno não deve ser encarado de forma isolada, mas sim como integrante de um esforço conjunto de todos os servidores e da própria sociedade. A participação pública, por meio de mecanismos de controle social, audiências públicas e transparência, amplia o alcance das ações de controle e promove uma cultura de responsabilidade compartilhada. Quando a sociedade participa ativamente do acompanhamento dos atos da gestão pública, o Controle Interno igualmente se torna mais legítimo, efetivo e capaz de promover mudanças concretas em prol do bem comum.

Sob o enfoque de controle de demandas, as atividades visam concentração das informações, monitoramento e cumprimento dos prazos estabelecidos, interna e externamente, para as demandas oriundas dos órgãos requisitantes, através de um fluxo pré-estabelecido que possibilita o registro, acompanhamento e garantia da resposta ao demandante.

A própria Carta Constitucional exige uma condução proativa de prevenção e não impedindo a normatização de soluções estratégicas que qualifiquem a estrutura governamental de modo a buscar o aprimoramento da gestão pública.

Ter uma organização administrativa também requer uma visão estratégica de controle, no qual resulta e contribui para procedimentos adequados, inclusive para a desburocratização, pois a administração pública está atrelada à prática de atos de natureza imediata.

6. Referências

1. BASTOS, R. C. *O Controle Interno na Administração Pública*: a concretização do direito fundamental à boa administração na concepção da Análise Econômica do Direito. São Paulo: Editora Dialética, 2022. E-book: 1 MB; EPUB. Acesso em: 16 abr. 2025.
2. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988. Acesso em: 16 abr. 2025.
3. CHIÓ SERRA, R. & CARNEIRO, R. Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. *Espacios Públicos*, Cidade do México, v. 15, n. 34, p. 43-64, mai-ago/2012.
4. CONTI, J. M. & CARVALHO, A.C. O Controle Interno na Administração Pública Brasileira: Qualidade do Gasto Público e Responsabilidade Fiscal. *Direito Público*, Brasília, v. 8, n. 37, p. 201-220, jan-fev/2011.

5. COSTA, F. P. O controle externo da administração pública no Brasil. *Revista MPC-PR,* Curitiba, v. 8, n. 15, p. 25-38, jul-dez/2021.
6. MILESKI, H. S. *O controle da gestão pública*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
7. RIO GRANDE DO SUL. *Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. 3 de outubro de 1989. Disponível em:
8. https://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=AixRs5bbgtw%3d&tabid=3683&mid=5359. Acesso em: 16 abr. 2025.
9. SILVA, P. G. K. O papel do controle interno na administração pública. *ConTexto*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 1-16, 2002.
10. SILVA, V. P. *Políticas públicas*: Conformação e efetivação de direitos. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2022.
11. UNGARO, G. G. *Controle Interno da Administração Pública sob a Constituição de 1988 e sua Eficiência para a Transparência e o Enfrentamento da Corrupção*. 2019. 355 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Importância do planejamento estratégico como ferramenta de gestão pública

- **Cristiano Cunha Costa**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
  E-mail: cristianocunha1982@hotmail.com
- **Jéssica Naiara Santos Pereira**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
  E-mail: jessicanaiara.pereira@seplan.se.gov.br
- **Diego Azevedo Menezes**
  Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação, Brasil
  E-mail: diegoazevedo.menezes@seplan.se.gov.br

Resumo

O planejamento estratégico é uma ferramenta fundamental para a administração pública, pois ajuda a atingir os objetivos e metas da instituição como, também, contribui para a eficiência e eficácia dos serviços públicos. Este trabalho teve como objetivo a elaboração do planejamento estratégico como ferramenta de sustentação no processo de gestão e orienta os esforços da Administração Estadual na condução das políticas públicas para a população. Para isso, utilizou-se o diagnóstico organizacional, elaboração da identidade organizacional e definição da estratégia e o desdobramento da estratégia a partir da realização de Seminários de Alinhamento Estratégico e oficinas participativas envolvendo a participação do Governador, Vice-Governador, Secretários de Estado, Dirigentes de Órgãos e assessores de planejamento para realização da análise ambiental, com a construção de uma matriz SWOT, e para a construção da missão, visão de futuro, valores, eixos e objetivos que compõem o Mapa Estratégico da gestão estadual. As equipes de planejamento do Governo, em conjunto com as lideranças de cada secretaria e entidades públicas estaduais as quais trabalharam na definição das metas de cada um dos projetos constantes do Portfólio, com a identificação das principais entregas que serão realizadas no primeiro biênio de Governo. Foi possível elaborar o planejamento estratégico com 19 objetivos estratégicos e 106 projetos estruturados em 04 eixos de execução para o quadriênio 2023-2026. Através do planejamento estratégico, a administração pública monitorará o andamento das ações previstas na Estrutura Analítica de Projeto (EAP), sendo possível definir pontos de controle e pontos de balanço de metas, permitindo avaliação do quadro de metas do Plano Estratégico 2023-2026 e elaborar relatórios de monitoramento para apoiar a tomada de decisão, favorecendo a oferta de serviços públicos de qualidade para todos os cidadãos em todo o estado.

Palavras-chave: Planejamento estratégico; Administração pública; Políticas eficientes.

1. INTRODUÇÃO

Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado, preordenado com vistas à realização de seus serviços, objetivando a satisfação das necessidades coletivas. Trata do gerenciamento dos serviços públicos, ou seja, significa não só prestar o serviço,

mas, também, dirigir, governar, diligenciar, com o objetivo de obter um resultado útil para a coletividade (Freitas; Pederneiras, 2020).

Diante do processo de modernização e aplicabilidade de novas tecnologias, o setor público está se adequando a esta nova realidade, tornando-se fundamental o aumento da efetividade laboral com o fito de prestar um serviço de qualidade ao cidadão (Mendes et al., 2020). Assim, a administração pública tem definido novas competências e estratégias administrativas, conquanto desenvolvendo e aprimorando suas atividades com atenção voltada ao resultado do trabalho prestado com qualidade e eficiência, sobretudo, com redução dos custos operacionais (Gattringer; Marinho, 2020).

No entendimento de Campos et al. (2019), as concepções, modelos e tecnologias no âmbito da administração pública tem sido instrumentos potenciais necessários para as principais diretrizes norteadoras que orientam o poder público nas suas práticas e procedimentos necessários ao cumprimento da finalidade principal da administração pública, a de suprir as necessidades coletivas da população.

Para se atingir os objetivos e cumprir a missão organizacional, a elaboração, execução e gerenciamento de um planejamento é de grande relevância, pois se pode prever o maior número de variáveis possíveis, e estar preparado para os principais riscos que possam afetar drasticamente o andamento do plano traçado previamente e não frustrando as expectativas do cidadão (Gonçalves et al., 2020).

De acordo com Fabricio e Philipssen (2011), por inúmeros motivos, as situações do dia a dia fazem com que nem todas as ações necessárias para a realização de tal planejamento sejam tomadas, ou seja, os projetos são planejados em um curto espaço de tempo, trazendo como resultado vários problemas, só vistos no momento da execução e implantação dos esforços, gerando assim um ônus a administração pública, implicando negativamente na avaliação do desempenho na Administração Pública. É através do planejamento que os gestores da administração pública podem encontrar como a atividade da organização precisa ser deliberada para o futuro e quais as mudanças necessárias para esse fim, que comumente compreende os modos de gerir a corporação (Taffarel, 2018).

No entendimento de Oliveira (2018), o planejamento estratégico é o processo administrativo que, através de ferramentas metodológicas, permite um melhor direcionamento da empresa e favorecendo a interação dos fatores externos. Trata-se da forma de como a organização pretende ser vista e reconhecida, a partir de uma perspectiva de visão do futuro, atuando de forma clara e objetiva (Tavares, 2010).

O planejamento pode ser entendido como uma função administrativa que antecipam quais serão os principais objetivos da empresa e qual a melhor maneira para atingi-los. É a antecipação de uma decisão, facilitando a realização de empreendimentos e o cumprimento de objetivos (Lacombe; Heilborn, 2014). Assim, o planejamento estratégico auxilia no processo de identificação e análise das fragilidades e ameaças que cerca uma organização.

Para isso, utiliza-se a análise de SWOT (*Strengths, Weakness, Opportunities, Threats*), que em inglês diz respeito às forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. É uma ferramenta que auxilia na elaboração e análise de dados a partir de uma contextualização dos ambientes interno e externo, servindo de suporte para que os gestores ampliem suas percepções sobre os fatores que podem interferir nos objetivos e resultados organizacionais esperados e, consequentemente, trabalhando na melhoria de pontos específicos (Gonçalves et al., 2020).

Segundo Kim e Mauborgne (2005), em A Estratégia do Oceano Azul, as empresas criadoras de oceanos azuis não recorreram aos concorrentes como paradigmas. Em vez disso, adotaram uma lógica estratégica diferente, que denominamos inovação de valor. Quando falamos de inovação de valor, analisamos – dentro da cadeia de valor – quais atributos podemos manter, criar, elevar e eliminar, gerando inovação e focando no que realmente o cliente deseja.

O Planejamento estratégico implica a adoção de uma metodologia que se orienta pela análise e pelo reconhecimento dos ambientes interno e externo, ou seja, para que a organização garanta sua permanência no mercado, torna-se necessária uma maior interação com seus diversos públicos (Schmidt; Silva, 2018).

Alguns estudos atentam para a necessidade de as organizações realizarem a análise dos ambientes internos e externos como ferramenta de tomada de decisão e definição de planos de ação, como podem ser citados estudos realizados por Gonçalves et al.

(2020), Schmidt e Silva, (2018), Farias e Lima (2020), Souza, Joudinis e Souza (2020), dentre outros. Desse modo, por meio da análise ambiental, é possível visualizar ameaças, debilidades e oportunidades capazes de interferir, ou até mesmo alterar a estratégia organizacional.

As ferramentas de elaboração de planejamento estratégico são muito adotadas por empresas particulares, uma vez que as mesmas são voltadas a obtenção de lucro e a tomada de decisão dentro de um mercado competitivo (Matias-Pereira, 2018).

Por outro lado, no setor público, existe a perspectiva de setor público-sociedade, pois o foco da gestão pública é garantir um serviço de qualidade para a sociedade no sentido de promover o bem-estar social (Teixeira et al., 2015).

Dentro deste viés, há a necessidade de adoção de uma nova gestão pública a qual pode ser, também, aplicada à todas as entidades do poder executivo estadual no que se refere ao processo de elaboração, desenvolvimento e monitoramento das metas estratégias para a execução das políticas públicas em todo Estado (Gomes et al., 2019).

2. OBJETIVOS

Elaboração do planejamento estratégico como ferramenta de sustentação do processo de gestão e orientação dos esforços da Administração Estadual na condução da governança estadual, com a finalidade de entregar políticas públicas para a população.

3. METODOLOGIA

A elaboração do Planejamento Estratégico do Governo de Sergipe para o quadriênio 2023-2026 dividiu-se em 3 etapas:

Tabela 1 – Etapas de elaboração do planejamento estratégico do Governo de Sergipe.

DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL	IDENTIDADE ORGANIZACIONAL E DEFINIÇÃO DA ESTRATÉGIA	DESDOBRAMENTO DA ESTRATÉGIA
Análise de Indicadores Socioeconômicos	Análise Ambiental	Portfólio de Projetos
Análise de Planos e Documentos Orientadores para a Gestão	Missão, Visão e Valores	Quadro de Metas
Entrevistas Com a Alta Gestão Estadual	Objetivos Estratégicos	Plano Estratégico 2023-2026
Mobilização da Alta Gestão	Mapa Estratégico	Monitoramento Estratégico

O ponto de partida na construção do Planejamento Estratégico 2023-2026 foi a realização do Diagnóstico Organizacional, a partir da análise pretérita e das tendências dos principais indicadores econômicos, financeiros, sociais e ambientais, bem como do levantamento dos instrumentos legais e dos principais documentos orientadores da ação estatal na gestão anterior.

Além disso, foram estudados e analisados os compromissos assumidos pela atual gestão no Plano de Governo. Durante esta etapa, a alta gestão do poder executivo foram entrevistados respondendo a questões referentes às diretrizes e prioridades da gestão para o período de 2023-2026.

Na segunda etapa ocorreu a realização do Seminário de Alinhamento Estratégico onde a alta gestão participou da análise ambiental, com a construção de uma matriz SWOT, e para a construção da missão, visão de futuro, valores, eixos e objetivos que compõem o Mapa Estratégico da gestão estadual.

Após conhecimento e alinhamento dos objetivos que serão perseguidos pela atual gestão nos próximos 04 anos, seguimos para a terceira etapa, que buscou definir como os objetivos traçados serão alcançados.

Para tanto, foram realizadas 05 oficinas temáticas, divididas por eixos estratégicos, para a construção do Portfólio de Projetos da gestão.

Nessas oficinas, todos os atores envolvidos buscaram identificar e debater os projetos, programas e/ou ações que são necessários e suficientes, do ponto de vista estratégico, para que os objetivos sejam alcançados. Ao todo foram cerca de 250 atores que participaram ativamente dessas discussões.

Após as oficinas, foi feito um balanceamento dos projetos elencados, culminando com a validação do portfólio final, com 106 projetos estratégicos, através do II Seminário de Alinhamento Estratégico. Em seguida, houve a definição das metas de cada um dos projetos constantes do Portfólio e a elaboração dos Termos de Abertura e a Estrutura Analítica de cada um dos 106 projetos que compõem o Portfólio.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 IDENTIDADE ESTRATÉGICA

A identidade estratégica do Governo de Sergipe é a base que sustenta o processo de gestão e orienta os esforços da Administração Estadual na condução das políticas públicas para a população. É composta pela missão, visão de futuro e valores.

A missão dispõe acerca do compromisso essencial do Governo de Sergipe e comunica o propósito da gestão governamental à sociedade, aos gestores e aos servidores públicos. A visão de futuro tem como objetivo expressar a forma que o Governo deseja ser reconhecido, ou seja, apresenta uma declaração de futuro revelada pela gestão num determinado horizonte temporal. Os valores são o conjunto de princípios norteadores dos comportamentos, atitudes e decisões dentro do Governo no exercício das suas atribuições.

MISSÃO
Liderar o novo ciclo de desenvolvimento socioeconômico sustentável de Sergipe, com ênfase na valorização do trabalho e do emprego, no cuidado das pessoas e na excelência dos serviços públicos.

VISÃO DE FUTURO
Ser um estado inclusivo, competitivo e inovador, com a consolidação do novo marco de desenvolvimento e a efetividade de Políticas Públicas que promovam bem-estar social, melhoria da qualidade de vida e prosperidade das pessoas

VALORES
- **Comprometimento**
- **Diálogo e Transparência**
- **Foco no Resultado**
- **Respeito e Ética**
- **Inovação**
- **Colaboração e Transversalidade**

No entendimento de Andrade (2016), a missão é a razão de existência de qualquer instituição, transmitindo valores aos seus colaboradores e demais setores públicos. Todos os que trabalham na organização devem conhecê-la, compreende-la, vive-la e sentir-se atraídos e comprometidos com seus objetivos. Com relação à visão, representa o que a empresa quer ser em um futuro próximo ou distante, em consonância com o horizonte de tempo que os executivos da empresa conseguem visualizar com adequada competência estratégica, envolvendo questões racionais, mas também emocionais, pois é um processo carregado de emoção, pois busca-se saber o propósito de ser de cada organização (CHIAVENATO; SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2018).

Dentro do processo de planejamento estratégico, a explicitação da visão traz uma série de benefícios, tais como: o apoio e a parceria entre empresa/empregado na construção do futuro; a promoção da inovação; a motivação e inspiração da equipe; complementação da missão; a orientação dos objetivos (VASCONCELOS, PAGNONCELLI, 2001).

De acordo com Abdalla, Conejero e Oliveira (2019) os valores organizacionais representam as crenças que norteiam os comportamentos que se esperam das participantes de um determinado ambiente

institucional, ou seja, os ideais a serem atingidos. Os valores caracterizam um dos elementos inerentes das organizações institucionais, independentemente do porte das mesmas.

Rezende (2015), ao analisar os valores da organização, sugere itens ou frases que possam ser entendidos e vivenciados por todos na organização. Tais itens ou frases que relatam as atitudes, filosofias, códigos de conduta, credos e comportamentos proativos, igualmente, referem-se às ações éticas, morais, criativas e produtivas das pessoas das organizações.

Nas organizações públicas, tal como a missão e a visão, os valores também podem estar formalizados na regulamentação jurídica que a constituiu, bem como nos atributos de valor que permitem certo nível de vinculação com a sociedade (LORENZI, 2019).

4.2 EIXOS DE ATUAÇÃO E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Os Eixos de Atuação são temáticas centrais nas quais foram agrupados os objetivos estratégicos do Governo, facilitando o entendimento das inter-relações entre as diversas ações governamentais.

Os Objetivos Estratégicos são os resultados esperados que, juntamente com a Missão, a Visão de Futuro e os Valores, direcionam a formulação de programas, projetos e ações necessários para que o Governo atinja a sua estratégia.

Tabela 2 – Objetivos estratégicos do eixo Trabalho e Desenvolvimento Econômico.

EIXO 01. TRABALHO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	
Objetivo Estratégico 01	Valorizar o trabalho, gerar emprego e renda e estimular o empreendedorismo
Objetivo Estratégico 02	Fomentar o desenvolvimento econômico e ampliar a competitividade do estado, com foco em inovação e tecnologia, melhoria do ambiente de negócios, aproveitamento do potencial energético e fortalecimento das cadeias produtivas
Objetivo Estratégico 03	Fortalecer a agricultura familiar, promover o desenvolvimento do agronegócio com sustentabilidade e melhorar as condições de vida no campo
Objetivo Estratégico 04	Fortalecer o Turismo, com foco na promoção de destinos e atrativos, na melhoria da infraestrutura e na qualificação profissional

Constituição Federal de 1988 definiu o Estado deve definir as políticas públicas no campo do desenvolvimento econômico no que se refere a conceber e implementar iniciativas que melhorem a qualidade de vida das populações orientadas para a geração de emprego, renda e trabalho de grande relevância socioeconômica, pelo impacto social que podem causar (Grin, Teixeira e Bresciani, 2024).

No entendimento de Souza e Vieira (2024), um sistema econômico é definido por princípios econômicos, políticos e sociais que orientam uma sociedade. Ele abrange os tipos de propriedade, os processos produtivos e de distribuição, o consumo e o acesso aos bens. Desse modo, torna-se necessário que o Estado tenha a capacidade de planejar o desenvolvimento econômico, estimulando a ampliação do mercado de trabalho.

Tabela 3 – Objetivos estratégicos do eixo Gestão, Governança e Inovação.

EIXO 02: DESENVOLVIMENTO HUMANO E SOCIAL	
Objetivo Estratégico 05	Ampliar a Segurança Pública, promover a defesa social e reduzir a criminalidade, com integração das políticas públicas, aprimoramento dos mecanismos de inteligência e fortalecimento do Sistema de Justiça
Objetivo Estratégico 06	Garantir o acesso, a qualidade e a efetividade da Educação Básica para todos os estudantes, em colaboração com os municípios, com foco na alfabetização na idade certa, no ensino integral e na educação profissional
Objetivo Estratégico 07	Ampliar e democratizar o acesso ao Esporte e ao Lazer
Objetivo Estratégico 08	Ampliar a proteção à primeira infância, crianças e adolescentes e fortalecer as Políticas Públicas para a juventude
Objetivo Estratégico 09	Fomentar e difundir a Cultura, a sergipanidade e a economia criativa
Objetivo Estratégico 10	Ampliar e qualificar a oferta de serviços de saúde, com foco na estruturação da assistência, na integralidade do cuidado e na integração dos serviços
Objetivo Estratégico 11	Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional
Objetivo Estratégico 12	Reduzir a pobreza e fortalecer a política de assistência social, a inclusão produtiva, a cidadania e a garantia dos direitos humanos
Objetivo Estratégico 13	Promover a plena cidadania das mulheres, com foco na inclusão produtiva, enfrentamento a todas as formas de violências e fortalecimento das Políticas Públicas

O olhar ajustado e simplificado do desenvolvimento humano que está sendo proposto é contextualizar a base de dados que gera a informação. É considerar a mensuração da qualidade de vida da forma que ela é para as pessoas a partir de seus contextos, sem perder a uniformidade de parâmetros necessários para compreender a realidade das condições de vida das pessoas (Ferreira e Nunes Júnior, 2024).

Nessa concepção, o desenvolvimento corresponde a um processo de melhoria nas condições de vida em sociedade, de forma a produzir relações mais justas, igualitárias e equitativas (Sen e Kliksberg, 2010). Pensado dessa forma, ele assume contornos amplos, abarcando diversas dimensões da sociabilidade (Mauro et al., 2018). Tal visão se coaduna com a definição de políticas públicas que as concebe enquanto iniciativas voltadas à transformação de uma realidade social percebida como problemática.

Santos, Lima e Albuquerque (2023) entendem que o Estado desempenha um papel fundamental no desenvolvimento humano e social, influenciando a qualidade de vida dos cidadãos e o progresso da sociedade. Políticas públicas eficazes podem promover o desenvolvimento humano e social, melhorando a vida dos cidadãos e contribuindo para o progresso da nação.

A relação entre políticas públicas e Estado é fundamental para o desenvolvimento humano e social. O Estado desempenha um papel crucial na criação e implementação de políticas públicas que promovam a transformação social e o desenvolvimento multidimensional. A análise das políticas públicas deve considerar as categorias analíticas de endogeneidade e governança, bem como as dimensões analíticas de equidade, sustentabilidade e participação (Lima et al., 2021).

Tabela 4 – Objetivos estratégicos do eixo Gestão, Governança e Inovação.

EIXO 03: INFRAESTRUTURA E SUSTENTABILIDADE	
Objetivo Estratégico 14	Ampliar e revitalizar a infraestrutura viária e os equipamentos públicos e qualificar os sistemas de transporte, trânsito e mobilidade urbana
Objetivo Estratégico 15	Ampliar e qualificar o acesso à água e ao esgotamento sanitário, com foco na melhoria da prestação de serviços, e fomentar a gestão regionalizada e integrada de resíduos sólidos
Objetivo Estratégico 16	Fortalecer a gestão sustentável do meio ambiente e dos recursos hídricos, desenvolver políticas de proteção animal e combater as alterações climáticas e seus impactos

O desenvolvimento de infraestrutura e sustentabilidade é fundamental para o Estado, pois impacta a qualidade de vida dos cidadãos e o progresso da sociedade. É importante que os governos invistam em infraestrutura resiliente e sustentável, além de promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação (Felipe et al., 2020).

A relação entre infraestrutura e sustentabilidade é fundamental para o desenvolvimento de sociedades resilientes e ambientalmente conscientes. A infraestrutura desempenha um papel crucial no desenvolvimento econômico e social, enquanto a sustentabilidade é essencial para garantir que as gerações futuras tenham acesso a recursos naturais e um meio ambiente saudável (Sotto et al., 2019).

Os planos tradicionais são de curto e médio prazos e têm a função de regular o uso do solo e infraestrutura, enquanto os planos urbanos estratégicos são estabelecidos para longo prazo, com abordagem integrada, incluindo variabilidades espaço-temporal (Sotto et al., 2019).

A efetividade dos instrumentos de política, planejamento e gestão urbana requer, no caso brasileiro, a revisão do pacto federativo, com a redistribuição de competências e recursos financeiros conforme as responsabilidades assumidas pelos entes políticos, bem como maior integração entre os diversos níveis federativos. O desafio reside em coordenar e integrar as agendas e ações dos diferentes entes federativos de forma sinérgica para atingir macro-objetivos por meio de ações locais, adequando os objetivos nacionais aos contextos regionais, metropolitanos e urbanos (Sotto et al., 2019).

Lima et al (2021), afirma que o Desenvolvimento Urbano Sustentável, impõe o desafio de reinvenção da cidade, de refazê-la de forma inteligente e inclusiva, proporcionando assim aos planejadores urbanos e aos urbanistas, uma esperança de recuperação frente ao crescimento e à urbanização desordenada que as cidades enfrentam. O autor também questiona ao unir o aspecto urbano ao Desenvolvimento Sustentável, sobre o que seria mais sustentável, econômica, ambiental e socialmente: refazer as cidades existentes ou deixar que elas cresçam de modo desordenado e que acabem ocupando áreas distantes e pouco urbanizadas? Não somente em termos de sustentabilidade, mas também de infraestrutura básica para todos, e de qualidade de vida da população, pode-se concluir que é muito mais viável que as cidades sejam reestruturadas, remodeladas, a fim de atender as necessidades de seus habitantes.

Tabela 5 – Objetivos estratégicos do eixo Gestão, Governança e Inovação.

EIXO 04: GESTÃO, GOVERNANÇA E INOVAÇÃO	
Objetivo Estratégico 17	Promover a excelência na prestação dos serviços públicos, fortalecer o planejamento governamental e inovar na gestão, com foco em transformação digital, valorização do servidor e produção de resultados à sociedade
Objetivo Estratégico 18	Assegurar o equilíbrio fiscal e aperfeiçoar a gestão da arrecadação e do gasto público e os mecanismos de financiamento e de Parcerias Público-Privadas
Objetivo Estratégico 19	Ampliar o protagonismo do cidadão, aperfeiçoar os mecanismos de participação e controle social e fortalecer a articulação com os municípios e as relações institucionais

No entendimento de Huang e Yang (2024), a governança depende da colaboração entre diferentes atores e de uma estabilidade mínima no ambiente político. Esse princípio é reforçado por Song, Hwang e Seo (2025) os quais argumentam que a estrutura e os mecanismos de governança em rede desempenham um papel crucial na eficácia da implementação de políticas públicas, destacando que a interação entre os atores envolvidos influencia diretamente os resultados alcançados.

Além disso, Song, Hwang e Seo (2025) destacam que a é moldada não apenas por estruturas formais, mas também pela importância das redes de governança, onde as interações entre os diversos atores promovem comprometimento e troca de informações, fundamentais para a colaboração em contextos de instabilidade.

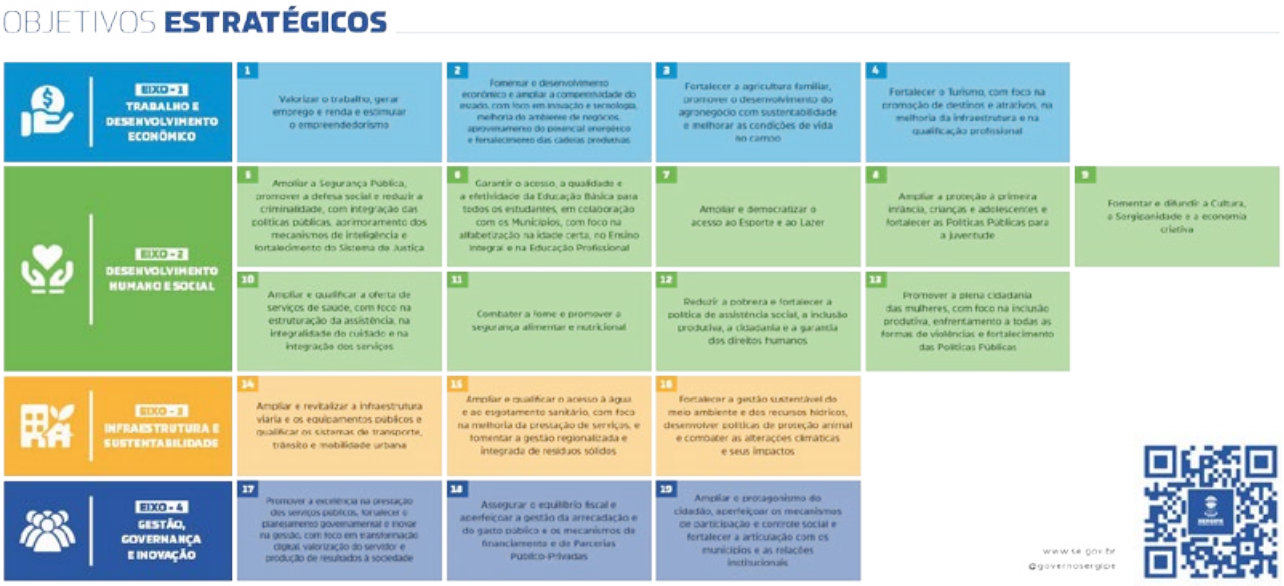
As teorias de governança sugerem que uma abordagem integrada entre governo, sociedade civil e setor privado é essencial para enfrentar desafios urbanos complexos. A colaboração e o compartilhamento de recursos podem melhorar a tomada de decisão e a implementação de políticas, garantindo uma abordagem mais eficaz e sustentável (Suntsova, 2024).

Essa perspectiva é reforçada por Bragaglia e Parker (2024), quando argumentam que a superação de desafios requer um esforço coordenado entre diferentes níveis de governo e a participação ativa da sociedade civil e do setor privado, evidenciando a importância de articulação entre esses atores.

O Portfólio de projetos do governo do Estado de Sergipe é composto por 106 projetos e suas respectivas metas que visam assegurar os resultados esperados pela administração pública, de modo a atingir os 19 objetivos estratégicos previstos para o quadriênio 2023-2026.

Para acesso a todos os projetos estratégicos e suas respectivas metas, é interessante acessar o QR-Code da figura 3.

Figura 1 – Objetivos estratégicos do governo do Estado de Sergipe.



Fonte: https://www.se.gov.br/

É através do portfólio de projetos que o poder público pode gerenciar e priorizar projetos de forma eficaz, garantindo que os recursos sejam alocados de maneira eficiente e que os objetivos sejam alcançados. Desse modo, o portfólio de projetos é essencial para o sucesso dos projetos públicos, pois permite uma visão geral dos projetos e facilita a tomada de decisão (Roberts; Edwards, 2020).

É interessante destacar sobre a importância do portfólio de projetos dentro da administração pública. O portfólio de projetos permite priorizar os projetos com base em critérios como alinhamento estratégico, impacto e retorno sobre o investimento; facilita a alocação de recursos, garantindo que os projetos mais importantes e prioritários recebam os recursos necessários; identificar e gerenciar riscos, minimizando os

impactos negativos nos projetos; facilita o monitoramento e controle dos projetos, garantindo que os objetivos sejam alcançados e que os recursos sejam utilizados de forma eficiente (Petit; Hobbs, 2018; Müller; Martinsuo, 2018; Vetschera; Almeida, 2019; Martinsuo; Lehtonen, 2020).

5. CONCLUSÃO

Através da aplicação inicial da matriz SWOT, foi possível determinar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças em que o alto escalão do poder executivo poderia estar sujeita. Nesta primeira avaliação, já foram apontados vários direcionamentos a serem tomados, no que se refere à uma melhoria no atendimento e a satisfação da qualidade dos serviços prestados à sociedade sergipana.

Cabe ressaltar que a revisão do planejamento estratégico, também, permitiu a redefinição da missão, visão e valores que são características organizacionais que estabelece o motivo da existência da gestão pública nos próximos anos.

O mapa estratégico do governo do estado, através da aplicação do SMcanvas, foi estruturado de acordo com as perspectivas de Trabalho e desenvolvimento econômico, Desenvolvimento humano e social, Infraestrutura e sustentabilidade e Gestão, governança e inovação, permitiu estabelecer os objetivos estratégicos com suas metas para realização.

O uso dessas ferramentas de gestão estratégica apresenta-se como um importante recurso que permite às organizações entender seu funcionamento interno, conhecer as necessidades de seus clientes, mapear oportunidades e ameaças externas e seguir uma estratégia bem definida, com vistas ao crescimento e estabelecimento competitivo.

Portanto, através do planejamento estratégico, o governo do Estado poderá prestar definir ações estratégicas para ações das atividades operacionais e administrativas como alternativa de prestar um serviço de qualidade para todos os cidadãos do estado de Sergipe.

6. Referências

1. BRAGAGLIA, Francesca; PARKER, Gavin. The role and significance of planning consultants as intermediary-actors: between and amongst government, civic society and the market. International Planning Studies, v. 29, n. 1, p. 54-67, 2024.
2. CAMPOS, Rubya Vieira de Mello; DOS SANTOS, Renato Caobianco; DE OLIVEIRA, Adaptação do Project Model Canvas para concepção e planejamento de obras de engenharia direcionado para administração pública municipal. In: VIII Encontro de Engenharia de Produção Agroindustrial, 2019.
3. FARIAS, Sandy Wene Ferreira; LIMA, Antônio Raniel Silva. Um estudo bibliográfico sobre o planejamento estratégico em micro e pequenas empresas. Entrepreneurship, v. 4, n. 1, p. 34-41, 2020.
4. FELIPE, Andressa Sarita; MARINI, Marcos Júnior; PERONDI, Miguel Angelo; SANTOS, Gilson Ditzel. A importância do planejamento urbano para o desenvolvimento sustentável: uma revisão de literatura. R. Bras. Planej. Desenv., Curitiba, v. 9, n. 2, p. 171-191, 2020.
5. FREITAS, Maria do Carmo Rodrigues; PEDERNEIRAS, Marcleide Maria. Qualificação profissional na administração pública: análise da percepção dos técnicos administrativos do CFP/UFCG. Revista carreiras de pessoas, 10(1), 149-166, 2020.
6. GATTRINGER, João Luiz; MARINHO, Sidnei Vieira. O uso do modelo COSO na administração pública: um estudo nos municípios catarinenses. Enfoque: reflexão contábil, v. 39, n. 1, p. 75-95, 2019.
7. GOMES, Natallia Gabriel; OLIVEIRA, Alan Santos.; SOUZA, Francisco Formiga. Proposta de implantação do Balanced Scorecard como ferramenta estratégica de apoio a decisão em um Batalhão da Polícia Militar do Estado da Paraíba. Management Control Review, v. 4, n.2, p. 46-62, 2019.

8. GONÇALVES, Elias Rocha; JR. GONÇALVES; Virgínia Siqueira, GONÇALVES, Bianca Siqueira; GONÇALVES, Elias Siqueira; SIQUEIRA, Regina Celia Albernaz. Uma proposta de planejamento estratégico para implantação de uma empresa do setor de produções e eventos de porte regional. Brazilian Journal of Development., v. 6, n. 1, p. 1938-1953, 2020.
9. GRIN, Eduardo; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; BRESCIANI, Luís Paulo. Como promover o desenvolvimento econômico local? Revista da Fundação Getúlio Vargas, v. 23, n. 3, p. 1-6, 2024.
10. HUANG, Xinhui; YANG, Lukai. The role of political party in firm environmental governance: evidence from China. Applied Economics, v. 1, n.3, p. 1-17, 2024.
11. KIM, Chan; MAUBORGNE, Renée. A estratégia do oceano azul: como criar novos mercados e tornar a concorrência irrelevante. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
12. KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. Debate: Strategic planning after the governance revolution. Public Money & Management, v. 1, n. 1, p. 1-3, 2020.
13. LACOMBE, Francisco; HEILBORN, Gilberto. Administração: princípios e tendências. São Paulo: Saraiva, 2014.
14. LIMA, Luciana Leite; D'Ascenzi; Luciano; LUI, Lizandro; AGUIAR, Rafael Barbosa de. Políticas públicas e desenvolvimento: uma proposta de modelo de análise. Rev. Bras. De Gestão Urbana, v. 13, p. 1-16, 2021.
15. LORENZI, Mariana. Planejamento estratégico: um estudo no 7º Grupamento de Bombeiros do Estado do Paraná no serviço de prevenção contra incêndio e pânico. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2019.
16. MARTINSUO, Miia; LEHTONEN, Pinja. Resource allocation in project portfolio management: A systematic review. International Journal of Project Management, v. 38, n. 1, p. 15-28, 2020.
17. MATIAS-PEREIRA, Jose. Administração pública: foco nas instituições e ações governamentais. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.
18. Mauro, Ricardo de Arruda; Cintrão, Janaina Florinda Ferri, Melhen, Jose Eduardo; Oliveira, Edmundo Alves. Dimensões do Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas: Perspectivas e Desafios a Partir da Constituição Federal de 1988. Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade, v. 7, n. 3, p. 489-506, 2018.
19. MENDES, Ricardo Augusto Oliveira; OLIVEIRA, Lucio Carlos Dias; VEIGA, A. G. B. A. Viabilidade do teletrabalho na administração pública brasileira. Brazilian Journal Development, v. 6, n. 3, p. 12745-12759, 2020.
20. MÜLLER, Rolf; MARTINSUO, Miia. Monitoring and control in project portfolio management: A systematic review. International Journal of Project Management, v. 37, n. 5, p. 642-653, 2019.
21. OLIVEIRA, Jessica Nascimento de. Plano estratégico do Sistema Estadual da Segurança Pública (PLANESP) 2016 à 2025: uma análise do uso da ferramenta Balanced Score Card (BSC) na sua elaboração. Revista Formadores: vivências e estudo, v. 12, n. 8, p. 77-87, 2019.
22. PETIT, Yvan; HOBBS, Brian. Risk management in project portfolio management: A literature review. International Journal of Project Management, v. 36, n. 3, p. 334-344, 2018.
23. ROBERTS, Patrick; EDWARDS, Lauren Hamilton. Project portfolio management in the public sector: A review of the literature. International Journal of Project Management, v. 83, n. 4, p. 947-959, 2020.
24. SCHMIDT, Nadia Solange; SILVA, Christian Luiz. Planejamento estratégico e priorização de projetos em instituições públicas de pesquisa: o caso da Embrapa suínos e aves. Cadernos de Ciência e Tecnologia, v. 35, n. 2, p. 283-316, 2018.
25. SANTOS, Cleidijane Siqueira; LIMA, Renata Mayara Moreira; ALBUQUERQUE, José de Lima. Políticas públicas, desenvolvimento e o papel do Estado no atual contexto brasileiro, v. 6, n. 37, p. 1-5, 2023.

26. SEN, Amartya; KLIKSBERG, Bernardo. As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

27. SOTTO, Debora; RIBEIRO, Djonathan Gomes; ABIKO, Alex Kenya; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; NAVAS, Carlos Arturo; MARINS, Karin Regina De Castro; SOBRAL, Maria Do Carmo Martins; PHILIPPI JR, Arlindo; BUCKERIDGE, Marcos Silveira. Sustentabilidade urbana: dimensões conceituais e instrumentos legais de implementação. Estudos Avançados, v. 33, n. 97, p. 61-80, 2019.

28. SOUZA, Ana Paula Callejo; JOUDINIS, Vanessa D'amaro; SOUSA, Altamir Benedito. Aplicação dos elementos de planejamento estratégico para estruturação de uma Divisão de Farmácia Hospitalar. Revista de Administração em Saúde, v. 20, n. 78, p. 1-20, 2020.

29. SOUZA, Ronie Cleber; VIEIRA, Eric Neres. O estado como solução: considerações acerca do papel do estado no processo de desenvolvimento econômico. Revista RedeTer, v. 4, n. 1, p. 1-19, 2024.

30. SONG, Minsun; HWANG, Joungyoon; SEO, Inseok. Collaboration risk, vulnerability, and resource sharing in disaster management networks. Australian Journal of Public Administration, v. 84, p. 48–68, 2025.

31. SUNTSOVA, Olesia. Impact of public-private partnership assets on economic growth in Ukraine. Financial And Credit Systems: Prospects For Development, v.2, n. 13, p. 68-84, 2024.

32. TAFFAREL, Marines Oliveira. Balanced Scorecard como ferramenta estratégica para pequenos municípios. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v. 3, n. 2, p. 59-80, 2018.

33. TEIXEIRA, Aline Alves; CRUZ, Janete Araujo; FONSECA, Platini Gomes. Administração Pública dos serviços de saneamento básico: uma análise da aplicabilidade da gestão estratégica com o uso do Balanced Scorecard – BSC na empresa baiana de águas e saneamento – EMBASA. Revista Multidisciplinar e de Psicologia, v. 9, n. 25, p. 159-179, 2015.

34. VETSCHERA, Rudolf; Almeida, Adiel Teixeira de. Prioritizing projects in project portfolio management: A multi-criteria decision-making approach. International Journal of Project Management, v. 37, n. 4, p. 532-543, 2019.

TEMA

11

Governança, federalismo, Inteligência artificial, tecnologias de comunicação e informação, tecnologias sociais, processos colaborativos e compartilhados e métodos inovadores para aumentar a eficiência e o impacto das políticas públicas, nas áreas de planejamento e orçamento público

SUMÁRIO DOS TEMAS

SUMÁRIO DOS ARTIGOS

1909 A Automação de Processos no Serviço Público com a Solução RPA - Robotic Process Automation

- Davi Severiano Juvi de Almeida
- Adriano de Souza Pereira
- Carlos Gabriel de Oliveira Barboza

1918 A utilização de análises geoespaciais para a delimitação de Áreas Diretamente Atingidas (ADA) por eventos climáticos extremos como suporte a Políticas Públicas

- Luciana da Silva Mieres
- Danielle Santos de S. Calazans
- Mariana Lisboa Pessoa
- Laurie Fofonka Cunha

1928 Análise fatorial do índice de capacidades digitais de servidores públicos

- Maria dos Santos Marques
- Keuler Hissa Teixeira
- Thaís Letícia Silva dos Santos
- Pedro Henrique de Souza

1947 Aplicação em Python para calcular o Demonstrativo 1 – Metas Anuais do Anexo de Metas Fiscais da LDO de forma automatizada

- Juliana Cruz
- Wallace Tomaz da Silva

1958 Automação de Processos Orçamentários no Setor Governamental: Estudo de Caso sobre a Implementação do Power Automate na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

- Daniel Henrique da Cunha Campos
- Lara Fernandes Soares

1969 Automação Robótica de Processos e sua Aplicação na Gestão Documental

- André Benetti
- Giovane Alves Fonseca
- Jaqueline Das Chagas Mercedes
- Vinicius Oliveira Braz Depra

1983 Automatização de tarefas operacionais na gestão orçamentária central no governo de Minas Gerais: um estudo de caso na Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física Orçamentária (DCMEFO/SPLOR)

- Bruno de Oliveira Rosa
- Felipe Magno Parreiras de Souza
- Guilherme de Melo Ferreira
- Lucas José Oliveira

1995 Avaliação de políticas públicas como ferramenta de gestão e transparência no Governo do Estado de Mato Grosso

- Maria Tereza Wichocki Monteiro
- Sandro Luís Brandão Campos
- Patrícia Soares Duarte
- Gabrielly Mendes Ferreira

2027 Como a inteligência artificial pode ajudar a população a influenciar a formulação de políticas públicas?

- Jailton Pereira Nicácio
- Marielza Santos do Nascimento
- João Felipe Alves Borges
- José Gonçalves de Figueiredo Júnior

2036 Construção de indicadores sintéticos a partir de dados massivos – um caso aplicado ao monitoramento e à avaliação de investimentos públicos em rodovias

- Hugo Augusto Vasconcelos Medeiros
- André Leite Wanderley
- Diogo de Carvalho Bezerra
- Rafael Zimmerle da Nóbrega

2048 Desenvolvimento da Estratégia RS Data-Driven

- Lucas De Maman Benz
- Daniel Antonio Karling
- Bruno Fernandes da Silva

2063 Dicionário de Linguagem Simples

- Luiz Otavio Ribeiro Monteiro Junior
- Gabriela Pinto Rodrigues
- Karyak Uzukê

2065 Digitalizando o relacionamento com o empreendedor: Uma nova perspectiva a partir de inteligência artificial

- Roberta Ramos Tena
- Gabriel Sousa Nunes
- Guilherme de Souza Alencar Vieira
- Daniel Brito da Silva

2080 Estratégias de Fortalecimento Institucional: A Reestruturação do Site da Rede de Planejamento
- Julia de Arruda Figueredo

2094 Gestão arquivística de dados, informações e documentos enquanto ativos da governança pública
- Juliano Silva Balbon

2106 Gestão de emendas parlamentares com o uso de RPA
- Bernardo Chaves da Silva
- Marcelo Araújo Dantas
- Clarissa Leal Bittencourt Martins
- Gilberto Trindade Marques Nunes

2116 Governo e Cidadão Digitais: experiências e perspectivas para uma democracia mais digital
- Hiparcio Rafael Stoffel, Dr.
- Danielle Santos de S. Calazans, Ma.
- Luiz Fernando Salvadori Zachia
- Ciro Menezes Barreiros

2126 Governo orientado a dados: Portal Alagoas em Dados
- Juliana Carla da Silva Santos
- Maria Bernadeth Medeiros de Souza

2147 Implementação de uma Metodologia para Estruturação de Escritórios de Gerenciamento de Projetos nas Secretarias de Estado e Órgãos do Governo de Santa Catarina
- Pedro Pereira Rangel Sales
- Vitor Santos Corrêa

2166 Inovação e Eficiência Estratégica em Pagamentos de Benefícios em Situações de Desastres Naturais
- Matheus Oliveira de Alencar
- Ciro Menezes Barreiros
- Sonia Maria Nogueira Saconi
- Danielle Santos de Souza Calazans

2178 Lexzilla - Monitor Alepe
- João Paulo Wayand de Andrade
- Leonardo Nascimento
- Ícaro Bernardes dos Santos Coutinho
- Carlos Augusto Ferreira da Silva

2190 Modelagem Preditiva da Inadimplência em Programa Público de Crédito: Uma Abordagem com Machine Learning

- Guilherme de Souza Alencar Vieira
- Gabriel Sousa Nunes
- Daniel Brito da Silva
- Roberta Ramos Tena

2202 O Sistema SIPLAG como Ferramenta para Aperfeiçoamento da Elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias

- Ariane Dias de Almeida
- Jacson Miler Vidal de Souza
- Uelerson Oliveira da Silva
- Vanderlei Afonso de Carvalho Júnior

2215 Oficinas para desafios públicos e multiplicação de abordagens de inovação

- Jamile de Souza Martins Alves
- Luciana Hahn de Menezes

2227 Onde abrir creches? Um exemplo de política pública baseada em evidências

- João Paulo Wayand de Andrade
- Bernardo Chaves da Silva
- Ícaro Bernardes dos Santos Coutinho
- Newton Rocha Cerezini

2238 Otimização de esforços administrativos através da integração informacional: o caso do Interplan.Rio

- Daniel Mancebo
- Isabela Lobato da Silva
- Brasiliano Vito Fico

2247 Podcasts como Ferramenta de Inovação na Comunicação Pública: Análise do Caso POGcast

- Herlane Suele Alves Martins
- Rebeca Rêgo Pedrosa Costa
- Gislayne Pinheiro Malagueta Vieira
- Thais Bezerra Patú Cruz

2260 Produção de informações a partir do mapeamento e identificação de arquivos e equipamentos culturais no âmbito das enchentes

- Juliano Silva Balbon
- Celso Fernando Louzada Pasquali Fernandes
- Jaqueline das Chagas Mercedes
- Mariane Wagner Albino

2275 Project based learning, gamification e storytelling na difusão de planejamento integrado no setor público

- Carla Regina Santos Almeida
- Gabriela Borba Flores
- Giana Rita Slongo
- Thiago Dapper Gomes

2287 Projetar.SE – Inovação e Eficiência na Gestão de Projetos Públicos em Sergipe

- Shirley Carvalho Dantas

2296 SEI Municípios RS Mais uma revolução digital do serviço público

- Lucas De Maman Benz
- Arthidor Deoclécio Guimarães Borges
- Bruna Volkmann Oliveira
- Ciro Menezes Barreiros

2307 Sistema de gestão de compras como instrumento de acompanhamento das licitações e contratações públicas

- Felipe Moreira Cruzeiro
- Paulo Roberto Sbaraini Lunardi
- Renato Coelho Caierão
- Scheila Janaina Hunemeier

2317 Transformação digital na questão de informações, documentos e processos: implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no estado e municípios

- Juliano Silva Balbon
- Mariane Wagner Albino

2336 Tratamento de dados públicos com Python e RPA: Experiências com ETL no Setor Público.

- Davi Severiano Juvi de Almeida
- Emesson Horacio dos Santos
- Carlos Gabriel de Oliveira Barboza
- Adriano de Souza Pereira

2346 Uso de inteligência artificial nos processos do Plano Plurianual: um debate sobre casos de uso e desafios encontrados

- Rogério Barcelos Alves
- Vitor Vilar Drumond
- Raul Loureiro De Bonis Almeida Simões

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

A Automação de Processos no Serviço Público com a Solução RPA – Robotic Process Automation

- **Davi Severiano Juvi de Almeida**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: davi.juvi@seplag.al.gov.br
- **Adriano de Souza Pereira**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: adriano.pereira@seplag.al.gov.br
- **Carlos Gabriel de Oliveira Barboza**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: carlos.barboza@seplag.al.gov.br

Resumo:

A Robotic Process Automation (RPA) é uma tecnologia que automatiza processos corporativos por meio de ferramentas capazes de executar tarefas estruturadas, contribuindo significativamente para a transformação digital. Sua aplicação é ampla, abrangendo desde o processamento de transações e manipulação de dados até a comunicação com sistemas e o envio automatizado de mensagens e e-mails. No contexto governamental, o RPA foi utilizado em diversos projetos estratégicos, mas se destacou no programa Vem que Dá Tempo, do Escola 10, onde possibilitou a emissão de certificados de forma ágil e sem a necessidade de alocação de mão de obra adicional. Entre 2017 e 2019, a certificação de alunos era realizada manualmente, resultando em cerca de 2.500 emissões. Com o novo programa de certificações do Governo de Alagoas, a meta era certificar 80 mil alunos do Ensino Fundamental, um número crucial para a melhoria dos indicadores educacionais e do IDH do estado. Para enfrentar esse desafio, foi implementado o RPA, que permitiu a emissão automatizada de certificados a uma taxa de 110 por hora. No primeiro dia de operação, mais de 8 mil certificados foram gerados, e, ao longo de 11 meses, o programa alcançou a marca de 40 mil certificados emitidos – uma média de 3.322 certificações mensais. Sem automação, essa demanda exigiria proximadamente 75 dias úteis de trabalho contínuo de funcionários dedicados exclusivamente à tarefa. Além da eficiência operacional, a adoção do RPA trouxe vantagens estratégicas, como a utilização de tecnologias open source, eliminando a necessidade de licenças e reduzindo riscos financeiros. Dessa forma, a solução mantém sua sustentabilidade tecnológica, garantindo segurança, evolução e continuidade, sob a gestão da equipe do projeto. O impacto positivo do RPA no programa Vem que Dá Tempo reforça a importância da automação na modernização dos serviços públicos, ampliando a eficiência, reduzindo custos e acelerando processos essenciais para a sociedade.

Palavras-chave: Automação de Processos Robóticos (RPA); Programa "Vem Que Dá Tempo"; Transformação digital; IDH (Índice de Desenvolvimento Humano); Governo de Alagoas.

1. INTRODUÇÃO

A busca pela eficiência e otimização dos processos na administração pública tem se tornado uma prioridade nos dias atuais, impulsionada pelos avanços tecnológicos e pela necessidade de oferecer serviços de qualidade à sociedade. Nesse contexto, a Automação Robótica de Processos (RPA) emerge como uma solução inovadora e indispensável, permitindo automatizar tarefas repetitivas e burocráticas que antes consumiam tempo e recursos humanos.

A automação foi criada utilizando a linguagem de programação Python para escrever a lógica e a estrutura do programa, definir variáveis, fazer iterações, tomar decisões e executar operações matemáticas e lógicas. Python é uma linguagem de programação poderosa e popular, conhecida por sua simplicidade, clareza e legibilidade de código. Além da linguagem de programação, foram utilizadas bibliotecas para fazer a implementação do código. Tais como:

- **Selenium:** É a biblioteca principal para automação de testes em navegadores da web. Ela fornece uma API para interagir com diferentes navegadores, como o Chrome, Firefox, Safari etc., permitindo automatizar ações, como clicar em elementos, preencher formulários e navegar em páginas da web.

- **PyAutoGUI:** É uma biblioteca de automação de tarefas que permite controlar o mouse e o teclado do computador. Ela pode ser usada para realizar ações como clicar, mover o mouse, pressionar teclas e capturar imagens da tela.

- **Pandas:** É uma biblioteca popular para análise e manipulação de dados. Ela fornece estruturas de dados flexíveis e eficientes para lidar com tabelas e séries temporais, além de várias funções úteis para manipular e analisar dados.

- **Xlrd:** É uma biblioteca para ler arquivos do Excel (.xls). Ela permite extrair dados de planilhas do Excel e trabalhar com eles no código.

- **Os:** É uma biblioteca padrão do Python que fornece funções relacionadas ao sistema operacional. Ela pode ser usada para interagir com o sistema de arquivos, como acessar diretórios ou verificar a existência do mesmo.

- **Webdriver_manager.chrome:** É uma biblioteca auxiliar que permite gerenciar automaticamente a instalação do driver do Chrome necessário para usar o Selenium. Ela faz o download e configura o driver automaticamente, evitando a necessidade de fazer isso manualmente.

- **Tkinter:** É uma biblioteca para criar interfaces gráficas de usuário (GUI) em Python. Ela fornece uma variedade de widgets e ferramentas para construir janelas, botões, caixas de diálogo e outros elementos interativos em um programa.

Essas bibliotecas são utilizadas para realizar diferentes tarefas no código dentro do processo de automação. O "Selenium" é usado para interagir com o navegador, o "PyAutoGUI" para automação de tarefas do sistema operacional, o "Pandas" para manipulação de dados, o "Xlrd" para ler arquivos do Excel e o "Os" para operações relacionadas ao sistema de arquivos. O "Webdriver_manager.chrome" é usado para gerenciar automaticamente o driver do Chrome.

Além das bibliotecas, o processo de automação teve como principais aplicações:

- **SEI:** O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) é o sistema de gestão de documentos e processos administrativos eletrônicos e digitais desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) e cedido gratuitamente à administração pública.
  - O SEI Alagoas foi implementado pelo governo de Alagoas através da Secretaria de Planejamento, Gestão e Patrimônio - SEPLAG em fevereiro de 2018 com o intuito de: aumentar a produtividade e a celeridade na tramitação de documentos e processos; aprimorar a segurança e a confiabilidade dos dados e das informações; criar condições mais adequadas à produção e utilização de informações; facilitar o acesso às informações; e reduzir o uso de papel, os custos operacionais e de armazenamento da documentação, conforme rege o art. 2º do Decreto nº 58.688, de 25 de abril de 2018.

- **Chrome:** O Google Chrome é um navegador de internet desenvolvido pela Google. Foi lançado pela primeira vez no dia 2 de setembro de 2008, para o Microsoft Windows, e mais tarde foi portado para Linux, Mac, iOS e Android. O Chrome foi o navegador selecionado por ser o mais utilizado pelos usuários.

A utilização de tecnologias de código aberto ou disponibilizadas de forma gratuita pode ser um fator facilitador, uma vez que não implica custos adicionais. As tecnologias produzidas pela Superintendência de Tecnologia e Informação (STI) são desenvolvidas por servidores lotados na própria secretaria, o que significa que não é necessário dispor de um orçamento específico para a implementação, tornando-as acessíveis para diversos projetos onde a Automação Robótica de Processos (RPA) pode agilizar e otimizar os processos.

Ao optar por tecnologias de código aberto, a secretaria pode contribuir para o crescimento e o aprimoramento dessas ferramentas, ao mesmo tempo em que economiza recursos financeiros que poderão ser direcionados para outras iniciativas estratégicas. Além disso, a comunidade de código aberto geralmente oferece suporte ativo e atualizações frequentes, o que ajuda a garantir a segurança e a qualidade das soluções adotadas.

2. OBJETIVO

O objetivo deste artigo é analisar o impacto da Automação Robótica de Processos (RPA) na administração pública de Alagoas.

O artigo busca destacar os benefícios e as melhorias proporcionadas pela implementação do RPA, como eficiência, agilidade e redução de custos. Além disso, são apresentados experiências práticas que demonstram o sucesso do uso do RPA em alguns projetos, como criação de certificados, seleção de estagiários, organização de eventos e cadastro de aprovados no concurso.

3. METODOLOGIA

É nessa perspectiva que é introduzido o RPA (Robotic Process Automation), ou Automação de Processos Robóticos. Essa aplicação se refere ao uso de software ou "robôs" para automatizar tarefas e processos empresariais repetitivos, manuais e baseados em regras. Em vez de ocupar a mão de obra dos servidores, o RPA visa ajudar as pessoas a realizarem suas tarefas de maneira mais eficiente e com menos erros. A automação de processos empresariais, incluindo o RPA, tem como objetivo agilizar e otimizar operações internas em organizações, permitindo que elas se concentrem em atividades de maior valor agregado.

Das variadas características e benefícios chaves do RPA, pode-se citar a automação de tarefas, ajudando a reduzir o tempo e esforço gastos em tarefas manuais; a eficiência e produtividade, executando tarefas de forma rápida e precisa; a redução de erros, melhorando a qualidade e a precisão dos processos empresariais, a integração com sistemas legados, permitindo que as organizações aproveitem seus investimentos existentes em tecnologia; flexibilidade e escalabilidade, com os robôs podendo ser implantados em várias áreas da organização e adaptados para diferentes processos; além da análise e monitoramento, permitindo que as organizações identifiquem áreas de melhoria e otimizem seus processos.

Para a criação e implementação do RPA foi necessário seguir um planejamento de projeto onde foi incluído o Scrum. Este é uma metodologia ágil de gerenciamento de projetos que foi desenvolvida na década de 1990 por Jeff Sutherland e Ken Schwaber. Scrum é baseada em um conjunto de papéis, artefatos e eventos. Os papéis são o Product Owner, o Scrum Master e a Equipe de Desenvolvimento. Os artefatos são o Product Backlog, o Sprint Backlog e o Increment. Os eventos são o Sprint Planning, o Daily Scrum, o Sprint Review e o Sprint Retrospective.

O Scrum é um processo iterativo e incremental, o que significa que o projeto é dividido em ciclos curtos chamados de sprints. Cada sprint tem um objetivo específico e um prazo definido. No início de cada sprint, a equipe se reúne para planejar o sprint. O Product Owner compartilha os requisitos para o sprint e a equipe cria um plano para entregar os requisitos no prazo.

A equipe se reúne diariamente para discutir o progresso do sprint e identificar quaisquer obstáculos que possam estar impedindo o progresso. No final de cada sprint, a equipe apresenta o trabalho concluído para o Product Owner e outros stakeholders. A equipe também realiza uma retrospectiva do sprint para discutir o que deu certo, o que não deu certo e como o processo pode ser melhorado no próximo sprint.

O Scrum é uma metodologia flexível e adaptável, o que a torna ideal para projetos complexos e em

constante mudança. Além disso, é uma metodologia que promove a colaboração e a comunicação, o que pode levar a uma melhor qualidade do produto e um melhor atendimento às necessidades dos stakeholders (partes envolvidas).

Com a utilização desta metodologia foi possível criar a rotina de reuniões, onde destas é possível adquirir toda a informação necessária sobre como funciona o processo que será automatizado, a partir da obtenção dessa informação é possível gerar um cronograma com as datas de entrega de cada etapa do projeto. Através da metodologia utilizada é possível criar um cronograma adequado para cada tipo de automação, tornando possível a entrega no tempo proposto.

A criação do RPA segue um fluxo onde a primeira etapa é a análise e identificação dos processos que podem se beneficiar da automação. Isso envolve a análise dos processos existentes, identificação das tarefas repetitivas e manualmente intensivas, além da avaliação do potencial impacto da automação nesses processos.

Na próxima etapa é realizada uma avaliação da viabilidade técnica e econômica da automação. São considerados fatores como complexidade do processo, volume de transações, benefícios esperados, custos envolvidos e o retorno sobre o investimento. Essa avaliação é fundamental para definir prioridades e direcionar os esforços de automação para os processos mais adequados.

Após a seleção dos processos a serem automatizados, ocorre o design da solução. Nessa etapa, são definidos os requisitos funcionais e não funcionais, identificados os fluxos de trabalho, mapeadas as regras de negócio e definida a interação com os sistemas existentes. É importante envolver as partes interessadas e usuários finais para garantir que a solução atenda às necessidades e expectativas.

Com o levantamento de todas as informações necessárias, se inicia o desenvolvimento. Nessa fase, ocorre o desenvolvimento da solução RPA com base no design definido anteriormente. As tarefas manuais são transformadas em fluxos de trabalho automatizados, utilizando as tecnologias citadas na introdução. Para a estruturação dessas demandas, faz-se necessária uma plataforma de organização e gerenciamento dos projetos. Dessa forma, os registros do desenvolvimento da tecnologia, assim como de sua evolução e atualizações, são documentados e disponibilizados no GitLab da Seplag (um repositório de dados, códigos e informações dos sistemas), possibilitando assim, a manutenção do histórico do projeto e garantindo sua continuidade pela equipe. Visando a cultura de reutilização de código, o código feito é adicionado à opção de executar a automação tanto no ambiente de testes (homologação) como no ambiente de produção que é o ambiente ao vivo onde o software está sendo executado e é acessado por usuários ou clientes reais.

Após o desenvolvimento, são realizados testes rigorosos para validar a solução automatizada. Isso inclui testes funcionais, de integração e de desempenho, com o objetivo de garantir que a automação esteja executando corretamente as tarefas designadas. Os resultados são comparados com o processo manual para verificar a consistência e a precisão da automação. Feedbacks dos usuários e partes interessadas também são coletados para aprimorar a solução, se necessário.

Uma vez que a solução automatizada é aprovada nos testes, ela é implantada em ambiente de produção. Durante essa fase, é importante monitorar o desempenho da automação, identificar possíveis problemas e realizar ajustes conforme necessário. O monitoramento contínuo garante a eficiência e a confiabilidade da automação de processos, permitindo a identificação de oportunidades de melhoria e otimização.

É importante ressaltar que a metodologia utilizada pode variar de acordo com as necessidades e características específicas de cada projeto e organização. No entanto, essas etapas fornecem uma estrutura sólida para orientar a implementação da automação de processos com o uso do RPA no serviço público. O sucesso da automação depende da compreensão adequada dos processos, do envolvimento das partes interessadas e do acompanhamento contínuo do desempenho da automação para garantir que os objetivos sejam alcançados.

4. RESULTADOS

4.1 PROGRAMA VEM QUE DÁ TEMPO

O Programa Vem Que Dá Tempo, implementado em Alagoas, foi uma resposta às necessidades urgentes de políticas públicas para superar a situação do estado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Brasil. O programa tinha como objetivo elevar a escolaridade

de jovens e adultos em vulnerabilidade social, permitindo que eles obtivessem certificação no ensino fundamental e pudessem prosseguir com o Ensino Médio por meio do EJA (Educação de Jovens e Adultos).

Desde sua implementação, o Programa Vem Que Dá Tempo alcançou resultados significativos, tinha como objetivo certificar 80 mil alagoanos no ensino fundamental, com aplicações de provas capilarizadas em todos os municípios de Alagoas. Em 1º de novembro de 2022, já havia 43.110 inscritos para os Exames de Avaliação e Certificação. Desse total, 36.567 foram aprovados e certificados no ensino fundamental, e 2.819 realizaram matrícula no EJA Ensino Médio Modular. Esses números demonstram o impacto positivo do programa na vida dos cidadãos alagoanos e nos indicadores socioeconômicos do estado.

Além disso, a implementação do RPA no Programa Vem Que Dá Tempo trouxe benefícios adicionais. Uma das metas era permitir que os funcionários se dedicassem a questões estratégicas, aumentando a produtividade e os resultados para a gestão pública. A automação proporcionou precisão, redução de erros e rapidez nos processos, permitindo que o trabalho fosse executado 24 horas por dia, em oposição à carga horária limitada dos servidores públicos.

A automação de todo o processo de certificação foi fundamental para a escalabilidade do Programa Vem Que Dá Tempo. Em menos de um ano, o programa beneficiou 15 vezes mais cidadãos do que durante um período de três anos anterior. Esses resultados expressivos contribuíram significativamente para melhorar a vida dos alagoanos e os índices socioeconômicos do estado.

A implementação do RPA foi realizada com recursos de mão de obra e tecnológicos da própria STI/SEPLAG, o que resultou em um ganho importante de conhecimento em automação. Isso permite a replicabilidade do projeto entre os servidores e a continuidade da solução. Além disso, a utilização de recursos próprios garantiu o uso eficiente dos recursos financeiros públicos, uma vez que a contratação de serviços externos para o desenvolvimento do RPA pode ser custosa.

No Programa Vem Que Dá Tempo, a aplicabilidade do RPA ocorreu por meio do agendamento dos exames dos candidatos através do sistema de agendamento das Centrais JÁ, que estava integrado à Plataforma Moodle para a aplicação das provas. Um sistema de RPA foi utilizado para gerar um documento pré-formatado contendo as informações pessoais e as notas dos candidatos aprovados. Esse sistema também assinava automaticamente os certificados de conclusão do ensino fundamental no Sistema Eletrônico de Informações de Alagoas (SEI-AL), garantindo a formalização dos títulos educacionais e permitindo que os certificados ficassem disponíveis permanentemente no sistema para serem consultados sempre que necessário.

A automação dessas rotinas diárias, eliminando a necessidade de interação humana repetitiva, foi um dos objetivos dessa iniciativa. A entrega bem-sucedida e dentro do prazo demonstrou a viabilidade e as possibilidades de continuidade dessa metodologia/tecnologia. O sucesso da aplicação da automação RPA no Programa Vem Que Dá Tempo levou a SEPLAG e o Governo de Alagoas a adotarem essa solução em outros projetos.

A utilização do RPA no setor público oferece benefícios significativos. Além de agilizar e otimizar os processos, a automação RPA permite que os recursos humanos sejam direcionados para atividades estratégicas e de maior valor agregado. Isso resulta em maior produtividade, satisfação dos profissionais e, em última análise, em serviços mais eficientes e rápidos para os cidadãos. A precisão, a redução de erros e a capacidade de execução contínua das tarefas durante todo o dia são vantagens adicionais oferecidas pela automação RPA.

A experiência bem-sucedida do Programa Vem Que Dá Tempo em Alagoas é um exemplo inspirador de como a automação de processos com o uso do RPA pode trazer resultados positivos para o serviço público. Ao modernizar a gestão do programa e trazer eficiência aos processos, a automação RPA possibilitou o alcance de um número significativamente maior de cidadãos, gerando um impacto positivo em suas vidas e na sociedade como um todo.

A implementação do RPA no serviço público requer um planejamento adequado, considerando a natureza dos processos a serem automatizados, a segurança dos dados e a conformidade com as regulamentações governamentais. Com uma abordagem cuidadosa e uma visão estratégica, a automação de processos com o RPA pode trazer benefícios duradouros, impulsionando a eficiência, a qualidade e a transformação digital no setor público.

4.2 PERÍCIA MÉDICA DO ESTADO DE ALAGOAS

No contexto do processo de análise da situação de saúde dos servidores públicos em Alagoas, a automatização desempenha um papel fundamental para agilizar e otimizar as operações. Com a necessidade de analisar os dados e informações médicas de cada novo servidor, a Perícia Médica desempenha um papel crucial nesse processo. Seguindo as diretrizes do edital, é fundamental que o órgão de origem crie processos individualizados para cada servidor, incluindo todas as informações solicitadas no ato da posse.

Dado o volume de informações envolvidas, é essencial que a Perícia Médica e o órgão de origem adotem processos ágeis para lidar com essa demanda de forma rápida, confiável e segura. Nesse sentido, a automação por meio do RPA foi implementada para atender a essas necessidades específicas. Essa abordagem permite o cumprimento eficiente das demandas, garantindo a autorização do usuário e mantendo a conformidade com a legislação vigente.

Um exemplo recente desse uso do RPA ocorreu durante a criação de cadastros e processos para a Perícia Médica do Estado de Alagoas em resposta à convocação dos candidatos aprovados no concurso para a Polícia Penal. Nessa ocasião, o RPA foi empregado para criar os processos e anexar os arquivos de mais de 160 candidatos. Esses documentos foram enviados dentro do prazo estipulado e, por meio da robotização, foram cadastrados e tiveram seus processos abertos, agilizando significativamente o fluxo de trabalho.

A utilização do RPA nesse contexto traz benefícios importantes. A automação permite que os processos de criação de cadastros e anexação de arquivos sejam executados de maneira precisa, rápida e consistente, eliminando a necessidade de intervenção manual repetitiva. Isso economiza tempo e esforço, liberando os recursos humanos para se concentrarem em atividades de maior valor agregado.

Além disso, a utilização do RPA garante a confiabilidade dos processos e reduz o risco de erros humanos, assegurando a precisão e a consistência dos dados. A automação também contribui para a segurança e a confidencialidade dos documentos, uma vez que o acesso é restrito e controlado pelo sistema.

Em resumo, a implementação do RPA no processo de análise da situação de saúde dos servidores públicos em Alagoas demonstra como a automação pode trazer benefícios significativos. A agilidade, a confiabilidade e a segurança proporcionadas pelo RPA permitem que as demandas sejam atendidas de forma eficiente, garantindo a conformidade com as regulamentações e melhorando a experiência tanto dos servidores quanto dos órgãos envolvidos.

4.3 PROGRAMA PONTAPÉ

Dentro do Programa Pontapé, que realiza a seleção de estagiários para o Estado, a automação desempenhou um papel importante ao estabelecer contato com os candidatos e estagiários. Considerando que os beneficiários do programa possuíam um perfil mais jovem, a automação em conjunto com o envio automatizado de mensagens pelo WhatsApp foi adotada como uma estratégia eficaz para alcançar e se comunicar com um grande número de candidatos e aprovados, em média, cerca de 1500 pessoas.

A utilização da automação para entrar em contato com os candidatos e estagiários traz uma série de benefícios. Em primeiro lugar, a automação permite enviar mensagens personalizadas e padronizadas de forma rápida e eficiente. Em vez de realizar o contato manualmente, o processo automatizado garante a entrega consistente das mensagens e economiza tempo para a equipe responsável.

Além disso, o uso do WhatsApp como canal de comunicação é especialmente relevante quando se lida com um público mais jovem, que tende a estar mais familiarizado e engajado com essa plataforma de mensagens. Através do envio automatizado de mensagens pelo WhatsApp, é possível alcançar os candidatos de forma direta, conveniente e em um formato de comunicação que eles estão acostumados a utilizar diariamente.

A automação do contato com os candidatos e estagiários também contribui para uma melhor experiência do usuário. Ao receber mensagens de forma automatizada, os candidatos se mantêm informados sobre as etapas do processo, prazos e outras informações relevantes, sem a necessidade de intervenção manual constante. Isso traz praticidade, agilidade e transparência ao processo, melhorando a percepção dos candidatos em relação ao Programa Pontapé e fortalecendo a imagem do Estado como um empregador responsável e eficiente.

É importante ressaltar que a automação do contato via WhatsApp deve ser realizada com cautela e

respeitando a privacidade dos candidatos. É necessário obter o consentimento adequado para o envio das mensagens e garantir a conformidade com as regulamentações de proteção de dados. Ao adotar as devidas medidas de segurança e privacidade, a automação do contato via WhatsApp pode ser uma ferramenta poderosa para melhorar a eficiência e a comunicação no processo de seleção de estagiários, otimizando o tempo e os recursos envolvidos.

Em suma, a utilização da automação em conjunto com o envio automatizado de mensagens pelo WhatsApp no Programa Pontapé proporcionou um meio eficaz de contatar os candidatos e estagiários de forma rápida, personalizada e conveniente. Essa abordagem agiliza o processo de comunicação, melhora a experiência do usuário e fortalece a imagem do Estado como um empregador moderno e eficiente.

4.4 EVENTO 5 ANOS DO SEI AL

O uso do RPA desempenhou um papel significativo na organização do evento de comemoração dos 5 anos do SEI! – Sistema Eletrônico de Informações no Estado. Por meio da automação, foi possível realizar o envio simultâneo de quase mil e-mails e mensagens para a inscrição e divulgação do evento.

A automação do processo de envio de e-mails e mensagens proporciona uma série de benefícios no contexto da organização de um evento. Em primeiro lugar, a automação permite alcançar um grande número de destinatários de forma rápida e eficiente. Ao enviar mensagens simultâneas, é possível garantir uma ampla cobertura e agilizar o processo de comunicação com os participantes do evento.

Além disso, a automação assegura a consistência e a padronização das mensagens enviadas. Ao utilizar o RPA para o envio dos e-mails e mensagens, evita-se erros humanos e assegura-se que todas as informações relevantes sobre o evento sejam comunicadas de maneira correta e uniforme para todos os destinatários. Isso contribui para uma experiência mais profissional e organizada para os participantes.

A automação também otimiza o tempo e os recursos envolvidos na organização do evento. Ao eliminar a necessidade de enviar e-mails e mensagens manualmente para cada destinatário individualmente, a equipe responsável pelo evento pode se concentrar em outras atividades estratégicas e de maior valor agregado, tornando o processo mais eficiente e produtivo.

Outro aspecto importante é a possibilidade de personalização das mensagens. Embora o envio seja automatizado, é possível incluir informações específicas sobre o evento e os destinatários, tornando a comunicação mais relevante e personalizada. Isso contribui para o engajamento e a participação dos convidados, aumentando o interesse no evento e garantindo uma melhor taxa de resposta.

A automação do envio de e-mails e mensagens também oferece vantagens adicionais, como o registro automatizado de confirmações de presença e o gerenciamento eficiente de comunicações subsequentes, como lembretes e atualizações sobre o evento. Isso facilita o acompanhamento e a organização, garantindo uma experiência mais fluida para os participantes e organizadores do evento.

Em suma, a utilização do RPA no envio de e-mails e mensagens para a organização do evento de 5 anos do SEI! demonstra como a automação pode trazer eficiência, consistência e personalização para o processo de comunicação. Ao otimizar o tempo, aumentar a produtividade e melhorar a experiência dos participantes, o RPA contribui para o sucesso e a organização eficaz de eventos, fortalecendo a imagem do SEI! como um sistema moderno e tecnologicamente avançado.

4.5 AÇÕES INOVADORAS

No dia 5 de dezembro de 2022, ocorreu a etapa final do evento das ações inovadoras, um importante marco para o estado de Alagoas, com o objetivo de avaliar ideias e analisar a possibilidade de implementação de propostas inovadoras para gerar melhorias significativas no serviço público. A iniciativa promovida pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Patrimônio (Seplag-AL) reuniu uma diversidade de soluções que podem ser adotadas ou que já foram implementadas pelo governo estadual, visando modernizar a gestão, promover a transparência e impulsionar o avanço do Governo Digital.

Foi apresentado a solução de Robotic Process Automation (RPA) e orgulhosamente conquistou o segundo lugar na categoria Modernização da Gestão, Transparência e Governo Digital. Essa colocação ressalta o potencial revolucionário que a tecnologia apresenta e permitiu demonstrar para as secretarias e órgãos estaduais como a adoção dessa tecnologia pode impactar

positivamente a agilidade e a eficiência dos serviços públicos oferecidos à população.

O evento foi uma oportunidade única de incentivar o uso estratégico e abrangente da tecnologia como uma aliada valiosa para impulsionar a administração pública. Ao proporcionar um espaço para o compartilhamento de ideias inovadoras e soluções práticas, foi possível estimular o interesse e o engajamento das diferentes instâncias governamentais em busca de um serviço público mais moderno, transparente e eficiente.

Esse momento também reforçou a importância de promover uma cultura de inovação dentro das estruturas governamentais, incentivando servidores e colaboradores a abraçarem as oportunidades oferecidas pela tecnologia em prol de uma gestão mais eficiente, transparente e focada nas necessidades da sociedade.

5. CONCLUSÃO

A automação de processos no serviço público utilizando a solução RPA (Robotic Process Automation) é uma inovação poderosa que impulsiona a eficiência, a agilidade e a qualidade dos serviços oferecidos. Os estudos de caso apresentados demonstram o impacto transformador do RPA na administração pública de Alagoas, especificamente no programa "Vem Que Dá Tempo" e no processo de Perícia Médica.

No programa "Vem Que Dá Tempo", a adoção do RPA possibilitou a emissão ágil e eficiente de certificados de conclusão do ensino fundamental, alcançando resultados expressivos em um curto período de tempo. A escalabilidade e a redução significativa no tempo de emissão dos certificados tiveram um impacto positivo tanto para os alunos beneficiados quanto para os indicadores educacionais e sociais do estado de Alagoas.

Na Perícia Médica, o RPA acelerou o processo de análise da saúde dos servidores públicos, permitindo um gerenciamento mais eficiente das informações e agilizando as autorizações necessárias. Essa automação robótica trouxe benefícios em termos de eficiência, confiabilidade e segurança dos dados, otimizando o tempo dos servidores públicos e garantindo um atendimento mais ágil e eficaz.

Esses exemplos ilustram o potencial transformador da automação de processos no serviço público, impulsionando a modernização e a inovação na gestão pública. O RPA não apenas automatiza tarefas rotineiras e burocráticas, liberando recursos humanos para atividades mais estratégicas, mas também promove a eficiência operacional, a qualidade dos serviços prestados e a satisfação dos cidadãos.

Diante dos resultados positivos alcançados em Alagoas, é fundamental que outros órgãos públicos considerem a adoção do RPA como uma estratégia para otimizar processos, melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade. A transformação digital impulsionada pelo RPA é um caminho promissor para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico, promover a inclusão social e elevar os padrões de excelência na administração pública.

O objetivo final é incentivar a adoção do RPA como uma estratégia para otimizar processos e modernizar a administração pública, visando oferecer serviços de qualidade aos cidadãos e impulsionar o desenvolvimento socioeconômico da região.

6. Referências

1. Observatório, Visão Alagoas 2030: Uma visão de futuro para as cidades alagoanas. Observatório Alagoas, 2023. Disponível em: https://observatorio.al.gov.br/. Acesso em: 31/07/2023.
2. IBGE, Índice de Desenvolvimento Humano. IBGE, 2023. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/pesquisa/37/30255?tipo=ranking. Acesso em: 31/07/2023.
3. DA SILVA, A.M.; BARION, M. C. Automação Robótica de Processos (RPA): Estudo de Caso Através da Tarefa Administrativa Contas a Pagar. IFSP, 2023. Disponível em: https://hto.ifsp.edu.br/portal/images/thumbnails/images/IFSP/Cursos/Coord_ADS/Arquivos/TCC s/2018/TCC_ArthurMarcosdaSilva_HT1620223.pdf. Acesso em: 26 jun. 2023.

4. Verbete Draft: o que é Robotic Process Automation. Verbete Draft, 2023. Disponível em: https://www.projetodraft.com/verbete-draft-o-que-e-robotic-process-automation/#:~:text=Quem%20inventou%3A%20N%C3%A3o%20h%C3%A1%20um,o%20nome%20de%20Screen%20Sc rapping. Acesso em: 31/07/2023.
5. RPA: Guia completo sobre o Robotic Process Automation. TOTVS, 2023. Disponível em: https://www.totvs.com/blog/inovacoes/rpa/. Acesso em: 31/07/2023.
6. Inscrições para o Vem que Dá Tempo continuam abertas para jovens e adultos que desejam acelerar o processo de escolarização. Governo do Estado de Alagoas, 2023. Disponível em:
7. https://alagoas.al.gov.br/noticia/inscricoes-para-o-vem-que-da-tempo-continuam-abertas-para-jo vens--e-adultos-que-desejam-acelerar-o-processo-de-escolarizacao. Acesso em: 31/07/2023.
8. O que é automação robótica de processos (RPA)?. Red Hat, 2023. Disponível em: https://www.redhat.com/pt-br/topics/automation/what-is-robotic-process-automation. Acesso em: 31/072023.
9. O que é o SEI?. SEI, Sistema Eletrônico de Informações, 2023. Disponível em: https://portalsei.df.gov.br/category/sobre-o-sei/o-que-e-o-sei/. Acesso em: 31/07/2023.
10. Sei! Alagoas ultrapassa 90% de adesão e se aproxima dos 11 milhões de documentos na base de dados. Portal Oficial do Governo do Estado de Alagoas. 2023. Disponível em: https://alagoas.al.gov.br/noticia/seil-alagoas-ultrapassa-90-de-adesao-e-se-aproxima-dos-11-mil hoes-de-documentos-na-base-de-dados. Acesso em: 31/07/2023.
11. Google Chrome. Wikipédia, 2023. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Google_Chrome. Acesso em: 31/07/2023. O que é ambiente de produção?, phoenixNAP Glossário de TI, 2023. Disponível em: https://www.phoenixnap.pt/glossário/ambiente-de-produção#:~:text=Um%20ambiente%20de%2 0produção%20é,por%20usuários%20ou%20clientes%20reais. Acesso em: 31/07/2023.
12. Premiação Elege Melhores Ações Inovadoras para o Estado de Alagoas. Portal Oficial do Governo do Estado de Alagoas, 2023. Disponível em: https://alagoas.al.gov.br/noticia/premiacao-elege-melhores-acoes-inovadoras-para-o-estado-de- alagoas. Acesso em: 31/07/2023. Jeff Sutherland, Scrum: The Art of Doing Twice the Work in Half the Time, 2014
13. ALAGOAS. Decreto nº 58.688, de 25 de abril de 2018. Institui o Sistema Eletrônico de Informações SEI como sistema oficial para gestão de documentos e processos administrativos, no âmbito dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo Estadual. Diário Oficial do Estado de Alagoas: seção 1, Maceió, AL, ano 106, n. 815, p. 1-2, 26 de abril de 2018.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

A utilização de análises geoespaciais para a delimitação de Áreas Diretamente Atingidas (ADA) por eventos climáticos extremos como suporte a Políticas Públicas

- **Luciana da Silva Mieres**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: luciana-mieres@spgg.rs.gov.br
- **Danielle Santos de S. Calazans**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: danielle-calazans@spgg.rs.gov.br
- **Mariana Lisboa Pessoa**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: mariana-pessoa@spgg.rs.gov.br
- **Laurie Fofonka Cunha**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: laurie-cunha@spgg.rs.gov.br

Resumo

A ocorrência de eventos climáticos extremos vem, ao longo dos anos e em nível global, resultando em desastres que ocasionam danos socioeconômicos de grande relevância. Nesse sentido, ao considerar a multiplicidade de diferentes fatores socioeconômicos, políticos, de infraestrutura institucional e ambientais, constata-se maior vulnerabilidade associada aos países pobres e emergentes. Uma análise considerando a exposição ao risco e a vulnerabilidade obtida a partir dos múltiplos fatores supracitados, classificou o Brasil com um índice de alto risco[1].Diante disso, torna-se imprescindível o fortalecimento de políticas e programas voltados a essa temática. No contexto do ciclo de proteção e defesa civil relacionado a desastres naturais, que inclui a prevenção, a mitigação, a preparação, a resposta e a recuperação, compreende-se que a etapa de prevenção é capaz de reduzir danos humanos e prejuízos nas comunidades, contudo, diante da dinamicidade das ocorrências, muitos esforços partem da necessidade de resposta e, a partir de então, podem passar a subsidiar ações de prevenção. Nesse cenário, apresenta-se este estudo, o qual busca demonstrar a aplicação da análise geoespacial para delimitação de Áreas Diretamente

1 *World Risk Report* (2023) – Disponível em: https://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2023/10/WRR_2023_english_online161023.pdf. Acessado em 27 de fevereiro de 2025

Atingidas (ADA) por eventos climáticos extremos que resultaram em desastres de grandes proporções. A necessidade de resposta exigiu um grande esforço coletivo para o desenvolvimento da ADA, obtida a partir da adoção de diferentes técnicas, resultando em uma base cartográfica que, ao ser cruzada com dados sociais, possibilitou a identificação da população atingida e o consequente pagamento de diferentes auxílios emergenciais aos beneficiários. O presente artigo será dedicado à apresentação destas técnicas e do trabalho para consolidação do produto cartográfico, o qual foi sendo desenvolvido ao longo do período de resposta, mas que possibilitou a identificação de potencialidades para serem futuramente exploradas no âmbito da prevenção de desastres.

Palavras-chave: desastre; mancha; área diretamente atingida

1. INTRODUÇÃO

A ocorrência de desastres naturais em razão de eventos meteorológicos extremos vem ao longo dos anos gerando danos socioeconômicos de grande relevância. Os efeitos de médio e longo prazo das alterações climáticas não só resultarão no aumento da frequência como também no aumento da intensidade desses eventos, implicando em um maior número de pessoas potencialmente atingidas e susceptíveis a desastres no futuro. Este é um problema mundial e ao considerar-se, na avaliação de risco, a multiplicidade de diferentes fatores socioeconômicos, políticos, de infraestrutura institucional, além dos ambientais, constata-se maior vulnerabilidade associada aos países pobres e em desenvolvimento, conforme publicação *World Risk Report* (2023).

Segundo a Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (COBRADE), os desastres podem ser naturais ou tecnológicos, sendo o primeiro relacionado à ocorrência de fenômenos naturais extremos, enquanto o segundo decorre de ações antrópicas (MONTE, 2022). Visando ampliar a compreensão acerca da temática de desastres naturais, faz-se necessário conjuntamente assimilar conceitos igualmente importantes como perigo, vulnerabilidade e risco, tendo em vista que fenômenos naturais por si só não resultam em desastres, porém sua ocorrência sobre um sistema social sim. Ainda, segundo Monte (2022), a premissa de perigo refere-se à interação entre um fenômeno natural e um sistema social, podendo resultar em danos potenciais ao bem-estar da comunidade. Essa relação é medida e definida por fatores como natureza, localização, extensão, magnitude, intensidade, frequência e duração. Por outro lado, a vulnerabilidade está ligada ao sistema social, ou seja, à população de uma área específica e à forma como ela se relaciona com o território. Assim, a vulnerabilidade está diretamente conectada à capacidade de resposta, enfrentamento, resiliência, adaptação e susceptibilidade, o que determina os possíveis danos que um desastre pode causar.

O Rio Grande do Sul, que têm sofrido com a ocorrência de desastres naturais ao longo dos anos, recentemente vivenciou o mais expressivo de sua história. No ano de 2024, o estado sofreu uma devastação significativa em quase toda a sua extensão territorial, em decorrência de desastres hidrometeorológicos e geológicos. Suas ocorrências foram desencadeadas por grandes volumes de precipitação iniciadas no final de abril ao início de maio de 2024, período no qual foram registrados, por estações pluviométricas, volumes acumulados de 400mm (COLLISCHONN ET AL, 2024). Segundo Paiva ET AL (2024), em algumas regiões foram observados volumes acumulados superiores a 900 mm, o que representam volumes 10 vezes superiores à precipitação média esperada para os meses em questão.

As intensas precipitações observadas durante o período resultaram de uma combinação de fatores. Segundo Clarke et al., a formação de uma área de alta pressão sobre o leste do Brasil e o Atlântico Sul favoreceu o fluxo de umidade proveniente do oceano em direção ao interior do país. Além disso, houve o transporte de umidade da região amazônica em direção ao Rio Grande do Sul, realizado por correntes de jato de baixo nível. Os autores também destacam que o fenômeno El Niño desempenhou um papel importante ao fortalecer e prolongar a presença desse centro de alta pressão, intensificando o fluxo de umidade em virtude do aumento da temperatura no Atlântico. Em adição a todos esses fatores, a chegada de um sistema frontal (uma frente fria oriunda do sul) que ficou bloqueado pelo sistema de alta pressão contribuiu para

a ocorrência de chuvas intensas ao longo de um período prolongado.

O resultado desse cenário meteorológico foi o registro de inundações históricas nas bacias hidrográficas dos rios Caí, Jacuí, Sinos, Paranhana, Gravataí e Taquari. Embora a região hidrográfica do rio Uruguai tenha registrado inundações de menor magnitude, também sofreu as consequências dos eventos provocados pelas chuvas. Collischonn ET AL. (2024), aponta que a combinação desses eventos caracterizou este episódio como o mais grave já registrado no contexto nacional, englobando o maior número de inundações e movimentos de massa já documentados no Brasil em um único evento catastrófico. Os autores ressaltam que a curta distância temporal desse evento de 2024, em relação aos ocorridos em 2023 (junho, setembro e novembro especificamente) sugerem que o Estado está vivenciando um período de cheias abundantes, estando em consonância com tendências de precipitações e inundações observadas na última década, o que vai ao encontro de projeções de possíveis impactos hidrológicos decorrentes de mudanças climáticas (COLLISCHONN ET AL.,2024).

No contexto de 2024, o Rio Grande do Sul teve a decretação de calamidade pública e de situação de emergência por 452 municípios de um total de 497, representando 90,9%do território atingido pelo desastre. Do total de decretos, 95 referiam-se à calamidade pública e 357 à situação de emergência e 45 municípios (9,1%) não tiveram situação homologada. No que tange à população diretamente atingida, contabilizou-se um total de 970.788 pessoas, representando 8,9% da população do estado (RIO GRANDE DO SUL, 2024).

Em face da ocorrência de distintos desastres naturais em um breve horizonte temporal, o governo do Rio Grande do Sul criou o Programa Volta por Cima, a partir do Decreto N° 57.418 de dezembro de 2023, no qual instituiu o auxílio financeiro destinado à população atingida por desastres decorrentes de precipitação intensa e inundações, estando sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado (SEDES). O governo tem lançado novas edições do Programa a cada nova ocorrência de desastres, até o momento totalizando quatro edições, sendo a última referente aos eventos de 2024. As três primeiras edições do Programa utilizavam informações provenientes dos municípios para a identificação das pessoas atingidas e consequente pagamento daqueles que eram público-alvo[2] do programa.

Entretanto, em virtude da magnitude do desastre, a quarta edição pode dispor de informações de grande relevância para a identificação das pessoas atingidas e, consequentemente, do público-alvo da política. A base cartográfica que delimitava a Área Diretamente Atingida (ADA) pelos eventos foi essencial para agilizar o processo de identificação dos beneficiários do Programa.

Diversas instituições empreenderam esforços significativos na consolidação da Área Diretamente Atingida (ADA) pelos eventos, tornando-se, progressivamente, parceiras do Governo do Estado. Essas colaborações foram fundamentais para a delimitação da ADA adotada como base para o cruzamento de diferentes bancos de dados socioeconômicos, o que permitiu maior celeridade na identificação dos beneficiários e, consequentemente, na efetivação dos pagamentos dos auxílios vinculados aos Programas Sociais Volta por Cima (Decreto nº 57.418, de 29 de dezembro de 2023).

Os produtos, derivados dos diferentes parceiros, eram semanalmente encaminhados à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), passando por um processo de avaliação e validação realizada por uma equipe técnica composta por analistas do Departamento de Planejamento, Governança e Gestão (DEPLAN), o qual é responsável pela gestão da base cartográfica do Governo do Estado, e pelo Departamento de Economia e Estatística (DEE), responsável pelo processamento e cruzamento de dados com a delimitação das áreas atingidas.

Os produtos cartográficos iniciais foram desenvolvidos pela empresa SCCON (Santiago & Cintra Consultoria), contratada pelo Governo do Estado para a execução de atividades de monitoramento remoto contínuo, abrangendo uma área de 281.730,20 km² correspondente à totalidade do território do Rio Grande do Sul. O escopo contratual contempla o acesso e o

2 Conforme o Decreto N° 57.418 de dezembro de 2023, em seu Art.5° especifica que o pagamento do auxílio financeiro será realizado à unidade familiar atingida, por meio do responsável familiar designado no Cadastro Único do Governo Federal (CadUnico) desde que se tratem de desabrigados, desalojados e atingidos e que sejam hipossuficientes, sendo desconsiderados para tal fim os rendimentos decorrentes de programas de transferência de renda federal, estadual ou municipal.

processamento de imagens provenientes da constelação *PlanetScope*, incluindo a visualização e o *download* de cenas diárias, visualização de mosaicos mensais, detecção automática de mudanças espaciais e geração de alertas, com envio automatizado de notificações via correio eletrônico.

Destaca-se que ao longo do período foi firmado um Acordo de Cooperação Técnica entre a União, por meio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de viabilizar o intercâmbio de informações e dados geoespaciais para subsidiar a consolidação da ADA, no contexto das ações de resposta e mitigação dos impactos decorrentes dos desastres climáticos ocorridos no estado. A partir desse Acordo de Cooperação Técnica foram agregados ao processo novos parceiros como Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN) e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) que além de fornecerem produtos vetoriais que passaram a compor à ADA, possibilitaram o acesso a imagens de satélite de altíssima resolução, contribuindo para o trabalho de validação realizado pelos analistas da SPGG.

Ressalta-se, ainda, a contribuição técnico-científica da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), por meio de produtos gerados pelo Centro Estadual de Pesquisas em Sensoriamento Remoto e Meteorologia (CEPSRM) e pelo Instituto de Pesquisas Hidráulicas (IPH), os quais forneceram subsídios relevantes para a delimitação das Áreas Diretamente Atingidas (ADA). Ademais, o apoio institucional da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA-RS), da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM-RS), da Defesa Civil Estadual e da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) foi essencial na articulação e mediação com diversos parceiros técnicos e institucionais, sem o qual muitos dos insumos empregados na composição da mancha final da ADA não teriam sido viabilizados.

2. OBJETIVOS

Análises geoespaciais para a delimitação de Áreas Diretamente Atingidas (ADA) pelo desastre climático ocorrido em 2024, no Rio Grande do Sul, como ferramenta para identificação dos beneficiários do Programa Volta por Cima.

3. METODOLOGIA

A delimitação das Áreas Diretamente Atingidas (ADA) pelos desastres foi iniciada ainda no mês de maio, com o apoio técnico da empresa SCCON. Considerando a necessidade urgente de mapear as áreas impactadas pelos desastres a empresa iniciou o apoio ao Governo do Estado por meio do fornecimento de dados geoespaciais processados. Esses dados foram derivados de imagens de satélite *PlanetScope,* com resolução espacial de 3 metros, e utilizados para a consolidação da mancha de inundação. Para a geração da mancha de inundação, a empresa empregou tecnologias de Sensoriamento Remoto, com destaque para o processamento de imagens diárias do satélite *PlanetScope* e análises integradas que consideraram, adicionalmente, todos os alertas de inundação emitidos no período de interesse. Esses procedimentos foram apoiados por um banco de dados geoespaciais, algoritmos específicos e processos sistemáticos de auditoria. Destaca-se que, na etapa de pré-processamento, foram realizadas a remoção de áreas com cobertura de nuvens a fim de viabilizar a correta classificação das regiões com presença de água e lama. Em seguida, foi aplicado o Índice de Diferença de Água Normalizada (NDWI – *Normalized Difference Water Index*), calculado a partir das imagens *PlanetScope*, utilizando as bandas espectrais do Infravermelho Próximo e do Verde. Já, para a detecção de áreas afetadas por movimentos de massa, a empresa adotou uma metodologia automatizada de análise de mudanças na cobertura superficial, com a aplicação de um algoritmo proprietário, desenvolvido internamente. Esse algoritmo é aplicado diretamente sobre as imagens diárias do sensor *PlanetScope*, permitindo a identificação precisa de cicatrizes associadas a processos de instabilidade de encostas.

O Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo do Estado e a União, possibilitou o recebimento de insumos produzidos por diferentes técnicas. A consolidação da mancha de inundação e de movimentos de massa desenvolvida pelo Governo Federal seguiu um processo evolutivo composto por múltiplas etapas integradas. A primeira etapa, da qual derivou a versão 1.0, foi resultante da união dos dados fornecidos pela Diretoria do Serviço Geográfico do Exército Brasileiro (DSG) e pelo Instituto de Pesquisas Hidráulicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (IPH/UFRGS), que empregou técnicas de sensoriamento

remoto, modelos digitais de terreno e validação com dados de campo, com o objetivo de oferecer uma resposta imediata ao desastre. A segunda etapa, a qual consistiu na versão 2.0, correspondeu à incorporação da versão 1.0 com dados adicionais fornecidos pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul e pelo Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN). A mancha estadual, consolidada em 23 de maio, foi gerada a partir do processamento de imagens *PlanetScope* com resolução espacial de 3 metros, passando por etapas de qualificação e validação com apoio de imagens do satélite Sentinel, modelos digitais de elevação e bases hidrográficas. Essa versão não diferenciava entre áreas afetadas por movimentos de massa ou por inundação, visto que o foco era mapear a área diretamente atingida, com vistas a subsidiar ações emergenciais do Estado. Já o produto desenvolvido pelo CEMADEN foi baseado em simulações hidrodinâmicas que resultaram na delimitação da mancha de inundação na bacia do rio Taquari, bem como em seus tributários, por meio da aplicação da técnica HAND (*Height Above Nearest Drainage*), com validação por imagens *PlanetScope*. Estes produtos cartográficos foram refinados, utilizando-se como insumo imagens adicionais de altíssima resolução (resolução espacial igual ou inferior a 1 metro), provenientes das constelações *Pleiades, Vision-1, WorldView e BlackSky,* acesso possível graças à representação do INPE no programa internacional denominado *Disasters Charter*[3]. Além disso também foram cedidas imagens *PlanetScope* adicionais, pela Força Aérea Brasileira (FAB). Posteriormente, foram sendo incorporadas áreas anteriormente não contempladas além de incrementos relacionados a movimentos gravitacionais de massa, ambos desenvolvidos pelo CEMADEN. A mancha de inundação foi novamente gerada com base em modelagem hidrodinâmica e na técnica HAND, enquanto os movimentos de massa — incluindo deslizamentos e fluxos de detritos — foram identificados por meio de processamento digital de imagens de satélite, estruturando desse modo a versão 2.0. Por fim, a versão 3.0 da mancha, foi consolidada a partir da agregação de insumos produzidos pelo Centro Estadual de Pesquisas em Sensoriamento Remoto e Meteorologia (CEPSRM/UFRGS), que realizou novas interpretações com base em imagens ópticas, modelos digitais de elevação e pontos de campo. Esta versão integrou os incrementos desenvolvidos nas etapas anteriores, resultando na versão mais robusta até então. Posteriormente, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) encaminhou uma nova versão ao Governo do Estado, denominada versão 3.3 que foi qualificada com validações a partir das imagens de satélite de altíssima resolução anteriormente citadas.

A Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), produziu insumos geoespaciais voltados à identificação de áreas afetadas por inundação e movimentos de massa. Para cada fenômeno, foram adotadas metodologias distintas, adequadas às características específicas dos eventos analisados. No caso da inundação foram concentrados esforços na região hidrográfica do Guaíba. A delimitação da mancha de inundação foi realizada a partir da extração visual dos pontos de limite de alagamento com base em imagens ópticas de sensoriamento remoto, provenientes dos satélites *PlanetScope, BlackSky, Skysat e WorldView-2*, obtidas entre os dias 6 e 7 de maio de 2024. Esses dados foram integrados a modelos digitais de elevação, como o da Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais (IEDE-RS), vinculada à SPGG-RS, o qual possui resolução espacial de 2,5 metros, e o FABDEM (*Forest and Buildings removed Copernicus DEM*), com resolução de 30 metros. A identificação das bordas alagadas, bem como dos limites com presença de lama e detritos, permitiu inferir o provável alcance da onda de cheia. A cota de inundação foi interpolada utilizando o método de geoestatístico de *krigagem* ordinária e, posteriormente, confrontada com os dados altimétricos para obtenção das profundidades estimadas. A validação foi realizada com base em pontos coletados em campo próximos ao período de cota máxima, e, em casos específicos, foram feitos ajustes manuais da mancha devido a limitações da resolução dos modelos digitais utilizados. Em relação aos movimentos de massa, o mapeamento conduzido envolveu a identificação de cicatrizes em áreas de relevo, oriundas de processos como deslizamentos, fluxos de detritos, quedas de blocos e rastejamento. A delimitação foi realizada por interpretação visual de imagens de satélite de alta resolução espacial, na composição RGB cor verdadeira. Foram utilizadas

3 O Programa *Disasters Charter* é um consórcio de instituições e agências espaciais que fornece dados orbitais em situações de emergências causadas por desastres naturais em todo o mundo.

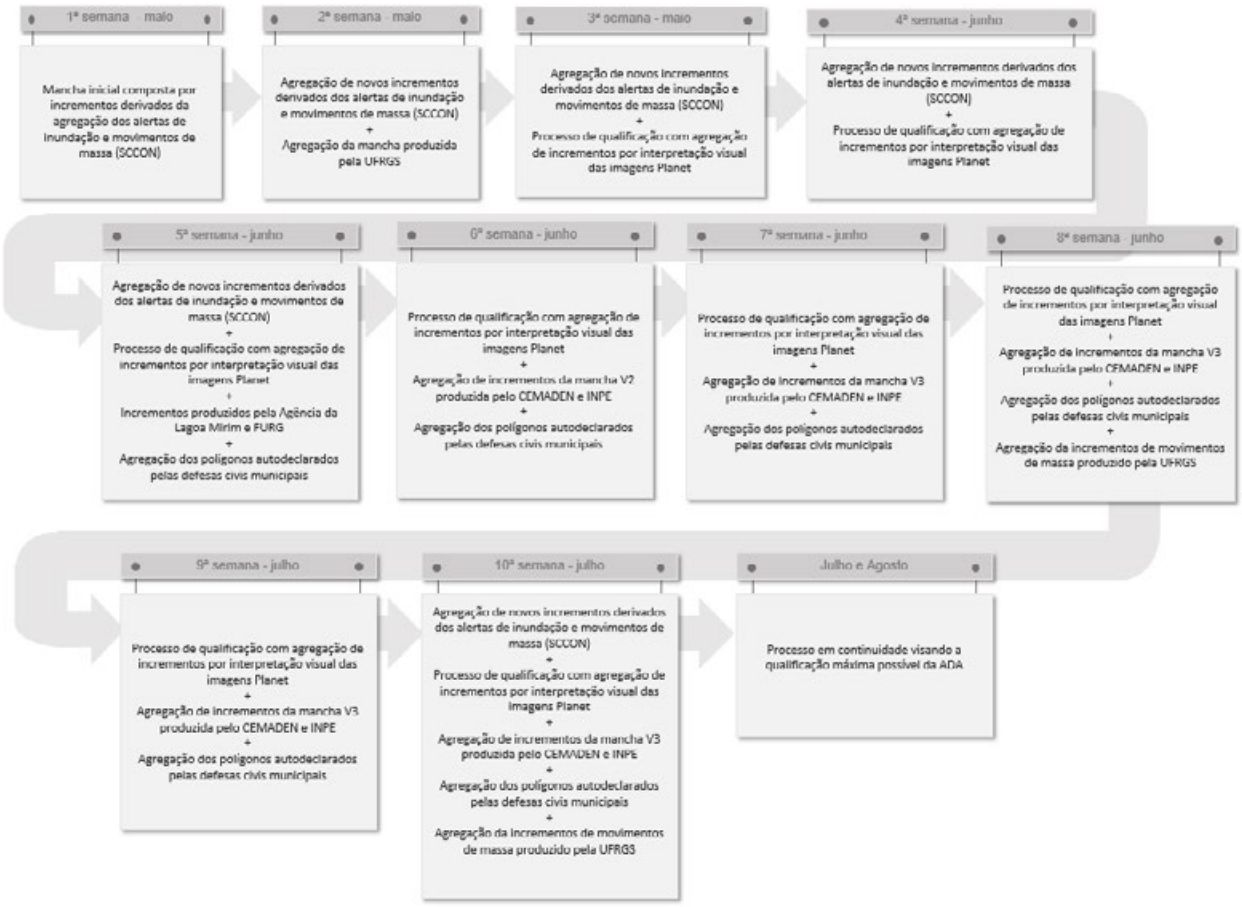
imagens dos satélites *WorldView* (resolução espacial de 0,35 m), disponibilizadas pela *Maxar Technologies* via *National Geospatial-Intelligence Agency* (NGA) e Diretoria de Serviço Geográfico (DSG) do Exército Brasileiro, além de imagens dos satélites EROS e *BlackSky* (resolução espacial de 0,9 m), cedidas pelas Forças Aéreas do Chile e do Brasil, e do satélite CBERS 4A (sensor WPM, resolução 2 m), fornecido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

Considerando a necessidade de mapear, da forma mais abrangente possível, as áreas efetivamente impactadas pelos eventos extremos ocorridos em maio de 2024, propôs-se a participação ativa das Defesas Civis municipais no processo de identificação e delimitação dessas regiões. Com o apoio da Defesa Civil Estadual e da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), a SPGG solicitou aos municípios a indicação das áreas diretamente atingidas, utilizando como ferramenta de análise e produção de dados geoespaciais a aplicação *My Maps*, da empresa *Google*. Essa plataforma permite a vetorização de polígonos e a exportação dos dados no formato *Keyhole Markup Language* (KML), compatível com softwares de Sistemas de Informação Geográfica (SIG). Para viabilizar o correto uso da ferramenta, a SPGG promoveu um treinamento online síncrono, no qual orientou que a delimitação dos polígonos fosse realizada por representantes diretos das Defesas Civis municipais, em razão de seu conhecimento técnico-operacional adquirido durante as ações de resposta ao desastre. Ressaltou-se, ainda, a necessidade de que fossem consideradas exclusivamente as áreas efetivamente impactadas pelos eventos de inundação, enxurrada, alagamento e movimentos de massa. Após o envio dos arquivos geoespaciais à SPGG, os analistas da secretaria realizavam análises utilizando o softwares de SIG denominado QGIS, objetivando a interpretação visual das áreas autodeclaradas. Para tanto, utilizaram-se como insumos os modelos digitais de elevação (MDE) ANADEM, com resolução espacial de 30 metros, arquivos vetoriais da hidrografia estadual, compatíveis com a escala 1:25.000 e imagens de alta resolução da constelação *PlanetScope*. Em diversas ocasiões, foi necessário solicitar revisões dos produtos enviados, uma vez que, em alguns casos, tratava-se da delimitação de áreas de risco e não, especificamente, das áreas diretamente afetadas. Adicionalmente, foram promovidas reuniões com diferentes prefeituras com o objetivo de esclarecer dúvidas e apoiar tecnicamente o processo de delimitação das ADAs autodeclaradas.

As metodologias supracitadas geraram produtos cartográficos que passaram a compor a ADA do Governo do Estado. Entretanto, todos os produtos passaram por um processo de validação realizado pelos analistas da SPGG, desde o início do processo, em maio, estendendo-se até setembro de 2024, período em que o processamento dos dados foi necessário para o pagamento dos benefícios dos Programa Volta Por Cima. Este processo de qualificação da mancha teve início a partir da terceira semana de consolidação da ADA e consistiu na incorporação de novos incrementos por meio de interpretação visual de imagens de satélite da constelação *PlanetScope*, utilizando softwares de Sistemas de Informação Geográfica (SIG) QGIS e Arcgis Pro. A análise baseou-se na comparação entre imagens obtidas em datas anteriores e posteriores ao evento, o que permitiu a identificação de áreas impactadas que não haviam sido previamente mapeadas. A vetorização manual foi realizada a partir da observação de elementos indicativos da ocorrência de desastre, tais como presença de água, lama ou cicatrizes associadas a movimentos gravitacionais de massa. As áreas assim identificadas foram adicionadas à delimitação da ADA existente. A seleção das imagens utilizadas variou conforme a localização geográfica e a disponibilidade de registros com baixa cobertura de nuvens, priorizando-se, sempre que possível, aquelas com maior proximidade temporal em relação à ocorrência dos eventos extremos. Além das imagens *PlanetScope*, foram empregados outros insumos de apoio à análise, incluindo sempre a versão mais recente da ADA consolidada pela SPGG, a rede de drenagem cartografada (na escala 1:25.000), o modelo digital de elevação ANADEM (com resolução espacial de 30 metros), imagens de alta resolução dos satélites *WorldView e GeoEye* (quando disponíveis), bem como imagens de altíssima resolução da *Airbus*, acessíveis para determinados municípios. Os incrementos gerados no processo de qualificação foram incorporados de forma semanal às versões subsequentes da ADA, compondo o fluxo contínuo de consolidação da mancha sob responsabilidade do Governo do Estado. Para fins de organização e rastreabilidade dos dados, o município foi adotado como unidade de análise, permitindo o controle sistemático das atualizações

agregadas ao longo do tempo. A fim de ilustrar o processo de trabalho para a consolidação das áreas diretamente atingidas, apresenta-se a Figura 1.

Figura 1 – Fluxo do processo de consolidação da Área Diretamente Atingida (ADA) pelos eventos hidrometeorológicos e de movimentos de massa de maio de 2024



Fonte: Elaboração própria

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A intensificação dos desastres naturais, provocados por eventos meteorológicos extremos, tem gerado impactos socioeconômicos expressivos em escala global. Esse fenômeno está relacionado às mudanças climáticas que, segundo especialistas, têm elevado não apenas a frequência, mas também a intensidade dos eventos, como enchentes, secas e deslizamentos. A vulnerabilidade é mais acentuada em países pobres e em desenvolvimento, devido a fatores como fragilidade institucional, infraestrutura precária e desigualdades sociais. No Brasil, essa realidade tem se manifestado com intensidade e o Estado do estado do Rio Grande do Sul têm sido penosamente afetado. Nesse contexto, é essencial compreender conceitos como perigo, vulnerabilidade e risco, visto que o desastre não resulta apenas do evento natural em si, mas da interação entre esse evento e um sistema social vulnerável. Assim, os impactos dependem tanto da magnitude do evento quanto da capacidade da sociedade de responder, resistir e se adaptar.

O Rio Grande do Sul, que historicamente convive com desastres, enfrentou em 2024 o maior da sua história, marcado por chuvas excepcionais entre abril e maio. Foram registrados volumes superiores a 900 mm em algumas regiões, dez vezes acima da média esperada. Esse cenário foi causado por uma combinação de fatores meteorológicos como a formação de um sistema de alta pressão sobre o oceano Atlântico, em sua porção sul, associado ao transporte

de umidade originada na região amazônica por meio de correntes de jato de baixo nível. Conjuntamente, como um fator de agravamento, aponta-se o fenômeno El Niño, o qual desempenhou um papel importante ao fortalecer e prolongar a presença desse centro de alta pressão. Ademais, este fenômeno contribuiu para intensificação do fluxo de umidade em virtude do aumento da temperatura no oceano Atlântico. De maneira adicional a todos esses fatores, aponta-se, ainda, a atuação de um sistema frontal (uma frente fria oriunda do sul). Esta frente fria foi impedida de avançar, ficando bloqueada pelo sistema de alta pressão formado sobre o Atlântico sul, desse modo, contribuindo para a ocorrência de chuvas intensas ao longo de um período prolongado.

O resultado decorrente desse conjunto de eventos meteorológicos, foram precipitações intensas e duradouras, as quais ocasionaram inundações históricas em diversas bacias hidrográficas, como a do rio Caí, Jacuí, Sinos, Gravataí e Taquari de forma mais expressiva, contudo, atingindo também a bacia do rio Uruguai de maneira menos intensa como as demais bacias. Adicionalmente foram observados inúmeros registros de movimentos gravitacionais de massa, por rastejo, quedas de blocos e fluxos de lama, consolidando este como o maior evento catastrófico já registrado no Brasil em termos de abrangência e intensidade.

Com 90,9% dos municípios em situação de emergência ou de calamidade pública, mais de 970 mil pessoas foram diretamente afetadas. Em resposta, o governo estadual ampliou o Programa Volta por Cima, oferecendo auxílio financeiro emergencial. A quarta edição do programa utilizou tecnologias avançadas para mapear com precisão as Áreas Diretamente Atingidas (ADA), otimizando a identificação dos beneficiários. O uso de imagens de satélite, dados geoespaciais e o cruzamento de informações socioeconômicas permitiu agilizar a resposta governamental.

Instituições como SCCON, CEMADEN, INPE, UFRGS e órgãos estaduais colaboraram para consolidar as Áreas Diretamente Atingidas (ADA), seja por desastres do tipo hidrológico, como inundações, enxurradas e alagamentos, seja por desastres do tipo geológico, como movimentos gravitacionais de massa. A integração de esforços técnicos e científicos, por meio de um Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, possibilitou o acesso a dados de alta resolução, fundamentais para o mapeamento das áreas impactadas. A atuação conjunta de universidades, órgãos ambientais, defesa civil e associações municipais foi essencial para a efetividade da resposta aos desastres, demonstrando a importância da cooperação interinstitucional na gestão de crises climáticas.

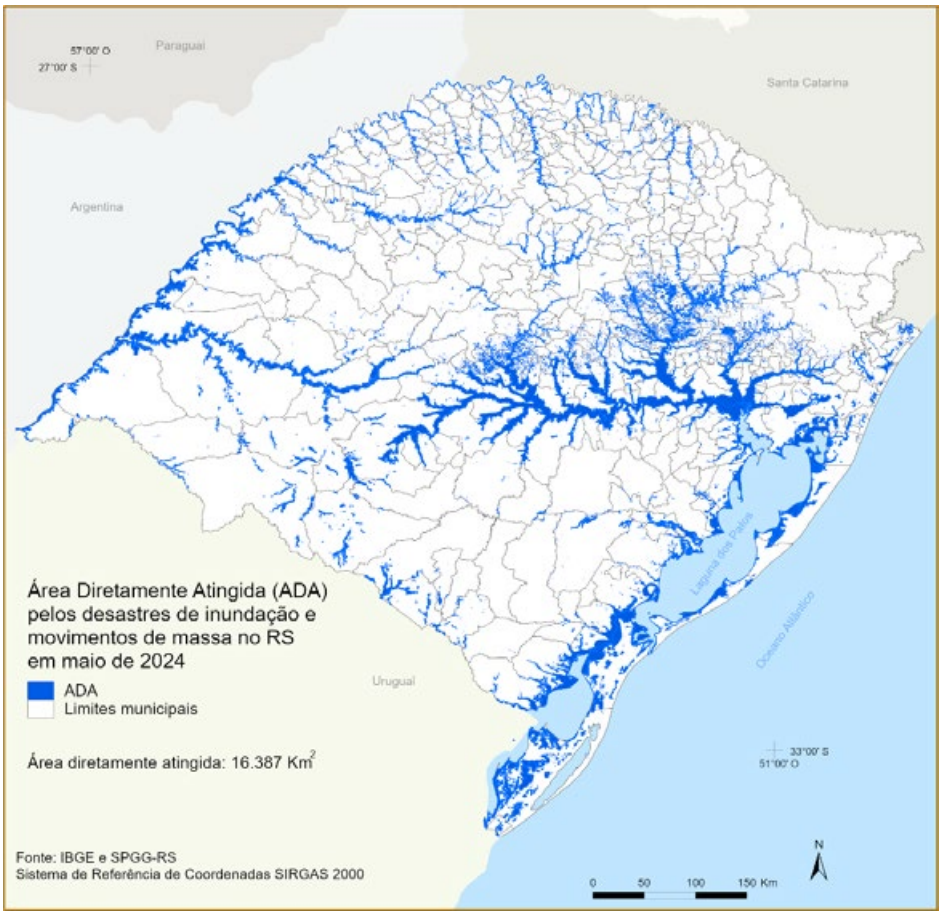
A delimitação das Áreas Diretamente Atingidas (ADA) pelos eventos extremos ocorridos em maio de 2024 constituiu um esforço interinstitucional de elevada complexidade técnica, fundamentado na integração de metodologias de sensoriamento remoto, modelagem hidrodinâmica, validação em campo e análise geoespacial. Desde as primeiras semanas após o desastre, diferentes instituições — incluindo órgãos estaduais, federais, universidades e empresas especializadas — contribuíram com dados, tecnologias e conhecimento para garantir um mapeamento preciso e abrangente das áreas impactadas.

A atuação da empresa SCCON, por meio da aplicação de algoritmos avançados e do Índice de Diferença de Água Normalizada (NDWI), aliada aos insumos fornecidos pelo Exército Brasileiro, IPH/UFRGS, CEMADEN, INPE e UFRGS, possibilitou a construção de sucessivas versões da mancha de inundação e de movimentos de massa, incorporando novos dados e aprimorando a acurácia das informações geoespaciais. Esse processo foi reforçado pela participação ativa das Defesas Civis municipais, que contribuíram com conhecimento local qualificado, subsidiando a identificação das áreas efetivamente atingidas.

Ao longo de todo o período de consolidação, a SPGG exerceu papel central na validação técnica dos produtos cartográficos, promovendo qualificações sistemáticas com base em imagens *PlanetScope*, modelos digitais de elevação e dados hidrológicos. As sucessivas versões da ADA foram organizadas em nível municipal, garantindo controle e rastreabilidade das atualizações, fundamentais para o direcionamento de políticas públicas, programas emergenciais e ações de reconstrução. A Figura 2 ilustra a Área Diretamente Atingida pelo desastre, proveniente deste esforço interinstitucional. Ressalta-se que a mancha consolidada pelo governo estadual não diferencia os tipos de desastres, mas contempla as diferentes naturezas, demonstrando as áreas atingidas por desastres hidrológicos de inundações, enxurradas, alagamentos e desastres geológicos como escorregamentos, rastejo e fluxo de lamas, todos decorrentes das intensas

precipitações ocorridas no período. Destaca-se ainda que as precipitações intensas em si constituem-se, segundo o COBRADE como um desastre natural do tipo meteorológico e delas decorreram os demais desastres hidrológicos e geológicos.

Figura 2 – Área Diretamente Atingida pelos eventos ocorridos em maio de 2024



Fonte: IBGE, SPGG- RS. Elaboração própria

Em síntese, o processo colaborativo de mapeamento das Áreas Diretamente Atingidas evidenciou a importância da articulação entre o Governo do Estado diferentes instituições especializadas, bem como o papel estratégico das geotecnologias na gestão de desastres e na formulação de respostas efetivas frente a eventos de grande magnitude. A agilidade no pagamento dos beneficiários do Programa Volta por Cima foi viabilizada mediante à utilização dos produtos cartográficos gerados por meio de análise espacial.

5. CONCLUSÃO

Como conclusão, destaca-se que a delimitação das Áreas Diretamente Atingidas (ADA) pelos eventos extremos de maio de 2024 representou uma iniciativa de caráter técnico e institucional altamente qualificado, marcada pela articulação entre diferentes esferas de governo, instituições científicas e empresas especializadas. A adoção de metodologias robustas, baseadas em sensoriamento remoto, modelagem hidrodinâmica, análise geoespacial e validação em campo, assegurou a construção de um mapeamento consistente e adaptado à complexidade dos fenômenos observados.

A utilização integrada de tecnologias avançadas e a colaboração interinstitucional foram fundamentais para a consolidação de produtos cartográficos que subsidiaram, de maneira precisa, a formulação de respostas emergenciais e a execução do Programa Volta por Cima, uma vez que facilitou e trouxe agilidade à identificação dos seus beneficiários.

Adicionalmente, a organização das informações em escala municipal contribuiu para o aprimoramento do controle das atualizações e para a efetividade das ações de reconstrução, como evidenciado na operacionalização célere do Programa Volta por Cima. O êxito deste esforço técnico e colaborativo reforça a relevância da integração entre conhecimento especializado, tecnologia e gestão pública na mitigação de desastres e na promoção da resiliência territorial.

6. Referências

1. Disaster Charter. Disponível em http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/cooperacao-internacional/international-charter-space-and-major-disasters. Acesso em 16 de abril de 2025.
2. MONTE, B. E. O. CRBi: Um índice de risco de inundações desenvolvido para municípios brasileiros. 2022. 253 f. Tese (Doutorado em Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental) – Instituto de Pesquisas Hidráulicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022.
3. CLARKE, B. ET AL. Climate change, El Niño and infrastructure failures behind massive floods in southern Brazil. World Weather Attribution. 2024. Disponível em: https://www.worldweatherattribution.org/climate-change-made-the-floods-in-southern-brazil-twice-as-likely/
4. COLLISCHONN, W.; ET AL. Chuva da cheia de 2024 foi mais volumosa e intensa que a da cheia de 1941 na bacia hidrográfica do Guaíba. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Pesquisas Hidráulicas. 2024.Porto Alegre.
5. COLLISCHONN, W. et al. O desastre hidrológico excepcional de abril-maio de 2024 no sul do Brasil. Revista Brasileira de Recursos Hídricos. 2024. Disponível em: https://www.hydroshare.org/resource/d9e5c2ffb49a4b729b240f3eb3084ff4/
6. PAIVA, R. ET AL. Critérios hidrológicos para adaptação à mudança climática: Chuvas e cheias extremas na Região Sul do Brasil. Nota técnica. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Pesquisas Hidráulicas. Porto Alegre. 27 de maio de 2024.
7. RIO GRANDE DO SUL. Mapa Único Plano Rio Grande – MUP. Disponível em: https://mup.rs.gov.br. Acesso em: 14 de abril de 2024
8. RIO GRANDE DO SUL. Decreto N°57.418, de 29 de dezembro de 2023. Cria o Programa Volta por Cima e institui o auxílio financeiro destinado à população vítima das contigências decorrentes das chuvas intensas e enchentes no Rio Grande do Sul.
9. WORLD RISK REPORT. Bündnis Entwicklung Hilft / IFHV (2023): WeltRisikoBericht 2023. Berlin: Bündnis Entwicklung Hilft. 2023. Disponível em: https://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2023/10/WRR_2023_english_online161023.pdf Acesso em 20 de março de 2024

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Análise fatorial do índice de capacidades digitais de servidores públicos

- **Maria dos Santos Marques**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil.
  E-mail: marquesmaria123@outlook.com
- **Keuler Hissa Teixeira**
  Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Brasil.
  Email: keulerhissa@hotmail.com
- **Thaís Letícia Silva dos Santos**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  E-mail: thais.silva@seplag.al.gov.br
- **Pedro Henrique de Souza**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil.
  E-mail: pedro.souza@seplag.al.gov.br

Resumo

O objetivo deste estudo é elaborar e analisar o índice de capacidades digitais dos servidores públicos, utilizando o modelo de análise fatorial, a partir de dados de uma pesquisa aplicada com servidores públicos na Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, entre dezembro de 2023 e janeiro de 2024. Especificamente, busca-se identificar os fatores causais por meio de um conjunto de variáveis associadas às habilidades digitais e ao uso de ferramentas tecnológicas. Os resultados permitiram a construção do Índice de Capacidade Digital, baseado em três fatores principais: "Atividades e Serviços Digitais na Rotina", "Uso de Inteligência Artificial na Rotina" e "Uso de Tecnologias Digitais na Rotina". A análise revelou uma distribuição diversificada das competências digitais, com 8,87% dos servidores apresentando um índice de capacidades digitais muito baixo e 15,36% demonstrando uma competência digital muito alta. Este estudo destaca a importância de integrar tecnologias como inteligência artificial, TICs e processos colaborativos na formulação de políticas públicas e no planejamento orçamentário, com o objetivo de promover uma gestão pública mais eficiente, transparente e inclusiva.

Palavras-chave: Transformação digital; capacidade digital; análise fatorial.

1. INTRODUÇÃO

A pandemia de COVID-19 ressaltou a importância das tecnologias da informação e comunicação (TIC) tanto para a economia quanto para a gestão pública. No Brasil, os governos reconheceram essas tecnologias como ferramentas essenciais para responder rapidamente à crise, permitindo que gestores públicos mitigassem seus efeitos. Como consequência, houve um crescimento significativo no número de usuários de internet que acessaram informações ou utilizaram serviços públicos online, demonstrando o potencial das soluções digitais para ampliar a eficiência da administração pública (CETIC, 2020).

Paralelamente, as tecnologias digitais e o uso de inteligência artificial (IA) têm impulsionado transformações tanto em organizações governamentais quanto não governamentais, promovendo a construção de sociedades mais sustentáveis e inovadoras (Van Ooijen; Ubaldi; Welby, 2019; Dwivedi; Hughes; Kar, 2022). Essas tecnologias, caracterizadas pela integração de ferramentas de informação, computação, comunicação e conectividade, possuem o potencial de redefinir estratégias, processos, produtos, serviços e relações institucionais dentro de um ecossistema organizacional ampliado (Bharadwaj; El Sawy; Pavlou, 2013; Warner; Wager, 2019). No setor público, esse avanço tem favorecido a modernização do planejamento e orçamento, permitindo maior precisão na alocação de recursos e na formulação de políticas baseadas em dados.

Essas competências organizacionais são fundamentais para a incorporação eficaz de inovações no setor público (Zhen et al., 2021), estando diretamente relacionadas à capacidade de utilizar tecnologias digitais para gerar valor, ampliar a transparência e promover maior eficiência na gestão pública (Sousa-Zomer; Neely; Martinez, 2020). Segundo Hernández et al. (2020), projetos de digitalização governamental que negligenciam o fator humano e se concentram exclusivamente na adoção de novas tecnologias correm o risco de fracassar. Para que a transformação digital seja bem-sucedida, é necessário não apenas dispor da tecnologia adequada, mas também capacitar os servidores e promover mudanças na cultura organizacional. Esse processo deve estar fundamentado em três pilares essenciais: pessoas, processos e tecnologia, que precisam ser alinhados para garantir uma adaptação eficiente às novas demandas.

A avaliação dos efeitos da transformação digital sobre os processos de trabalho no setor público pode evidenciar necessidades estratégicas, como a capacitação contínua dos servidores e a adoção de tecnologias inovadoras para aprimorar a formulação e execução das políticas públicas (Thorstensen; Zuchieri, 2020). Nesse contexto, é fundamental que os governos reconheçam a relevância das competências digitais dos servidores públicos, uma vez que eles desempenham um papel central na modernização da administração e na melhoria da prestação de serviços à sociedade. O fortalecimento dessas competências, aliado ao uso de inteligência artificial e processos colaborativos, pode contribuir significativamente para um planejamento governamental mais eficiente e transparente.

Diante desse contexto, surge a seguinte questão de pesquisa: Quais fatores determinam as capacidades digitais dos servidores públicos e de que forma essas capacidades influenciam a implementação da transformação digital na Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas? Para responder a essa questão, este estudo propõe a seguinte hipótese: A formação e o desenvolvimento das capacidades digitais dos servidores públicos estão positivamente associados à eficiência da transformação digital, sendo influenciados pela disponibilidade de infraestrutura tecnológica, pela capacitação contínua e pela adaptação cultural e organizacional voltada à inovação.

2. OBJETIVOS

O objetivo geral é elaborar e analisar o índice de capacidades digitais dos servidores da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas. Para isso, será utilizado o modelo de Análise Fatorial, a partir de dados coletados em uma pesquisa aplicada aos servidores entre dezembro de 2023 e janeiro de 2024. Especificamente, busca-se identificar os fatores determinantes das capacidades digitais, explorando um conjunto de variáveis relacionadas às habilidades tecnológicas e ao uso de ferramentas digitais no desempenho das atividades administrativas.

3. REVISÃO DA LITERATURA

3.1 INOVAÇÃO DIGITAL E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

O avanço das tecnologias digitais tem redefinido comportamentos, formas de comunicação, processos organizacionais e métodos de tomada de decisão, transformando significativamente a maneira como as instituições operam e desempenham suas funções (Bankewitz; Aberg; Teuchert, 2016). No entanto, a resistência à mudança e a carência de competências digitais ainda representam desafios significativos. Ao mesmo tempo, a automação de processos internos e o uso estratégico de dados têm se mostrado aliados fundamentais para aumentar a eficiência operacional e qualificar as decisões no setor público (Macalintal;

Chepkasova, 2017; Mackenzie; Alpern, 2017; Gomes; Cardoso; Tammela, 2016).

Nesse cenário, a aplicação de tecnologias avançadas da informação e comunicação tem se tornado um elemento central nas estratégias de modernização da administração pública. Essas ferramentas são essenciais para impulsionar reformas institucionais que buscam aprimorar a eficiência governamental, fortalecer a transparência e ampliar a participação da sociedade nos processos decisórios. Como apontam Garcia-Sanchez et al. (2013), a eficácia das instituições públicas é um fator determinante para o desenvolvimento econômico e social, refletindo-se na qualidade da gestão e na capacidade de atender às demandas da população.

A aceleração dessas transformações ficou evidente durante a pandemia de COVID-19, período em que a digitalização dos serviços públicos foi intensificada. Diante das restrições impostas pelo distanciamento social, governos ao redor do mundo adotaram soluções tecnológicas para minimizar as consequências da crise e garantir a continuidade das atividades administrativas e econômicas. Essa rápida adaptação exigiu que gestores e servidores públicos adquirissem novas competências digitais, reforçando a necessidade de investimentos contínuos na capacitação e no uso estratégico de tecnologias para garantir uma gestão pública mais ágil, eficiente e acessível (Dubey et al., 2023).

3.2 COMPETÊNCIAS DIGITAIS E A EVOLUÇÃO NA ERA DA TRANSFORMAÇÃO TECNOLÓGICA

O avanço acelerado das tecnologias emergentes tem impulsionado mudanças significativas nos processos organizacionais e na gestão de negócios. Ferramentas como inteligência artificial, *big data*, dispositivos de comunicação eletrônica e análise preditiva têm sido amplamente adotadas para enfrentar desafios complexos e responder a um ambiente marcado por alta volatilidade e incertezas externas (Warner; Wäger, 2019; Hölmstrom et al., 2019; Sousa-Zomer, Neely; Martinez, 2020; Ivanov; Dolgui, 2021a, 2021b; Krakowski, Luger e Raisch, 2022).

Nesse cenário de digitalização contínua, a adaptação tecnológica deve ocorrer no mesmo ritmo da evolução das competências digitais (Lee; Trimi, 2018). O sucesso de uma organização na implementação da transformação digital não depende apenas da adoção de novas tecnologias, mas também de fatores complementares, como infraestrutura adequada, cultura organizacional voltada à inovação e desenvolvimento de habilidades técnicas. A falta de preparo e de capacidade organizacional para se adequar ao novo contexto digital pode comprometer a eficiência dos processos, reduzindo os benefícios esperados e prejudicando o desempenho da instituição (Leeflang et al., 2014).

Diversos autores (Nwankpa; Roumani, 2016; Törmer; Henningsson, 2020; Warner; Wäger, 2019; Witschel et al., 2019) definem as competências digitais como o conjunto de recursos técnicos, humanos, físicos e intangíveis necessários para a implementação e sustentação da transformação digital. Em um estudo sobre os efeitos dessas competências no desempenho organizacional, Heredia et al. (2022) concluíram que elas exercem uma influência positiva, principalmente quando associadas à capacidade tecnológica. Além disso, os resultados indicam que essas habilidades são ainda mais relevantes em economias com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mais baixo, desempenhando um papel fundamental na melhoria do desempenho institucional, em comparação com países de IDH elevado.

3.3 EVIDÊNCIAS ATUAIS SOBRE INDICADORES E CAPACIDADES DIGITAIS

Ainda são poucos os estudos que buscam compreender e mensurar os avanços na transformação digital e no desenvolvimento de capacidades digitais, especialmente em contextos distintos como administração pública. Estudos em outros contextos, como educação superior, saúde e organizações privadas, também podem contribuir para o entendimento mais amplo sobre como essas capacidades são desenvolvidas e aplicadas.

Essa lacuna evidencia a necessidade de investigações mais aprofundadas e metodologias consistentes para analisar os efeitos e os desafios associados à adoção de tecnologias digitais. O quadro 1 a seguir oferece um panorama sintético de trabalhos relevantes para o tema abordado, permitindo identificar convergências e divergências metodológicas e de resultados.

Quadro 1 – Resumo de trabalhos correlatos

Autores e Data	Objetivo do Trabalho	Metodologia	Principais Resultados	Canal de Publicação
Paiva (2023)	Desenvolvimento e análise de um Índice de Capacidade Digital (ICD) para avaliar a capacidade digital dos Estados	Utiliza uma estrutura ontológica-semântica e modelos de análise em painel.	O Índice de Capacidade Digital (ICD) revelou relações significativas entre capacidade digital, fatores históricos e outras dimensões estatais.	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Santos; Pedro e Mattar (2021)	Avaliar o nível de competência digital dos docentes do ensino superior em Portugal.	Pesquisa *survey* com questionário de autoavaliação baseado no framework DigCompEdu. Análise de dados com técnicas estatísticas (teste t e ANOVA).	Docentes com maior nível de formação (mestrado e doutorado) e que lecionam no ensino a distância ou em instituições politécnicas mostraram níveis superiores de competência digital.	Revista Educação UFSM, Santa Maria, v. 46, n. 1, p. 1-20, jan./mar. 2021.
Viana (2021)	Explorar o percurso da aplicação das TICs na administração pública, desde o governo eletrônico até o governo digital, com ênfase na transformação digital e seus impactos.	Pesquisa descritiva e lógica-dedutiva baseada em revisão de literatura e análise de conceitos-chave como governo eletrônico, governo digital e governo aberto.	O estudo identifica a evolução do governo eletrônico para o governo digital, ressaltando desafios como a desigualdade no acesso digital e a necessidade de uma mudança cultural e organizacional.	Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, vol. 8, n. 1, 2021, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.
Afonso e Monteiro (2022)	Analisar a transformação digital no setor público brasileiro e propor a transição do governo eletrônico para uma governança pública digital integrada e eficiente.	Revisão teórica e análise de indicadores globais como o Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico (EGDI) da ONU e o Indicador de Estratégia Digital Nacional (NDSC) da OCDE.	O Brasil ocupa a 54ª posição no índice global de governo eletrônico (EGDI) e a 20ª na oferta de serviços online; há necessidade de maior coordenação entre os níveis de governo e criação de um Conselho Brasileiro de Modernização e Governança Pública.	Revista Conjuntura Econômica, 76(06), 22-24.

Fonte: Elaboração própria.

Os estudos selecionados utilizam abordagens diversas, desde revisões teóricas até a utilização de índices globais e ferramentas específicas de mensuração. Destaca-se também a preocupação com desafios como desigualdade de acesso digital, necessidade de mudanças culturais e organizações mais resilientes frente às transformações tecnológicas.

O presente trabalho diferencia-se pela proposta de um indicador adaptável ao contexto da transformação digital e desenvolvimento de capacidades digitais, combinando análise prática, teórica e empírica. Essa abordagem visa não apenas preencher lacunas metodológicas, mas também oferecer um recurso aplicado para o planejamento e implementação de estratégias digitais eficazes para a modernização da administração pública.

4. METODOLOGIA

4.1. BASE DE DADOS

Este estudo analisou dados obtidos a partir de 293 respostas de uma pesquisa aplicada aos servidores da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG) de Alagoas, entre dezembro de 2023 e janeiro de 2024. A coleta foi realizada por meio de um questionário online elaborado na plataforma de

código aberto *LimeSurvey*. O questionário, descrito no Apêndice 1, continha 20 variáveis, sendo 19 relacionadas às atitudes e comportamentos digitais dos servidores em seus contextos pessoal e profissional, conforme detalhado no Quadro 3 (Apêndice 2).

Para a análise dos dados, utilizou-se a técnica estatística de Análise Fatorial, conforme metodologia proposta por Ferreira Neto e Perobelli (2010), a fim de construir e interpretar o Índice de Capacidade Digital (ICD), identificando os principais fatores associados às habilidades digitais dos servidores.

4.2. ANÁLISE FATORIAL

Barroso e Artes (2003) descrevem a análise fatorial como uma técnica estatística empregada para representar a estrutura de dependência entre um conjunto de variáveis, gerando fatores que, teoricamente, mensuram características comuns. Bezerra (2011) complementa essa definição ao afirmar que a análise fatorial examina as correlações entre variáveis, permitindo agrupá-las em subconjuntos menores. Dessa forma, a técnica organiza um grande conjunto de variáveis em grupos menores de fatores. Cada variável é modelada como uma combinação linear de *k* fatores comuns *(F),* um fator único *(U)* e um termo aleatório. A formulação matemática da análise fatorial pode ser expressa da seguinte maneira:

$$X_i = A_{i1}F_1 + A_{i2}F_2 + \ldots + A_{ik}F_k + U_i + E_i$$

A variável X_i é representada pelas cargas fatoriais A_{ik}, que são coeficientes utilizados para combinar os fatores comuns, $F_1, F_2, \ldots, F_k$. Os fatores comuns refletem características compartilhadas entre as variáveis, enquanto U_i representa o fator único intrínseco a cada variável e E_i corresponde ao fator erro associado, sendo (i = 1, 2 . . . n). Conforme Hair et al (2005), as cargas fatoriais (A_{ik}) indicam a correlação entre as variáveis originais e os fatores. O quadrado dessas cargas fatoriais revela a proporção da variância total da variável explicada pelo fator. Além disso, a soma dos quadrados das cargas fatoriais desempenha um papel fundamental na análise, pois representa as comunalidades. Isso significa que ela expressa a parcela da variância total da variável X_i que é compartilhada com outras variáveis e explicada pelos fatores comuns.

Ressalta-se, também, a importância da raiz característica, ou autovalor (eigenvalue), que representa a variância total do modelo explicada por cada fator. Esse valor é determinado pela soma dos quadrados das cargas fatoriais associadas a um fator específico. Para definir a quantidade de fatores a serem considerados, adotou-se o critério de inclusão apenas daqueles com raiz característica superior a um. Além disso, ao dividir a raiz característica pelo número total de variáveis, obtém-se a proporção da variância total explicada por cada fator (Xerxenevsky; Fochezatto, 2011).

Os métodos de rotação fatorial são aplicados principalmente para simplificar e facilitar a interpretação dos resultados. Segundo Anderson et al. (2009), essa simplificação busca aproximar ao máximo os valores das linhas e colunas de zero, ou seja, maximizar a carga de uma variável em um único fator (linhas) e minimizar o número de cargas elevadas (colunas). Dentre os métodos de rotação fatorial ortogonal, foi adotado o método Varimax[1].

Duas medidas foram adotadas para avaliar as intercorrelações entre as variáveis. A primeira é o teste *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO), que mensura o grau de intercorrelações entre as variáveis e a adequação da análise fatorial. Quando as correlações parciais tendem a zero, o coeficiente de KMO se aproxima de um, indicando que a análise fatorial é apropriada. Caso esse coeficiente seja inferior a 0,5, é necessário realizar ajustes nos dados amostrais, seja pela exclusão de variáveis ou pela inclusão de novas variáveis (Mingoti, 2005).

A segunda medida é o teste de esfericidade de Bartlett (*Bartlett Test of Sphericity - BTS*), que avalia a presença de correlação entre as variáveis. Segundo Perobelli et al. (1999), esse teste verifica a hipótese de que a matriz de correlação entre as variáveis corresponde a uma matriz identidade, indicando se a aplicação da análise fatorial é viável.

1 Dentre os métodos de rotação fatorial ortogonal, destacam-se três principais: Quartimax, Varimax e Equamax. Entre eles, a técnica Varimax é a mais amplamente utilizada, pois proporciona soluções mais interpretáveis e eficientes em comparação com as demais (Mingoti, 2005).

A normalização das variáveis é um passo essencial para o cálculo dos escores fatoriais e é realizada por meio da seguinte fórmula:

$$Z_i = \frac{X_i - \bar{X}}{\sigma}$$

Onde Z_i representa a variável normalizada, X_i é o valor da variável *X*, $\bar{X}$ corresponde à média aritmética das variáveis *X* e σ é o desvio padrão da amostra. Segundo Ferreira Neto e Perobelli (2010), a construção do Índice de Capacidade Digital (ICD) seguiu os seguintes passos:

a) Com a matriz das variáveis normalizadas construída, cada nova variável é multiplicada pela respectiva carga fatorial, e a soma desses valores resulta nos escores fatoriais.

b) Os escores fatoriais são ajustados pela variância explicada, gerando o cálculo final do Índice de Capacidade Digital (ICD), conforme demonstrado na fórmula a seguir:

$$EF = \sum_{i=1}^{n} b_i Z_{ij}$$

Onde, *EF* representa o Escore Fatorial, b_i são as cargas fatoriais das variáveis e Z_{ij} corresponde a matriz das variáveis normalizadas.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta a análise dos resultados obtidos por meio do modelo de Análise Fatorial, além da discussão sobre a construção do Índice de Capacidade Digital (ICD), desde seu desenvolvimento até a interpretação dos resultados. O ICD foi calculado com base na aplicação da metodologia de Análise Fatorial às variáveis descritas na tabela 3.

Para avaliar o grau de intercorrelações entre as variáveis e a adequação da análise fatorial, foi aplicado o teste *Kaiser-Meyer-Olkin* (KMO), que resultou em um coeficiente de 0,7734. Esse valor indica que as variáveis apresentam um bom ajuste ao modelo, visto que, quanto mais próximo de 1 for o KMO, melhor a adequação dos dados, pois sugere correlações parciais reduzidas e maior viabilidade da análise fatorial.

Além disso, foi conduzido o teste de esfericidade de *Bartlett* para verificar se as variáveis apresentam correlações significativas na amostra. Esse teste avalia se a matriz de correlação da amostra se assemelha a uma matriz identidade, na qual cada variável teria correlação perfeita apenas consigo mesma e nenhuma relação com as demais. O teste resultou em um valor de 1245,383 com nível de significância zero, o que levou à rejeição da hipótese de ausência de correlações entre as variáveis originais. Esses resultados, apresentados na Tabela 1, confirmam a pertinência da aplicação da Análise Fatorial.

Tabela 1 – Teste Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) e Barlett

Medida Kaiser-Meyer-Olkin de adequação da amostra.		0,7734
Teste de esfericidade de Bartlett	χ^2 (Chi-Quadrado)	1245,383
	g,l	171
	Sig,	0,000

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa com servidores da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG), do Estado de Alagoas (2024).

Com base nos testes realizados, é possível avançar com a metodologia da Análise Fatorial. A análise das 19 variáveis identificou três fatores com raiz característica (autovalor) superior a uma unidade, ordenados conforme sua importância na explicação da variância. Após a aplicação da rotação pelo método VARIMAX, verificou-se que esses três fatores explicam 100% da variância total das variáveis analisadas. Dessa forma, os resultados indicam a adoção de um modelo composto por três fatores, todos com autovalores superiores a um, conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2 – Valores de eingevalues e percentual da variância explicada pelos fatores

Fator	Eigenvalue	Difference	% Variância	% Acumulado
1	3.87174	2.36991	59,57	59,57
2	1.50183	0.37622	23,11	82,68
3	1.12561	0.63192	17,32	100
4	0.49369	0.12668		
5	0.36701	0.15352		
6	0.21350	0.01272		
7	0.20078	0.07022		
8	0.13056	0.09500		
9	0.03557	0.03221		
10	0.00335	0.02945		
11	- 0.02610	0.01858		
12	- 0.04468	0.00557		
13	- 0.05025	0.03624		
14	- 0.08649	0.07216		
15	- 0.15865	0.05421		
16	- 0.21286	0.03941		
17	- 0.25227	0.03832		
18	- 0.29059	0.03199		
19	- 0.32258	.		

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa com servidores da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG), do Estado de Alagoas (2024)

Segundo Schwab (2007 apud Figueiredo Filho e Silva Júnior, 2010), as comunalidades representam a proporção da variância de cada variável incluída na análise que é explicada pelos fatores identificados. Conforme mostrado na Tabela 3, os três fatores identificados explicam 84,34% da variabilidade da variável UFIART (Utiliza Ferramentas de Inteligência Artificial na Rotina de Trabalho).

Além disso, observa-se que apenas três variáveis apresentam comunalidades superiores a 0,50: UFIADD (Utiliza Ferramentas de Inteligência Artificial no Dia a Dia), USDGF (Utiliza Serviços Digitais do Governo Federal) e UFIART. Isso indica que essas variáveis

possuem um nível satisfatório de explicação dentro do modelo. No entanto, cinco variáveis apresentam comunalidades entre 0,30 e 0,50, enquanto outras dez possuem comunalidades abaixo de 0,30.

As comunalidades refletem a parcela da variância de cada variável que é explicada pelos fatores extraídos. Quanto maior o valor da comunalidade, maior a capacidade do fator de explicar a variável correspondente. Embora o ideal seja que as comunalidades sejam superiores a 0,50, neste estudo também foram consideradas as cinco variáveis com comunalidades acima de 0,30 [2] para a análise.

Tabela 3 – Comunalidades

Fator 1		Fator 2		Fator 3	
Variável	Comunalidades	Variável	Comunalidades	Variável	Comunalidades
USDGF	0,5136	UFIART	0,8434	CPCO	0,4511
USDGEDD	0,4436	UFIADD	0,8284	USD_U30D	0,3511
USCD_DD	0,3787			USNDD	0,278
USFDGET	0,3745			UFCD	0,2642
UFADD	0,2694			NCG	0,2612
UFADRT	0,235				
RCO_U12M	0,2283				
CIGD	0,2064				
US_SEI_RA	0,196				
HDDT	0,1641				
RCMV	0,1473				

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa com servidores da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG), do Estado de Alagoas (2024).

Para facilitar a compreensão da relação entre as variáveis observadas e os fatores extraídos, o próximo passo consiste na rotação das variáveis em relação a esses fatores. Na Tabela 4, são apresentadas as cargas fatoriais do modelo rotacionado. O primeiro fator agrupa variáveis associadas ao uso de atividades e serviços digitais, o segundo fator reúne variáveis relacionadas ao uso de inteligência artificial no dia a dia e na rotina de trabalho, enquanto o terceiro fator engloba variáveis referentes ao uso de tecnologias digitais no cotidiano.

O Fator 1 representa o uso de atividades e serviços digitais no cotidiano e na rotina de trabalho, sendo denominado "Atividades e Serviços Digitais na Rotina". Esse fator explica 59,57% da variabilidade total do modelo e é composto por 11 variáveis, todas positivamente correlacionadas a ele.

O Fator 2, denominado "Uso de Inteligência Artificial na Rotina", é formado por 2 variáveis, ambas positivamente correlacionadas a ele, e representa 23,11% da variância total do modelo. Esse fator concentra informações sobre a aplicação da inteligência artificial tanto no dia a dia quanto no ambiente de trabalho.

Por fim, o Fator 3, intitulado "Uso de Tecnologias Digitais na Rotina", está associado ao uso de tecnologias digitais no cotidiano. Esse fator explica 17,32% da variância total do modelo e é composto por 5 variáveis, todas com correlação positiva.

2 USDGEDD (Utiliza Serviços Digitais do Governo do Estado no Dia a Dia); USCD_DD (Utiliza Serviços de Comunicação Digital no Dia a Dia); USFDGET (Utiliza Serviços e Ferramentas Digitais do Governo do Estado no Trabalho); CPCO (Costuma Pagar Contas Online); USD_U30D (Utilizou Serviços Digitais nos Últimos 30 dias).

Tabela 4 – Cargas Fatoriais (Matriz rotacionada – Varimax)

Variável	Fator 1	Fator 2	Fator 3
USNDD			0.4680
USCD_DD	0.4859		
UFIADD		0.9044	
UFCD			0.4965
CPCO			0.6587
RCO_U12M	0.3604		
RCMV	0.3367		
USD_U30D			0.4712
NCG			0.3742
UFADD	0.3832		
USDGEDD	0.6543		
USDGF	0.6926		
USDOFE			
CIGD	0.4333		
USFDGET	0.5495		
US_SEI_RA	0.3420		
UFADRT	0.3602		
UFIART		0.9142	
HDDT	0.3938		

Fonte:: Elaboração própria a partir dos dados da Pesquisa com servidores da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG), do Estado de Alagoas (2024).

O Índice de Capacidade Digital (ICD) foi calculado com base na soma dos escores fatoriais ponderados pela variância. Posteriormente, os valores obtidos foram convertidos em percentuais, onde o menor valor foi ajustado para zero e o maior para cem por cento, com os demais valores sendo determinados por interpolação.

Para calcular o Índice de capacidades digitais (ICD_i), utilizou-se a seguinte fórmula:

$$ICD_i = \frac{\sum_{i=1}^{k}(ZP_i . w_i)}{\sum_{j=1}^{m} c_j}$$

- Onde, ICD_i representa o Índice de Capacidade Digital normalizado;
- ZP_i são as variáveis padronizadas (ex: ZP_1, ZP_2,..., ZP_k);
- w_i corresponde aos pesos atribuídos a cada variável padronizada;
- k refere-se ao número total de variáveis padronizadas utilizadas no numerador;
- c_j são os pesos dos componentes fatoriais no denominador,
- m representa o número total de componentes fatoriais.

Para uma análise mais detalhada, foi adotada uma classificação específica para o ICD, conforme apresentado no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 – Classificação do Índice de Capacidade Digital (ICD)

ICD	Faixa (%)	Classificação	Freq.	Percent.	Com.
Muito Baixo	0 – 20,00	MB	26	8.87	8.87
Baixo	20,01 – 40,00	B	72	24.57	33.45
Médio	40,01 – 60,00	ME	84	28.67	62.12
Alto	60,01 – 80,00	A	66	22.53	84.64
Muito Alto	Acima de 80,00	MA	45	15.36	100.00
		Total	**293**	**100.00**	

Fonte: Elaboração própria (2024).

Conforme a classificação do Índice de Capacidade Digital (ICD) apresentada no Quadro 1, observa-se que 8,87% dos servidores foram categorizados com um ICD "muito baixo", indicando uma capacidade digital bastante limitada. Isso pode dificultar a execução de tarefas básicas, como navegação na web ou o uso de ferramentas simples. Esses dados reforçam as observações de Hernández et al. (2020), que destacam a importância da capacitação humana em processos de digitalização, pois a falta de preparo técnico pode comprometer o sucesso da transformação digital. Além disso, conforme apontam Bankewitz, Aberg e Teuchert (2016), barreiras culturais e deficiências em habilidades digitais são desafios recorrentes que precisam ser superados.

No grupo de servidores com ICD "baixo" (24,57%), foram identificadas competências digitais básicas, mas restritas a tarefas simples, evidenciando dificuldades na adoção de tecnologias mais avançadas. Sousa-Zomer, Neely e Martinez (2020) ressaltam que a falta de capacidades digitais pode dificultar a integração de novas tecnologias e comprometer a eficiência organizacional. Para enfrentar essas limitações, Thorstensen e Zuchieri (2020) argumentam que programas contínuos de capacitação são fundamentais para reduzir lacunas de habilidades e aprimorar o desempenho dos servidores.

O grupo com ICD "médio" (28,67%) apresenta competências moderadas, demonstrando capacidade para lidar com diversas tarefas digitais, embora ainda enfrente desafios no uso de tecnologias especializadas. Lee e Trimi (2018) afirmam que o sucesso da transformação digital depende da constante adaptação das habilidades digitais às novas demandas tecnológicas. Essa visão é reforçada por Garcia-Sanchez et al. (2013), que sugerem que o fortalecimento dessas capacidades contribui para melhorar a eficiência governamental e aprimorar o atendimento às necessidades da sociedade.

Os servidores com ICD "alto" (22,53%) demonstram um domínio avançado das ferramentas digitais, sendo capazes de realizar tarefas complexas com eficiência. Esse grupo representa um recurso estratégico para impulsionar inovações e viabilizar a transformação digital, conforme apontam Nwankpa e Roumani (2016) e Warner e Wäger (2019). Esses autores enfatizam que capacidades digitais avançadas são essenciais para sustentar iniciativas de modernização tecnológica e promover maior agilidade na administração pública.

Por fim, o grupo com ICD "muito alto" (15,36%) é composto por servidores com competências digitais excepcionais, capazes de atuar como líderes tecnológicos dentro da organização. Heredia et al. (2022) destacam que, em economias com IDH mais baixo, como o Brasil, essas competências desempenham um papel essencial na melhoria do desempenho organizacional. Além disso, Hölmstrom et al. (2019) apontam que a adoção de tecnologias emergentes por esse grupo pode ser uma solução eficaz para lidar com a complexidade e a incerteza do ambiente digital.

Esse cenário evidencia a grande diversidade nos níveis de competência digital entre os servidores, destacando tanto as lacunas de habilidades que demandam investimentos em capacitação quanto os

talentos e potencialidades que podem ser aproveitados estrategicamente para impulsionar a transformação digital no setor público.

6. CONCLUSÃO

Os resultados deste estudo destacam a relevância do Índice de Capacidade Digital (ICD), desenvolvido a partir de três fatores principais: "Atividades e Serviços Digitais na Rotina", "Uso de Inteligência Artificial na Rotina" e "Uso de Tecnologias Digitais na Rotina". Esses fatores explicaram 100% da variância do modelo proposto, evidenciando a diversidade de competências digitais entre os servidores da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG) de Alagoas.

Os dados coletados demonstram que uma parcela expressiva dos servidores apresenta níveis reduzidos de competência digital, com 8,87% classificados como "muito baixo", 24,57% como "baixo" e 28,67% como "médio", totalizando 62,11% dos avaliados. Em contrapartida, apenas 15,36% atingiram um nível de competência digital "muito alto". Esse cenário aponta a necessidade de medidas estratégicas para aprimorar as habilidades digitais dos servidores, tornando-os mais preparados para o uso de tecnologias emergentes.

Esse panorama reforça a importância da adoção de inteligência artificial, tecnologias de comunicação e informação, e processos colaborativos no setor público. Mais do que a simples introdução de novas ferramentas tecnológicas, é fundamental fomentar uma cultura organizacional que valorize a inovação, a aprendizagem contínua e o compartilhamento de conhecimento. A capacitação digital dos servidores deve ser compreendida como um pilar estratégico para otimizar o planejamento e o orçamento público, garantindo maior eficiência e impacto das políticas públicas.

Além disso, os resultados evidenciam que a transformação digital no setor público não depende apenas da aquisição de tecnologia, mas principalmente da capacitação dos profissionais que operam essas ferramentas. Investir em treinamentos específicos para inteligência artificial, tecnologias sociais e métodos inovadores pode capacitar os servidores a desempenharem um papel ativo na modernização da gestão pública, melhorando a prestação de serviços à sociedade e ampliando a transparência e eficiência governamental.

Entretanto, este estudo também apresenta algumas limitações e desafios. Entre eles, destacam-se a restrição da amostra aos servidores da SEPLAG de Alagoas e a dificuldade em captar aspectos qualitativos das competências digitais, que poderiam enriquecer a análise. Além disso, o desenvolvimento de um índice como o ICD exige ajustes e validações contínuas, garantindo sua aplicabilidade em diferentes contextos organizacionais.

Como desdobramento, recomenda-se expandir o estudo para outras secretarias e órgãos públicos, tanto em nível estadual quanto nacional, a fim de testar a aplicabilidade do ICD em diferentes cenários administrativos. Além disso, análises longitudinais podem ser conduzidas para avaliar a evolução das competências digitais dos servidores ao longo do tempo, considerando intervenções de capacitação.

Dessa forma, este estudo reforça a necessidade de políticas públicas voltadas à capacitação digital e à modernização da administração pública, promovendo eficiência, inovação e impacto positivo das políticas governamentais. Fortalecer as competências digitais dos servidores, com foco na inteligência artificial, tecnologias sociais e métodos colaborativos, não apenas responde às demandas contemporâneas, mas também representa um investimento estratégico para um setor público mais ágil, inovador e preparado para os desafios do futuro.

7. Referências

1. Afonso, J. R. R.; Monteiro, B. M. Do governo eletrônico à governança pública digital: muito por fazer (e ganhar) no Brasil. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, v. 76, n. 6, p. 22-24, 2022.
2. Anderson, R.; Tatham, R.; Black, W.; Hair, J.; Babin, J. Análise multivariada de dados. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.
3. Bankewitz, M.; Aberg, C.; Teuchert, C. Digitalization and boards of directors: a new era of corporate governance. Business and Management Research, v. 5, n. 2, p. 58-69, 2016.

4. Barroso, L. P.; Artes, R. Análise multivariada. Lavras: Universidade Federal de Lavras, Departamento de Ciências Exatas, 2003. 48ª REUNIÃO ANUAL DA REGIÃO BRASILEIRA DA SOCIEDADE INTERNACIONAL DE BIOMETRIA e 10º SIMPÓSIO DE ESTATÍSTICA APLICADA À EXPERIMENTAÇÃO AGRONÔMICA, julho de 2003.
5. Bezerra, F. A. Análise fatorial. In: Corrar, L. J. et al. (org.). Análise multivariada. São Paulo: Atlas, 2011.
6. Bharadwaj, A. et al. Digital business strategy: toward a next generation of insights. MIS Quarterly, v. 37, n. 2, p. 471-482, 2013.
7. CETIC. Painel TIC COVID-19: pesquisa sobre o uso da internet no Brasil durante a pandemia do novo coronavírus. 2. ed. São Paulo: Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, 2020.
8. Dubey, R. et al. Dynamic digital capabilities and supply chain resilience: the role of government effectiveness. International Journal of Production Economics, v. 258, p. 108790, 2023.
9. Dwivedi, K. et al. Climate change and COP26: are digital technologies and information management part of the problem or the solution? An editorial reflection and call to action. International Journal of Information Management, v. 63, p. 102456, 2022.
10. Gomes, G.; Cardoso, R.; Tammela, I. A transformação digital e a inovação no setor público brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2016, Brasília. Anais [...]. Brasília: ENAP, 2016.
11. Ferreira Neto, A. B.; Perobelli, F. S. Potencial de desenvolvimento cultural das microrregiões de Minas Gerais: uma análise espacial. In: SEMINÁRIOS SOBRE ECONOMIA MINEIRA, 14., 2010, Diamantina. Anais [...]. Diamantina: [s. n.], 2010.
12. Figueiredo Filho, D. B.; Silva Júnior, J. A. da. Visão além do alcance: uma introdução à análise fatorial. Opinião Pública, Campinas, v. 16, n. 1, p. 160-185, jun. 2010.
13. Garcia-Sanchez, I. M.; Cuadrado-Ballesteros, B.; Frias-Aceituno, J. Determinants of government effectiveness. International Journal of Public Administration, v. 36, n. 8, p. 567-577, 2013.
14. Hair Jr., J. F.; Anderson, R. E.; Tatham, R. L.; Black, W. C. Análise multivariada de dados. Porto Alegre: Bookman, 2005.
15. Heredia, J. et al. How do digital capabilities affect firm performance? The mediating role of technological capabilities in the "new normal". Journal of Innovation & Knowledge, v. 7, n. 2, p. 100171, 2022.
16. Hernández, Y. S.; Font, M. L.; Benítez, M. A. S. Transformación digital en la administración pública: ejes y factores esenciales. Avances, v. 22, n. 4, p. 590-602, 2020.
17. Hölmstrom, J. et al. The digitalization of operations and supply chain management: theoretical and methodological implications. Journal of Operations Management, v. 65, n. 8, p. 728-734, 2019.
18. Ivanov, D.; Dolgui, A. A digital supply chain twin for managing the disruption risks and resilience in the era of Industry 4.0. Production Planning & Control, v. 32, n. 9, p. 775-788, 2021a.
19. Ivanov, D.; Dolgui, A. OR-methods for coping with the ripple effect in supply chains during COVID-19 pandemic: managerial insights and research implications. International Journal of Production Economics, v. 232, p. 107921, 2021b.
20. Krakowski, S.; Luger, J.; Raisch, S. Artificial intelligence and the changing sources of competitive advantage. Strategic Management Journal, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1002/smj.3347. Acesso em: 16 abr. 2025.
21. Leeflang, P. S.; Verhoef, P. C.; Dahlström, P.; Freundt, T. Challenges and solutions for marketing in a digital era. European Management Journal, v. 32, n. 1, p. 1-12, 2014.
22. Lee, S. M.; Trimi, S. Innovation for creating a smart future. Journal of Innovation & Knowledge, v. 3, n. 1, p. 1-8, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.jik.2016.11.001. Acesso em: 16 abr. 2025.

23. Macalintal, K.; Chepkasova, A. Digital transformation and its impact on organizational change. Journal of Business Strategy, v. 38, n. 5, p. 28-35, 2017.

24. Mackenzie, C.; Alpern, A. Managing digital transformation in public sector organizations. Public Administration Review, v. 77, n. 3, p. 445-456, 2017.

25. Mingoti, S. A. Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

26. Nwankpa, J. K.; Roumani, Y. IT capability and digital transformation: a firm performance perspective. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS (ICIS), 2016.

27. Paiva, Y. Capacidade digital do Estado: conceito, trajetória histórica e evidências empíricas. 2023. 265 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

28. Perobelli, F. et al. Planejamento regional e potenciais de desenvolvimento dos municípios de Minas Gerais na região em torno de Juiz de Fora: uma aplicação de análise fatorial. Revista Nova Economia, v. 9, n. 1, p. 121-150, 1999.

29. Santos, C. C.; Pedro, N. S. G.; Mattar, J. Avaliação do nível da proficiência nas competências digitais dos docentes do ensino superior em Portugal. Educação UFSM, Santa Maria, v. 46, jan./dez. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.5902/1984644461414. Acesso em: 16 abr. 2025.

30. Sousa-Zomer, T. T.; Neely, A.; Martinez, V. Digital transforming capability and performance: a microfoundational perspective. International Journal of Operations & Production Management, v. 40, n. 7–8, p. 1095–1128, 2020.

31. Thorstensen, V.; Zuchieri, A. M. Governo digital no Brasil: o quadro institucional e regulatório do país sob a perspectiva da OCDE. São Paulo: FGV EESP, 2020. (Working Paper 529 – CCGI nº 24).

32. Törmer, R. L.; Henningsson, S. Dynamic capability building in the Lego Group: prospective activities vs. reflective learning in preparation for a turbulent digital future. In: EUROPEAN CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS – ECIS, 27., 2019. Proceedings [...]. 2020.

33. Viana, A. C. A. Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, v. 8, n. 1, p. 115-136, 2021.

34. Van Ooijen, C.; Ubaldi, B.; Welby, B. A data-driven public sector: enabling the strategic use of data for productive, inclusive, and trustworthy governance. OECD Working Papers on Public Governance, n. 33, p. 1-59, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1787/09ab162c-en. Acesso em: 16 abr. 2025.

35. Warner, K. S.; Wäger, M. Building dynamic capabilities for digital transformation: an ongoing process of strategic renewal. Long Range Planning, v. 52, n. 3, p. 326–349, 2019.

36. Witschel, D. et al. Riding on the wave of digitization: insights how and under what settings dynamic capabilities facilitate digital-driven business model change. Journal of Business Economics, v. 89, n. 8–9, p. 1023–1095, 2019.

37. Xerxenevsky, L. L.; Fochezatto, A. Índice relativo de desenvolvimento econômico e social dos municípios da região do Litoral do Rio Grande do Sul: uma aplicação da análise fatorial. In: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL – ANPEC-SUL, 2011. Anais [...].

38. Zhen, Z.; Yousaf, Z.; Radulescu, M.; Yasir, M. Nexus of digital organizational culture, capabilities, organizational readiness, and innovation: investigation of SMEs operating in the digital economy. Sustainability, v. 13, n. 2, p. 1–15, 2021.

APÊNDICE 1

QUESTIONÁRIO SOBRE CAPACIDADES DIGITAIS DOS SERVIDORES – SEPLAG (PONTUAÇÃO MÁXIMA: 100 PONTOS)

1. Quais serviços de nuvem você utiliza no dia a dia? (Pontuação de 0 a 5).

☐ Não utilizo nuvem
☐ Google Drive
☐ OneDrive
☐ iCloud
☐ MiCloud

Pontuação: Foi considerado '0' se não utilizo nuvem e '5' se houver ao menos um 'sim' entre as alternativas: Google Drive, OneDrive, iCloud, MiCloud.

2. Quais serviços de comunicação digital você utiliza no seu dia a dia? (Pontuação de 0 a 5).

☐ Nenhum serviço
☐ WhatsApp
☐ Instagram
☐ Telegrama
☐ LinkedIn
☐ TikTok
☐ Facebook
☐ X (antigo Twitter)
☐ Google Meet
☐ Zoom
☐ Microsoft Teams
☐ Outros serviços não listados

Pontuação: Foi considerado '0' se não utilizo 'nenhum serviço' e somado '1' para todas as respostas 'sim' existentes entre os outros serviços de comunicação, parando de contar, se a soma dessas respostas for superar o valor total de cinco 'sim'.

3. Você utiliza ferramentas de Inteligência artificial no seu dia a dia? (Pontuação de 0 a 5).

☐ Não utilizo
☐ ChatGPT
☐ Bard
☐ Outras

Pontuação: Foi considerado '0' se não utilizo e '5' se houver ao menos um 'sim' entre as alternativas: ChatGPT, Bard.

4. Você costuma utilizar ferramentas de colaboração no seu dia a dia para escrever documentos? (Pontuação de 0 a 5).

☐ Não utilizo;
☐ Google Docs/Planilhas/Apresentações;
☐ Word/Excel/Powerpoint online;
☐ Serviços para design (Canva, Trakto, etc)

Pontuação: Foi considerado "0" se não utilizo e "5" se houver ao menos um "sim" entre as alternativas.

5. Você costuma pagar contas pela internet (aplicativo de bancos)? (Pontuação de 0 a 5)

☐ Sim
☐ Não

Pontuação: 0-5

6. Quantos cursos online (plataformas EaD, ao vivo) você fez nos últimos 12 meses? (Pontuação de 0 a 5).

☐ Nenhum
☐ De 1 a 2
☐ De 3 a 5
☐ De 6 a 8
☐ Mais que 8

Pontuação: 0; 1,25; 2,5; 3,75; 5

7. Você realiza consultas médicas por videochamada? (Pontuação de 0 a 5).

☐ Não utilizo
☐ Raramente
☐ Usei algumas vezes
☐ Utilizo sempre que é possível
☐ Sempre prefiro videochamadas do que consultas presenciais

Pontuação: 0; 1,25; 2,5; 3,75; 5

8. Você utilizou algum desses serviços digitais nos últimos 30 dias? (Pontuação máximo a 5).

☐ Apps de transporte (Uber, ônibus, taxi)
☐ Apps para pedir comida
☐ Aplicativo de compras eletrônicas (Shopee, Shein, Magalu, Amazon etc)
☐ Apps/Sites para turismo/viagens (Booking, Decolar, companhias aéreas, etc)
☐ Outros Apps de serviços privados/de empresas

Pontuação: 1,5;1,5;1;1

9. Qual o nível da sua conta gov.br?

☐ Não possuo conta gov.br
☐ Bronze
☐ Prata
☐ Ouro

Pontuação: 0; 1,5; 3; 5

10. Você assina documentos digitais com que ferramenta? (Pontuação de 0 a 5).

☐ Não assino documentos digitais
☐ Assinatura do SEI
☐ Assinatura gov.br
☐ Certificado Digital

Pontuação: Foi considerado "0" se não assino documentos digitais, "2" se houve apenas "sim" na alternativa "Assinatura do SEI", e "5" se houver pelo menos um "sim" entre as alternativas: Assinatura gov.br; Certificado Digital.

11. Quais serviços digitais do governo do estado você utiliza no seu dia a dia? (Pontuação máximo 5)

☐ Contracheque
☐ Nota Fiscal Cidadã
☐ Serviços online do DETRAN
☐ Redes Sociais do Governo/minha secretaria e/ou Agência Alagoas
☐ Agendamento Já!

Pontuação: 1;1;1;1;1

12. Quais serviços digitais do governo federal você utiliza no seu dia a dia? (Pontuação de 0 a 5).

☐ Não utilizo nenhum serviço público digital
☐ Carteira digital de Trânsito
☐ Carteira Nacional de Identidade (versão digital)
☐ Cartão de Vacinas digital (ConecteSus)
☐ Declaração de Imposto de Renda
☐ Solicitação digital de serviços no Portal gov.br

Pontuação: 0;1;1;1;1;1

13. Com que frequência você utiliza os serviços digitais das ouvidorias federal/ estadual para elogiar, sugerir, reclamar ou fazer denúncias sobre os serviços públicos e o comportamento dos agentes públicos? (Pontuação de 0 a 5).

☐ Não utilizo as ouvidorias
☐ Raramente
☐ Quando me lembro
☐ Às vezes
☐ Sempre que vejo algo que pode ser melhorado
☐ Com muita frequência

Pontuação: 0; 1; 2; 3,4; 5

14. Quais instrumentos de Governo Digital listados você conhece ou já ouviu falar? (Pontuação máximo 5).

☐ Estratégia de Governo Digital do Governo Federal
☐ Lei brasileira do Governo Digital (Lei 14.129/2021)
☐ Lei dos Usuários de Serviços Públicos (Lei 13460/2017)
☐ Lei de Acesso à Informação (Lei 12527/2011)
☐ Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018)
☐ Conselho Estadual de Governança Eletrônica – CONSEGE
☐ Lei Estadual de Transparência Pública (Lei 8.087/2019)
☐ Lei Estadual de Dados Abertos (Lei 8.088/2019)
☐ Decreto estadual do Sistema Eletrônico de Informações - SEI (Decreto 58.688/2018)
☐ Decreto estadual de informações sobre serviços públicos - Guia de Serviços/Alagoas Digital (Decreto 58.689/2018)

Pontuação: Foi somado "1" para todas as respostas "sim" existentes entre as alternativas, parando de contar se a soma dessas respostas for superar o valor total de cinco "sim".

15. Quais serviços/ferramentas digitais do governo do estado você utiliza no seu trabalho? (Pontuação de 0 a 5).

- ☐ Não utilizo nenhum serviço/ferramenta digital do governo no meu trabalho
- ☐ SEI
- ☐ Chamados no GLPI/Helpdesk
- ☐ Intranet
- ☐ Elógica RH
- ☐ SIAFE
- ☐ EPublic (Diário Oficial)
- ☐ E-mail Zimbra
- ☐ Alagoas em Dados
- ☐ Alagoas Digital
- ☐ Sistema digital específico da minha secretaria/órgão

Pontuação: Foi considerado "0" se a opção escolhida é "Não utilizo nenhum serviço/ferramenta digital do governo no meu trabalho" e foi somado "1" para cada resposta "sim" marcada nas opções subsequentes parando de contar se a soma dessas respostas for superar o valor total de cinco "sim".

16. Você utiliza o Sistema Eletrônico de Informações - SEI para solicitar alguma rotina administrativa/serviço para o servidor? (Pontuação de 0 a 5).

- ☐ Não utilizo
- ☐ Férias
- ☐ Diárias e/ou Passagens
- ☐ Progressão funcional
- ☐ Licenças
- ☐ Outros serviços

Pontuação: Foi considerado "0" se a resposta é "Não utilizo" e "5" se houver ao menos um "sim" entre as alternativas de rotinas listadas.

17. Qual ferramenta de análise de dados você utilizar na sua rotina de trabalho?(Pontuação de 0 a 10).

- ☐ Nenhuma delas
- ☐ Excel
- ☐ PowerBI
- ☐ Qlikview
- ☐ Linguagem R
- ☐ Python
- ☐ Outra ferramenta de minha preferência

Pontuação: A pontuação foi atribuída da seguinte forma: "Nenhuma delas" corresponde a 0 pontos; cada uma das ferramentas listadas, incluindo "Excel", "PowerBI", "Qlikview", "R", "Python", recebe 2 pontos.

18. Você utiliza ferramentas de Inteligência artificial para melhorar a sua rotina de trabalho? (Pontuação de 0 a 5).

- ☐ Não utilizo
- ☐ ChatGPT
- ☐ Bard
- ☐ Outras

Pontuação: Se a resposta for "Não utilizo", a pontuação será "0". Se houver pelo menos um "sim" entre as opções "ChatGPT", "Bard" ou "Outras", a pontuação será "5".

19. Quais destes hábitos você possui no seu dia a dia no trabalho? (Pontuação entre +5 e -5).

☐ Bloqueio a tela do computador ao me levantar
☐ Mudo as minhas senhas a cada 90 dias
☐ Rodo o antivírus no meu computador
☐ Tenho senhas fortes nos sistemas/sites que utilizo (Letras + números + símbolos)
☐ Utilizo o e-mail oficial para compartilhar informações e arquivos com colegas de trabalho e pessoas externas à instituição
☐ Compartilho senhas da rede/sistemas com algum colega de trabalho
☐ Abro sites que não conheço
☐ Abro e-mails de remetentes que não conheço
☐ Uso a mesma senha para a maioria dos sistemas/sites que utilizo
☐ Não utilizo autenticação de dois fatores no WhatsApp.

Pontuação: A pontuação das 5 primeiras respostas é positiva, e pode ser somada (+1), e as 5 respostas subsequentes são negativas e pode ser subtraída (-1).

20. Como você autoavalia suas capacidades digitais? (Pontuação de 0 a 10).

☐ 0
☐ 1
☐ 2
☐ 3
☐ 4
☐ 5
☐ 6
☐ 7
☐ 8
☐ 9
☐ 10

APÊNDICE 2

QUADRO 3 – Descrição das Variáveis

Descrição	Variável
• Utiliza Serviços de Nuvem no Dia a Dia	USNDD
• Utiliza Serviços de Comunicação Digital no Dia a Dia	USCD_DD
• Utiliza Ferramentas de Inteligência Artificial no Dia a Dia	UFIADD
• Utiliza Ferramentas de Colaboração para Documentos	UFCD
• Costuma Pagar Contas Online	CPCO
• Realizou Cursos Online nos Últimos 12 Meses	RCO_U12M
• Realiza Consultas Médicas por Videochamada	RCMV
• Utilizou Serviços Digitais nos Últimos 30 Dias	USD_U30D
• Nível da Conta Gov	NCG
• Utiliza Ferramentas para Assinar Documentos Digitais	UFADD
• Utiliza Serviços Digitais do Governo do Estado no Dia a Dia	USDGEDD
• Utiliza Serviços Digitais do Governo Federal	USDGF
• Utiliza Serviços Digitais das Ouvidorias Federal e Estadual	USDOFE
• Conhece Instrumentos de Governo Digital	CIGD
• Utiliza Serviços e Ferramentas Digitais do Governo do Estado no Trabalho	USFDGET
• Utiliza Sistema Eletrônico SEI para Rotinas Administrativas	US_SEI_RA
• Utiliza Ferramentas de Análise de Dados na Rotina de Trabalho	UFADRT
• Utiliza Ferramentas de Inteligência Artificial na Rotina de Trabalho	UFIART
• Hábitos no Dia a Dia no Trabalho	HDDT

Fonte: Elaboração própria.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Aplicação em Python para calcular o Demonstrativo 1 – Metas Anuais do Anexo de Metas Fiscais da LDO de forma automatizada

- **Juliana Cruz**
  Graduanda, Universidade Estácio de Sá, Brasil
  E-mail: juliana-cruz@outlook.com
- **Wallace Tomaz da Silva**
  Cientista de Dados, WTS Tech, Brasil
  E-mail: wallace_thomaz@hotmail.com

Resumo

Este trabalho propõe a criação de uma aplicação em Python para automatizar o cálculo do Demonstrativo 1 – Metas Anuais do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) utilizando dados públicos. O objetivo é facilitar a elaboração deste demonstrativo que é essencial para o planejamento orçamentário, tornando o processo mais eficiente além de contribuir para a melhoria da administração pública. O planejamento orçamentário no Brasil é regulado por várias legislações, sendo a LDO um dos principais instrumentos do planejamento público. Ela serve de elo entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), estabelecendo metas e prioridades para a administração pública. A LC nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, exige a inclusão de metas fiscais anuais e projeções de receitas, despesas, resultados fiscais e dívida pública, com base em dados corretos e transparentes. A elaboração do Demonstrativo 1 – Metas Anuais é na maioria das vezes manual, o que torna o processo lento e suscetível a erros. Para resolver isso, a aplicação desenvolvida automatiza os cálculos de projeções de receitas, folha de pagamento e despesas, utilizando métodos estatísticos e indicadores econômicos fiscais para gerar estimativas mais confiáveis. O primeiro módulo projeta as receitas, considerando indicadores como PIB, IPCA, crescimento econômico regional, legislação fiscal e outros fatores relevantes. O segundo módulo trata da folha de pagamento, estimando despesas com pessoal, incluindo variações vegetativas e outros fatores como reajustes e contratações. O terceiro módulo projeta as despesas públicas separando em despesas obrigatórias das discricionárias. A principal inovação deste projeto é sua abordagem adaptável, permitindo que a ferramenta seja utilizada por diferentes entes federados. O projeto foi desenvolvido em Python, uma linguagem de programação amplamente usada para análise de dados, isso fortalece a inovação e a análise de dados no setor público. Com a automatização desses cálculos, espera-se reduzir erros, otimizar o tempo dos servidores e melhorar a gestão fiscal, proporcionando maior transparência e eficiência no planejamento orçamentário. O impacto esperado é significativo, pois possibilita a padronização dos processos orçamentários em estados, municípios e o

Distrito Federal, alinhando-os às normas do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e aprimorando a qualidade das projeções financeiras.

Palavras-chave: Planejamento Orçamentário; Eficiência Serviço Público; Python.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento orçamentário no Brasil é composto por três leis que que se orientam, desde a Constituição Federal até Portarias dos órgãos competentes pelo assunto. Conforme Conti (2020) o ciclo orçamentário é o processo orçamentário que integra o planejamento e a gestão pública que se constitui por três instrumentos legais. Cada ente federado deve elaborar, de acordo com a Constituição Federal (1988), o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O planejamento orçamentário, na figura do orçamento público e somado a política fiscal estabelecida na LDO, de acordo com Vasconcelos *et al.* (2024), são elementos centrais da gestão orçamentária e desempenham um papel fundamental na governança e no funcionamento da máquina pública. De acordo com Costin (2010), é possível reconhecer que a atividade financeira do Estado se constitua no conjunto de atos voltados para a obtenção e administração de recursos públicos com o objetivo de atender as necessidades públicas que tenha uma finalidade específica.

A LDO estabelece as prioridades e metas da administração pública, assegurando a coerência entre a alocação orçamentária e as diretrizes do estado, sendo um dos principais instrumentos do planejamento público. Logo, serve como elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. Conforme a Constituição Federal de 1988 Art. 165 § 2º a LDO:

> "lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento."

Com a Emenda Constitucional nº 102/2019, de acordo com Conti (2020), a LDO passou a incluir anexo de previsões fiscais e a alocação de recursos para investimentos em andamento, ampliando sua capacidade de planejamento ao prever investimentos plurianuais e definir um nível mínimo de continuidade das ações governamentais. Não obstante, para Silva *et al.* (2021) a Lei de Diretrizes Orçamentárias centraliza-se na explicitação das prioridades e metas da administração pública para o período financeiro vigente em harmonia com o Plano Plurianual. Segundo Couto *et al.* (2023), a LDO contribuiu significativamente para tornar o processo orçamentário mais transparente, estruturado e participativo. Conforme Matias-Pereira (2017), a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as diretrizes essenciais para a formulação do orçamento público, sendo necessária a atenção as regras de seu texto para que a proposta do projeto de lei orçamentária seja devidamente analisada e votada pelo Congresso Nacional.

A Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), reforça a exigência de equilíbrio fiscal pautada na transparência e responsabilidade fiscal e estabelece o Anexo de Riscos Fiscais (ARF) e o Anexo de Metas Fiscais (AMF). LRF, Artº4 § 1º

> "Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes."

A LRF, para Matias-Pereira (2017), traz mecanismos de fortalecimento da avaliação e performance fiscal, com a fixação de metas fiscais e apuração dos riscos fiscais, ficando o orçamento público voltado para os resultados e as metas fiscais. Na visão de Conti (2020), a LRF é um marco regulatório que visa garantir a disciplina financeira dos entes federativos, com regras rígidas para controle de gastos. Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal reforça a exigência de equilíbrio entre receitas e despesas, ao estabelecer diretrizes normativas para uma gestão pública pautada na responsabilidade fiscal.

Entre os instrumentos da LRF está o Anexo de Metas Fiscais, cuja função é projetar os principais agregados das contas públicas, assegurando previsibilidade na execução orçamentária para o exercício de vigência da lei e os dois subsequentes, além de incluir outros demonstrativos previstos na LRF. Não obstante, Matias-Pereira (2017) aborda que um dos elementos centrais da LRF é o sistema de metas fiscais, que representa a conexão entre planejamento, elaboração e execução do orçamento público. De acordo com Coelho (2023), o Anexo de Metas Fiscais deve servir como referência para o controle da execução das contas públicas, determinando metas anuais, em valores correntes e constantes, para receitas, despesas, resultados nominal e primário, e o montante da dívida pública referente ao exercício em questão e aos dois exercícios seguintes.

A LDO e a LRF são instrumentos complementares que estruturam o planejamento financeiro no setor público, garantindo responsabilidade fiscal e transparência na execução orçamentária. A implementação de metas fiscais explícitas e a exigência de análises de riscos financeiros são mecanismos fundamentais para evitar desequilíbrios nas contas públicas e promover uma gestão eficiente dos recursos governamentais (CONTI, 2020; MATIAS-PEREIRA, 2017). Nesse sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), alinhada as regras da LRF, representa um instrumento essencial para o adequado planejamento e execução das despesas governamentais.

Os gestores públicos ao realizar o planejamento orçamentário e publicar as respectivas leis de PPA, LDO e LOA estão afirmando um compromisso com a política e gestão fiscal orçamentário do ente federado e estão sujeitos a responsabilidade e transparência durante todo o processo. O Anexo de Metas Fiscais é um parâmetro de como as contas públicas irão se comportar ao médio prazo e direcionam a aplicação dos recursos nas políticas públicas.

O descumprimento dessas metas fiscais pode indicar falhas na gestão, tornando necessária a compensação por novos tributos ou ajustes fiscais, conforme determina o art. 15 da LRF (CONTI, 2020). Outrossim, para Silva *et al.* (2021) atribui-se à LDO a responsabilidade pela determinação das metas fiscais de superávit primário, bem como pelo acompanhamento da relação entre o volume da dívida líquida do governo e o Produto Interno Bruto (PIB).

Em virtude da complexidade legal requerida nos instrumentos de planejamento orçamentário e perante a carência de técnicos e setores específicos nos assuntos de PPA, LOA e LDO, Couto *et al.* (2023) explica que pode ocorrer na elaboração e aprovação das leis de planejamento orçamentário falta de informações ou até mesmo divergência à legalidade inerente ao planejamento. Um planejamento inadequado, segundo Correia Neto (2022) pode comprometer fortemente a execução orçamentária, tornando indispensável um sistema informatizado capaz de agregar informações dos diversos setores, garantindo maior precisão na elaboração dos demonstrativos financeiros.

A eficiência na gestão pública caracteriza-se como um dos pilares fundamentais para a promoção da transparência e do equilíbrio fiscal. Conforme Toledo e Mendonça (2023), a eficiência será reconhecida como um atributo dos serviços públicos, uma vez que é inerente à obrigação do Estado, integrando os princípios constitucionais explícitos e promovendo a gestão adequada da coisa pública. Para Vasconcelos *et al.* (2024), os princípios e conceitos alinhados ao planejamento orçamentário são essenciais para garantir a transparência, eficiência e responsabilização na gestão dos recursos públicos, bem como promover o desenvolvimento socioeconómico e a estabilidade financeira. Os princípios da gestão orçamentária, embora fundamentais para o setor público, são igualmente aplicáveis ao setor privado, pois todas as organizações precisam gerir seus recursos financeiros de maneira eficaz para assegurar a continuidade de suas operações (CORREIA NETO, 2022).

Com o avanço das tecnologias digitais, a automação de processos emerge como uma ferramenta crucial para o aprimoramento da eficiência administrativa, ao minimizar erros operacionais, acelerar procedimentos internos e reforçar o controle sobre os gastos públicos. De acordo com Marialva (2024) a inovação exerce um papel crucial nesse contexto, possibilitando a implementação de práticas mais eficazes e dinâmicas, por meio da simplificação de processos, flexibilização de procedimentos e qualificação dos colaboradores.

Desta forma, o desenvolvimento de mudanças tecnológicas e a modernização contribuem significativamente para a transparência e a qualidade dos serviços oferecidos, além de acelerar a resolução de

problemas e atender às necessidades identificadas, promovendo a construção de uma identidade digital. Essencial para as instituições, a inovação impulsiona a adoção de novas tecnologias, processos e ideias, fundamentada em rápidas transformações e decisões urgentes, buscando formas mais eficientes de atuação (RASERA, SALACHE, 2024). Portanto, a adoção de sistemas automatizados contribui significativamente para a consolidação eficiente e segura dos demonstrativos fiscais, oferecendo aos gestores públicos maior precisão na análise de dados e na tomada de decisões.

2. OBJETIVOS

O Demonstrativo 1 – Metas Anuais do Anexo de Metas Fiscais está normatizado no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) 14ª Edição e contém as projeções financeiras do ente federado para o exercício e os dois seguintes, possibilitando um planejamento orçamentário mais eficiente. Entretanto, a elaboração em sua grande maioria é realizada de forma manual e considerada uma atividade complexa, além de ser suscetível a erros, o que torna fundamental o desenvolvimento de ferramentas automatizadas nas atividades de planejamento orçamentário.

Neste contexto, o presente trabalho propõe a criação de uma ferramenta desenvolvida em linguagem de programação Python para automatizar o cálculo do Demonstrativo 1 – Metas Anuais. A metodologia utilizada se baseia em três programas principais: projeção de receita, projeção de folha de pagamento e projeção de despesas. Com esses módulos, o ente federado poderá gerar projeções de forma padronizada e adaptável às suas realidades específicas, promovendo maior eficiência para a administração pública.

O primeiro módulo de projeção de receita aborda fatores que influenciam a arrecadação e que podem ser utilizados para estimar os valores de receita, bem como, analisa a arrecadação ao longo dos anos para encontrar um padrão a ser replicado. Serão utilizados os valores históricos arrecadados acrescidos dos fatores econômicos: PIB, IPCA, SELIC, fator legislação, fator esforço fiscal, crescimento econômico, outros fatores. A partir desses dados, o programa realiza cálculos para fornecer projeções realistas e confiáveis. Esse processo reduz a subjetividade na estimativa de receitas, contribuindo para uma gestão orçamentária mais previsível e eficiente.

O segundo módulo de folha de pagamento será apresentado o método de estimativa de despesa de pessoal, que é um dos principais componentes das despesas públicas e fortemente acompanhado por órgãos de controle. De uma forma geral o programa calculará a partir do histórico da folha de pagamento (folha geral, 13º salário e férias) acrescido de variáveis chaves que são: variação vegetativa da folha, reajustes programados, contratações de temporários, contratações de servidores, impactos previdenciários, programa de demissão incentivada e indenizações. Com esses fatores o programa gera previsões que permitem aos gestores públicos anteciparem cenários e tomar decisões embasadas em dados.

O terceiro módulo de projeção de despesas, abrange todas as despesas públicas que são: Outras Despesas Correntes, Pessoal e Encargos Sociais, Investimentos, Juros e Encargos da Dívida, Amortização da Dívida e Inversões Financeiras. Algumas destas informações precisam ser previamente enviadas pelos setores específicos do ente federado como a Dívida Consolidade e as Operações de Crédito. Os grupos de despesa serão subdivididos conforme estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais 14ª Edição. Para realizar os cálculos o programa separa as despesas obrigatórias das despesas não obrigatórias. As despesas obrigatórias abrangem mínimos constitucionais, duodécimos, emendas impositivas, despesas vinculadas, já as despesas não obrigatórias são as discricionárias. As informações de despesas obrigatórias podem ser encontradas em legislação específica do ente federado, na constituição, leis de fundos, e no próprio projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias. Esse módulo utiliza as classificações padronizadas de despesas para garantir a compatibilidade com os diferentes entes federados. Além disso, a metodologia adotada permite ajustes de parâmetros, garantindo flexibilidade na adaptação do modelo às especificidades de cada governo.

O principal diferencial deste projeto é sua abordagem generalista, ou seja, um método encadeado de programas que calculam o demonstrativo de Metas Anuais de forma automatizada a partir do histórico de desempenho do ente, fatores econômicos e informações específicas do ente, o projeto se adapta às mudanças.

3. METODOLOGIA

A metodologia do trabalho se baseia em análise bibliográfica e documental com pesquisa feita em dados de portal de transparência, legislações, artigos e livros sobre os temas de planejamento orçamentário, finanças públicas e eficiência no serviço público. A pesquisa de natureza de estudo de caso, tem como objetivo a elaboração de uma ferramenta que automatize os cálculos por meio de algoritmos matemáticos e linguagem de programação Python, que é uma das principais linguagens de programação para análise de dados. O levantamento das informações para construção da ferramenta, ocorreu com ênfase no Manual de Demonstrativos Fiscais para exercício de 2024, na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 publicada pelo Estado de Santa Catarina, na lei de Responsabilidade Fiscal e na Constituição Federal.

A pesquisa realizou a coleta de dados dos valores de receita, despesa e restos a pagar do Portal da Transparência do Poder Executivo de Santa Catarina. Foram realizadas análises preliminares nos dados para encontrar medidas de posição central como médias das despesas deixadas a Restos a Pagar dos últimos três anos.

Já para os dados relacionados a indicadores econômicos como PIB, IPCA, SELIC a coleta foi por meio de API do Banco Central que concentra os valores do Relatório Focus de previsão do ano atual e dos três subsequentes dos referidos indicadores. Os demais indicadores utilizados no projeto foram retirados da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 do Estado de Santa Catarina e do Boletim de Indicadores Fiscais da Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina.

Módulo Receita: a projeção da receita depende de indicadores econômicos e segue o modelo incremental[1]. Essa metodologia é matematicamente traduzida pela seguinte fórmula e aplicada a cada grupos de receitas: $Re_{(t)} = Am_{(t-1)}*(1+EP)*(1+EQ)*(1+EL)*(1+OE)$. Descrição dos elementos da fórmula Re: Receita Estimada no ano t, $Am_{(t-1)}$: Arrecadação no ano$_{(t-1)}$, (1+EP): Efeito Preço, (1+EQ): Efeito Quantidade, (1+El): Efeito Legislação, (1+OE): Outros Efeitos. O módulo considerou ainda alguns ajustes em relação a receitas sazonais e outras que são valores mensais fixos como contratos pré-estabelecidos (por exemplo: aluguéis e concessões) das receitas patrimoniais utilizado a fórmula $Re_{(t)}$: $Am_{(t)}$ das parcelas contratuais*(1+OE).

Lista de Indicadores econômicos para a projeção da receita: PIB UF: média dos últimos 5 anos dos principais impostos da unidade federativa. Esforço Fiscal: percentual de produtividade da fazenda pública para o aumento da arrecadação dos principais impostos da unidade federativa. IPCA: valores de estimativa de mercado do relatório Focus Bacen. PIB Brasil: valores de estimativa de mercado do relatório Focus Bacen. SELIC: valores de estimativa de mercado do relatório Focus Bacen. CVF crescimento vegetativo da folha: valor calculado pelo setor de gestão da folha da unidade federativa. Fator de Crescimento: outro indicador calculado pelo setor de planejamento orçamentário que afete a arrecadação de receita da unidade federativa. A seguir uma demonstração da memória de cálculo das receitas de Impostos e Taxas que serão projetadas utilizando programação em python.

Tabela 1 – Memória de Cálculo receitas de Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria

Nome da Receita	Memória de Cálculo
11.1. ICMS	Base 2023 (meses faltantes) x IPCA x PIB UF x Esforço Fiscal.
11.2. IPVA	Base 2023 (meses faltantes) x IPCA x PIB UF x Esforço Fiscal.
11.3. ITCMD	Base 2023 (meses faltantes) x IPCA x Esforço Fiscal.
11.4. Juros, Multa, Dívida Ativa	Base 2023 (meses faltantes) x IPCA x Esforço Fiscal.
11.5. IRRF	Base 2023 (meses faltantes) x CVF.
11.6 Taxas	Base 2023 (meses faltantes) x IPCA X PIB.

Fonte: Produzido pelos autores (2025).

1 Lei Estadual nº 18.674 de 02 de 08 de 2023 de Santa Catariana. O Modelo Incremental de Previsão implementa a seguinte lógica: considera como base a arrecadação do período anterior ou período de estabilidade da receita, onde se aplica a Variação de Preços (índice de correção da receita por elevação ou queda de preços), a Variação de Quantidade (índice de crescimento ou decrescimento real do setor da economia) e o Efeito Legislação (variação da receita decorrente de alterações na legislação vigente) e Outros Efeitos (ajuste ou compensação por característica da receita).

- **Módulo Folha de Pagamento**: a projeção da folha tem como base os gastos ano anterior aplicando o indicador de crescimento vegetativo da folha (CVF). Para realizar a projeção, a folha é dividida em sub despesas liquidadas dos valores de servidor/patronal, 13º salário projetado a partir do mês de fevereiro do ano corrente x 90% do valor, média das férias no período de fevereiro a novembro, Plano de Demissão Voluntária Incentivada – PDVI e indenizações, Sentenças Judiciais, e por fim, servidores em contrato temporário.

O cálculo é feito a nível de subelemento e segue a seguinte fórmula: $FP_{(t)}$ = Folha Geral $_{(t\ jan.\ e\ fev.)}$ + Folha Geral $_{(t\ fev.)}$ *(CVF$^{1/12\ a.m.\ até\ dez}$) + 13º Salário $_{(t\ fev.)}$ * 0,9 + ∑ Férias $_{(t\text{-}1\ de\ fev.\ a\ nov.)}$ /10 * *(CVF$^{1/12\ a.m.\ fev.\ a\ nov}$) + ∑Férias $_{(t\text{-}1\ dez)}$ + ∑ Férias $_{(t\ jan.)}$ + ∑ ACTs $_{(t\text{-}1\ abr.)}$ * (CVF$^{1/12\ a.m.\ até\ dez}$) ∑PDVI e Indenizações Orçado $_{(t)}$ + ∑Sentenças Judiciais Orçado $_{(t)}$ +∑ Inativos*(CVF$^{1/12\ a.m.\ até\ dez}$). Descrição dos elementos da fórmula: FP: Folha de pagamento no ano t, Folha Geral: subelementos principais de folha de pagamento do ano t, CVF: Crescimento Vegetativo da Folha, ACT: Admissão em caráter temporário.

- **Módulo de Despesas**: a projeção das despesas que serão utilizadas no demonstrativo de metas fiscais é projetada a partir dos valores pagos para realizar o cálculo do resultado primário. As receitas e a despesa de folha de pagamento serão utilizadas neste módulo. As despesas são subdivididas em blocos de cálculos, que representam variáveis automatizadas e ao final resultam na consolidação dos dados para compor cada linha da tabela do demonstrativo.

1) **Pessoal e Encargos $_{(Ativos)}$** = ∑Pessoal e Encargos Executivo $_{(Ativos)}$ + ∑Pessoa Encargos Poderes $_{(Ativos)}$ *CVF + ∑Novas contratações + ∑Aumento programado
2) **Pessoal e Encargos $_{(Inativos)}$** = ∑Pessoal Encargos Executivo $_{(Inativos)}$ + ∑Pessoa e Encargos Poderes $_{(Inativos)}$ *CVF + + ∑Aumento programado
3) **Pessoal e Encargos $_{(Intraorçamentários)}$** = ∑Pessoal e Encargos Executivo $_{(Intraorçamentários)}$ + ∑ Pessoa e Encargos Poderes $_{(Intraorçamentários)}$ *CVF.
4) **Aplicação Mínimo Saúde Custeio** = ∑Receita Resultante de Impostos * 10% - ∑Folha Saúde $_{(GND=31\ e\ Função=10)}$.
5) **Aplicação Mínimo Educação Custeio** = ∑Receita Resultante de Impostos * 22% - ∑Folha Educação $_{(GND=31\ e\ Função=12)}$ + ∑Perda FUNDEB.
6) **Custeio Poderes** = ∑Receita base para repasse dos poderes * Percentual de repasse dos poderes + ∑Receita própria poderes - ∑Pessoa Encargos Poderes $_{(Ativos)}$ - ∑Pessoa e Encargos Poderes $_{(Inativos)}$.
7) **Emendas Individuais Impositivas** = ∑Receita Corrente Líquida* mínimo constitucional ou mínimo lei orgânica.
8) **Ciência, Tecnologia e Inovação Custeio (CTI)**[2] = ∑Receita Corrente – 30% * 2% - ∑Folha $_{(GND=31,\ UG = Fapesc\ e\ Epagri)}$.
9) **Recursos Vinculados Custeio =** ∑Receitas de transferência de fundo a fundo destinação específica $_{(Fontes\ para\ custeio)}$.
10) **Recursos Vinculados Investimento =** ∑Receitas de transferência de fundo a fundo destinação específica $_{(Fontes\ para\ investimento)}$.
11) **Precatórios** = ∑ Despesas de precatórios $_{(valor\ previamente\ entregue\ pelo\ setor\ responsável)}$;
12) **Pagamentos de Requisição Pequeno Valor (RPV)** = ∑ RPV $_{(valor\ previamente\ entregue\ pelo\ setor\ responsável)}$ * IPCA.
13) **Despesas Obrigatórias Custeio =** Aplicação Mínimo Saúde Custeio + Aplicação Mínimo Educação Custeio + Custeio Poderes + (80% *Emendas Individuais Impositivas) + Ciência, Tecnologia e Inovação Custeio + Recursos Vinculados Custeio + (50%* Precatórios) + RPV.
14) **Despesas Não Obrigatórias Custeio =** ∑Despesas Custeio $_{(GND=33)}$ - Despesas Obrigatórias Custeio.
15) **Outras Despesas Correntes Primárias = (**Despesas Obrigatórias Custeio + Despesas Não Obrigatórias Custeio) * média percentual dos últimos 3 anos de valores pagos.

2 O bloco de Ciência, Tecnologia e Inovação é referente a Constituição Estadual de Santa Catarina de 1989, Art. 193. O Estado destinará à pesquisa científica e tecnológica pelo menos dois por cento de suas receitas correntes, delas excluídas as parcelas pertencentes aos Municípios, destinando-se metade à pesquisa agropecuária, liberados em duodécimos.

16) **Juros e Amortização** = estes valores devem ser repassados pelo setor responsável por operações de crédito.

17) **Dívida Consolidada =** estes valores devem ser repassados pelo setor responsável pela dívida pública.

18) **Dívida Consolidada Líquida** = estes valores devem ser repassados pelo setor responsável pela dívida pública.

19) **Resultado Nominal Abaixo da Linha** = $DCL_{(t-1)} - DCL_{(t)}$

20) **Investimentos Total** = ∑Receitas Capital $_{(Origem = 21, 22, 23, 24 e 89)}$ + ∑Receita CIDE + (20% *Emendas Individuais Impositivas) + Recursos Vinculados Investimento.

21) **Inversões Financeiras** = ∑Despesas Inversões Orçado $_{(GND=45, orçado\ t)}$ * IPCA + ∑PPP $_{(valores\ de\ parceria\ público\ privada)}$.

22) **Inversões Financeiras Não Primárias** = ∑Despesas Inversões Orçado $_{(Elemento=459066, orçado\ t)}$ *IPCA.

23) **Inversões Financeiras Primárias** = (Inversões Financeiras – Inversões Financeiras Não Primárias.)

24) **Restos a Pagar Custeio** = média percentual dos últimos 3 anos de restos pagos de custeio grupo de despesa 33. Esse valor é multiplicado pelo total do custeio para encontrar o valor do ano.

25) **Restos a Pagar Investimento** = média percentual dos últimos 3 anos de restos pagos de investimento e inversões financeiras grupo de despesa 44 e 45. Esse valor é multiplicado pelo total do custeio para encontrar o valor do ano.

26) **Pagamento de Restos** = Restos a Pagar Custeio + Restos a Pagar Investimento

27) **Despesas Primarias Capital** = média percentual dos últimos 3 anos pagos de investimento * Investimentos Total + Inversões Financeiras Primárias.

28) **Total de Receitas** = ∑Receita Total Projetada Executivo + ∑Receita Total Projetada Poderes.

29) **Total de Despesas** = ∑Despesa Total Executivo + ∑Despesa Total Poderes.

30) **Receitas Primárias** = ∑Receita Total - ∑Receita Operação de Crédito $_{(Origem = 21)}$ - ∑Receita Amortização de Empréstimos $_{(Origem = 23)}$ - ∑Receita Corrente Financeira - ∑Receita Intraorçamentária.

31) **Receita Impostos, Taxas e Contribuições** = ∑Receita Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria $_{(Origem = 11)}$.

32) **Receita Transferências Correntes** = ∑Receita Transferência Corrente $_{(Origem = 17)}$.

33) **Demais Receitas Correntes** = ∑Receita Demais Receitas Correntes $_{(Origem = 13, 14, 15, 16, 19)}$ - ∑Receita Corrente Financeira.

34) **Receita Primária Corrente =** Receita Impostos, Taxas e Contribuições + Receita Transferências Correntes + Demais Receitas Correntes

35) **Receita Primária de Capital =** Receita Primária – Receita Primária Corrente

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O processo de elaboração do Anexo de Metas Fiscais é uma atividade complexa e depende de conhecimento de diversas legislações, parâmetros econômicos fiscais, despesas e receitas do ente federado. O alto volume de informações para a elaboração do anexo torna demorado e custoso para os servidores aplicarem manualmente cálculos em diversas variáveis, tanto de receitas como de despesas, sendo que o comportamento do item projetado pode ser alterado por diversas questões no processo de elaboração.

O módulo de receita simulou, a partir da memória de cálculo apresentada na metodologia, as receitas de Impostos e Taxas do Estado de Santa Catarina. O teste utilizou como base os dados de receita disponíveis no Portal de Transparência do Poder Executivo do ano de 2023 e 2024. A escolha desta amostra representa para o estado 72% da arrecadação líquida excluídas as receitas intraorçamentárias.

Tabela 2 – Comparativo Projeção Automatizada x Arrecadação Estado SC

Receita	Espécie	Previsão 2024	Arrecadado 2024	Variação (%)
ICMS Principal	Impostos	24.176.339.982,14	24.892.753.583,16	2,96%
IPVA Principal	Impostos	1.634.037.784,50	1.599.032.995,82	-2,14%
ITCMD Principal	Impostos	785.624.460,87	767.520.997,81	-2,30%
IRRF	Impostos	2.953.825.475,71	2.999.687.891,56	1,55%
Juros, Multa, Dívida Ativa	Impostos	538.640.769,96	817.122.001,01	51,70%
Taxas Principal	Taxas	1.355.989.370,84	1.374.964.655,77	1,40%

Fonte: Produzido pelos autores (2025).

Ao analisar a previsão versus o arrecadado líquido no ano de 2024 dos impostos de ICMS, IPVA, ITCMD, IRRF e das Taxas, a variação se encontra, respectivamente, +2,96%, -2,14%, -2,30%, +1,55% e +1,14%. Isso demonstra um intervalo de confiança de 97% de acerto na projeção, ou seja, um erro entre mais ou menos três pontos percentuais, demonstrando que a utilização de ferramentas automatizadas são necessárias e que podem evitar erros. Tornando o planejamento orçamentário mais eficiente. No que se refere a Receita de Juros, Multas e Dívida Ativa a variação foi expressiva de 51,70% a mais de arrecadação. Isso pode ocorrer, pois esta receita depende de atividades estratégicas do órgão fazendário do que fatores econômicos. Os incentivos a programas de refinanciamento de dívida, fiscalização dos auditores, atividades de trilhas de auditoria entre outro processo influenciam o aumento da receita. Para melhorar esta previsão, será necessário aplicar além de fatores econômicos os fatores de legislação e esforço fiscal que são específicos da realidade de cada ente federado. No caso do teste foi considerado para as receitas de Juros, Multa, Dívida Ativa apenas os indicadores de IPCA e Esforço Fiscal que consta na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Santa Catarina, publicada para o exercício de 2024.

O módulo de folha de pagamento resultou na projeção da folha do poder executivo do Estado de Santa Catarina com base nas regras de negócio apresentadas na metodologia e utilizando os valores liquidados do ano de 2023.

Tabela 3 –Projeção Automatizada da Folha do Poder Executivo do Estado SC

Tipo	Valor Previsto
13º Salário	1.413.532.661,25
Despesas Intraorçamentária	1.160.547.281,95
Férias	249.545.084,88
Folha ACT	2.427.355.936,97
Folha Geral	6.986.563.027,21
Folha Inativo*	7.827.667.162,52
PDVI e Indenizações	200.284.974,62
Sentença Judiciais	699.701.323,45
Total Bruta	**20.965.197.452,85**

Fonte: Produzido pelos autores (2025). ** Excluído 13º*

Ao comparar os dados publicados no Relatório de Gestão Fiscal 3º Quadrimestre do Poder Executivo de Santa Catarina com a projeção automatizada elaborada pelos autores, constatou-se que a previsão para exercício de 2024 foi de R$ 20,96 bilhões de folha bruta e no RGF o valor foi de R$ 22,28 bilhões. A diferença de valor foi de R$ 1,32 bilhões, com margem de acerto de aproximadamente 94%, demonstrando que a metodologia utilizada se aproxima da realidade. Importante salientar que na projeção não foi considerado a variável de novas contratações, sendo um valor determinado anualmente pelo ente federado para ser incluído no cálculo.

No módulo de despesas, a ferramenta aplica as regras de negócio dos blocos metodológicos, fundamentando-se nas projeções de receita e folha de pagamento. Adicionalmente, considera os valores orçados e pagos das despesas públicas nos anos anterior e corrente, incorporando também os restos a pagar pagos. Ao final, o sistema gera o preenchimento da tabela do demonstrativo, seguindo a estrutura detalhada na Tabela 4.

Tabela 4 – Preenchimento do demonstrativo 1 com as variáveis da automação

ESPECIFICAÇÃO	Nº. VARIÁVEL
Receita Total	28. Total de Receitas
Receitas Primárias (I)	30. Receitas Primárias
Receitas Primárias Correntes	(r + s + t)
Impostos, Taxas e Contribuições	31. Receita Impostos, Taxas e Contribuições (r)
Transferências Correntes	32. Receita Transferências Correntes (s)
Demais Receitas Primárias Correntes	33. Demais Receitas Correntes (t)
Receitas Primárias Capital	35. Receita Primária de Capital
Despesa Total	29. Total de Despesas
Despesas Primárias (II)	f = c + d + e
Despesa Primárias Correntes	c = (a + b)
Pessoal e Encargos Sociais	1. Pessoal e Encargos (a)
Outras Despesas Correntes	15. Outras Despesas Correntes Primárias (b)
Despesas Primárias Capital	27. Despesas Primárias Capital (d)
Pagamento de Restos a Pagar de Despesas Primárias	26.Pagamento de Restos (e)
Resultado primário (SEM RPPS) - Acima da Linha (III) = (I - II)	(III) = (I - II)
Dívida Pública Consolidada (DC)	17. Dívida Consolidada (DC)
Dívida Consolidada Líquida (DCL)	18. Dívida Consolidada Líquida (DCL)
Resultado Nominal (SEM RPPS) - Abaixo da Linha	19. Resultado Nominal Abaixo da Linha

Fonte: A tabela foi retirada do Manual de Demonstrativos 14ª Edição de 2024. A metodologia de cálculo é autoria própria.

Os demais anos necessários ao demonstrativo seguem a mesma metodologia com o acréscimo da inflação ou outro fator necessário a correção do valor de despesa.

A automação de processos complexos se revela essencial para uma administração pública mais eficiente, evitando retrabalhos e erros por lançamentos manuais. Com os processos de projeção da receita, da

folha de pagamento e das despesas automatizadas por meio de algoritmos em Python e que utilizam parâmetros de fácil alteração. Portando, qualquer mudança ou inclusão de novas variáveis fica mais facilitada e com isso diversos cenários podem ser projetados a partir de pequenas mudanças no código fonte. Os módulos da projeção de receita, projeção de folha e projeção de despesa juntos, concentram os principais insumos para a elaboração do Anexo de Metas Fiscais da LDO.

5. CONCLUSÃO

O projeto foi desenvolvido em linguagem de programação Python que é globalmente utilizada para análise de dados. Isso estimula a inovação e fortalece a cultura de análise de dados no setor público.

Além de promover a eficiência na gestão orçamentária, o projeto busca disseminar o uso de tecnologia da informação no setor público. A automação dos cálculos do Demonstrativo de Metas Anuais da LDO reduz a margem de erro e otimiza o tempo dos servidores responsáveis pela elaboração do orçamento, permitindo que se concentrem em análises estratégicas e melhorias na gestão fiscal.

O impacto da aplicação é significativo, com uma metodologia acessível aos estados, municípios e Distrito Federal, estes poderão padronizar seus processos orçamentários, garantir maior conformidade com as normas do Manual de Demonstrativos Fiscais e melhorar a qualidade das projeções financeiras. Isso fortalece o planejamento governamental e contribui para uma administração pública mais eficiente.

O demonstrativo é um dos principais instrumentos de planejamento e norteador das políticas de finanças públicas do ente federado. Mesmo que se inclua automação em grande parte das atividades relacionadas a planejamento orçamentário, a ação do especialista será sempre necessária para realizar os ajustes, adequações a legislação, melhorias no código e projetar cenários conforme as políticas públicas. Por fim, Toledo e Mendonça (2023) destacam que instituições são feitas e se realizam através de pessoas. Assim, mesmo com a expansão da tecnologia para a realização das atividades nos serviços públicos, a inovação demanda a continuidade da ação humana.

6. Referências

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/. Acesso em: 10 abr. 2025.
2. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.
3. BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria STN/MF nº 699, de 7 de julho de 2023. Aprova a 14ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 jul. 2023.
4. COELHO, Bruna de Carvalho Souza. Anexo de Riscos e Anexo de Metas Fiscais: as duas grandes mudanças ocorridas na Lei de Diretrizes Orçamentárias causadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e a efetividade do princípio da transparência orçamentária. Revista Tributária e de Finanças Públicas. v. 157 (31), 2º trim. 2023. São Paulo.
5. CONTI, José Mauricio. O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil. – 1. ed. – São Paulo: Blucher Open Access, 2020.
6. CORREIA NETO, Jocildo Figueiredo. Planejamento e Controle Orçamentário: abordagem prática elaborar orçamentos empresariais. Rio de Janeiro: Alta Books, 2022.
7. COSTIN, Claudia. Administração pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

8. COUTO, Lucas Carrilho do. BARBOSA NETO, João Estevão. RESENDE, Leandro Lima. A relevância da Lei de Diretrizes Orçamentárias no atendimento do anexo de metas fiscais. Revista Estudos de Planejamento. n. 22, dez 2023. Rio Grande do Sul.
9. MARIALVA, Andresa. Desafios e perspectivas: a falta de inovação na gestão de pessoas no serviço público federal. Revista Tópicos, v. 2, n. 7, 2024.
10. MATIAS-PEREIRA, José. Finanças públicas. 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2017.
11. RASERA, Juliana. SALACHE, Loide Andréa. Automação do controle contábil através do bussiness intelligence. Revista aproximação, v6, n12, abr-jun 2024. Guarapuava - Paraná.
12. SILVA, Danrley Santos dos. COSTA, Kaic Ramon Lemos. SÁTIRO, Tennyson Rafael Prado. SOUZA, Diego Silva. Normatização do orçamento público brasileiro: uma análise crítica à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista Gestão Contemporânea, v.11, n.2, p. 139-157, nov. 2021. Espírito Santo.
13. TOLEDO, Adriana Teixeira de. MENDONÇA, Milton. A aplicação da inteligência artificial na busca de eficiência pela administração pública. Revista do Serviço Público (RPS), n. 74 v.2, p. 410-438, abr-jun 2023. Brasília.
14. VASCONCELOS, Eduardo Silva. SANTOS, Fernando Augusto dos. AMORIM, Lucas Rodrigues de. Princípios fundamentais e impactos das políticas fiscais e do orçamento público: perspectivas para a eficiência e transparência na administração pública. Revista FT. Administração, v. 28, ed. 135 jun 2024.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Automação de Processos Orçamentários no Setor Governamental: Estudo de Caso sobre a Implementação do Power Automate na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

- **Daniel Henrique da Cunha Campos**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag-MG), Brasil
  E-mail: daniel.campos@planejamento.mg.gov.br
- **Lara Fernandes Soares**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (Seplag-MG), Brasil
  E-mail: lara.soares@planejamento.mg.gov.br

Resumo:

O avanço de tecnologias envolvendo a automação de processos possibilita uma significativa mudança no contexto organizacional governamental. Após a popularização dessas ferramentas e tecnologias, fica claro o potencial do uso de ferramentas informacionais para o auxílio de processos institucionais. A utilização do Power Automate, plataforma da Microsoft de automação de tarefas e processos, abarca diversos setores organizacionais e, dentre estes, o setor orçamentário da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG-MG). O objetivo deste artigo é detalhar a respeito do processo de descentralização de cotas orçamentárias, a construção do processo de automação e a sua utilização. Trata-se de pesquisa qualitativa, descritiva, que realizou um estudo de caso do processo de descentralização das cotas orçamentárias. O artigo identificou que a automação apresentou resultados positivos, tais quais resultados envolvendo maior eficiência e eficácia. A automação permitiu a execução de tarefas repetitivas e complexas de forma mais célere, diminuindo o tempo gasto com processos manuais. Não apenas, possibilita a redução de erros humanos, especialmente no que tange à descentralização de cotas orçamentárias, uma vez que este processo é constituído de diversas etapas e grande quantidade de dados. Entretanto, os desafios atuais são relativos à personalização do fluxo no Power Automate, que necessita de respeitar a curva de aprendizagem do funcionalismo público, bem como realizar testes para auxiliar na maior eficiência na execução da automação, já que existem limitações nos sistemas já existentes. Por fim, apesar das limitações, a automação tem se mostrado uma ferramenta positiva no auxílio dos processos orçamentários, melhorando a qualidade e eficiência do setor governamental.

Palavras-chave: Administração Pública; Orçamento; Automação; Eficiência de processos.

1. INTRODUÇÃO

Os avanços tecnológicos relacionados a automações[1] e inteligências artificiais estão transformando de forma transversal os processos administrativos nas organizações. As possibilidades são as mais diversas. Ao se entender como os processos funcionam, especialmente aqueles já mais estruturados e claros, pode-se elaborar fluxos de automação que realizam as tarefas estabelecidas de forma mais rápida e, em muitos casos, mais assertiva.

Tal colocação já é uma realidade em muitos órgãos governamentais, como os do governo de Minas Gerais. Nessa linha, demonstrando o compromisso com tais tecnologias, em 09 de abril de 2024, o governo apresentou o projeto estratégico Automatiza.MG, com o objetivo de estudar tendências e auxiliar na estruturação de automatização de processos. Ao se automatizar, a justificativa segue na linha de concentrar os esforços do funcionalismo público em atividades mais estratégicas que, de fato, gerem valor para a população (MINAS GERAIS, 2024).

Assim, a automação de processos tem ganhado espaço nas organizações públicas e privadas, impulsionada pela necessidade de maior eficiência e redução de erros. Nesse contexto, destaca-se a utilização do Power Automate, plataforma desenvolvida pela Microsoft, como solução para a execução automatizada de tarefas operacionais. Este artigo tem como foco o estudo da aplicação dessa ferramenta no setor orçamentário da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, especialmente no que tange ao processo de descentralização de cotas orçamentárias. A escolha por essa abordagem reflete a busca por métodos inovadores que otimizem a gestão de recursos públicos e melhorem os fluxos de trabalho, conforme os princípios constitucionais vigentes, em especial o da eficiência.

2. OBJETIVOS

Este estudo tem como objetivo principal analisar o caso prático de aplicação de sistema de automação, utilizando a ferramenta denominada Power Automate nos processos orçamentários da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG-MG). Busca-se compreender como a aplicação da automação impactou nos processos específicos de descentralização de cotas orçamentárias da Diretoria de Planejamento e Orçamento (DPO) desta referida secretaria.

De forma mais específica, pretende-se realizar estudo de caso em processo de automação, identificando:

- 2.1 Verificar os desafios operacionais na automação do processo orçamentário;
- 2.2 Identificar se ocorreu de fato ganho operacional e como isso se alinha com os princípios constitucionais da administração pública, em especial o da eficiência.

3. METODOLOGIA

A pesquisa realizada possui natureza qualitativa, com caráter descritivo e baseia-se em um estudo de caso específico: a automação do processo de descentralização de cotas orçamentárias na administração pública estadual de Minas Gerais. O estudo procurou entender como a automação pode ser implementada neste contexto, detalhando as etapas envolvidas na construção do fluxo, por meio da ferramenta Power Automate. O foco principal foi compreender os desafios enfrentados e os impactos na automação de processos operacionais.

Complementarmente, a pesquisa também faz breve análise normativa, a partir da legislação federal e estadual aplicável, com destaque para a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4.320/1964, bem como demais materiais bibliográficos necessários para subsidiar as considerações aqui realizadas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 ORÇAMENTO PÚBLICO

Complementarmente, a pesquisa também faz breve análise normativa, a partir da legislação federal e estadual aplicável, com destaque para a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4.320/1964, bem como demais materiais bibliográficos necessários para subsidiar as considerações aqui realizadas.

Existem diversas perspectivas possíveis para a definição e estudo do orçamento público. Dentre essas possibilidades, existe a possibilidade de se definir o orçamento como o planejamento financeiro realizado

1 Para fins deste artigo, não serão feitas distinções entre o termo "automatização" e "automação".

por parte do governo durante um certo período de tempo. Por sua própria natureza de publicidade, tem-se a definição de despesas e previsão de receitas, demandando, então, por muitas vezes, a fluidez do planejamento ao longo de sua execução, a fim de aproximar o planejamento da realidade (MORGADO, 2011).

Tal reflexão, por si só, já possibilita a indagação sobre as limitações de um planejamento frente, não apenas a execuções subestimadas ou superestimadas por questões administrativas, mas também no que se relaciona a questões financeiras. É válido ressaltar que tal discussão se estrutura não apenas em um âmbito teórico, mas também de possibilidades reais de execução, vez que a estimativa de receitas pode sofrer variações frente a questões econômicas e sociais que podem, ou não, estar sob controle dos órgãos públicos.

Dentre as finalidades do orçamento público, tem-se o mesmo enquanto instrumento não apenas de planejamento e administração, mas também de realização da política fiscal e da política de controle dos gastos públicos. Nessa linha, tem-se princípios importantes que regem este instrumento, dentre eles: a publicidade e transparência, bem como a universalidade do orçamento, especificidade do gasto e eficiência (CÂMARA DOS DEPUTADOS, [s.d.]).

Tais princípios, encontram sustentação na Constituição Federal, bem como nas normativas brasileiras. Em termos, constitucionais, tem-se, segundo a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988):

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)
> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:
> I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
> II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
> III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Ademais, importante regulamentação encontra-se, segundo a Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964),:

> Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:
> § 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.
> (...)
> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Nessa linha, estabelecida por regulamentação normativa, o orçamento de Minas Gerais tem como instrumentos a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG. Atualmente, tem-se a Lei Orçamentária Anual - Lei nº 25.124/24 (LOA 2025), LDO 2025 - Lei nº 24.945/24 e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2024-2027 (MINAS GERAIS, 2024).

Em termos organizacionais, cabe à Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais - Seplag/MG a competência orçamentária, tanto em termos da consolidação dos instrumentos orçamentários, bem como no que tange à elaboração e estruturação dos recursos orçamentários desta secretaria. Nesta última, a Diretoria de Planejamento e Orçamento - DPO, tem, segundo Decreto nº 48.636, de 19/06/2023 que Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências (MINAS GERAIS, 2023):

> Art. 115 – A Diretoria de Planejamento e Orçamento tem como competência gerenciar as atividades de planejamento e orçamento da Seplag, com atribuições de:
> I – coordenar o processo de elaboração, revisão, monitoramento e avaliação do PPAG;

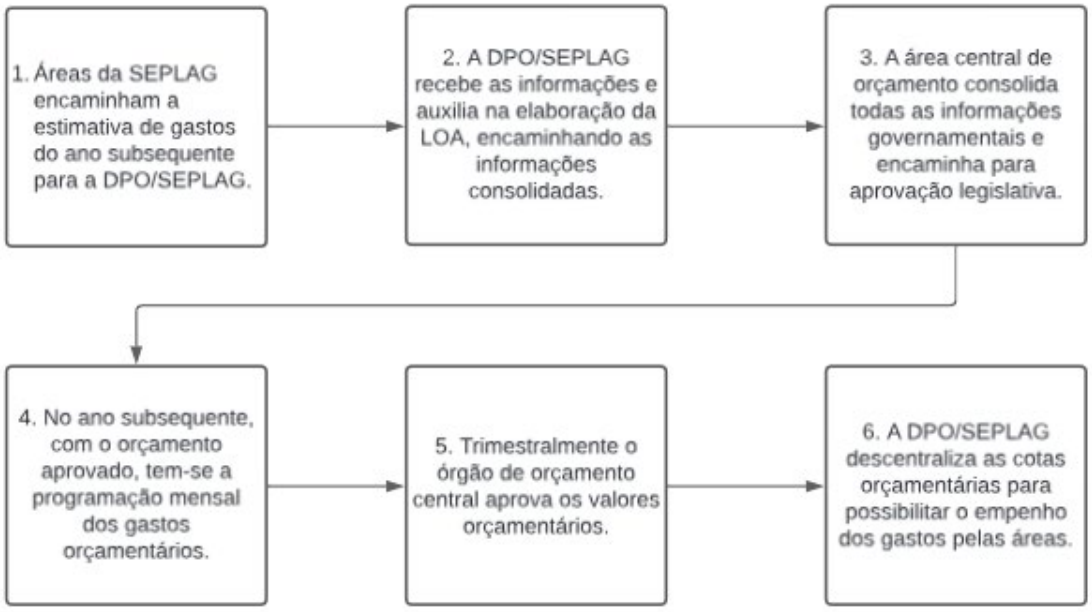
II – coordenar a elaboração da proposta orçamentária;
III – elaborar a programação orçamentária da receita e da despesa;
IV – acompanhar e controlar a execução orçamentária da receita e da despesa (grifo nosso);

Para fins deste artigo, o inciso IV, que dispõe sobre o acompanhamento orçamentário possui foco maior, vez que a automação foi realizada no processo de descentralização de cotas orçamentárias, no âmbito da referida diretoria, como será a frente explicitado no que tange ao caso prático. As cotas orçamentárias são as subdivisões orçamentárias que a DPO utiliza para melhor controlar os saldos orçamentários que as demais áreas a SEPLAG utilizam.

4.2 DESCENTRALIZAÇÃO DE COTAS ORÇAMENTÁRIAS

Para melhor acompanhar o planejamento orçamentário, tem-se, no âmbito da SEPLAG/MG a subdivisão dos valores orçamentários definidos na LOA. Essas subdivisões são denominadas de cotas orçamentárias e são aprovadas e descentralizadas ao longo dos meses. Em 2025, a DPO/SEPLAG, seguindo orientações do setor orçamentário central, a Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física (DCMEFO/SEPLAG), descentraliza as cotas orçamentárias a cada trimestre, após a aprovação do planejamento por este órgão central. Os demais valores não constantes na descentralização trimestral são analisados caso a caso.

Figura 1 – Processo orçamentário no âmbito do Governo de Minas Gerais – SEPLAG/MG



Fonte: DPO/SEPLAG. Elaboração feita pelos autores.

A vantagem de se utilizar tal modelo é a de um melhor acompanhamento e controle do planejamento orçamentário, uma vez que a dotação orçamentária explicitada na LOA demonstra os gastos em valores absolutos. A operacionalização do gasto, então, necessita de uma subdivisão ainda maior, para se acompanhar a execução de contratos e outros gastos em termos específicos, visto que é essencial conhecer tais gastos para melhor prever gastos futuros, bem como administrar os recursos orçamentários e financeiros disponíveis.

Após a aprovação das cotas orçamentárias por meio da DCMEFO, a descentralização é realizada por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais (SIAFI-MG), implementado em 1994, por meio do Decreto n°. 35.304/1993, que possui o objetivo de realizar a integração entre o processo orçamentário, administrativo e de execução financeira. O referido sistema é de utilização obrigatória por parte dos órgãos do Poder Executivo Estadual (MINAS GERAIS, [s.d.]).

Não apenas, o ciclo de execução orçamentária envolve o empenho, a liquidação e o pagamento. Estes

são os três estágios da execução de uma despesa orçamentária e estão previstos na Lei nº 4.320/64.

A gestão das finanças públicas e do planejamento orçamentário no Brasil obedece a um ciclo que visa garantir a transparência, o controle e a legalidade dos gastos realizados pelo Estado. Dentro desse processo, destacam-se, como mencionado em parágrafo anterior, três etapas fundamentais: empenho, liquidação e pagamento. Cada uma dessas fases possui previsão legal e funcionalidade específica, sendo essenciais para a boa governança dos recursos públicos. A observância criteriosa dessas etapas é também um requisito para o controle externo e interno das contas públicas, conforme previsto na legislação brasileira.

O empenho é a primeira fase da execução da despesa pública e está regulamentado no art. 58 da Lei nº 4.320/1964, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Segundo a referida lei, o empenho é o "ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição" (BRASIL, 1964).

O empenho visa garantir que os recursos orçamentários sejam reservados para um fim específico, impedindo que o ente público assuma obrigações superiores às suas disponibilidades financeiras. Dessa forma, ele funciona como uma reserva de dotação orçamentária, assegurando que os gastos realizados estejam de acordo com o planejamento previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Os empenhos podem ser classificados em três modalidades: ordinário, global e estimativo. O empenho ordinário é utilizado para despesas com valor determinado e pagamento único. O global é indicado para despesas contratuais com parcelas periódicas, como prestação de serviços contínuos. Já o empenho estimativo é voltado para despesas cujos valores exatos são difíceis de prever, como contas de água e energia (SANTOS; PEREIRA, 2021).

A liquidação é a etapa subsequente ao empenho e está disciplinada no art. 63 da Lei nº 4.320/1964, que estabelece que essa fase consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. A liquidação tem como objetivo comprovar que o serviço foi prestado, a obra executada ou o material entregue, de acordo com o que foi contratado ou solicitado.

Segundo Giacomoni (2012), essa fase representa o momento em que se verifica a conformidade entre o que foi contratado e o que efetivamente foi entregue ou realizado, permitindo ao ente público atestar que a despesa pública foi devidamente executada. A liquidação, portanto, tem papel fundamental no controle da legalidade e da regularidade do gasto público, sendo uma garantia contra fraudes e desvios de recursos.

A correta execução da liquidação exige a atuação de setores administrativos e financeiros que verifiquem não apenas a existência dos documentos fiscais, mas também a efetiva entrega dos bens ou serviços. Nesse sentido, a liquidação é um mecanismo de proteção ao erário público e de responsabilidade do gestor público, conforme dispõe o art. 70 da Constituição Federal de 1988.

Concluída a liquidação, o pagamento representa a etapa final da execução da despesa pública. Conforme o art. 64 da Lei nº 4.320/1964, o pagamento só pode ocorrer após a liquidação da despesa, com base no documento que a comprova. O pagamento é realizado mediante ordem bancária, por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) no âmbito da União, ou sistemas equivalentes nos Estados e Municípios.

De acordo com Bezerra (2018), o pagamento corresponde à quitação da obrigação contraída pelo ente público, e sua realização deve obedecer à ordem cronológica das despesas, respeitando a Lei nº 8.666/1993, no que tange à execução dos contratos administrativos.

A ordem cronológica de pagamentos tem por objetivo garantir a equidade entre os credores do Estado e prevenir favorecimentos indevidos. A exceção a essa regra ocorre nos casos de despesas essenciais e inadiáveis, conforme previsto no art. 5º da Lei nº 8.666/1993 e reforçado pela Lei nº 8.666/1993, também conhecida como Lei de Licitações e Contratos.

As etapas do gasto público — empenho, liquidação e pagamento — são interdependentes e essenciais para assegurar a eficiência, eficácia e legalidade da despesa pública. O controle rigoroso de cada uma dessas fases é fundamental para o funcionamento da administração pública e para a proteção do interesse coletivo.

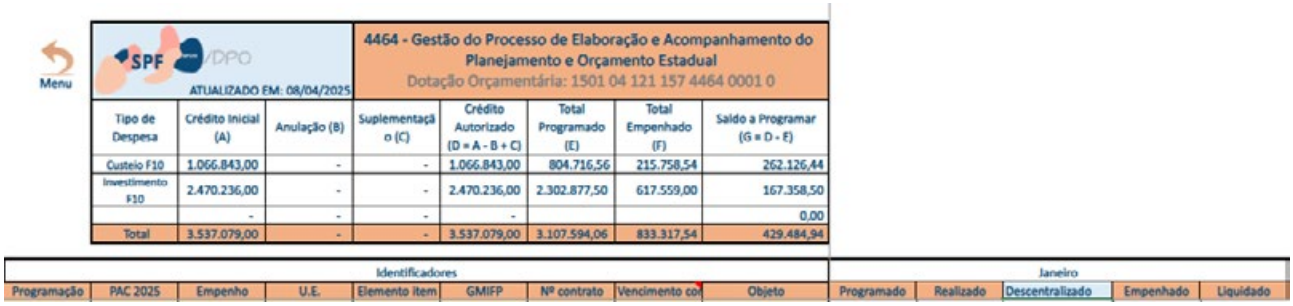
O conhecimento técnico sobre essas etapas permite não apenas a correta gestão dos recursos públicos, mas

também possibilita a atuação consciente de órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público. Além disso, a sociedade civil também pode exercer sua função fiscalizadora com base no acesso às informações públicas, conforme garantido pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

A correta execução das etapas de empenho, liquidação e pagamento está no cerne da governança pública e deve ser tratada como prioridade por gestores públicos, legisladores e estudiosos da administração pública. O fortalecimento da cultura de planejamento, controle e avaliação do gasto público é, portanto, essencial para o desenvolvimento do país.

Em termos orçamentários, para realizar o controle orçamentário, e possibilitar as etapas do gasto, bem como acompanhamento dos contratos públicos, a DPO/SEPLAG utiliza de planilha de controle orçamentário, denominada de "Planilha de execução", na qual tem-se informações relevantes, tais quais: os números de empenho; os números de contrato; os elementos-itens dos gastos; etc:

Figura 2 – Planilha de execução



Fonte: Planilha de execução de 2025 - DPO/SEPLAG

As colunas de programação mensais são então utilizadas para a aprovação de cotas a cada trimestre. Destarte, no primeiro trimestre são aprovas as cotas de janeiro, fevereiro e março; no segundo, abril, maio e junho e assim sucessivamente. Após a aprovação, conforme estabelecido em Figura 1, tem-se, então, a descentralização de cotas.

4.3 AUTOMATIZAÇÃO DE PROCESSOS

O processo de descentralização no SIAFI-MG é um processo que utiliza das informações estabelecidas na planilha de execução orçamentária e, após, trabalhada em uma nova planilha para melhor leitura da ferramenta Power Automate.

As tecnologias de inteligência artificial - IA e automação de processos têm transformado os processos organizacionais ao possibilitarem maior eficiência e precisão na execução de tarefas. Essas tecnologias vêm sendo utilizadas de forma transversal, impactando diversas áreas e trazendo possibilidades novas como a construção de rotinas automatizadas.

Em Minas Gerais, tem-se a utilização de inteligências artificiais e automatizações em diversas áreas. As utilizações são diversas, como a utilização de IA para a correção de redações e a utilização para automação de processos orçamentários (MINAS GERAIS, 2024).

Atividades como preenchimento de formulários, emissão de documentos, envio de notificações, e-mails, bem como o preenchimento de informações em sistemas podem ser executadas por sistemas automatizados, liberando profissionais para se dedicarem a tarefas mais estratégicas e de maior valor agregado. Ademais, existe a possibilidade da redução de tempo de processos automatizados, podendo, nessa linha, impactar positivamente nos serviços prestados, atuando em conformidade com o princípio da eficiência constitucional (BRASIL, 1988).

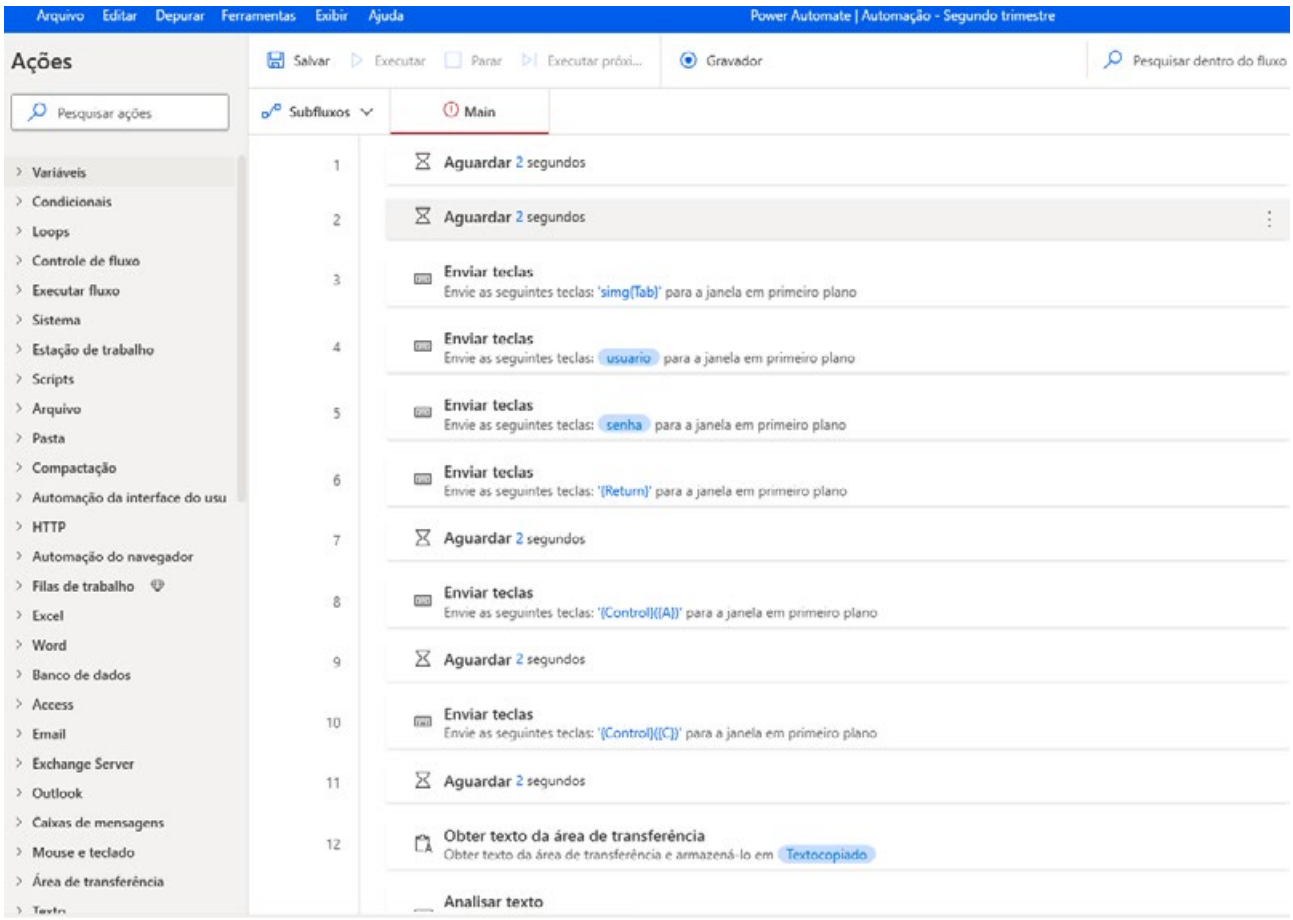
Em termos de vantagens, tem-se também a possibilidade de redução de erros humanos, vez que essas tarefas seguem padrões pré-estabelecidos, evitando erros de digitação, esquecimentos e retrabalho. Entretanto, a utilização de tais ferramentas requer novas capacitações dos servidores para possibilitar sua correta utilização, sendo este um dos desafios a se superar na utilização de automatizações (BRASIL, [s.d.]).

4.4 CASO PRÁTICO

Em função da maior facilidade de aprendizado, a DPO/SEPLAG optou por utilizar nos processos de automatização a ferramenta Power Automate. O Power Automate é a ferramenta da Microsoft para automatizar e otimizar processos organizacionais. Uma das maiores vantagens é a integração com diversas plataformas, como Outlook, SharePoint, Excel, Teams, entre outros. Isso permite que tarefas repetitivas, como envio de e-mails, atualizações em planilhas ou notificações automáticas, sejam executadas sem intervenção manual, economizando tempo e reduzindo erros operacionais (MICROSOFT, [s.d.]).

Ademais, diferentemente de outras ferramentas de automatização, que por vezes envolvem programação, o Power Automate oferece uma interface mais intuitiva, baseada em fluxos visuais, o que permite uma menor curva de aprendizagem, como mencionado acima e como demonstra foto abaixo:

Figura 3 – Tela de fluxos da ferramenta "Power Automate"



Fonte: DPO/SEPLAG

No que tange ao fluxo a ser automatizado, a DPO/SEPLAG optou por começar a iniciativa de automatização por meio do processo de descentralização de cotas, vez que é um processo rotineiro e bem estruturado, no qual possui início, meio e fim bem definidos e claros. Ademais, é um processo repetitivo que acaba por demandar que os servidores da diretoria interrompam outras demandas mais analíticas para dedicar o tempo ao preenchimento de informações.

É válido ressaltar que tal tentativa pode também sinalizar uma mudança de cultura na gestão pública, na qual se estimula uma mentalidade direcionada para o uso estratégico de tecnologia da informação. Nessa linha, servidores tradicionalmente habituados a rotinas manuais, passam a lidar com ferramentas que possuem maior autonomia, mas também demandam novos aprendizados do funcionalismo.

O processo de descentralização de cotas perpassa a primeira etapa analítica, na qual é analisado e definido quais os gastos serão realizados no período de tempo em questão, normalmente trimestralmente[2]. Na segunda etapa, após a aprovação do órgão central (DCMEFO), tem-se o processo operacional de lançar no SIAFI/MG as informações necessárias para que se consiga empenhar novas despesas.

Assim, a conexão entre o orçamento e o financeiro, em termos operacionais, dá-se por meio do SIAFI/MG, que, ao se inserir a cota descentralizada permite a realização de novos empenhos. Sendo este um processo essencial, faz sentido que se procure ser não apenas mais eficiente o possível, mas, ademais, que se evite cometer equívocos nesta operacionalização.

É válido ressaltar que ao se tratar de dotações orçamentárias, cada código possui um significado específico e, caso digitado no sistema de forma equivocada, impossibilita as demais etapas de gasto. Isso, por sua vez, desacelera o processo de compras governamentais, que pode ter impactos nas políticas da SEPLAG/MG, bem como nas políticas dos demais órgãos governamentais, visto que esta última secretaria atua, em determinadas situações, como órgão centralizador de gastos.

Figura 4 – Planilha utilizada para realizar a automação de descentralização de cotas – Parte 1

Mês (Número)	Ação	Número Programação	PAC 2025	Nº Empenho	Unidade Exec	Elemento - Item	GMIFP	Nº do contra	Vencimento contrato	Fornecedor / Objeto
5	4470	44701	-	2	1500064	3704	3.90.1.10.1	9287509	31/07/2026	MGS - Apoio Administrativo
5	4470	44702	-	1	1500064	3705	3.90.1.10.1	9287509	31/07/2026	MGS - Encargos
5	4470	44701	-	2	1500064	3704	3.90.1.10.1	9287509	31/07/2026	MGS - Apoio Administrativo
6	4470	44701	-	2	1500064	3704	3.90.1.10.1	9287509	31/07/2026	MGS - Apoio Administrativo
5	4470	44702	-	1	1500064	3705	3.90.1.10.1	9287509	31/07/2026	MGS - Encargos
6	4470	44702	-	1	1500064	3705	3.90.1.10.1	9287509	31/07/2026	MGS - Encargos
6	4470	44704	1501122 5/74		1500064	4002	3.90.1.10.1	-		Licença de software Power BI

Fonte: DPO/SEPLAG

Na planilha utilizada para a descentralização, tem-se informações relevantes, como a unidade executora, que permite a identificação dentre as unidades da SEPLAG/MG, tais quais as subsecretarias. Assim, tem-se o acompanhamento em específico de qual área é a realizadora do gasto, bem como também demonstra o mês, a ação orçamentária, o objeto do gasto, etc. É também relevante mencionar que parte dessas informações é utilizada para preenchimento no sistema, tais quais:

- Mês;
- Ação;
- Unidade Executora;
- Elemento-Item; e
- Natureza.

Figura 5 – Planilha utilizada para realizar a automação de descentralização de cotas – Parte 2

Elemento - Item/global	Amarrado/global	Categoria	Grupo	Modalidade	IAG	IPU	Fonte	Natureza	Elemento	Item	UO Financiadora
3704	Amarrado	3	3	90	1	1	10	339037	37	04	0
3705	Amarrado	3	3	90	1	1	10	339037	37	05	0
3704	Amarrado	3	3	90	1	1	10	339037	37	04	0
3704	Amarrado	3	3	90	1	1	10	339037	37	04	0
3705	Amarrado	3	3	90	1	1	10	339037	37	05	0
3705	Amarrado	3	3	90	1	1	10	339037	37	05	0
Global	Global	3	3	90	1	1	10	339040	40	02	0

Fonte: DPO/SEPLAG

Percebe-se, na figura 5, que para cada código existe uma especificidade do código. Não apenas, os valores da LOA são subdivididos em linhas que determinam com qual objeto será realizado o gasto.

Ademais, em função de se ter um maior controle da execução, o órgão central pode definir que determinados elementos-item devam ser "amarrados", ou seja, que apenas sejam passíveis de utilização em objetos de gasto específicos. Exemplos para tal determinação são

2 A depender da situação orçamentária governamental, pode-se optar por descentralizar valores orçamentários maiores ou menores.

gastos com energia elétrica e sistemas informacionais que, caso não tenham recursos para sua realização, podem prejudicar o andamento de todas as outras atividades governamentais. Sendo assim, tem-se tal delimitação. Gastos definidos como "globais", por sua vez, são aqueles que permitem uma utilização mais ampla, como, por exemplo, compras de materiais de escritório diversos.

Logo, não apenas existe uma grande quantidade de informações, mas, ainda, em um mesmo processo existem várias possibilidades de fluxo diversos. Como exemplo, existe a diferença no SIAFI/MG de como descentralizar uma cota "amarrada" de uma cota "global". Todas as possibilidades de fluxo devem ser consideradas na hora de realizar o fluxo.

Por conseguinte, a DPO/SEPLAG encontrou desafios ao estruturar o fluxo, os quais podem ser citados:

- Estruturação da base de dados para melhor adaptação da leitura do Power Automate em relação à planilha de Excel;
- Curva de aprendizagem para utilização do Power Automate;
- Mapeamento exato do fluxo do SIAFI/MG, vez que o processo exige uma automação exata das informações;
- Redesenho do fluxo do Power Automate para constante aprimoramento e maior celeridade;
- Tempo de execução das ações no SIAFI/MG, que por vezes desaceleram a automação;
- Encontrar o custo-benefício ideal entre criar apenas um fluxo com todas as possibilidades do processo ou criar um fluxo de Power Automate para cada possibilidade.

Atualmente, o fluxo contém todas as situações possíveis do processo e consegue operar sem a assistência humana, desde que seja iniciado de forma assertiva. Em termos de estrutura do fluxo, o mesmo possui 174 linhas de ações[3], sendo que cada linha executa uma ação em específico, com pode ser visualizado em Figura 3.

Essa estrutura permite não apenas o preenchimento do sistema do SIAFI/MG, mas, ademais, que a ferramenta Power Automate escreva na planilha de Excel que está sendo utilizada se a descentralização ocorreu de forma assertiva ou se aconteceu algum imprevisto. Imprevistos, tais quais, não existir a cota aprovada por parte do órgão central no valor que se está inserindo no sistema.

Destarte, quando ocorre algum erro de sistema, o fluxo continua para as linhas de gasto seguintes na planilha de Excel e registra-se em qual linha ocorreu tal erro. Caso a descentralização seja bem sucedida, o sistema relata que a cota foi descentralizada e segue para os demais gastos.

Em termos de economia de tempo, uma vez que o sistema não necessita de nenhuma pessoa operando, acaba por liberar toda a equipe da diretoria para fazer outras tarefas, consideradas mais analíticas. Assim, tem-se um alinhamento com o princípio da eficiência constitucional, vez que parte relevante da execução de políticas públicas são, efetivamente, o funcionalismo público. Não apenas, ao se liberar os servidores públicos para tarefas que exigem olhar crítico, pode-se analisar demais processos que podem ser tornados mais eficientes e eficazes.

Assim, as vantagens atualmente verificadas incluem:

- Maior assertividade em tarefas repetitivas e detalhadas;
- Possibilidade de melhoria do fluxo - atualmente ainda é necessário melhorar a planilha da qual são extraídos os dados;
- Reflexões de outros fluxos a serem aprendidos, vez que a curva de aprendizado fica mais célere;
- Foco em tarefas mais analíticas por parte dos servidores.

Por fim, melhorias na automatização ainda são possíveis. Ao se melhor adaptar o fluxo nas linhas da ferramenta Power Automate, bem como melhor estruturar a Planilha de Excel utilizada como base de dados. Destarte, pode-se ampliar a celeridade do processo, vez que essa automação é realizada sob um processo de fluxos pré-definidos e passíveis de leitura.

5. CONCLUSÃO

Os achados da pesquisa indicam que a implementação da ferramenta Power Automate resultou em ganhos de agilidade e eficiência no setor orçamentário.

3 Cada linha demonstra uma ação, tal qual abrir a planilha de Excel, abrir o SIAFI/MG, ler a planilha e inserir informações tanto no sistema, quando na planilha de Excel.

A automação contribuiu para a execução de tarefas repetitivas e complexas sem a utilização constante da força de trabalho do funcionalismo público. Além disso, evita-se erros humanos, especialmente em atividades que exigem o manuseio de grandes volumes de dados e o cumprimento de várias etapas processuais, como é o caso da descentralização de cotas.

Apesar dos avanços observados, o estudo também identificou desafios relevantes na adoção da ferramenta. Entre eles, destaca-se a necessidade de personalização dos fluxos automatizados, que exige conhecimento técnico para tal. Adicionalmente, foi evidenciada a importância da realização de testes constantes, a fim de assegurar a compatibilidade do Power Automate com os sistemas já existentes e garantir a estabilidade das automações criadas.

A adoção do Power Automate no setor orçamentário também promove uma mudança cultural no âmbito da gestão pública, ao estimular uma mentalidade voltada para a inovação e para o uso estratégico da tecnologia. Os servidores, tradicionalmente habituados a rotinas manuais e sistemas rígidos, passam a lidar com ferramentas que exigem maior autonomia, capacidade de análise de processos e habilidades digitais. Esse movimento, embora desafiador, contribui para o desenvolvimento profissional dos colaboradores e para a modernização institucional, colocando a tecnologia como aliada na busca por resultados mais eficazes na administração pública.

Além disso, a experiência apresentada no estudo de caso oferece subsídios relevantes para outras áreas da gestão pública que pretendem incorporar soluções de automação. A replicabilidade do modelo desenvolvido para a descentralização de cotas orçamentárias pode ser considerada uma estratégia viável para outros processos que enfrentam gargalos semelhantes. Assim, a disseminação do uso do Power Automate pode representar um passo importante para a construção de uma cultura organizacional mais orientada por dados, processos inteligentes e tomadas de decisão fundamentadas em evidências e agilidade operacional.

Embora existam limitações e barreiras relacionadas à capacitação e adaptação tecnológica, a automação por meio do Power Automate tem se mostrado uma ferramenta valiosa para o setor público. Sua aplicação no processo de descentralização de cotas orçamentárias representa um avanço na modernização da gestão orçamentária, promovendo maior confiabilidade e agilidade na execução das atividades administrativas. Assim, iniciativas semelhantes podem contribuir significativamente para a transformação digital da administração pública.

6. Referências

1. BEZERRA, Moisés. *Finanças públicas e responsabilidade fiscal no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2018.
2. BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 abr. 2025.
3. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 abr. 2025.
4. BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). *Serviços e automação*. Brasília: ENAP, [s.d.]. Disponível em: https://infogov.enap.gov.br/datastories/servicos-automacao. Acesso em: 19 abr. 2025.
5. BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 18 abr. 2025.
6. BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 21 abr. 2025.

7. BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 21 abr. 2025.

8. BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 21 abr. 2025.

9. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Princípios orçamentários*. Brasília: Câmara dos Deputados, [s.d.]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios. Acesso em: 18 abr. 2025.

10. GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

11. MICROSOFT. *Power Automate*. [S.l.]: Microsoft, [s.d.]. Disponível em: https://www.microsoft.com/pt-br/power-platform/products/power-automate. Acesso em: 18 abr. 2025.

12. MINAS GERAIS. *Decreto nº 48.636, de 19 de junho de 2023*. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências. *Diário do Executivo – Minas Gerais*, Belo Horizonte, 20 jun. 2023, p. 6, col. 1. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/DEC/48636/2023/. Acesso em: 18 abr. 2025.

13. MINAS GERAIS. *Governo de Minas aplica Inteligência Artificial na correção de redações e fortalece preparação de estudantes da rede pública para o Enem*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, 18 jul. 2024. Disponível em: https://www.educacao.mg.gov.br/governo-de-minas-aplica-inteligencia-artificial-na-correcao-de-redacoes-e-fortalece-preparacao-de-estudantes-da-rede-publica-para-o-enem/. Acesso em: 18 abr. 2025.

14. MINAS GERAIS. *Governo de Minas lança projeto Automatiza.MG, que usa automatização de processos para melhorar o serviço público*. Belo Horizonte: Governo de Minas Gerais, 2024. Disponível em: https://www.mg.gov.br/planejamento/noticias/governo-de-minas-lanca-projeto-automatizamg-que-usa-automatizacao-de. Acesso em: 18 abr. 2025.

15. MINAS GERAIS. *Lei nº 25.124, de 30 de dezembro de 2024*. Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2025. *Diário do Legislativo do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, 30 dez. 2024. Disponível em: https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/25124/2024/. Acesso em: 18 abr. 2025.

16. MINAS GERAIS. *Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais – SIAFI-MG*. [S.l.]: Governo do Estado de Minas Gerais, [s.d.]. Disponível em: https://www.siafi.mg.gov.br/fcag/SIAFI/site_siafi_mg/siafi. Acesso em: 18 abr. 2025.

17. MORGADO, Laerte Ferreira. *O orçamento público e a automação do processo orçamentário*. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2011. (Textos para Discussão, n. 85). Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-85-o-orcamento-publico-e-a-automacao-do-processo-orcamentario. Acesso em: 18 abr. 2025.

18. SANTOS, Lívia; PEREIRA, João. As fases da despesa pública no Brasil: uma abordagem prática e jurídica. *Revista de Administração Pública e Gestão Social*, v. 13, n. 2, p. 115–128, 2021.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Automação Robótica de Processos e sua Aplicação na Gestão Documental

- **André Benetti**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: andre-benetti@spgg.rs.gov.br
- **Giovane Alves Fonseca**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: giovane-fonseca@spgg.rs.gov.br
- **Jaqueline Das Chagas Mercedes**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: jaqueline-mercedes@spgg.rs.gov.br
- **Vinicius Oliveira Braz Depra**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: vinicius-depra@spgg.rs.gov.br

Resumo

Com o avanço tecnológico, a demanda por automação de processos tem crescido em diversos setores do trabalho. Nesse contexto, as ferramentas de Automação Robótica de Processos (RPA) têm se mostrado grande aliada na redução do tempo de trabalho gasto em atividades repetitivas. Esta pesquisa parte de um estudo de caso em que a RPA foi aplicada no Arquivo Público Estadual, especificamente na gestão documental. Ao analisar o processo de indexação de imagens de habilitação, percebeu-se que muitas das atividades eram estritamente repetitivas, indicando a possibilidade de otimização dessa atividade por meio das ferramentas de automação. No caso específico em que os robôs foram empregados, a equipe gastava considerável tempo na criação de pastas no servidor de arquivos, etapa preparatória para a indexação de imagens no sistema Administração de Acervos Públicos (AAP). O sistema já faz uso de automação de processos há mais de um ano quando se desenvolveu o sistema TROCADOC, que indexa automaticamente as imagens digitalizadas no AAP. Na atividade em questão, a equipe preparava as pastas manualmente, seguindo um formato padrão, o que demandava tempo significativo. Isso evidenciou a viabilidade do uso da automação. Foram desenvolvidos dois robôs pela equipe de gestão documental: um para criar as pastas dos acondicionadores e outro para criar pastas com nomes e códigos, com base em uma planilha Excel. Essas aplicações (TROCADOC e RPA) resultaram em um ganho extraordinário de produtividade permitindo a alocação de servidores para atividades mais complexas e facilitando a pesquisa dos cidadãos no sistema AAP. A fim de ilustrar: em agosto de 2023, foram indexadas 41.455 imagens, enquanto em setembro do mesmo ano esse número aumentou para 97.169. Comparativamente ao método manual, houve uma redução de 57,34% de tempo dedicado a essas atividades. Podemos inferir a partir do resultado de que as 120 horas de trabalho manual realizadas ao longo de um ano foram concluídas em aproximadamente 2 horas com a automação por RPA. Essa iniciativa, que combina inovação e transformação digital, demonstrou eficiência no uso da RPA, podendo inclusive

ser referência para demais órgãos que atuam na gestão documental, representando uma significativa contribuição ao avanço da gestão pública.
Palavras-chave: Inovação; Gestão Pública; Automação Robótica de Processos; Gestão Documental.

1. INTRODUÇÃO

Como é cediço, o avanço tecnológico tem sido uma constante no âmbito das perspectivas de melhorias para a gestão. Assim, as demandas relacionadas ao tema têm requerido - especialmente dos gestores públicos - uma atenção crescente para a implementação de novas tecnologias que contribuam de forma mais efetiva para os diversos setores da administração pública.

Com isso, a partir de estudo de caso desenvolvido junto ao Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul (APERS), busca-se demonstrar a forma pela qual a Automação Robótica de Processos (RPA) tem contribuído para a gestão documental, demonstrando grande efetividade e sobretudo redução do tempo de trabalho despendido em atividades repetitivas.

Para tanto, será abordado inicialmente o tema da automação robótica, a partir de seus conceitos e noções gerais, abrangendo especialmente a forma pela qual a tecnologia para utilização de robôs é desenvolvida por meio da automação de tarefas manuais e repetitivas.

Em seguida, serão referenciadas as aplicações no setor público, trazendo à baila a expertise de outros casos que inspiram a utilização da tecnologia para utilização da RPA no referido setor.

Ainda, em tópico específico será feita uma análise da adoção da RPA no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a partir das necessidades e especificamente da demanda experienciada pelo APERS no âmbito.

Com efeito, será demonstrada a forma pela qual a RPA pode ser utilizada de forma concreta na gestão documental, em relação ao projeto de indexação de imagens de habilitação para casamentos.

O tema, portanto, é de curial importância, na medida em que traz à tona os conceitos de inovação e transformação digital no âmbito da gestão documental, podendo inclusive servir como referência para o avanço da gestão pública.

2. OBJETIVOS

Este estudo tem como objetivo demonstrar como a Automação Robótica de Processos (RPA) foi aplicada à gestão documental no Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul, com foco na criação automatizada de pastas e indexação de imagens. Pretende-se com base no princípio de eficiência, do Artigo 37 da Constituição brasileira, evidenciar os ganhos de produtividade, eficiência e melhoria na prestação de serviços ao cidadão, bem como discutir os benefícios e desafios da implementação da RPA no setor público, especialmente em instituições arquivísticas.

3. METODOLOGIA

A automação robótica de processos (RPA) pode ser definida como um conjunto de ferramentas para automatizar tarefas manuais e repetitivas anteriormente realizadas pelo ser humano, simulando as mesmas interfaces que um indivíduo utilizaria para realizar a atividade (SANTOS, 2020). Os robôs de RPA executam essas atividades rotineiras e repetitivas, liberando os recursos humanos para trabalhar em atividades mais complexas (IBM, n.d.). Dessa forma, há um aumento de produtividade dos colaboradores que está alinhado ao princípio da eficiência da administração pública.

Além da redução das atividades manuais e repetitivas, a RPA oferece outros benefícios, como aumento da precisão, melhoria no desempenho do processo, melhoria na eficiência operacional e na padronização. No entanto, existem associados à utilização de RPA, como a identificação das atividades que podem ser automatizadas, a escolha da plataforma de automação, a manutenção da segurança da informação de dados pessoais e confidenciais, o gerenciamento de exceções da tarefa, a integração com sistemas legados e a transformação organizacional, cultural e comportamental (SILVA, 2024).

A RPA possui diversas aplicações práticas. Por exemplo, na Companha Paulista de Força e Luz (CPFL), a RPA foi utilizada para automatizar o processo de contas a pagar (SILVA & BARION, n.d.). Em uma empresa do ramo metalúrgico, a RPA foi usada para automatizar a emissão de notas fiscais (SCHERMAN, 2018). A RPA também foi utilizada na área fiscal de uma empresa do segmento de varejo farmacêutico (SILVA, 2023). Na área da saúde, a RPA foi utilizada para extrair dados governamentais

sobre a COVID-19 com objetivo de evitar um possível colapso no sistema de saúde (CUNIAL et al., 2022). Em uma pesquisa realizada em 2016 pela empresa de consultoria Capigemini, as empresas consultadas responderam que pretendem utilizar automação nos setores de contabilidade e finanças, de gerenciamento de recursos humanos, de atendimento ao cliente, de varejo (KROLL et al., 2016).

Existem várias ferramentas de RPA disponíveis no mercado, incluindo *UiPath, Blue Prism, Automation Anywhere e Microsoft Power Automate* (GARTNER, n.d.). O *Microsoft Power Automate*, que faz parte do pacote Office 365 contratado pelo Governo Estadual, foi a ferramenta escolhida para realizar a automação neste trabalho.

As principais ferramentas de RPA disponibilizam um catálogo com diversos conectores integrados à plataforma que são utilizados para facilitar a integração entre a automação e outras aplicações. Se o software que se deseja conectar não estiver no catálogo, as principais plataformas de RPA suportam a criação de novos conectores por meio da utilização de Interfaces de Programação de Aplicativos (APIs) para viabilizar a integração.

A adoção de ferramentas de RPA requer intervenção humana para estabelecer as tarefas com potencial de serem automatizadas e parametrizar o RPA para automatizar a tarefa. As ferramentas de RPA, que tipicamente tratam dados estruturados e são baseados em interface de usuário, ou seja, não requerem programação, tornando a solução mais amigável para perfis de usuários que não são da área de TI. As ferramentas de RPA podem processar altos volumes de tarefas baseadas em regras incluindo manutenção de registros, consultas, cálculos e transações (ACADEMY, 2021).

Com base no exposto acima, a Automação Robótica de Processos (RPA) é uma tecnologia que utiliza robôs para automatizar tarefas manuais e repetitivas, liberando os humanos para se concentrarem em atividades mais complexas. Isso resulta em um aumento na produtividade e eficiência. A RPA tem uma ampla gama de aplicações práticas em diversos setores e oferece benefícios como precisão aprimorada, melhor desempenho do processo e padronização. No entanto, a implementação da RPA apresenta alguns desafios como, por exemplo, a identificação de tarefas automatizáveis, a escolha da plataforma de automação correta e a manutenção da segurança da informação. Existem várias ferramentas de RPA disponíveis no mercado, cada uma com suas próprias características e capacidades. A adoção bem-sucedida da RPA requer uma compreensão clara desses aspectos, bem como uma estratégia cuidadosamente planejada para a implementação e integração da RPA nas operações existentes.

Uma das categorias da Automação Robótica de Processos (RPA) é a Automação Assistida. Nessa classe, há a necessidade de colaboração entre o ser humano e o robô, inclusive na etapa de inicialização da automação. O robô funciona como um assistente virtual, solicitando as informações necessárias ao usuário quando necessário, como consulta de informações e validação de dados. Portanto, essa categoria é utilizada para auxiliar as pessoas com tarefas repetitivas com a necessidade de interação humana para supervisão e, portanto, essa modalidade é mais adequada para uso com tarefas menores e mais fragmentadas.

A outra categoria da Automação Robótica de Processos (RPA) é a Automação Não Assistida. Nesse grupo, os robôs não necessitam de intervenção humana e são acionados por um temporizador ou um gatilho, como o recebimento de uma mensagem ou um e-mail específico, alteração em um arquivo ou recebimento de notificação. A automação inicia conforme a agenda predefinida ou por meio de um gatilho e opera de forma independente, seguindo o fluxo definido na sua criação até a sua conclusão. Portanto, essa categoria é utilizada para automatizar tarefas repetitivas sem a necessidade de interação humana, sendo mais adequada para tarefas em larga escala e altamente repetitivas podendo ser executadas em lotes.

A Tabela 1 a seguir apresenta uma comparação entre automação assistida e não assistida, com objetivo de compreender melhor a diferença entre as duas modalidades.

Tabela 1 – Tabela de comparação entre as categorias de RPA

-	RPA Assistido	RPA Não Assistido
Tarefas	Auxilia nas tarefas de front office, colaborando com funcionários e equipes.	Automatiza processos de back office em grande escala.
Funcionamento	Os funcionários acionam um bot e interagem com ele enquanto ele os ajuda. Os gerentes podem orquestrar tarefas entre pessoas e bots e coordenar os recursos internos.	Trabalham de forma independente, seguindo um processador baseado em regras até a conclusão.
Inicialização	Estão prontos e aguardando para serem ativados pelos funcionários sempre que forem necessários para ajudar no processo.	Operam segundo uma agenda pré definida ou são acionados por lógica no fluxo do processo (gatilho).
Execução	Podem ser executados em estações de trabalho, servidores privados ou na nuvem.	Podem ser executados em estações de trabalho, servidores privados ou na nuvem.
Objetivos	Aumenta a produtividade Reduz o tempo médio de atendimento de chamadas Melhora a experiência do cliente Aumenta a conformidade	Reduz os custos operacionais Aumenta a produtividade Elimina erros Libera os funcionários do trabalho repetitivo Melhoria a conformidade

Fonte: Adaptado de (ANYWHERE, n.d.).

Com base na Tabela 1, nota-se que a Automação Robótica de Processos (RPA) é dividida em duas categorias principais: Automação Assistida e Automação Não Assistida. A Automação Assistida requer colaboração humana, com o robô atuando como um assistente virtual que solicita informações ao usuário quando necessário. É mais adequada para tarefas menores e fragmentadas que necessitam de supervisão humana. Por outro lado, a Automação Não Assistida não requer intervenção humana. Os robôs são acionados por um temporizador ou gatilho e operam de forma independente, tornando-se mais adequados para tarefas em larga escala e altamente repetitivas. Ambas as categorias têm seus próprios benefícios e são aplicadas de acordo com a natureza da tarefa a ser automatizada. A escolha entre Automação Assistida e Não Assistida depende das necessidades específicas do processo a ser automatizado.

Um dos tipos de Automação Robótica de Processos (RPA) é a aplicada a desktops *(robotic desktop automation* – RDA*),* uma tecnologia que permite a criação de 'robôs de software', ou bots, que são capazes de executar tarefas de maneira autônoma e eficiente em um ambiente de desktop. A implementação de RDA necessita de infraestrutura local e realização de instalação, configuração e manutenção. Portanto, os bots são instalados diretamente no desktop do usuário e operam no mesmo ambiente que o utilizador.

Outro tipo de fluxo da Automação Robótica de Processos (RPA) é o fluxo na nuvem (RPA baseada em nuvem). Ao contrário do RDA que utiliza o desktop local para funcionamento da automação, o RPA com fluxo em nuvem utiliza os recursos hospedados em servidores remotos acessíveis por meio da internet para operar o robô. Com acesso à internet, os usuários podem criar e executar os fluxos de automação em diversas plataformas e sem restrições de localidade geográfica. A RPA com fluxo em nuvem também se beneficia da escalabilidade da computação em nuvem, permitindo a alteração da quantidade de recursos oferecidos para a automação com base na demanda.

A Tabela 2 a seguir demonstra uma comparação entre a RPA para desktop e a RPA baseada em nuvem, com objetivo de compreender melhor a diferença entre as duas categorias.

Tabela 2 – Tabela de comparação entre os fluxos de RPA

-	RPA para desktop (RDA)	RPA baseada em nuvem
Execução da Automação	É executada localmente e assistida por um usuário em todos os momentos por meio de infraestrutura local	Pode ser executada em qualquer lugar por meio de uma interface baseada na web desde que haja acesso à internet
Escalabilidade	Limitada pela infraestrutura local disponível	Escalável, possibilitando a utilização dos recursos na nuvem
Segurança	Segurança depende das medidas implementadas localmente	Geralmente gerenciada pelo provedor de serviços em nuvem
Instalação e Configuração	Necessidade de infraestrutura local e de realização de configuração, manutenção e instalação	Não há necessidade de instalação e configuração, acessível via web

Fonte: (ANYWHERE, n.d.)

Com base na Tabela 2, nota-se que a Automação Robótica de Processos (RPA) pode ser implementada de duas maneiras principais: RPA para desktop (RDA) e RPA baseada em nuvem. A RDA opera em um ambiente de desktop, necessitando de infraestrutura local e instalação direta no desktop do usuário. Por outro lado, a RPA baseada em nuvem utiliza recursos de servidores remotos, permitindo a criação e execução de fluxos de automação em qualquer lugar com acesso à internet. Enquanto a RDA é limitada pela infraestrutura local disponível, a RPA baseada em nuvem oferece escalabilidade e flexibilidade, ajustando os recursos com base na demanda.

As ferramentas de Automação Robótica de Processos (RPA) oferecem uma variedade de funcionalidades para otimizar e automatizar tarefas empresariais. Aqui estão algumas das principais funcionalidades, dentre as quais se destacam: Programação dos *Bots*: Permite a criação de "receitas" para automatizar tarefas, estruturando comandos, etapas e processos; Visão Computacional: Utiliza Inteligência Artificial para reconhecer e interpretar elementos visuais em interfaces, facilitando a interação com diferentes sistemas; Gravação dos Fluxos: Captura ações humanas para replicá-las automaticamente, simplificando a automação de processos repetitivos; Análise de Desempenho: Monitora e avalia o desempenho dos bots, fornecendo insights para otimização contínua; e, Integração com Outras Ferramentas: Conecta-se com diferentes aplicativos e sistemas para uma automação de processos mais abrangente (IBM, n.d.).

A RPA tem diversas aplicações práticas em vários setores. Exemplo disso, é o setor bancário, pois um *bot* de RPA pode ser utilizado para processar transações, verificar informações de contas e gerar relatórios financeiros. Em recursos humanos, é possível automatizar o processo de *onboarding* de novos funcionários, desde a coleta de documentos até a criação de contas de usuário nos sistemas internos. Outra aplicação prática é na área de atendimento ao cliente, em que *bots* podem atualizar informações de clientes em vários sistemas (ANYWHERE, n.d.).

Essas funcionalidades contribuem para a redução do trabalho manual, aumento da eficiência e melhoria da precisão das tarefas realizadas, liberando os trabalhadores de tarefas repetitivas e permitindo que eles desenvolvam novas competências e projetos com maior valor agregado. A aplicação da RPA em vários setores demonstra sua versatilidade e eficácia. Com a contínua evolução da tecnologia do RPA, espera-se que ela desempenhe um papel cada vez mais importante na transformação digital das empresas, possibilitando a automação de cada vez mais atividades. A RPA é uma ferramenta poderosa que, quando implementada corretamente, pode aumentar a produtividade, melhorar a precisão e liberar os colaboradores para se concentrarem em tarefas que exigem habilidades humanas, como pensamento crítico, criatividade e relacionamento interpessoal.

A Automação Robótica de Processos (RPA) tem ganhado destaque no setor público dos Estados Unidos, com diversas implementações bem-sucedidas. A *National Aeronautics and Space Administration*

(NASA), por exemplo, lançou o primeiro programa de RPA no espaço do setor público em abril de 2017. Esse programa se expandiu por toda a agência e oferece melhorias significativas nos processos. As automações da NASA são utilizadas principalmente em aquisições, serviços administrativos, finanças e recursos humanos. A *General Services Administration* (GSA) também se destaca na adoção da RPA no setor público, com foco na redução da carga de trabalho e na melhoria do atendimento ao cliente. Outros exemplos notáveis incluem a redução expressiva do tempo de processamento na *National Science Foundation* (NSF) e a melhoria dos processos e satisfação da força de trabalho no *Internal Revenue Service* (IRS). As aplicações mais frequentes de RPA no setor público dos Estados Unidos envolvem processamento e coleta de dados, gerenciamento de documentos, verificação de identidade e fluxos de trabalho a sistemas (REHR & MUNTEANU, 2021).

A RPA também tem sido aplicada na gestão de compras e suprimentos (PSM) no setor público, proporcionando benefícios significativos como a redução da carga de trabalho, a melhoria da qualidade, a economia de custos e o aumento da satisfação dos funcionários. A RPA permite a padronização de processos, minimização de erros e melhoria da produtividade, permitindo que os profissionais se concentrem em tarefas mais estratégicas. No entanto, a implementação da RPA enfrenta barreiras técnicas, organizacionais e ambientais, incluindo infraestrutura de TI inadequada, falta de recursos humanos de TI, problemas de comunicação interna, restrições orçamentárias, apoio insuficiente da alta administração, estruturas organizacionais complexas, questões relacionadas a fornecedores e regulamentações governamentais (FLECHSIG et al., 2022).

Outra aplicação notável de RPA no setor público é a melhoria da eficiência das tarefas. Um exemplo é a digitalização da entrada do formulário de inscrição em um balcão de atendimento municipal usando um tablet e sinalização eletrônica, e registrando os dados em um sistema de missão crítica usando RPA. Isso pode levar a uma melhor experiência para os cidadãos e uma operação mais eficiente para as administrações municipais (KOMATSU et al., 2018).

Também há um exemplo de caso empírico na Suécia onde a tomada de decisão automatizada impulsionada pela RPA foi implementada nos serviços sociais. A RPA teve um impacto positivo nas práticas discricionárias dos servidores públicos, principalmente em termos de seus valores éticos, democráticos e profissionais. A RPA foi utilizada para verificar a aplicação para revisar a situação econômica e o plano de atividades do cidadão. Os relatórios municipais indicaram que 85% das aplicações digitais para assistência social são tratadas pelo menos em parte pela RPA (informação e cálculo) e 30% são tratadas inteiramente pela RPA. (RANERUP & HENRIKSEN, 2022).

A RPA é utilizada em diversas áreas do setor público, incluindo contabilidade e finanças, recursos humanos, serviços públicos, saúde e administração (ORLANDIĆ et al., 2024). Considerando os exemplos, fica evidente a ampla variedade de questões que podem ser abordadas com a RPA, destacando seu potencial para otimizar processos, reduzir cargas de trabalho repetitivas e melhorar a prestação de serviços no setor público.

Percebe-se que a Automação Robótica de Processos (RPA) tem sido amplamente adotada no setor público, com implementações bem-sucedidas em agências como a NASA, GSA, NSF e IRS nos Estados Unidos, proporcionando melhorias significativas em processos de várias áreas, incluindo aquisições, serviços administrativos, finanças e recursos humanos. A RPA também tem sido aplicada na gestão de compras e suprimentos, melhorando a eficiência das tarefas e a experiência dos cidadãos. No entanto, a implementação da RPA enfrenta barreiras técnicas, organizacionais e ambientais. Apesar desses desafios, a RPA demonstrou seu potencial para otimizar processos, reduzir cargas de trabalho repetitivas e melhorar a prestação de serviços no setor público, como evidenciado, por exemplo, no caso empírico na Suécia.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A implementação de Automação Robótica de Processos (RPA) em administrações públicas não é apenas uma questão técnica, torna-se uma decisão política significativa. A complexidade política, que pode variar dependendo do grau de conflito ideológico presente nas decisões administrativas, desempenha um papel crucial. Em cenários em que as complexidades políticas e técnicas são baixas, a implementação de RPA pode ser uma escolha inicial estratégica, proporcionando

eficiência operacional e minimizando a possibilidade de erros (JOHANSSON et al., 2022).

Nesse contexto, a utilização de sistemas estruturados de TIC acaba sendo uma ferramenta importante diante da defasagem de pessoal. Ocorre que o desenvolvimento dessas soluções, além de muitas vezes ser demorado, exige um envolvimento das áreas de negócio em especificações e detalhamentos.

Nesse cenário complexo, a automação *low-code* por RPA surge como um suporte para as áreas, entregando soluções rápidas para tarefas repetitivas e operacionais, liberando servidores públicos para se dedicarem a tarefas de maior complexidade.

A adoção bem-sucedida de RPA requer o envolvimento de todas as partes interessadas (funcionários, departamentos de Tecnologia da Informação, comitês organizacionais e fornecedores) desde o início do processo para reduzir a resistência do usuário e facilitar uma adoção bem-sucedida. Uma comunicação clara e eficaz sobre os benefícios do RPA, juntamente com um plano de desenvolvimento pessoal abrangente que inclui treinamento e oportunidades de emprego, é essencial para superar resistências e promover uma ampla aceitação (NOPPEN et al., 2020).

De maneira inicial, no caso do Estado gaúcho, o envolvimento das diversas partes interessadas se deu a partir da criação de uma comunidade de RPA, envolvendo áreas de negócio que tinham os projetos de implementação de RPA, área gestora do contrato que disponibiliza a solução e aproximava o fabricante aos usuários e áreas de TI. Nesse tripé, foram desenvolvidas algumas soluções de automação por RDA e que resultaram em ganhos significativos para suas áreas.

Há ainda a necessidade de um constante aprimoramento, como a necessidade de um suporte para as soluções de RPA em desenvolvimento, como no caso de um Centro de Excelência (COE) integrado, seja central ou federado, sendo inclusive uma prática recomendada. O COE facilitaria o desenvolvimento interno e a governança do RPA, sendo responsável por monitorar, manter e escalar as iniciativas de RPA, garantindo que as iniciativas estejam alinhadas com os objetivos estratégicos da organização, proporcionando uma estrutura de suporte robusta para a implementação eficaz de RPA (FLECHSIG et al, 2022).

Destarte, a implementação de Automação Robótica de Processos (RPA) em administrações públicas é uma decisão política significativa, além de uma questão técnica.

No contexto do Rio Grande do Sul, a RPA surgiu como uma solução para a redução da força de trabalho e a sobrecarga das áreas responsáveis pela execução das políticas públicas. A adoção bem-sucedida de RPA requer o envolvimento de todas as partes interessadas e uma comunicação clara sobre seus benefícios.

Pensando em administração pública, rememoremos: no ano de 1998, como parte da reforma gerencial de 1995 na Administração Pública, o princípio da eficiência foi incorporado ao artigo 37 da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988), integrando-se aos cinco princípios da gestão pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tal movimento visava modernizar a administração pública, assegurando maior agilidade, economia e eficácia nos serviços prestados pelo governo.

E Com base no princípio da eficiência, em 2023, o Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul (APERS) integrou a tecnologia de Automação Robótica de Processos (RPA) ao projeto de indexação de imagens de habilitação para casamentos.

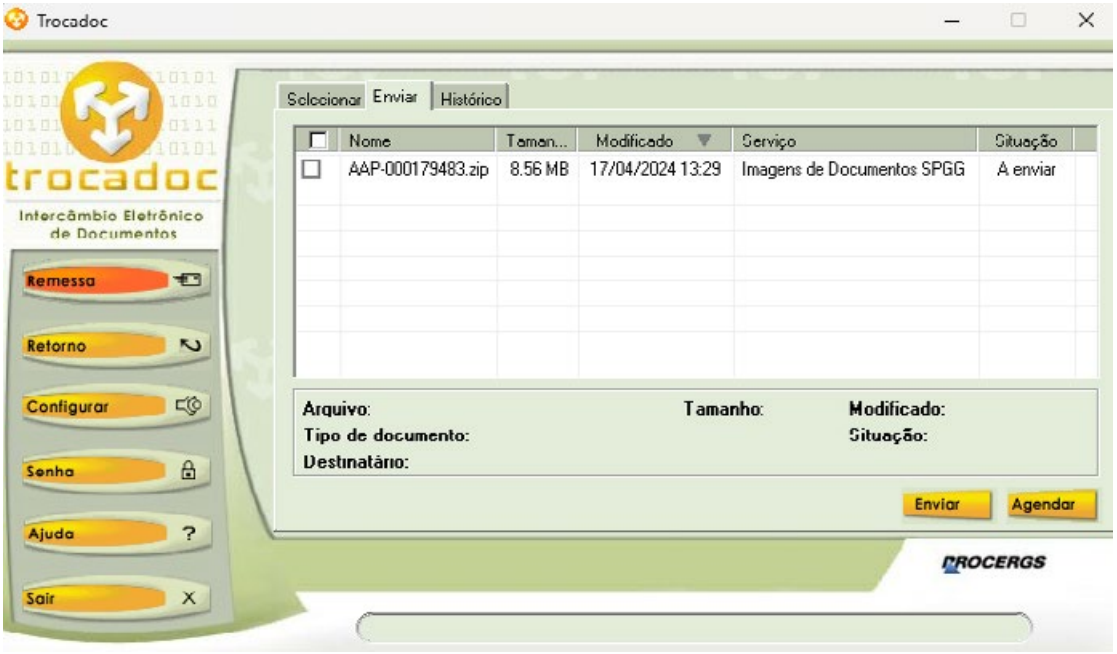
Este acervo do APERS é composto por aproximadamente 135.602 processos de habilitações para casamento, que datam de 1889 a 1985, oriundos de diversos municípios do Estado. A digitalização desse vasto acervo foi iniciada em 2009, em parceria com a Associação Brasileira da Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias que, por meio do site *FamilySearch*, se envolve com o processamento de dados para fins de pesquisa genealógica e histórica.

Durante o processo, todas as imagens dos processos foram digitalizadas e armazenadas em unidades de disco rígido, sendo posteriormente repassadas ao APERS, cabendo ao órgão executar a separação geral das imagens nos discos rígidos, agrupar as imagens de cada processo em pastas de formato padrão contendo: nome do noivo, nome da noiva e código do documento (que eram criadas manualmente uma a uma pela equipe), comparar o processo físico com o digital e disponibilizar essas imagens organizadas ao cidadão por meio do sistema de Administração de Acervos Públicos (AAP), que também era alimentado manualmente em um primeiro momento, demonstrando ser uma tarefa monumental e complexa dada a quantidade de mais de 1.800.000 imagens geradas a partir da digitalização deste acervo.

Com isso concluímos que a lentidão do processo manual resultava em uma significativa falta de eficiência, contrariando o objetivo final de disponibilizar a documentação de maneira ágil e acessível ao cidadão. Para solucionar a situação, a tecnologia Automação Robótica de Processos (RPA), foi empregada. A RPA consiste no uso de software para automatizar tarefas repetitivas, baseada em regras que anteriormente eram executadas manualmente.

Como o objetivo não era automatizar todo o processo, mas sim algumas tarefas que exigiam tempo demasiado de servidores públicos em atividades operacionais, executando-as em desktop, entendeu-se por mais adequado para o caso do APERS o uso de RDA. Neste caso específico, a RDA foi empregada em dois momentos. No primeiro momento, foi utilizado o sistema TROCADOC (figura 1), que executava a indexação automática de imagens no sistema AAP a partir da indexação da pasta zipada no sistema em norma padrão (AAP + código do documento/processo). Veja-se:

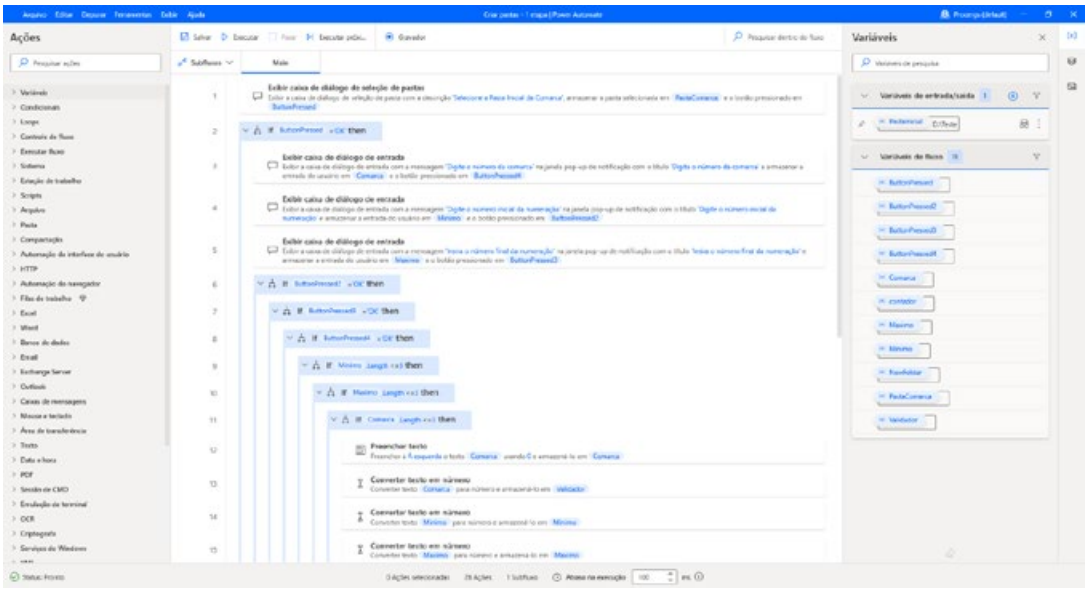
Figura 1 – Captura de Tela do TROCADOC



Fonte: Os autores.

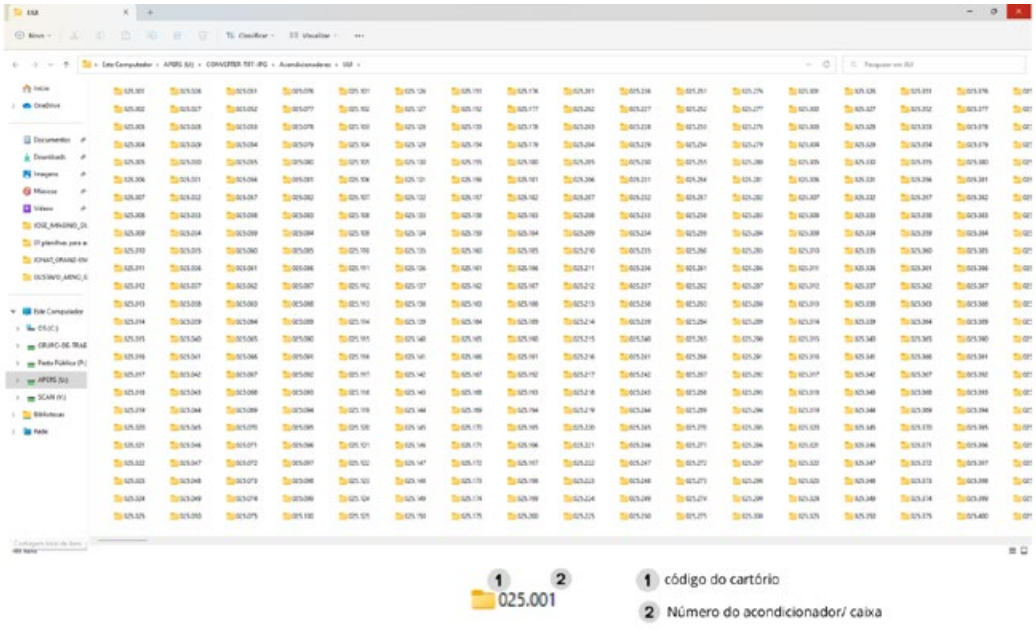
No segundo momento, foram empregados dois robôs, que são o alvo dessa amostragem, na etapa de criação de pastas no servidor: um robô que cria pastas em uma ordem sistemática contendo o número do cartório e a quantidade de condicionadores (figura 2 e 3), conforme se observa:

Figura 2 – Estrutura de Programação da RPA 1



Fonte: Os autores.

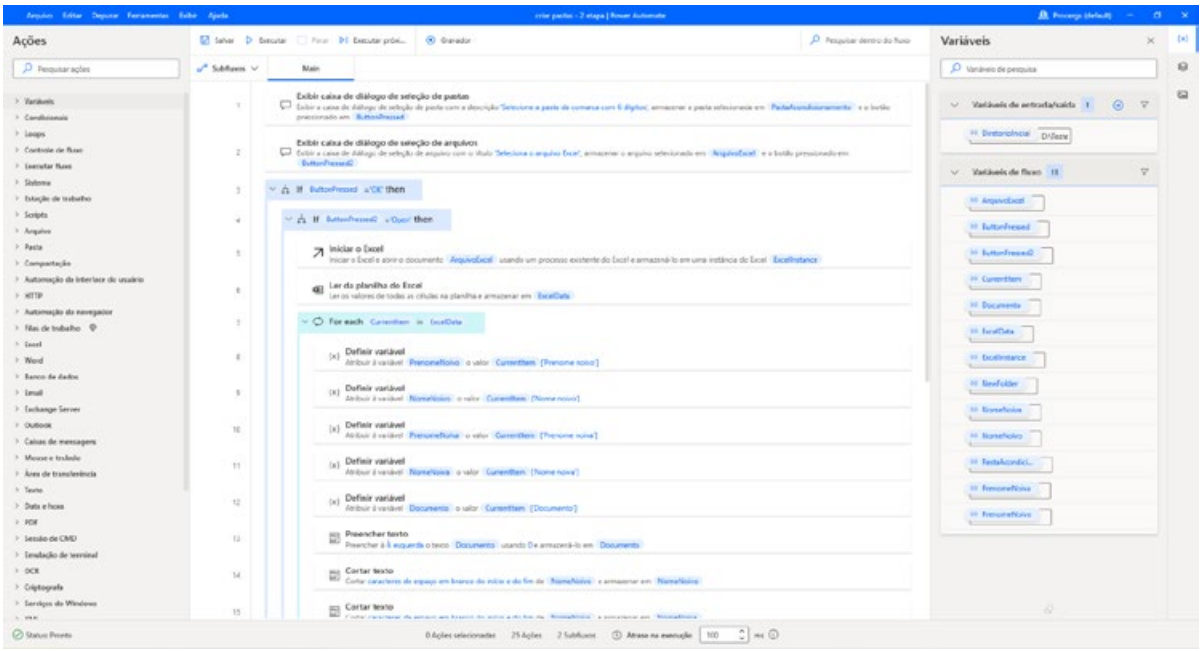
Figura 3 – Resultado da RPA 1



Fonte: Os autores.

Já o outro robô cria pastas com o nome dos noivos e o código do sistema, retirando esses dados pelo relatório disponibilizado pelo sistema AAP (figura 4 e 5):

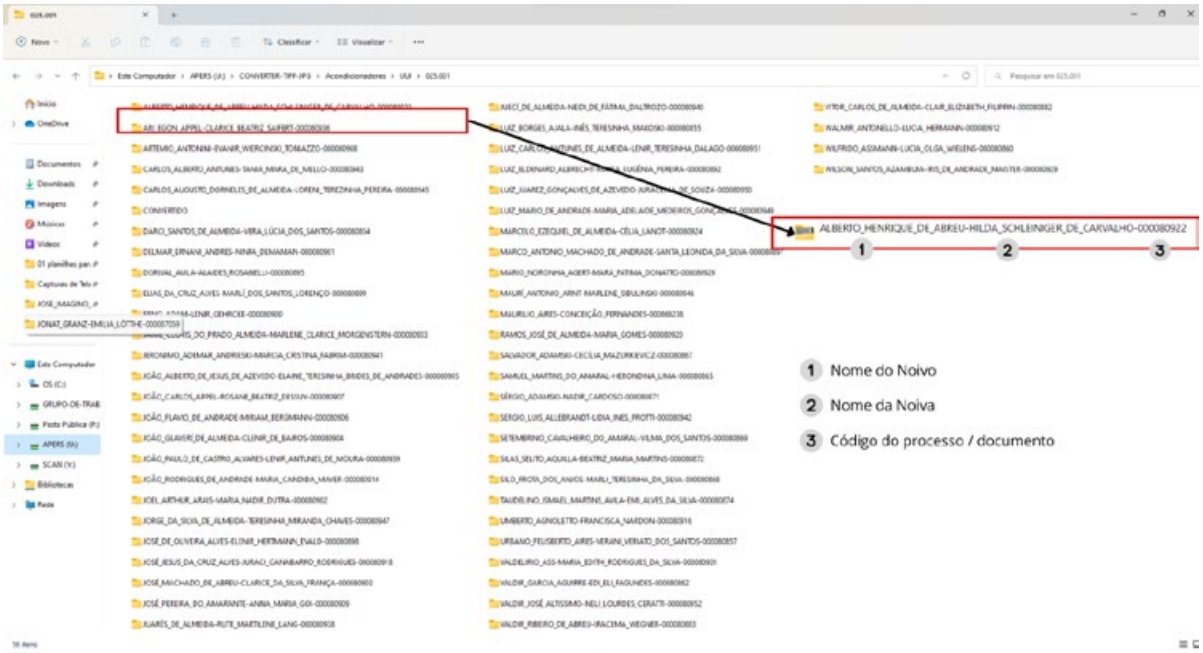
Figura 4 – Captura de tela da estrutura de programação da RPA 2



Fonte: Os autores.

A seguir, o resultado da RPA 2, com as pastas criadas:

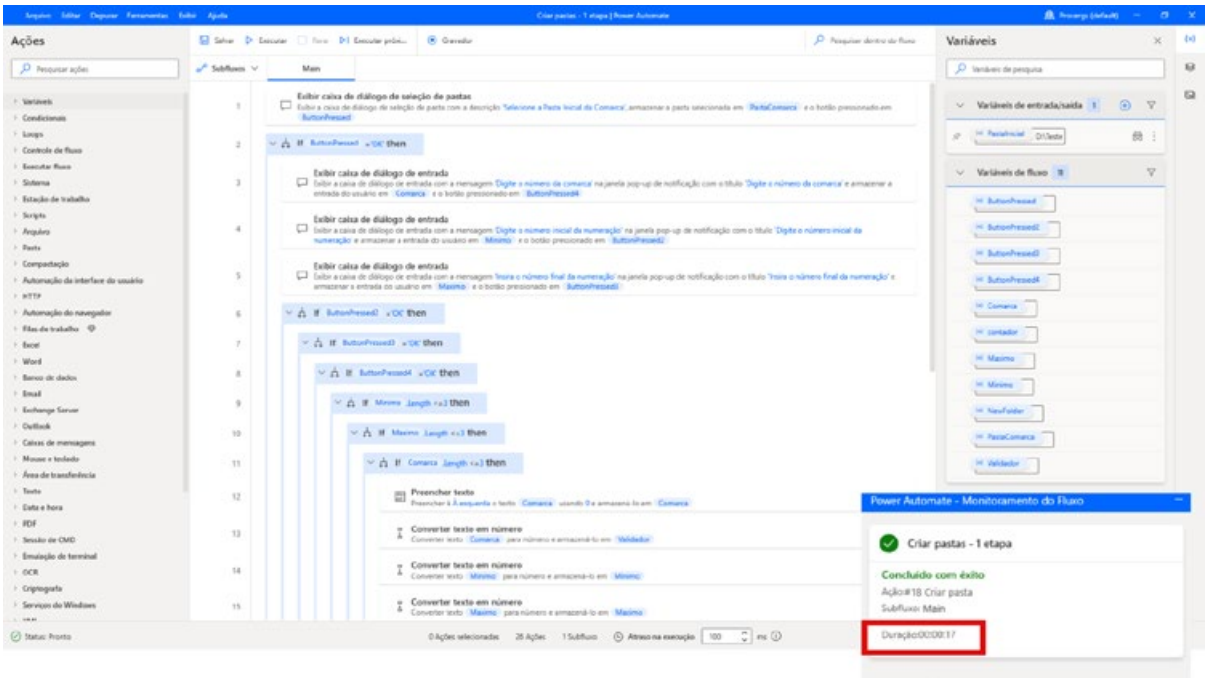
Figura 5 – Resultado da RPA 2



Fonte: Os autores.

Na execução do exemplo utilizado nas figuras 1 e 2, foram criadas 466 pastas já numeradas com o código do cartório e número do acondicionador em 17 segundos, como confirma a captura de tela a seguir:

Figura 6 – Resultado do exemplo das Figuras 1 e 2



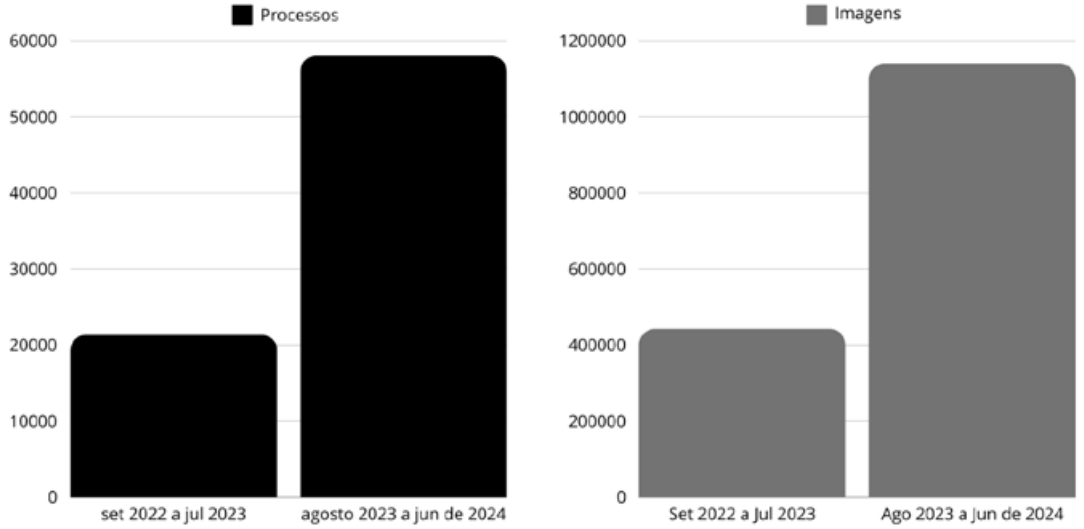
Fonte: Os autores.

Antes da implementação da RPA, a organização manual era extenuante, demandando dois materiais extremamente escassos em nossa sociedade: tempo e mão de obra, além de estar sujeita a erros humanos que poderiam comprometer a precisão dos dados indexados.

O uso de Robôs para Automação de Processos proporcionou a otimização e celeridade no processo de organização e indexação das imagens digitalizadas, dispondo-as de maneira sistemática e consistente. Com efeito, em agosto de 2023, foram indexadas 41.455 imagens, enquanto em setembro do mesmo ano esse número aumentou para 97.169. Comparativamente ao método manual, houve uma redução de 57,34% de tempo dedicado a essas atividades no referido período mensal.

Além disso, os resultados analisados mostram que, durante os 11 meses de uso da RPA, em comparação com os dados obtidos no mesmo período sem o uso desta tecnologia, conforme demonstra o gráfico a seguir, houve um aumento significativo da produtividade. Veja-se:

Gráfico 1 – Relação entre Processos e Imagens



Fonte: Os autores.

Entre setembro de 2022 e julho de 2023, sem o uso da RPA, foram indexados no sistema 21.408 processos e 443.253 imagens.

Já entre agosto de 2023 e junho de 2024, com a implementação da RPA, foram indexados 58.061 processos e 1.141.016 imagens, demonstrando um aumento de 63,5% na produtividade no mesmo período.

Tudo isso possibilitou direcionar os recursos humanos para atividades que requerem julgamento e análise crítica, como a comparação entre dados físicos e digitais, a resolução de inconsistências nos registros indexados anteriormente e a melhoria contínua dos serviços oferecidos ao público. Essa mudança acarretou a eficiência dos processos internos e contribuiu para a documentação estar disponível de maneira mais rápida para consulta pública por meio virtual, atendendo eficazmente às necessidades da população. Isso resultou em um ambiente de trabalho mais produtivo e motivador, no qual os funcionários puderam se concentrar em tarefas que agregam maior valor ao serviço público.

Outro benefício significativo foi a capacidade de atender mais rapidamente às solicitações dos cidadãos. Antes da RPA, o tempo de resposta para uma solicitação de acesso aos documentos de maneira virtual podia ser bastante longo devido à necessidade de localização, digitalização e organização manual em ambiente virtual para disponibilizar o documento. Com a automação, o APERS pôde reduzir drasticamente esse tempo de resposta, proporcionando um serviço mais ágil e eficiente aos cidadãos que necessitam acessar informações para diversos fins, como: pesquisas históricas, genealógicas e comprovações legais.

Da perspectiva econômica, a implementação da RPA também demonstrou ser ótima escolha visto que a redução no tempo de processamento e a menor necessidade de intervenção manual resultaram em economia de recursos financeiros e humanos. Além disso, a precisão garantida pelos robôs reduziu significativamente a necessidade de retrabalho e correção de erros, otimizando ainda mais os custos operacionais.

Além disso, a experiência do APERS com a implementação da RPA também destaca a importância da inovação contínua na administração pública. Sabemos que a tecnologia está em constante evolução e as instituições públicas precisam estar abertas a novas soluções e metodologias para melhoria dos seus serviços. Sendo assim, a RPA utilizada aqui é apenas um exemplo de como a tecnologia e a Automação de Processos pode ser aplicada para resolver problemas antigos e otimizar processos. E a adoção de tecnologias emergentes, como inteligência artificial e aprendizado de máquina, pode continuar a transformar a administração pública, tornando-a mais eficiente e responsiva às necessidades da população.

Com isso, a pesquisa demonstrou que as atividades que eram estritamente repetitivas podem ser otimizadas pela utilização de ferramentas de automação.

Esse tipo de automação traz grande aumento de eficiência, porém sem interferir na discricionariedade do gestor político, pois não automatiza a tomada de decisão. Dessa forma permite mais autonomia para as áreas de negócio implementarem suas automações.

6. CONCLUSÃO

O presente estudo de caso buscou demonstrar o trabalho desenvolvido junto ao Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul (APERS) para a Automação Robótica de Processos (RPA) no âmbito da gestão documental.

Assim, foi empregada a RPA para a criação de pastas no servidor de arquivos, etapa preparatória para a indexação de imagens no sistema Administração de Acervos Públicos (AAP), atividade essa que era morosa e desenvolvida de forma manual.

Foram desenvolvidos, portanto, dois robôs, um visando a criação de pastas dos acondicionadores e outro para criar pastas com nomes e códigos, com base em uma planilha.

Em agosto de 2023 foram indexadas 41.455 imagens, enquanto em setembro do mesmo ano esse número aumentou para 97.169. Comparativamente ao método manual, houve uma redução de 57,34% de tempo dedicado a essas atividades.

Além disso, já entre agosto de 2023 e junho de 2024, com a implementação da RPA, foram indexados 58.061 processos e 1.141.016 imagens, demonstrando um aumento de 63,5% na produtividade no mesmo período.

Essa combinação entre inovação e transformação digital contribui sobremaneira para a eficiência dos processos internos, pois permitiu que a documentação esteja disponível de maneira mais rápida para consulta pública por meio virtual, atendendo de forma mais eficiente as necessidades da população, porquanto foi possível proporcionar um processo mais eficiente aos cidadãos que necessitam acessar essas informações.

Sendo assim, a RPA utilizada mostra-se como exemplo de aplicação da inovação para resolver problemas e otimizar processos, atendendo aos princípios da eficiência e publicidade, cujo sucesso pode contribuir como modelo para outras instituições públicas que buscam melhorar seus serviços e otimizar o uso de seus recursos.

Referências

1. Automation Anywhere. *O que é automação de desktop | RDA |.* Disponível em: https://www.automationanywhere.com/br/rpa/desktop-automation. Acesso em: 11 de jul. de 2024.
2. _____. *O que é RPA de nuvem? RPA de nuvem.* de 2024. Disponível em: https://www.automationanywhere.com/br/rpa/cloud-rpa. Acesso em: 11 de jul.
3. _____. *RPA Assistida versus não assistida. Robô de software*. Disponível em: https://www.automationanywhere.com/br/rpa/attended-vs-unattended-rpa. Acesso em: 11 de jul. de 2024
4. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
5. Cunial, F. A. S., dos Santos, J. R., Amici, T. T., Camusso, D., & Fernandes, C. L. M. *Automação Robótica de Processos: Uma Proposta Aplicável à Área da Saúde.* Revista Brasileira de Mecatrônica, 4(4), 65-81. 2022. Disponível em: https://revistabrmecatronica.sp.senai.br/ojs/index.php/revistabrmecatronica/article/view/169. Acesso em: 12 de jul. de 2024.
6. Data Science Academy. *Principais Ferramentas de Automação Robótica de Processos (RPA) - Data Science Academy.* Disponível em: https://blog.dsacademy.com.br/7-principais-ferramentas-de-automacao-robotica-de-processos_rpa/. Acesso em: 11 de jul. de 2024.
7. Flechsig, C., Anslinger, F., & Lasch, R. (2022). *Robotic Process Automation in purchasing and supply management: A multiple case study on potentials, barriers, and implementation.* Journal of Purchasing and Supply Management, 28(1), 100718. Disponível em: https://doi.org/10.1016/j.pursup.2021.100718. Acesso em: 13 de jul. de 2024.

8. Gartner. *Best Robotic Process Automation Reviews 2024*. Disponível em: https://www.gartner.com/reviews/market/robotic-process-automation. Acesso em: 11 de jul. de 2024.

9. IBM. *O que é automação robótica de processos (RPA)?* Disponível em: https://www.ibm.com/br-pt/topics/rpa. Acesso em: 11 de jul. de 2024.

10. Johansson, J., Thomsen, M., & Åkesson, M. (2022). *Public value creation and robotic process automation: normative, descriptive and prescriptive issues in municipal administration.* Transforming Government: People, Process and Policy, 17(2), 177-191. Disponível em: https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/TG-11-2021-0193/full/html. Acesso em: 21 de jul. de 2024.

11. Komatsu, M., Iwata, K., Tanaka, E., Sato, H., Fujikawa, N., Tanno, C., Kishi, K. (2018). *A Common-Sense Approach to the Future - Study Group for Co-creation of New Municipal Services.* Disponível em: https://www.nec.com/en/global/techrep/journal/g18/n01/180117.html. Acesso em: 13 de jul. de 2024.

12. Kroll, C., Bujak, A., Darius, V., Enders, W., Esser, M. (2016). *Robotic Process Automation: Robots conquer business processes in back offices.* Disponível em: https://www.capgemini.com/consulting-de/wp-content/uploads/sites/32/2017/08/robotic-process-automation-study.pdf. Acesso em: 12 de jul. de 2024.

13. Noppen, P., Beerepoot, I., Van De Weerd, I., Jonker, M., & Reijers, H. A. (2020). *How to keep RPA maintainable?*. In Business Process Management: 18th International Conference, BPM 2020, Seville, Spain, September 13–18, 2020, Proceedings 18 (pp. 453-470). Springer International Publishing. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-030-58666-9_26. Acesso em: 22 de jul. de 2024.

14. Orlandić, M., Đukić, T., & Mladenović, M. (2024). *Upcoming digital transformation and artificial intelligence trends in the public sector.* Administration & Public Management Review, 175(1). Disponível em: https://doi.org/10.24818/amp/2024.42-03. Acesso em: 13 de jul. de 2024.

15. Ranerup, A., & Henriksen, H. Z. (2022). *Digital discretion: Unpacking human and technological agency in automated decision making in Sweden's social services.* Social Science Computer Review, 40(2), 445-461. Disponível em: https://doi.org/10.1177/0894439320980434. Acesso em: 13 de jul. de 2024.

16. Rehr, D., & Munteanu, D. (2021). *The promise of robotic process automation for the public sector.* Center for Business Civic Engagement George Mason University. Disponível em: https://cbce.gmu.edu/wp-content/uploads/2021/06/The-Promise-of-RPA-For-The-Public-Sector.pdf. Acesso em: 13 de jul. de 2024.

17. Santos, D. J. B. *Automatização de Processos através de Robotic Process Automation: Agregador Semiautomático de Currículos.* 2020 Dissertação (Mestrado)- ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Portugal, 2020. Disponível em:http://hdl.handle.net/10071/20974. Acesso em: 11 de jul. de 2024.

18. Scherman, A. D. S. *A influência da implantação de rpa (robotic process automation) nos processos relacionados a emissão de notas em uma empresa do ramo metalúrgico.* 2018. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/204580. Acesso em: 12 de jul. de 2024.

19. Silva, A. M. D., Barion, M. C. *Automação Robótica de Processos (RPA): Estudo de Caso Através da Tarefa Administrativa Contas a Pagar.* Disponível em: https://hto.ifsp.edu.br/portal/images/thumbnails/images/IFSP/Cursos/Coord_ADS/Arquivos/TCCs/2018/TCC_ArthurMarcosdaSilva_HT1620223.pdf. Acesso em: 12 de jul. de 2024.

20. Silva, J. A. D. F. *Automação robótica de processos em uma Instituição Federal de Ensino: um estudo de caso.* 2024. Disponível em: http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/47832. Acesso em: 11 de jul. de 2024.

21. Silva, M. S. G. D. *Automação robótica de processos aplicada à governança tributária de uma empresa do segmento de varejo farmacêutico.* 2023. Disponível em: https://dspace.mackenzie.br/handle/10899/31894. Acesso em: 12 de jul. de 2024.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Automatização de tarefas operacionais na gestão orçamentária central no governo de Minas Gerais: um estudo de caso na Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física Orçamentária (DCMEFO/SPLOR)

- **Bruno de Oliveira Rosa**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Brasil
  E-mail: bruno.rosa@planejamento.mg.gov.br
- **Felipe Magno Parreiras de Souza**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Brasil
  E-mail: felipe.sousa@planejamento.mg.gov.br
- **Guilherme de Melo Ferreira**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Brasil
  E-mail: guilherme.melo@planejamento.mg.gov.br
- **Lucas José Oliveira**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, Brasil
  E-mail: lucas.jose@planejamento.mg.gov.br

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar a implementação da automatização de processos operacionais na Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária (DCMEFO), vinculada à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPLOR) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. A metodologia utilizada baseia-se em um estudo de caso descritivo e qualitativo, que detalha a adoção da ferramenta Power Automate no contexto da gestão orçamentária estadual. A automatização concentrou-se em três rotinas principais: remanejamento e aprovação de cotas orçamentárias, realocação de créditos e elaboração de minutas de decretos orçamentários. Os resultados demonstram significativa redução no tempo de execução das atividades, diminuição de erros operacionais e redirecionamento da força de trabalho para funções analíticas. Além disso, a experiência enfrentou desafios como a limitação do sistema SIAFI, necessidade de manutenção contínua dos fluxos e capacitação da equipe. Conclui-se que a iniciativa contribuiu para o fortalecimento da eficiência administrativa e da

cultura de inovação na gestão pública estadual, representando um modelo promissor de modernização no setor público.

Palavras-chave: Planejamento Governamental; Automatização; Lei Orçamentária Anual; Monitoramento da Execução Física Orçamentária

1. INTRODUÇÃO

A incorporação da Tecnologia da Informação (TI) nos processos organizacionais configura-se como um elemento fundamental na era contemporânea dos negócios. De acordo com Silva e Dornelas (2011), citados por Martinez, Souza e Stoppa (2013), as organizações dependem cada vez mais dos recursos de TI, uma vez que esta sustenta as bases da comunicação corporativa.

A utilização da TI não apenas otimiza a eficiência operacional, mas também impulsiona a inovação, aprimorando a produtividade e criando oportunidades de crescimento para as organizações, tanto privadas quanto públicas. A automação de processos assume um papel central ao eliminar tarefas repetitivas e padronizadas, reduzindo a ocorrência de erros, aumentando a celeridade na execução das atividades e permitindo a realocação de recursos humanos para funções de maior valor estratégico e criativo.

Nesse contexto, a automação de processos no setor público desempenha um papel crucial na modernização da gestão orçamentária e na eficiência da administração financeira do Estado. À medida que o orçamento público evoluiu ao longo dos séculos para atender às necessidades da sociedade e viabilizar a alocação de recursos de forma mais eficaz, a incorporação de tecnologias automatizadas tem permitido maior transparência, agilidade e precisão na execução orçamentária.

O Estado tem a responsabilidade de planejar e executar políticas públicas que atendam às demandas da sociedade, o que exige um orçamento bem estruturado para viabilizar suas ações. A burocracia, nesse contexto, desempenha um papel essencial ao organizar processos e assegurar a legalidade e a transparência na aplicação dos recursos. No entanto, quando excessiva, pode dificultar a execução das políticas públicas e comprometer a eficiência dos serviços prestados. Para enfrentar esse desafio, a modernização da administração pública torna-se indispensável, exigindo soluções que agilizem processos e aprimorem a gestão dos recursos disponíveis.

A automação surge como uma ferramenta estratégica para otimizar o serviço público, reduzindo erros operacionais e garantindo maior eficiência na alocação orçamentária. A substituição de processos manuais por fluxos automatizados permite um controle mais técnico e rigoroso dos gastos públicos, assegurando conformidade com a legislação fiscal e minimizando desperdícios. Além disso, a tecnologia fortalece a governança pública ao fornecer dados precisos e atualizados para a tomada de decisões, promovendo uma gestão mais eficaz, transparente e alinhada aos princípios da administração pública contemporânea.

A partir disso, este artigo tem como objetivo geral analisar o processo de automatização na Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária (DCMEFO/SPLOR) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Por meio de plataformas de automação e linguagens de programação, buscou-se otimizar processos, reduzir a incidência de erros e aprimorar a alocação do tempo de trabalho, permitindo que os profissionais se dediquem a análises mais técnicas e estratégicas relacionadas à execução orçamentária e ao papel da diretoria na gestão dos recursos do Estado.

2. OBJETIVOS

Este artigo tem como objetivo demonstrar como a adoção de tecnologias de automatização na gestão orçamentária pública — com foco na atuação da DCMEFO/SPLOR, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG-MG) — pode contribuir para a modernização dos processos administrativos. Busca-se evidenciar de que forma a automatização pode otimizar procedimentos, reduzir erros operacionais, aprimorar a tomada de decisões e fortalecer a eficiência e a transparência na administração pública.

O estudo destaca, ainda, os impactos práticos dessa transformação tecnológica no contexto da gestão orçamentária governamental, ressaltando seu papel estratégico na evolução da gestão pública.

3. METODOLOGIA

Cabe aqui algumas considerações acerca do percurso metodológico. A pesquisa bibliográfica valeu-se de obras referenciais sobre o tema do estudo em questão que informam a experiência relatada na pesquisa. E este trabalho é apresentado com base na observação direta dos próprios autores, que são os responsáveis setoriais na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG-MG) pelo monitoramento da execução física e orçamentária dos órgãos. Treinamentos institucionais e a legislação pertinente ao caso fundamentam essa base documental.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo visa trabalhar a discussão bibliográfica sobre o orçamento público, com detalhamento sobre conceitos básicos, seus instrumentos, além de abordar sobre a inserção da aplicação das novas tecnologias e automações nos processos de trabalhos, a fim de dar a base conceitual e analítica para o desenvolvimento deste trabalho. Ele se divide em cinco subseções, sendo que a visa-se abordar sobre o papel do Estado e a evolução do orçamento público, ciclo orçamentário e seus instrumentos, a aplicação de ferramentas de tecnologia da informação, o estudo de caso da automação na Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física Orçamentária (DCMEFO/SPLOR) e, por fim, os desafios enfrentados, ganhos obtidos e possíveis ações de melhorias, respectivamente.

4.1. O PAPEL DO ESTADO E A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Com remota referência à Inglaterra do século XIII, o orçamento como peça de controle das receitas e despesas públicas evoluiu substancialmente, e às vezes dramaticamente, conforme as necessidades da sociedade e suas possibilidades. O processo do seu desenvolvimento sedimentou práticas e doutrinas que até hoje permeiam o orçamento moderno. Essa instituição orçamentária legada consolidou-se no Brasil no início do século XIX garantindo a existência de formas mais efetivas de controle das finanças do governo como a participação dos representantes da sociedade no parlamento permitindo a previsão das receitas do Estado e da execução das despesas da administração. (GIACOMONI, 1998; OLIVEIRA, 2018)

De fato, a discussão sobre o orçamento público e a sua relação com as políticas públicas no Brasil perpassa por elementos históricos, normativos e políticos. A especialização e diferenciação funcional, que são refletidas na ação estatal e verificadas no contexto constitucional brasileiro, são frutos de escolhas que moldam tanto a dinâmica social quanto as organizações. E essas escolhas são fortemente calcadas na ampliação das funções do Estado, notadamente de alocação através do fornecimento de bens e compras públicas, em um ambiente democrático de busca pela plena cidadania, especialmente na dimensão social. (DIAS, 2019; DUTRA, 2016)

Esse papel do Estado extrapola o de mero registrador e controlador das finanças por meio de uma ferramenta contábil alheia às especificidades da sociedade. O exercício da função alocadora exige a imperativa e necessária prestação das informações relativas aos recursos que são tomados de maneira consensual dos cidadãos e ao destino dos gastos públicos. E tudo isso ocorre em um contexto de classes que, de um lado, figuram aqueles que sustentarão os custos dessas escolhas e, de outro, os que serão beneficiados por elas. (OLIVEIRA, 2018)

Embora se verifique atualmente uma significativa parcela das despesas com as políticas públicas de função social nos países desenvolvidos, cujos exemplos fundamentais são as despesas com saúde e educação, o Brasil apresenta diferentemente um crescente aumento nas despesas relacionadas à justiça e à segurança pública. Essa direção está em linha com uma concepção mais liberal de Estado que destoa da tendência inicialmente observada logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que promoveu um significativo aumento nas despesas de seguridade e assistência social. (DIAS, 2019)

Sobressaem daí elementos da tensa disputa no processo de decisão política entre essas duas concepções de ação estatal e seus respectivos impactos nas despesas públicas inseridas na realidade orçamentária brasileira. Notadamente se verifica a concorrência entre as ações do Estado no sentido da expansão de direitos sociais e universalização de políticas públicas frente aquelas ações que ignoram essas desigualdades ao implementar benefícios para as elites historicamente privilegiadas. (DIAS, 2019)

Esses movimentos buscam lidar com uma sociedade mais complexa e superar o pensamento liberal tradicional, cujo objetivo principal é a proteção da propriedade privada e dos contratos, por

meio da promoção de políticas de intervenção na realidade social focadas no bem comum. E para além da busca pelo equilíbrio fiscal, o enfrentamento das desigualdades sociais toma lugar de destaque no esforço estatal com as políticas públicas desenhadas nos padrões, procedimentos e operações de elaboração, execução e monitoramento do orçamento público estruturados em conformidade com uma racionalidade burocrática. (DIAS, 2019)

Os aspectos gerenciais de uma política pública ficavam em segundo plano na lógica do orçamento tradicional, cuja preocupação estava orientada precipuamente para o controle do gasto com excessivo detalhamento da despesa perante as possibilidades de receitas. Na esteira daquela racionalidade, o orçamento moderno surgiu com o denominado Orçamento-programa. Considerando fundamental o planejamento governamental, essa nova abordagem foi formalizada no Brasil através da Lei nº 4.320/64 que, em seu artigo 2º, prevê que a Lei do Orçamento deverá conter a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo. (GIACOMONI, 1998; BRASIL, 1964)

Com esse arcabouço normativo, as questões sociais como exclusão e pobreza ganham com o Orçamento-programa um espaço de disputa por políticas e direitos que serão sustentadas por alguma ação governamental. E essa inclusão de políticas no orçamento público é baseada tanto na função redistributiva do Estado pela distribuição de renda quanto na provisão de bens considerados fundamentais cuja coordenação orçamentária pode gerar eficiência social e econômica. (DIAS, 2019)

Por isso, a intervenção estatal e a sua organização por meio de instrumentos de planejamento que buscam equilibrar uma determinada situação social ou econômica passam pela elaboração de um orçamento, peça fundamental no ordenamento jurídico que consolida decisões políticas e administrativas em políticas públicas. Isso é consequência do aperfeiçoamento da técnica orçamental que em boa medida reflete o desenvolvimento de respostas administrativas. (DIAS, 2019)

Sendo assim, o planejamento governamental, concebido como um instrumento administrativo para as organizações públicas, compõe um processo que permite disciplinar as finanças públicas e promover programas e ações governamentais. E a sua evolução está intimamente relacionada com a ênfase dada ao planejamento na elaboração das propostas orçamentárias. Isso passou a exigir novas práticas para fazer frente ao desafio de ser um instrumento de operacionalização das ações de governo em um contexto social complexo de tomada de decisão acerca do destino e do valor dos recursos públicos alocados em programas de governo. (GIACOMONI, 1998)

No bojo dessas discussões sobre a natureza e os papéis do Estado e os seus significados no orçamento enquanto instrumento basilar de suas ações, a técnica orçamental é a responsável por consubstanciar as decisões governamentais na Lei do Orçamento. Desse modo e dada a complexidade das decisões sobre políticas públicas em que os gestores e governantes devem considerar inúmeras variáveis, a realização de variações apenas marginais nas despesas das atividades e de pequenas alterações nas políticas está alinhada ao conceito incremental de orçamento. (BARCELOS, 2012)

Nessa ideia há poucas mudanças na estrutura do orçamento com relação às realidades historicamente verificadas nos exercícios financeiros anteriores e as prioridades são redesenhadas mediante aproximações sucessivas dos objetivos. Isto é, as escolhas políticas diante de novas considerações e as suas comparações com as políticas já existentes ocorreriam de maneira sequencial ao longo do tempo e seriam apenas marginalmente diferentes da trajetória corrente. (BARCELOS, 2012)

Contudo, com origens nos EUA dos anos 60 e pensado no contexto da Nova Gestão Pública durante a década de 90 em meio ao desenvolvimento de abordagens para tornar o serviço público mais eficiente usando modelos de gestão do setor privado, o Performance-Based Budgeting, ou orçamento por desempenho, despontou como uma ferramenta que os administradores dos programas governamentais poderiam usar para desenvolver orçamentos com base na relação entre os níveis de financiamento do programa e os seus resultados esperados. (CAVALCANTE, 2010)

O orçamento por desempenho destacaria os resultados da atividade em vez de considerar somente aspectos de controle do gasto no processo de orçamentação. Os gestores poderiam basear suas decisões em uma metodologia que avalia os recursos alocados no orçamento perante os resultados efetivamente

obtidos nas políticas públicas. Com isso, seria possível mensurar a eficiência e permitir avaliar a adequação de uma política pública sob esse aspecto. (CAVALCANTE, 2010)

4.2. CICLO ORÇAMENTÁRIO E SEUS INSTRUMENTOS

O ciclo orçamentário constitui o eixo central do processo de planejamento governamental, estruturando-se em etapas sequenciais que compreendem a elaboração, a discussão e aprovação legislativa, a execução e o controle do orçamento público (GIACOMONI, 2017). A Constituição Federal de 1988 conferiu relevância normativa aos três principais instrumentos de planejamento orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), consolidando um modelo de integração entre planejamento e orçamento (BRASIL, 1988).

No âmbito da administração pública estadual, a Constituição do Estado de Minas Gerais (1989) instituiu o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) como instrumento fundamental de planejamento de médio prazo, cuja função é orientar a formulação dos programas governamentais, bem como servir de referência para a elaboração da LDO e da LOA. O PPAG, ao organizar as ações governamentais em programas estruturados, propicia a vinculação entre objetivos estratégicos, metas físicas e alocação de recursos (MINAS GERAIS, 1989).

A unidade fundamental do PPAG é o programa, concebido como instrumento de organização da ação governamental voltado à superação de problemas públicos previamente identificados. Os programas são operacionalizados por meio de ações — projetos ou atividades — que representam a menor unidade de planejamento e execução do orçamento, consistindo na entrega de bens ou serviços à sociedade (BRASIL, 1999). Cada ação, por sua vez, está vinculada a metas e indicadores que permitem o monitoramento de seu desempenho físico e orçamentário.

A Lei nº 4.320/1964, ao estabelecer normas gerais de direito financeiro, introduz importantes classificações orçamentárias. Entre elas, destaca-se a classificação da despesa pública segundo a sua natureza, dividida em grupos de despesa e elementos. Os grupos de despesa agrupam itens com características semelhantes — como pessoal e encargos sociais, investimentos ou outras despesas correntes — enquanto os elementos de despesa indicam diretamente o objeto do gasto, como materiais de consumo, passagens ou diárias (BRASIL, 1964).

Dentre os conceitos fundamentais para a compreensão da dinâmica orçamentária estão o crédito orçamentário e a cota orçamentária. O crédito orçamentário corresponde à autorização legislativa para que o poder público realize determinado gasto, estando inserido na LOA ou em créditos adicionais, conforme previsto no art. 42 da Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964). Já a cota orçamentária consiste no desdobramento do crédito autorizado em limites financeiros e temporais, que regulam o ritmo de execução da despesa ao longo do exercício, sendo fundamental para o controle da execução orçamentária e financeira (SOUZA, 2020).

A articulação entre PPA, LDO e LOA deve refletir coerência programática e consistência técnica. Como destaca Dias (2019), todo o processo de elaboração e revisão do PPAG exige o alinhamento das programações físicas e orçamentárias com a estratégia governamental. Os órgãos e entidades da administração devem, portanto, formular e revisar seus programas, ações e indicadores, assegurando a compatibilidade entre a alocação de recursos e os objetivos de médio e longo prazo do Estado.

Essa estrutura orçamentária, inserida no campo das finanças públicas, impõe à gestão pública o desafio de constantemente aprimorar suas técnicas de planejamento, execução e avaliação. Trata-se, portanto, de um processo que ultrapassa a dimensão meramente contábil para alcançar a esfera da efetividade e do controle social sobre os gastos públicos (OLIVEIRA; BEZERRA, 2021).

4.3. TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

A crescente complexidade das demandas sociais, aliada à limitação de recursos públicos, tem impulsionado a necessidade de modernização da administração pública por meio da adoção de tecnologias voltadas à automação de processos. Nesse contexto, a utilização de sistemas automatizados tem se mostrado essencial para otimizar a execução orçamentária, promover a eficiência administrativa e ampliar a transparência na gestão pública (REZENDE, 2011).

A automação de tarefas operacionais constitui um dos pilares da transformação digital no setor público. Segundo Davenport e Ronanki (2018), a automação

de processos robóticos (RPA) e a inteligência artificial vêm sendo empregadas com o objetivo de eliminar tarefas repetitivas, reduzir erros e liberar os servidores para atividades de maior valor agregado. Para Meirelles (2018), essa transição tecnológica exige um redesenho dos processos internos e um esforço de capacitação dos agentes públicos, além de mudanças na cultura organizacional.

A aplicação de tecnologia da informação (TI) no setor público é amplamente discutida na literatura como uma estratégia de modernização da gestão governamental. De acordo com Castells (2000), a sociedade em rede exige que os governos se adaptem à lógica informacional, criando estruturas organizacionais flexíveis e baseadas em fluxos contínuos de dados. A informatização da administração pública, nesse sentido, deixa de ser uma escolha e passa a ser uma necessidade diante da crescente demanda por eficiência, accountability e transparência (PIMENTEL; CUNHA, 2012).

No campo da gestão orçamentária, a automação possibilita avanços significativos no monitoramento e na execução dos recursos públicos. De acordo com Giacomoni (2020), o orçamento público contemporâneo deve ser compreendido não apenas como instrumento de alocação de recursos, mas também como ferramenta de gestão e controle. A integração de sistemas de informação orçamentária favorece a análise em tempo real da execução financeira, contribuindo para decisões mais estratégicas e fundamentadas (BEZERRA; OLIVEIRA, 2014).

Além disso, a automatização de rotinas orçamentárias está alinhada com os princípios da governança pública, ao permitir maior previsibilidade, integridade e eficiência nos processos decisórios. Segundo a OCDE (2019), governos que investem em tecnologias de gestão são mais capazes de implementar políticas públicas eficazes e responsivas. No caso brasileiro, iniciativas como o uso do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e o fortalecimento dos sistemas estaduais e municipais de informação têm proporcionado avanços no controle e na transparência fiscal (BRASIL, 2020).

Importante destacar que a adoção da automação no setor público enfrenta desafios técnicos, institucionais e culturais. Para Silva e Slomski (2013), a resistência à mudança, a fragmentação dos sistemas e a carência de profissionais qualificados são entraves recorrentes à plena implementação das soluções automatizadas. Ainda assim, o potencial transformador da automação é inegável, especialmente quando aliada a uma estratégia de modernização administrativa pautada em planejamento, capacitação e avaliação de resultados.

Desse modo, observa-se que a automação de tarefas operacionais na gestão orçamentária não é apenas uma inovação tecnológica, mas também uma reconfiguração das práticas administrativas do Estado, voltadas para a construção de uma administração pública mais eficiente, transparente e orientada por resultados.

4.4. ESTUDO DE CASO

A crescente demanda por eficiência, economicidade e transparência na gestão pública impõe às administrações governamentais a necessidade de modernizar seus processos, especialmente no que tange à gestão orçamentária. A transformação digital tem se revelado uma estratégia indispensável para o aprimoramento da gestão pública. Segundo Estevez e Janowski (2013), a digitalização dos processos administrativos no setor público visa não apenas melhorar a eficiência operacional, mas também fortalecer a governança e o engajamento dos cidadãos.

No âmbito do Governo de Minas Gerais, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPLOR), conforme disposto no Art. 35 de seu regimento interno, é a unidade responsável por coordenar, em nível central, a formulação, o monitoramento e a avaliação de projetos e ações voltadas para o desenvolvimento econômico e social do Estado, prezando pela sustentabilidade fiscal e pela racionalização do gasto público. Sua atuação é pautada pela sustentabilidade fiscal e pela racionalização do gasto público (MINAS GERAIS, 2023). Inserida nesse contexto institucional, a Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária (DCMEFO) exerce papel estratégico na coordenação e no acompanhamento da execução do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Suas atribuições abrangem desde a orientação técnica aos órgãos setoriais até a produção de análises e pareceres que subsidiam decisões de alocação de recursos, sendo, portanto, uma instância fundamental para o alcance dos objetivos governamentais e para a qualificação do gasto público.

Nesse cenário, o presente estudo de caso tem como foco a implementação da automatização de tarefas operacionais no âmbito da DCMEFO/SPLOR, compreendida como uma estratégia institucional para enfrentar os desafios inerentes ao acompanhamento da execução orçamentária em um ambiente caracterizado por alta complexidade normativa, multiplicidade de sistemas e volume expressivo de dados. A iniciativa de automatizar rotinas e procedimentos tradicionalmente manuais insere-se em um movimento mais amplo de transformação digital do setor público, buscando não apenas a melhoria da produtividade interna, mas também o fortalecimento da capacidade analítica e da atuação estratégica da Diretoria. Tal iniciativa reflete os princípios da transformação digital no setor público, conforme destacado por Janssen et al. (2012), ao proporcionar agilidade, confiabilidade e rastreabilidade aos processos internos.

A rotina operacional da DCMEFO demandava, até então, um extenso volume de tarefas manuais, especialmente nos processos de aprovação e remanejamento de cotas orçamentárias, realocação de créditos e elaboração de minutas de decretos de abertura de crédito suplementar. Tais atividades, de natureza repetitiva e altamente suscetíveis a erros operacionais, exigiam a constante extração de dados de planilhas e posterior inserção no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), ferramenta central na execução orçamentária do Estado. O elevado tempo despendido pelos servidores — particularmente os setorialistas responsáveis por atender múltiplos órgãos da administração estadual — comprometia significativamente a capacidade de resposta da equipe às crescentes demandas analíticas e estratégicas.

O conflito entre o volume expressivo de tarefas operacionais e a necessidade de uma atuação mais propositiva e racional na gestão orçamentária, envolvendo todas as suas etapas — desde o monitoramento da execução física no PPAG até a formulação da LOA e análise técnica baseada nos princípios do Orçamento Base Zero (OBZ) — foi o fator propulsor da transformação. Esse cenário impulsionou a Diretoria a iniciar o processo de automação como forma de otimizar tempo, mitigar falhas humanas e aprimorar a qualidade do processo decisório no âmbito orçamentário.

A primeira etapa consistiu na capacitação dos servidores da DCMEFO no uso da plataforma Power Automate, da Microsoft, ferramenta escolhida em função da sua disponibilidade institucional — dado que a Seplag já detinha suas licenças —, além de sua interface amigável e intuitiva, que permite a construção de fluxos de trabalho mesmo por usuários com pouca familiaridade com programação. Uma vez capacitada, a equipe iniciou a construção de robôs com foco nos principais gargalos identificados: o remanejamento e aprovação de cotas, a realocação de créditos e, por fim, a elaboração da minuta de decreto orçamentário, que serão abordados de forma bem breve a seguir, com as principais características de cada processo:

- **Remanejamento e Aprovação de Cotas Orçamentárias**

Este foi o processo selecionado como ponto de partida para a automação por ser, apesar de tecnicamente simples, o mais recorrente em termos de demanda diária e carga de trabalho. A atividade consistia em transpor, manualmente, informações encaminhadas pelos órgãos (geralmente por meio de planilhas Excel) para o sistema SIAFI.

A solução envolveu a padronização do modelo de planilha enviado pelos órgãos, contendo campos essenciais como: Unidade Orçamentária, Grupo, IAG, Fonte, IPU, Projeto/Atividade, tipo de movimentação (global ou amarrada), valor e, se aplicável, a Unidade Financiadora. As planilhas passaram a ser centralizadas em diretórios organizados por setorialistas.

O fluxo automatizado, então, consolidava as planilhas em um único arquivo, iniciava o SIAFI, realizava os lançamentos de aprovação ou anulação, registrava o sucesso ou falha de cada operação diretamente na planilha — com mensagens de erro extraídas do próprio sistema — e notificava os setorialistas sobre a conclusão do processo, orientando-os a responder aos órgãos demandantes com os devidos resultados.

A automação abrangeu os pedidos de remanejamento e aprovação de cota orçamentária de 97 unidades orçamentárias do poder executivo, legislativo e judiciário do Estado de Minas Gerais.

- **Remanejamento de crédito orçamentário**

De maior complexidade, esse processo demandou o desenvolvimento de uma planilha robusta com fórmulas e vínculos internos capazes de transformar

dados básicos fornecidos pelos órgãos em informações completas para registro no sistema, inclusive com a formatação dos incisos necessários à elaboração da minuta de decreto.

Esse modelo minimizou erros, anteriormente frequentes, e reduziu o grau de intervenção manual no preenchimento das informações. O robô, nesse caso, consolida os arquivos recebidos, registra as solicitações no sistema, coleta automaticamente os dados relevantes (como código do órgão e número da solicitação gerado), realiza a análise preliminar e emite parecer favorável.

O fluxo também contempla a geração automatizada de um documento Word contendo capturas de tela das solicitações, origens dos créditos, justificativas e demais dados relevantes. Esse documento é salvo com nomenclatura padronizada e armazenado em um repositório específico para solicitações autorizadas a compor o decreto.

Diferentemente do processo de automação de cota orçamentária, o fluxo de crédito orçamentário, neste primeiro momento, abrangeu as alterações orçamentárias referente as emendas parlamentares, despesas referentes ao grupo de pessoal e auxílio e despesas de custeio e investimento da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, Secretaria de Estado de Saúde de Mias Gerais e Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais.

- **Elaboração da minuta de decreto:**

Na etapa final do processo, o foco da automação está tanto na redução da carga de trabalho quanto na mitigação de erros na construção do texto normativo. O robô realiza a leitura dos documentos Word que contêm as solicitações aprovadas, extrai as dotações orçamentárias a serem suplementadas, associa cada linha à respectiva origem de crédito e executa um script em linguagem R que verifica a consistência entre os valores de anulação e suplementação.

Caso haja divergência, o fluxo é interrompido automaticamente, permitindo a correção antes da finalização da minuta. Quando validada, o robô executa um segundo script, desta vez em Python, que transcreve os dados consolidados para um modelo Word da minuta, preenchendo automaticamente os campos de valores, dotações e incisos.

O documento final, após validação manual, é encaminhado para publicação no Diário Oficial, encerrando um ciclo completo de automação que representa uma mudança substancial na forma como a DCMEFO opera e se posiciona dentro da estrutura orçamentária do Estado.

A adoção da automação de processos operacionais no âmbito da DCMEFO/SPLOR representa não apenas uma solução técnica para gargalos cotidianos, mas também uma mudança de paradigma na forma de atuação da área orçamentária. Ao liberar os servidores de tarefas repetitivas e suscetíveis a erro, a iniciativa permitiu o redirecionamento de esforços para atividades analíticas e estratégicas, alinhadas ao propósito maior de uma gestão pública eficiente, transparente e orientada por resultados. Ainda que desafios permaneçam, os ganhos obtidos já sinalizam um caminho promissor para a consolidação de uma cultura de inovação no setor público. A tabela abaixo reflete o resultado da execução da automação desde o seu início em maio de 2024:

Tabela 1 – Execução dos robôs

Robô	Execução do Robô	Quantidde
Remanejamento de Cota Orçamentária e Aprovação	367	7.945
Alterações Orçamentárias	139	2.788
TOTAL	**506**	**10.733**

Fonte: Elaboração própria

O resultado prático da utilização do processo da automação consistiu em 367 execuções do robô de remanejamento e aprovação de cota orçamentária, atividade essa que consiste na maior demanda de tempo de trabalhado dos servidores, na qual, foram executadas 7.945 linhas de dotações de cota orçamentária anuladas ou suplementadas. Além disso, foram realizadas 139 execuções do fluxo de alterações

orçamentárias, referente ao robô de remanejamento de crédito orçamentário, com a execução de 2.788 dotações anuladas e suplementadas posteriormente via decreto.

A iniciativa da DCMEFO/SPLOR ilustra como a transformação digital pode ser aplicada de forma concreta na administração pública, contribuindo para uma gestão orçamentária mais eficiente, responsiva e estratégica. Conforme argumentam Cordella e Tempini (2015), tecnologias digitais devem ser vistas como catalisadoras de inovação organizacional e não apenas como ferramentas operacionais. A automação permitiu a conversão do tempo de trabalho manual para uma análise mais analítica e técnica de todas as etapas da diretoria, melhorando a qualidade e eficiência das tomadas de decisão.

4.5. DESAFIOS ENFRENTADOS, GANHOS OBTIDOS E POSSÍVEIS AÇÕES DE MELHORIAS

A necessidade de automação das rotinas operacionais da DCMEFO/SPLOR emergiu, sobretudo, das limitações impostas pelo Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), ferramenta central na execução orçamentária do Estado. Trata-se de um sistema robusto, porém, desenvolvido em uma arquitetura tecnológica defasada, que carece de funcionalidades modernas de integração e automação. Por esse motivo, uma série de atividades — como lançamentos de cotas, realocações de crédito e elaboração de minutas de decreto — era realizada manualmente, consumindo tempo excessivo dos servidores e elevando o risco de erros operacionais.

Com o avanço da transformação digital e a crescente demanda por eficiência na gestão pública, tornou-se imperativo buscar soluções que não apenas otimizassem o tempo, mas que também melhorassem a qualidade das entregas. Nesse contexto, a adoção de ferramentas como o Power Automate representou um passo estratégico. No entanto, a automação não se limita à criação inicial dos fluxos. A sustentabilidade dos ganhos obtidos depende de uma estrutura permanente de manutenção, capaz de corrigir falhas, adaptar os fluxos às atualizações constantes dos sistemas envolvidos e incorporar melhorias contínuas conforme novas demandas e contextos operacionais surgem.

Além da manutenção, outro desafio enfrentado refere-se à integração entre sistemas. A execução orçamentária envolve múltiplas plataformas — desde planilhas Excel padronizadas até scripts em linguagens como R e Python, passando por sistemas corporativos como o SIAFI. Essa diversidade exige uma engenharia de integração que seja não apenas tecnicamente funcional, mas também segura e auditável. A superação dessas barreiras técnicas depende diretamente do investimento em capacitação contínua da equipe, de modo que os servidores tenham autonomia para compreender, construir e manter os fluxos automatizados com qualidade e responsabilidade.

Outro ponto fundamental diz respeito à necessidade de institucionalizar práticas de análise crítica dos processos em vigor. A automação revelou, com clareza, que parte das atividades manuais realizadas anteriormente eram frutos de fluxos burocráticos que poderiam ser redesenhados ou simplificados. Assim, estudos voltados à reengenharia de processos, com foco em racionalização e eliminação de etapas desnecessárias, tornam-se indispensáveis para extrair o máximo potencial da automação e evitar a simples reprodução digital de ineficiências analógicas.

Os ganhos obtidos com a automação foram expressivos. A conversão do trabalho manual em rotinas automatizadas trouxe ganhos concretos de eficiência e eficácia. Reduziu-se o tempo de execução das tarefas, ampliou-se a confiabilidade dos dados lançados e liberou-se a equipe para atividades de maior valor agregado, como análises técnicas, apoio à tomada de decisão e aprimoramento da governança orçamentária. Além disso, a utilização de robôs para tarefas repetitivas permitiu mitigar significativamente os erros humanos e garantir maior padronização nos processos.

Esses resultados já demonstram um impacto real na rotina da DCMEFO, promovendo um ambiente mais propício à inovação. Contudo, é importante reconhecer que este é um processo em constante evolução. O caminho da transformação digital não se esgota com a implementação de ferramentas tecnológicas: ele exige uma mudança cultural, o fortalecimento da governança da inovação e a criação de mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação dos impactos da automação.

Dessa forma, a experiência vivenciada até o momento sinaliza não apenas a viabilidade da automação como instrumento de melhoria da gestão orçamentária, mas também aponta para a consolidação de uma cultura de inovação no setor público estadual. O desafio que se impõe agora é institucionalizar essas

práticas, ampliar o escopo das automações e garantir sua sustentabilidade, a fim de que a administração pública se torne cada vez mais eficiente, responsiva e orientada a resultados.

5. CONCLUSÃO

Ao abordar a experiência da DCMEFO/SPLOR na adoção de ferramentas e práticas de automação, este capítulo examina os fatores motivadores, os desafios enfrentados, os ganhos institucionais e os impactos percebidos na dinâmica de trabalho. O estudo parte do entendimento de que a modernização tecnológica não se restringe à substituição de tarefas manuais por sistemas informatizados, mas envolve uma reconfiguração mais profunda dos processos organizacionais, da cultura de trabalho e da relação entre os agentes públicos e a informação.

Assim, a análise do caso contribui para a compreensão do papel da tecnologia da informação como catalisadora de inovações na gestão orçamentária pública, evidenciando como a automação pode se consolidar como instrumento estratégico de governança fiscal e de aprimoramento da tomada de decisão no setor público.

A experiência nessa implementação de ferramentas de automação revela que a modernização da gestão orçamentária pública vai além da simples substituição de processos manuais por soluções tecnológicas. O estudo demonstra que a automação exige uma transformação organizacional mais ampla, envolvendo a reestruturação de fluxos de trabalho, a adaptação da cultura institucional e a capacitação contínua dos servidores.

Os resultados observados indicam que a automação trouxe ganhos tangíveis, como:

- Redução de retrabalhos e erros em processos orçamentários;
- Agilidade na consolidação de dados, permitindo decisões mais rápidas e baseadas em evidências;
- Maior transparência e rastreabilidade das informações.

No entanto, o processo também apresentou desafios significativos, tais como a resistência à mudança, a necessidade de integração entre sistemas legados e novas tecnologias, e a demanda por treinamento especializado. Esses obstáculos ressaltam a importância de uma estratégia gradual, aliando investimento em tecnologia a mudanças gerenciais e de gestão de pessoas.

Este caso evidencia que a automação, quando bem implementada, consolida-se como um instrumento estratégico não apenas para eficiência operacional, mas também para o fortalecimento da governança pública. A experiência da DCMEFO/SPLOR oferece lições valiosas para outros órgãos governamentais, destacando que o sucesso depende tanto da tecnologia quanto do alinhamento entre inovação, gestão e políticas públicas.

6. Referências

1. BALANÇO do Estado aponta déficit de R$ 8,63 bilhões em 2019. Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Belo horizonte, 15 abr. 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2020/04/15_prestacao_contas_executivo_2019.html>
2. BERTUCCI, Janete Lara de Oliveira. Metodologia básica para elaboração de trabalhos de conclusão de cursos (TCC): ênfase na elaboração de TCC de pós-graduação Lato Sensu. Atlas, 2008.
3. BEZERRA, Patrícia Rodrigues; OLIVEIRA, Elenaldo Celso Teixeira de. Tecnologia da informação na administração pública: análise do seu impacto na gestão pública municipal. Revista Administração Pública e Gestão Social, v. 6, n. 4, p. 226-240, 2014.
4. BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964.

5. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

6. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria 42, de 14 Abril 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do Art.2º e § 2º do Art. 8º, ambos da Lei 4320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília, DF, 1999. Disponível em: < http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/>.

7. BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF, 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>.

8. BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: < http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2015-2/arquivos%20portarias-sof/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_02set2015.pdf/>.

9. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI: Manual de procedimentos. Brasília: STN, 2020.

10. DIAS, R. A. P. Planejamento e orçamento governamental: desafios e perspectivas para a gestão pública brasileira. Revista do Serviço Público, v. 70, n. 1, p. 121-144, 2019.

11. CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

12. CAVALCANTE, Pedro Luiz. Orçamento por desempenho: uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. Revista de Gestão USP. São Paulo, v. 17, n. 1, p. 13-25, 2010. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/download/5311>.

13. DAVENPORT, Thomas H.; RONANKI, Rajeev. Artificial intelligence for the real world. Harvard Business Review, v. 96, n. 1, p. 108-116, 2018.

14. DÉFICIT nas contas de Minas em 2019 é de R$ 8,63 bilhões. E pode dobrar em 2020. Estado de Minas, Belo horizonte, 15 abr. 2020. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/04/15/interna_politica,1139050/deficit-nas-contas-de-minas-em-2019-e-de-r-8-63-bilhoes-e-pode-dobra.shtml>

15. DIEHL, Astor Antônio; TATIM, Denise Carvalho. Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

16. DIAS, Wladimir Leal Rodrigues. Orçamento e políticas públicas. Políticas públicas: múltiplos olhares. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2019. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/35683/1/Pol%c3%adticas%20p%c3%ablicas%20m%c3%baltiplos%20olhares.pdf>.

17. DUTRA, Roberto. Diferenciação Funcional e a Sociologia da Modernidade Brasileira. Política & Sociedade. Florianópolis v.15, n. 34, set/dez, 2016. Disponível em: < https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/2175-7984.2016v15n34p77/33257/161797>.

18. ESTEVEZ, E.; JANOWSKI, T. Electronic Governance for Sustainable Development — Conceptual framework and state of research. *Government Information Quarterly*, v. 30, p. S94–S109, 2013.

19. GIACOMONI, James. Orçamento Público. 8 ed. revisada e atualizada. São Paulo: Atlas, 1998.

20. JANSSEN, M. et al. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, v. 29, n. 4, p. 258–268, 2012.

21. MEIRELLES, Fernando. Tecnologia da informação: estratégia e alinhamento organizacional. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

22. MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Regimento Interno da SPLOR. Belo Horizonte: SEPLAG, 2023.

23. MINAS GERAIS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 1988. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>

24. MINAS GERAIS. Decreto nº 44.014, de 19 de abril de 2005. Dispõe sobre o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN, e disciplina sua implantação. Belo Horizonte, 2005. Disponível em: < https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44014&comp=&ano=2005>

25. MINAS GERAIS. Decreto nº 47.727, de 02 de outubro de 2019. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências. Belo

26. Horizonte, 2019. Disponível em: < https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47727&comp=&ano=2019&texto=consolidado>.

27. OCDE. Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector. OECD Digital Government Studies. Paris: OECD Publishing, 2019.

28. OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. O orçamento como instrumento da democracia e da cidadania. Simpósio sobre Orçamento Público. Londrina, Universidade Estadual de Londrina, 2018. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/III%20SIMPOSIO/O%20orcamento%20como%20instrumento%20da%20democracia%20e%20da%20cidadania.pdf>.

29. PIMENTEL, Liliane; CUNHA, Maria Alexandra. A administração pública no contexto da sociedade da informação: o desafio da transformação digital. Revista do Serviço Público, v. 63, n. 3, p. 279-298, 2012.

30. REZENDE, Denis Alcides. Planejamento de sistemas de informação e informática: guia prático para planejar a tecnologia da informação integrada ao planejamento estratégico das organizações. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

31. SILVA, Adriana da; SLOMSKI, Valter Afonso. Gestão pública contemporânea e uso da tecnologia da informação: desafios e possibilidades. Revista Gestão & Tecnologia, v. 13, n. 1, p. 112-130, 2013.

32. TRANSPARENCIA MG. Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais. [S.l.], 2021. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/despesa-estado/despesa>.

33. SOUZA, H. A. *Execução orçamentária e financeira no setor público: uma abordagem prática*. 3. ed. Brasília: ENAP, 2020.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Avaliação de políticas públicas como ferramenta de gestão e transparência no Governo do Estado de Mato Grosso

- **Maria Tereza Wichocki Monteiro**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: mariamonteiro@seplag.mt.gov.br
- **Sandro Luís Brandão Campos**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: sandrocampos@seplag.mt.gov.br
- **Patrícia Soares Duarte**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: patriciaduarte@seplag.mt.gov.br
- **Gabrielly Mendes Ferreira**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG/MT, Brasil
  E-mail: gabriellyferreira@seplag.mt.gov.br

Resumo

Este artigo, por meio de um estudo exploratório embasado na análise documental e de conteúdo, demonstra a evolução e a importância do processo de avaliação das políticas públicas no estado de Mato Grosso, consolidado no Relatório de Ação Governamental (RAG), que atualmente é chamado de Relatório Anual de Gestão, e que constitui uma avaliação executiva permitindo mensurar, anualmente, o impacto das políticas implementadas. Para compreender o perfil e as expectativas dos responsáveis pelas políticas, foram realizadas pesquisas antes e após o processo avaliativo, a qual revelou uma robusta capacidade do estado para a condução desse processo. Entretanto, emergiram oportunidades de aprimoramento, especialmente no engajamento das partes interessadas por meio de novos mecanismos para o consumo dos dados. Assim, com vistas a converter os resultados da avaliação em uma ferramenta gerencial de elevado valor e num instrumento de promoção da transparência, foram propostas soluções como a criação de painéis gerenciais, a utilização de inteligência artificial por meio de chatbots, a implementação de um portal que unifica o conteúdo avaliativo, bem como a proposição de uma arquitetura referencial consolidando todo processo de avaliação, e o aprimoramento da forma de apresentação do conteúdo. Conclui-se, portanto, que a metodologia de avaliação executiva adotada pelo estado se estabelece como um paradigma de boas práticas na gestão pública, destacando-se por sua capacidade de integrar tecnologia e governança, características essenciais para assegurar que o estado continue a responder de maneira eficaz às demandas da população, fornecendo aos gestores ferramentas modernas e promovendo, com isso, maior transparência e participação popular, ao tornar o conteúdo mais acessível ao cidadão.

Palavras-chave: Políticas públicas; Planejamento; Avaliação; Inteligência Artificial.

1. INTRODUÇÃO

Vivemos numa sociedade com complexos problemas sociais. E falar de políticas públicas significa abrir um leque amplo de temas, em especial quando falamos de políticas públicas no Brasil, que devido às particularidades históricas, políticas, socioeconômicas e culturais podem se tornar assunto ainda mais delicado.

As demandas por um estado mais eficiente, flexível, democrático e efetivo não podem ser tratadas com a improvisação, e isso torna o planejamento um elemento essencial para o bom desempenho de qualquer governo. O planejamento é indispensável dentro da administração pública, para direcionar bem os recursos públicos e dar transparência à sociedade e aos órgãos de controle. Conforme Toni (2021), o planejamento viabiliza o desenho e execução da política para otimizar a relação entre meios e fins, recursos disponíveis e resultados desejados. Apesar de Brasil (1988) ter o artigo 165 dedicado ao tema do planejamento, definindo princípios e diretrizes norteadoras, ainda assim percebe-se oportunidade de maior adesão das partes interessadas[1]. Conforme Pinto (2019), em nosso país, a fragilidade histórica do planejamento tem sido usada como pretexto para simplesmente deixarmos de nos ocupar desse esforço democrático de ordenação de prioridades, inclusive quando foi apresentada a PEC 188/2019[2].

O estado de Mato Grosso (MT[3]) vive um momento de grande crescimento econômico, e conforme dados do Tesouro Nacional, que apura a capacidade de pagamento dos entes federados (CAPAG[4]), MT passou de nota C em 2020 para A em 2021, posição esta que se manteve até 2023 (TESOURO, 2023). Assim como ocupa o primeiro lugar, entre os estados brasileiros no Ranking de Competitividade dos Estados no pilar de Solidez Fiscal (CLP, 2023) e ainda demonstra outras áreas que precisam evoluir em suas entregas e seus indicadores. O bom momento para investimentos e as lacunas onde as PP estruturantes podem ser melhor estabelecidas, torna o cenário oportuno e ao mesmo tempo desafiador, e a etapa da avaliação de PP, conforme modelo de ciclo de PP desenhado por Secchi (2016), é uma das fases mais esclarecedoras do processo de planejamento de uma PP e fundamental para entendermos o impacto das ações realizadas.

O Tribunal de Contas do Estado (TCE-MT), em seu relatório de contas anuais do Governo de MT (ano 2022), utiliza-se dos resultados das avaliações das PP do Poder Executivo (consolidadas no Relatório da Ação Governamental - RAG) como base para análise da prestação de contas, mecanismo de transparência e de demonstração dos resultados do Governo, tendo inclusive a palavra RAG aparecendo mais de 150 vezes no relatório final (TCE-MT, 2023).

Conforme Cotta (1998), as avaliações de PP no Brasil são muitas vezes inconclusivas, inoportunas e irrelevantes, fato este que gera certo desencanto quanto ao seu processo avaliativo. Quando fazemos referência às dificuldades desse processo temos que considerar a complexidade dos problemas públicos, com inúmeras causas e necessidades a serem atendidas, com públicos distintos e dispersos, ou seja, o processo de elaboração e implementação das políticas por si só são difíceis, tornando a avaliação também complicada.

No entanto, a avaliação além de contribuir para prestação de contas do governo, clarifica os resultados para a sociedade, e deveria ser uma forte ferramenta de gestão, enfatizando como os agentes públicos podem ser protagonistas no processo e não encarar essa fase como somente um julgamento avaliativo, mas sim como um aprimoramento de suas políticas.

2. OBJETIVOS

Diante disso, duas questões nortearam o estudo: 1). Como munir os gestores públicos com ferramentas e informações para melhor prepará-los durante o planejamento e avaliação de suas Políticas Públicas? 2). Qual a contribuição da avaliação das Políticas Públicas em MT para transparência e participação social?

Assim, objetivamente pretende-se demonstrar a importância da avaliação de Políticas Públicas em MT como ferramenta de gestão e transparência. E

1 Tanto os gestores públicos quanto os técnicos que dão suporte à sua elaboração do planejamento, e até mesmo a sociedade.

2 Proposta de Emenda Constitucional 188/2019 que preceitua a extinção do instrumento de planejamento obrigatório do sistema brasileiro substituindo apenas por um controle orçamentário - https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704

3 O Estado de Mato Grosso é uma das 27 unidades federativas do Brasil. O estado está localizado na Região Centro-Oeste brasileira. Possui 141 municípios e é o terceiro maior estado brasileiro. Sua capital é Cuiabá. É um estado com uma economia diversificada e de grande relevância para o país, conhecido por sua agropecuária pujante sendo um dos principais produtores de grãos e carnes do Brasil.

4 O CAPAG é um diagnóstico da saúde fiscal dos estados e municípios.

especificamente apresentar o modelo de avaliação de Políticas Públicas utilizado em MT, discutir a sua importância e propor mecanismos para fortalecimento do processo avaliativo, suprindo com informações tempestivas e ferramentas dinâmicas e acessíveis, os gestores públicos e a sociedade.

3. METODOLOGIA

Para o artigo foi utilizada uma abordagem qualitativa com objetivo exploratório, por meio de análise de documentos e de conteúdo, para examinar o contexto da avaliação de Políticas Públicas em MT. Foram identificados e analisados leis e relatórios de avaliação para mapear o cenário e evolução do processo em MT.

Foram também aplicados questionários de pesquisa direcionados aos executores/responsáveis[5] das Políticas Públicas no processo de avaliação, em etapas distintas, antes de iniciar o processo (novembro/2023) e após sua conclusão (junho/2024). A pesquisa analisou a percepção deles em relação ao processo de avaliação, com intuito de aferir o grau de relevância e maturidade das equipes envolvidas nos processos de planejamento.

Contribuiu para este trabalho a análise de diagnóstico recente (junho/2024) realizado pelo CONSEPLAN[6], onde foram extraídas informações valiosas em relação ao processo de monitoramento e avaliação (M&A), conseguindo fazer um benchmarking de MT com outros estados.

Por fim, para solidificar este estudo, a revisão teórica sobre Políticas Públicas e sua etapa de avaliação alicerçaram a fundamentação deste artigo.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 FUNDAMENTAÇÃO

4.1.1. A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (NAP)

Segundo Paula (2005), ter uma gestão pública mais flexível, menos burocrática e com mais resultados foram os principais pilares da nova administração pública (NAP), redesenhada a partir da década de 70. A partir desse escopo, inúmeras teorias e princípios surgiram, provocando, mesmo que lento em determinadas áreas, um movimento positivo no setor público.

Os desdobramentos provocados pela NAP vem estimulando reformas e reestruturações no setor, elevando os patamares da administração pública, estimulando que as repartições se apropriem de conceitos e ferramentas administrativas originárias da iniciativa privada, propiciando ganhos significativos à gestão pública e à sociedade, partindo do conceito de que eficiência é inerente à remodelagem da administração pública, e considerando que a prática da avaliação dos programas de governo é um dos pilares da governança (BRASIL, 2017) e primordial para apuração dos resultados, no qual verifica-se se o esforço inserido está mitigando os problemas que originalmente provocaram a formulação das Políticas Públicas (AUTOUNIAN, FARINON, PACHECO et.al, 2020).

Ainda sobre NAP, é importante destacar o conceito de um Governo Aberto, que segundo OCDE (2016) trata como uma cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, controle e participação das partes interessadas em apoio à democracia e ao crescimento inclusivo. É um tema de alcance mundial, especialmente com a criação do Open Government Partnership[7].

Como discutido em Oliveira e Ckagnazaroff (2023) a participação possui diferentes facetas, e como um princípio de governo aberto, ela demanda a criação de canais de interação que favoreçam o protagonismo e o envolvimento dos cidadãos nas decisões políticas e no ciclo de Políticas Públicas, atendendo a uma série de critérios que são determinantes para a efetiva abertura do governo.

Assim, como princípio a transparência, abordada por Oliveira e Ckagnazaroff (2022), que pode ser praticada de diferentes maneiras, especialmente no sentido de governo aberto para informar e garantir a inclusão dos cidadãos e outros atores não governamentais no ciclo político e nas arenas de tomada de decisão.

5 Responsáveis por Programa e Ações conforme definidos nas peças de planejamento, bem como para as áreas setoriais de planejamento e Núcleos de Gestão Estratégica para Resultados (NGER).

6 Conselho Nacional de Secretários de Estado de Planejamento (CONSEPLAN). Criado no final de 2006, como parte do Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (@conseplan).

7 Parceria para Governo Aberto - uma iniciativa internacional criada para promoção de governos mais inclusivos, responsivos e responsáveis, primando pelos princípios base de um governo aberto que proporcione a participação dos cidadãos, transparência na gestão e responsabilidade - https://www.opengovpartnership.org/

4.1.2. POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO

De acordo com Bucci (2002), as Políticas Públicas são arranjos institucionais complexos, conjunto de regras, normas e instituições que o governo utiliza para implementar Políticas Públicas e alcançar objetivos.

O planejamento governamental, além de ser uma atividade contínua e essencial do estado, busca alternativas e soluções para os problemas da sociedade. E neste processo estão envolvidos atores sociais, técnicos e políticos, cujo propósito é identificar os entraves, sejam eles comuns ou complexos, e construir bases estruturantes, ou seja, Políticas Públicas para solução daqueles mais relevantes.

E para alicerçar as problemáticas e as possíveis soluções, o Plano Plurianual (PPA[8]) foi criado para ser um instrumento de planejamento e gestão estratégica, com o papel de integrar o planejamento à execução das Políticas Públicas (ARANTES PAULO, 2014).

No PPA estão pormenorizadas as estratégias de gestão, orientando o processo decisório, bem como a formulação e execução dos demais instrumentos de planejamento, tais como Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), resumidos na Figura 1.

Importante destacar que em MT o PPA, que é operacionalizado através da LOA, é instrumentalizado pelo Plano de Trabalho Anual (PTA), conforme estabelecido na LDO de 2001 (MATO GROSSO, 2000, Art. 45). E, no PTA que as entregas e metas construídas no PPA serão melhor detalhadas, onde atributos qualitativos e quantitativos das ações podem ser melhor mensurados.

Ainda conforme estabelecido no PPA 2004-2007 (MATO GROSSO, 2003), o plano deverá ser avaliado e enviado à Assembleia Legislativa de MT (AL-MT), e então realiza-se anualmente a avaliação dos programas e ações operacionalizados no PTA/LOA, através do Relatório da Ação Governamental (RAG).

Figura 1 – Instrumentos de planejamento de MT

Instrumento		Conceito
PPA	Plano Plurianual	é o planejamento de médio prazo (4 anos) onde são estabelecidas diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e para os programas de duração continuada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias	é a lei elaborada anualmente com objetivo de detalhar as metas e prioridades da administração para o ano subsequente, e orientar a elaboração da LOA
LOA	Lei Orçamentária Anual	é a lei que estima as receitas e fixa as despesas de toda a Administração Pública para o ano seguinte, alocando os recursos públicos, por meio de ações vinculadas aos programas, que constituem a integração do planejamento com o orçamento
PTA	Plano de Trabalho Anual	é a operacionalização da LOA, instrumentalizando técnica e operacionalmente o projeto de lei orçamentária, através de registro em ferramenta informatizada (planejamento, orçamento e execução) dos elementos estruturantes e/ou gerenciais do planejamento. Nele as ações do PPA (orçamentárias e não-orçamentárias) são desdobradas, e seus produtos (bens e serviços) são individualizados.

Fonte: BRASIL (1988, Arts. 165 e 166); MATO GROSSO (2000, Art. 45); MATO GROSSO (2022, pág. 52)

4.1.3. A AVALIAÇÃO E O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

Conforme Campos e Figueiredo (2022), a estruturação de uma Políticas Públicas é pautada num processo que divide todo o ciclo de Políticas Públicas, com especial atenção a diferentes momentos que ela precisa ser trabalhada, o que facilita seu entendimento e execução.

Uma visão didática do ciclo é apresentada por Autounian, Farinon, Pacheco et.al (2020), que destaca as etapas na Figura 2.

8 O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento governamental de médio prazo (4 anos) previsto na Constituição Federal brasileira e nas Constituições dos Estados da Federação. Sua finalidade é estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, garantindo a integração entre o planejamento, o orçamento e a execução das políticas públicas.

Figura 2 – Ciclo de Políticas Públicas

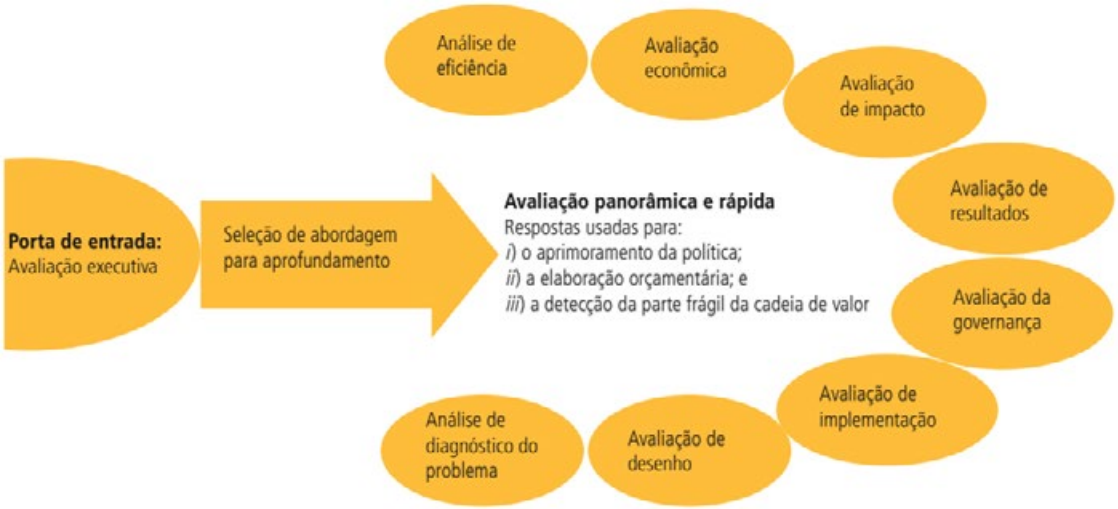
Fonte: Autounian, Farinon, Pacheco et.al (2020)

O ciclo de Políticas Públicas tem seu desafio e complexidade, porém é notório destacar que a etapa de avaliação, que seria o fechamento de um ciclo, tem o propósito de guiar a tomada de decisão dos gestores quanto à idealização de uma nova Políticas Públicas, aprimoramento ou descontinuidade de Políticas Públicas existentes. Conforme Scriven (2018) é "o processo de determinação do mérito, importância e valor das coisas, e as avaliações são os produtos deste processo", onde as "coisas" podem ser programas, projetos, produtos, serviços, entre outros.

4.1.4. TIPOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Há diversos tipos de avaliação de Políticas Públicas, porém é interessante destacar a Avaliação Executiva que é a porta de entrada para outros tipos de avaliações (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018), demonstrado na Figura 3. Outros tipos de avaliação são apresentados na Figura 4.

Figura 3 – Tipos de avaliação



Fonte: CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2018, p.30)

Figura 4 – Conceito dos tipos de avaliações

	Modalidade	Conceito
1	**Análise Ex Ante** (também conhecida como avaliação pré-implementação)	Verifica se a política responde a um problema bem delimitado e pertinente, se há um objetivo claro de atuação do Estado e se esse pode ser alcançado por meio de um desenho efetivo. É realizada antes da implementação de uma política pública. Seu objetivo é avaliar a viabilidade, a relevância, a coerência interna e os potenciais impactos da política, fornecendo informações para subsidiar a tomada de decisão sobre sua implementação ou reformulação.
2	**Análise Executiva** (também conhecida como síntese de avaliação)	Tem o objetivo primeiro de disponibilizar informações que apoiem a gestão da política pública (PP). O resultado da avaliação deve oferecer subsídios para que possam ser propostas, se necessário, recomendações com oportunidades efetivas de aprimoramento e correção de rumos. Esta avaliação gera insumos que permitem recomendar uma avaliação aprofundada de uma PP.
3	**Análise de Eficiência**	Trata da relação entre insumos e produtos utilizados na elaboração de um bem ou serviço. Nela é adicionado um novo elemento à avaliação de uma dada política, que é o total de recursos despendidos na sua oferta. Envolve a participação ativa de diferentes stakeholders, como cidadãos, servidores públicos, especialistas e representantes da sociedade civil, na avaliação da política. Essa avaliação contribui para aumentar a legitimidade da política e para garantir que ela atenda às necessidades e expectativas da população.
4	**Avaliação Econômica**	Estimula os custos e benefícios da política em termos monetários, permitindo comparar a política com outras alternativas de investimento. Essa análise é útil para tomar decisões de alocação de recursos públicos de forma eficiente, ou seja, se os benefícios gerados pela política superam os custos de sua implementação.
5	**Avaliação de Impacto**	Busca quantificar os efeitos causais da política, permite verificar se de fato a política está gerando os resultados e impactos esperados, conforme definido no âmbito da política em seus normativos e no seu modelo lógico. Utiliza metodologias rigorosas de pesquisa para isolar os efeitos da política de outros fatores que podem influenciar os resultados. Essa avaliação é considerada o padrão ouro para avaliar o impacto causal de uma política, mas geralmente é mais complexa e dispendiosa. É um tipo específico de avaliação de resultados que utiliza métodos estatísticos para estimar o impacto da política, isolando seus efeitos de outros fatores que podem ter influenciado os resultados.
6	**Avaliação de Resultados**	Trata-se de metodologias quantitativas e qualitativas que verificam a evolução dos indicadores. É realizada após a política ter sido implementada e seus resultados finais terem sido alcançados. Seu objetivo é avaliar os resultados da política, verificando se os objetivos e metas foram alcançados, quais foram os impactos da política na população-alvo e se esses impactos foram positivos, negativos ou neutros.
7	**Avaliação de Governança**	Avalia se a implementação de políticas públicas está dotada de capacidades estatais adequadas ao nível de complexidade dos problemas que pretende solucionar. É recomendada para todas as políticas públicas, sendo indispensável naquelas que envolvem uma pluralidade de atores governamentais e da sociedade civil. É utilizada quando os resultados de uma avaliação executiva prévia demonstram que a estrutura de governança da política não contribuirá satisfatoriamente para o alcance dos objetivos desejados.
8	**Avaliação de Implementação** (também conhecida como avaliação de processos)	Tem como objetivo avaliar se a política é executada conforme o seu desenho, identificando se os elos entre os insumos, os processos e os produtos estão condizentes com o esperado, ou mesmo se podem ser aprimorados. Avalia o grau de implementação da política, identificando os resultados intermediários alcançados, os desafios encontrados e as oportunidades de aprimoramento. É realizada após a implementação da política pública, mas antes de seus resultados finais serem alcançados.
9	**Avaliação de Desenho** (também conhecida como avaliação de projeto)	Engloba a análise da teoria do programa, verificando a sua consistência e lógica, ou coerência interna. Trata-se de um processo analítico para identificar a existência de erros ou falhas no desenho e propor mudanças a fim de superá-los. É realizada durante a fase de elaboração da política pública. Seu objetivo é analisar a qualidade do desenho da política, verificando se seus objetivos, metas, indicadores, instrumentos e ações estão claramente definidos, coerentes entre si e adequados para alcançar os resultados esperados.
10	**Análise de diagnóstico do problema**	Está análise é um avanço da avaliação executiva. Nela busca atualizar a descrição do problema, se as premissas foram mantidas ou modificadas, se há estudos e evidências que mostram as relações de causa-problema-efeito, com base em dados e indicadores. Essa análise além de estudar a população afetada pelo problema, se houve alteração de sua realidade, faz alinhamento com as metas das ODS.

Fonte: CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2018)

Hoje o estado de MT consolida a avaliação de suas Políticas Públicas no RAG, e que pode ser classificada como Avaliação Executiva.

4.1.5. RELATÓRIO DE AÇÃO GOVERNAMENTAL (RAG)

Conforme RAG (2023, pág, 16), "o RAG é uma avaliação do desempenho dos programas e das ações, constantes no PPA, operacionalizados anualmente através da LOA e seus respectivos PTAs. Tem o objetivo de

apresentar os resultados alcançados do exercício financeiro, compondo a prestação de contas para os órgãos de controle" e todo o processo é coordenado pela SEPLAG-MT[9].

O RAG compõe a prestação de contas anual desde 2007, conforme determinado originalmente na LDO 2007[10], e sua composição mais atual é retratada na redação da LDO 2023[11] (Art. 42, § 1º), onde o RAG realizará, pelos gestores das Políticas Públicas, a avaliação de desempenho dos programas, indicadores e ações, previsão e execução orçamentária dos programas, previsão e execução orçamentária física das ações.

Importante ressaltar também que o RAG, conforme determinado pelo TCE-MT à SEPLAG-MT, seja insumo para elaboração e apresentação do relatório conclusivo quanto à avaliação parcial e final do PPA 2020-2023 (TCE, 2021).

Mais do que cumprir a lei, o RAG se demonstra um importante instrumento de transparência e de controle social, e deve ser utilizado como insumo prioritário para a revisão do planejamento e para a formulação de novas Políticas Públicas.

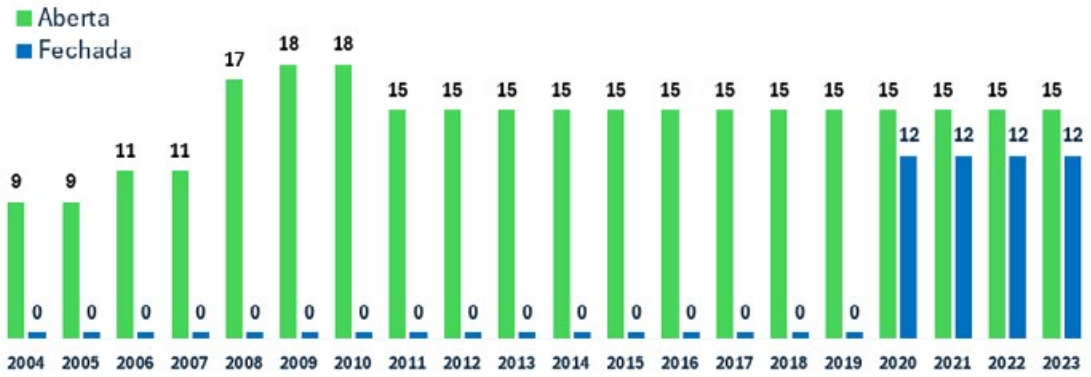
4.1.6. A EVOLUÇÃO DO PROCESSO AVALIATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MT

No levantamento realizado pode-se inferir que há uma histórica preocupação quanto à avaliação das políticas planejadas, bem como o desafio de mudar a cultura para implementação do processo avaliativo. A institucionalização de normativas e sistemas informatizados foram fundamentais para que aos poucos essa mudança acontecesse, sendo que o primeiro RAG foi de 2004 e o último de 2023.

A avaliação executiva é realizada pelos responsáveis pela execução dos programas e ações, que ao final do exercício, quantificam suas entregas, bem como as analisam qualitativamente.

Quanto às questões norteadoras que foram respondidas nas avaliações em MT, podem-se evidenciar que, de 2004 até 2019, os responsáveis pela Políticas Públicas respondiam questões abertas (discursivas) e a partir do ano de 2020 houve uma mescla entre perguntas abertas e fechadas (objetivas), conforme demonstrado na Figura 5.

Figura 5 – Tipo de perguntas dos RAGs



Fonte: Próprio Autor.

O incremento na metodologia a partir de 2020, pode produzir insumos para uma avaliação mais robusta da Políticas Públicas, onde perguntas fechadas e pré-definidas facilitam a análise e comparação das respostas, menor tempo de resposta dos participantes e minimização de interpretação do avaliador. E perguntas abertas, podem resultar em explicações mais detalhadas, proporcionando maior profundidade no tema, porém exigem mais tempo para análise e ainda serem influenciadas pelo viés do avaliador. A Figura 6 demonstra o rol de perguntas constantes no RAG 2023.

9 Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Mato Grosso - SEPLAG/MT.

10 LDO 2007, Lei nº 8.535, de 01/08/2006

11 LDO 2023, Lei nº 11.955, de 09/12/2022.

Figura 6 – Perguntas do RAG 2023

ELEMENTOS		PERGUNTA A - ABERTA ou F - FECHADA	PERGUNTA
PROGRAMA	INDICADORES	A	1 Apuração do Indicador e respectiva data de apuração.
		A	2 Justifique o desempenho do indicador no período analisado.
	RESULTADOS DO PROGRAMA	F	3 Os objetivos do programa foram alcançado nesse exercício? (Sim / Não / Parcialmente)
		A	4 Justifique o desempenho de cada objetivo e seu impacto sobre o programa avaliado.
		F	5 Considerando os resultados dos indicadores apurados, até o exercício, os esforços empreendidos no programa estão mitigando/resolvendo o problema que originou o programa no PPA-Plano Plurianual vigente? (Sim / Não / Parcialmente)
		A	6 Justifique.
		F	7 Diante do desempenho dos indicadores até o exercício, na opinião do avaliador é preciso: (Manter o programa sem ajustes / Promover ajustes no programa / Excluir o programa)
		A	8 Liste os produtos decorrentes de Projetos do Programa destinados a segmentos sociais (Entregas finalísticas).
		A	9 Quais os impactos causados pela execução do programa para o público alvo e/ou sociedade?
		F	10 O programa possui mecanismos que promovem a participação social? (Sim / Não / Não se aplica)
		A	11 Cite quais os mecanismos de participação social existentes.
	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA / FINANCEIRA	A	12 Comente e justifique a posição calculada pela régua da ABOP quanto à capacidade de planejar e realizar o planejado (PPD) e quanto a capacidade operacional da despesa (COFD).
		F	13 Os recursos financeiros foram disponibilizados de acordo com o cronograma previsto para a realização do programa? (Sim / Não / Não se aplica)
		F	14 Houve créditos adicionais suplementando ou anulando recursos do programa durante sua execução? (Sim / Não / Não se aplica)
		A	15 Quais foram os impactos do cronograma de disponibilização financeira e dos créditos adicionais sobre a execução e os resultados do Programa?
		F	16 Houve eficiência na execução do programa? (Mais resultado com menos esforço/recurso) (Sim. Os produtos foram entregues sem a necessidade de recursos orçamentários financeiros. / Sim. Os produtos foram entregues com a utilização de menos recursos. / Sim. Os produtos foram entregues com utilização dos recursos previstos. / Não. Os produtos não foram entregues. / Não se aplica.)
		A	17 Justifique.
	SUGESTÕES	A	Dê sua sugestão para melhorar a formulação do Programa na Revisão do PPA no próximo ciclo.
AÇÃO	META FÍSICA	A	1 Analise a execução física dos produtos da ação em relação ao planejado.
		F	2 Selecione o que a Unidade Setorial considera quanto à adequação dos produtos entregues em cada região e/ou Estado. (Totalmente adequado / Parcialmente adequado / Parcialmente inadequado / Totalmente adequado / Não se aplica, pois não houve entrega na ação)
		A	3 Justifique sua escolha na pergunta anterior, inclusive se houver necessidade do produto ser melhor distribuído entre as regiões e/ou total do Estado.
	OBJETIVO DA AÇÃO	F	4 Em que nível o objetivo específico da ação foi alcançado? Acima do esperado / Dentro do esperado / Abaixo do esperado / Não foi alcançado)
		A	5 Justifique.
	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA / FINANCEIRA	A	6 Comente e justifique a posição calculada pela régua da ABOP quanto à capacidade de planejar e realizar o planejado (PPD) e quanto a capacidade operacional da despesa
		F	7 Os recursos financeiros foram disponibilizados de acordo com o cronograma previsto para a realização da ação? (Sim / Não / Não se aplica)
		F	8 Houve créditos adicionais suplementando ou anulando recursos do programa durante sua execução? (Sim / Não / Não se aplica)
		F	9 Houve eficiência na execução da ação? (Mais resultado com menos esforço/recurso). (Sim. Os produtos foram entregues sem a necessidade de recursos orçamentários financeiros. / Sim. Com a utilização de menos recursos. / Sim. Com os recursos previstos. / Não se aplica.)
		A	10 Justifique.
	SUGESTÕES		Dê sua sugestão para melhorar a formulação do Ação na Revisão do PPA no próximo ciclo.

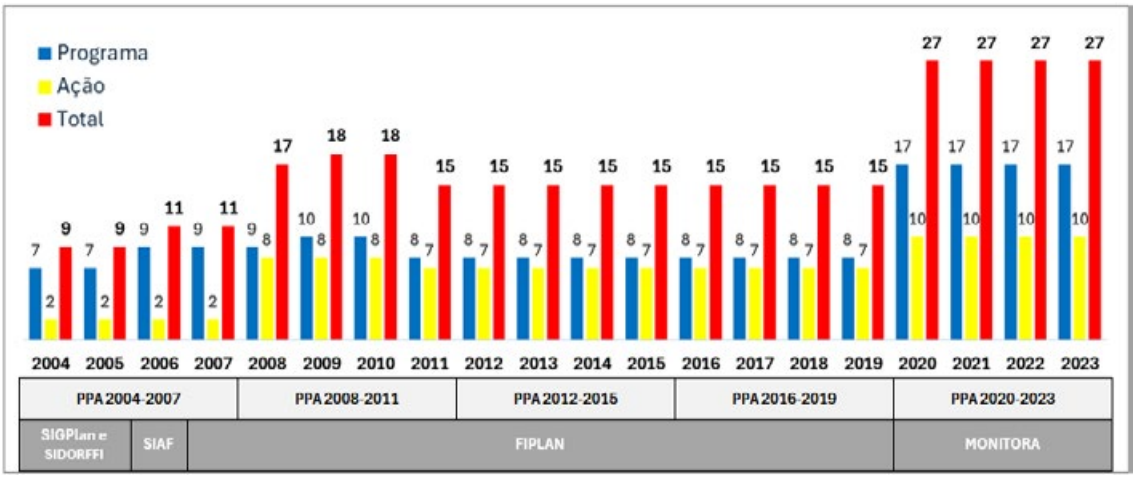
Fonte: Próprio Autor.

4.1.6.1. FERRAMENTAS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO EM MATO GROSSO

Constatou-se que o processo sempre foi sistematizado, conforme observado na Figura 7, sendo o sistema que mais tempo foi utilizado para coleta dos dados foi o sistema Fiplan[12], entre 2007-2019, a partir de 2020 o sistema adotado foi o Monitora.

12 Instituído pelo Decreto Estadual nº 1.374 de 03/06/2008, como o sistema oficial de contabilidade, planejamento, orçamento e finanças de MT, de uso obrigatório para todos os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista,

Figura 7 – Evolução das ferramentas de Avaliação em MT



Fonte: Próprio Autor.

A instrumentalização tornou-se importante pela complexidade em administrar uma grande quantidade de programas e ações que estruturam as Políticas Públicas, bem como simplificar a prestação de contas dos responsáveis por essas políticas. A Figura 8 reforça quais foram as ferramentas utilizadas de 2004 até 2023 para avaliação das Políticas Públicas.

Figura 8 – Sistemas de planejamento e avaliação de MT

Sistema	Descrição	PPA	RAG
SIGPlan e SIDORFFI	SIGPlan - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento SIDORFFI - Sistema Integrado de dados orçamentários, físicos e financeiros Obs.: SIGPlan / Módulo Relatório da Ação Governamental - que importou os programas, ações, metas e recursos previstos na lei orçamentária, bem como a execução orçamentária e financeira do SIDORFFI	2004-2007	2004 a 2005
SIAF	Sistema Integrado de Administração Financeira	2004-2007	2006
FIPLAN	Sistema Integrado Planejamento, Orçamento, Contabilidade e Finanças	2004-2007	2007
		2008-2011	2008 A 2011
		2012-2015	2012 a 2015
		2016-2019	2016 a 2019
MONITORA	Sistema de Monitoramento e Avalição do Planejamento Estadual / Módulo de Avaliação	2020-2023	2020 a 2003

Fonte: Próprio Autor.

O Monitora é respaldado pela LDO 2020[13], e definido como ferramenta de coleta das informações das avaliações de MT, e regulamentado pelas Instruções Normativas[14] anuais. A ferramenta contém dois módulos, de Monitoramento e Avaliação, sendo essencial para gestão do ciclo de avaliação em MT, inclusive em 2023 foi premiado como a segunda melhor solução na categoria gestão pública do 2º Prêmio de Boas Práticas do Consórcio Brasil Central[15].

Isso demonstra que Mato Grosso vem há anos aprimorando seus sistemas e a metodologia de avaliação, gerando uma infinidade de dados referente ao planejamento estadual, que subsidiam a tomada de decisão dos gestores e auxiliam no aprimoramento das Políticas Públicas.

Autarquias, Fundos Especiais e Fundações.

13 Lei nº 10.986 de 05/11/2019, Art. 37, §2º

14 Instrução Normativa Seplag nº 20 de 30/11/2020.

15 https://brasilcentral.gov.br/wp-content/uploads/2023/12/CATALOGO-BOAS-PRATICAS-FINAL.pdf

4.1.7. RAIO-X DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO EM MATO GROSSO

Em junho/2024 o CONSEPLAN mapeou as práticas, rotinas, desafios e necessidades na temática de M&A de Políticas Públicas junto às Secretarias Estaduais de Planejamento (CONSEPLAN, 2024). A partir desse diagnóstico foi possível comparar a situação de M&A de MT com os demais estados.

Na Figura 09 é possível analisar como está estruturado o processo de planejamento de Políticas Públicas em MT, coordenado pela SEPLAG-MT, inferindo, sob a ótica das respostas, que o processo está bem-organizado e estruturado. Embora em MT detectou-se que existe resistência das demais secretarias sobre o M&A, e que representa um comportamento parecido a nível nacional, conf. Figura 10.

Outro ponto que chama atenção sobre o diagnóstico é sobre os atores que demandam e consomem os processos de M&A nos governos, com destaque para a sociedade civil que, para 77,27% dos respondentes, ou nunca ou raramente demandam os resultados desses processos, conforme Figura 11, o que se infere um afastamento deste público com os dados dessas atividades.

Figura 9 – Visão geral do processo de planejamento de Políticas Públicas em MT

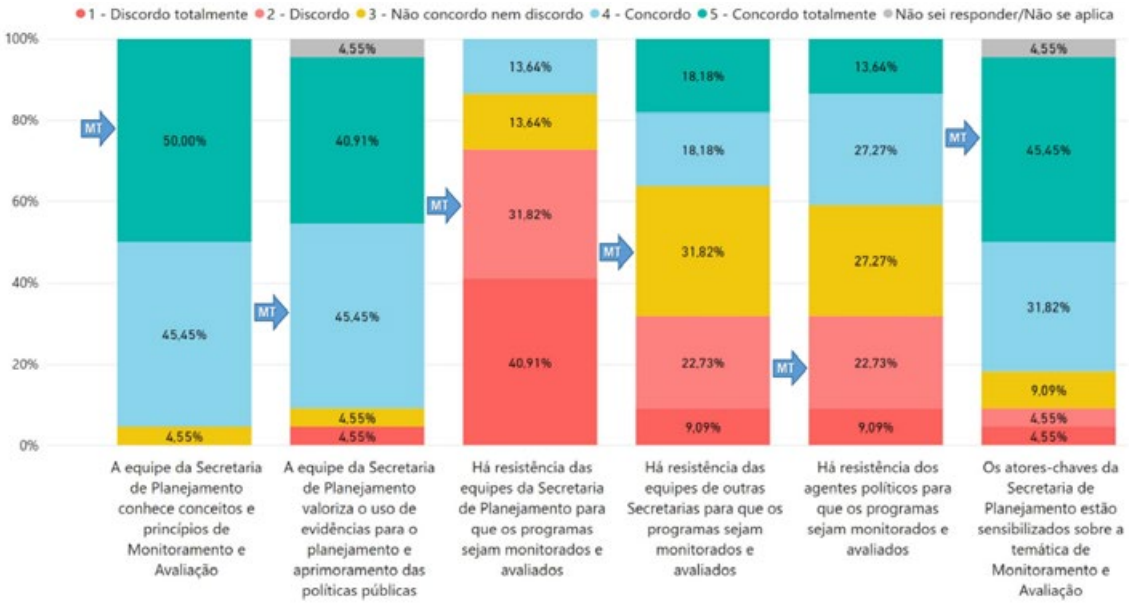
VISÃO GERAL DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	😠	😟	😐	🙂	😄	🙄
A equipe interna da Secretaria de Planejamento se engaja nos processos de avaliação					X	
A equipe da Secretaria de Planejamento conhece diferentes abordagens conceituais e metodologias de avaliação				X		
A equipe da Secretaria de Planejamento sabe definir critérios do que seria uma boa avaliação			X			
A equipe da Secretaria de Planejamento consegue delimitar os objetivos de uma avaliação					X	
A equipe da Secretaria de Planejamento conhece diferentes formas de viabilizar a realização de uma avaliação			X			
A Secretaria de Planejamento conhece outras práticas de avaliação em Estados ou já fez benchmarkings com outros estados, municípios ou países sobre a temática					X	
A Secretaria de Planejamento Estadual conhece práticas de avaliação de outras Secretarias ou órgãos Estaduais					X	
A Secretaria de Planejamento Estadual conhece práticas de avaliação de Secretarias ou órgãos Municipais		X				
A equipe da Secretaria de Planejamento valoriza o uso de evidências para o planejamento e aprimoramento das políticas públicas				X		
A equipe da Secretaria de Planejamento conhece conceitos e princípios de Monitoramento e Avaliação					X	
Os atores-chaves da Secretaria de Planejamento estão sensibilizados sobre a temática de Monitoramento e Avaliação					X	
Há resistência dos agentes políticos para que os programas sejam monitorados e avaliados		X				
Há resistência das equipes da Secretaria de Planejamento para que os programas sejam monitorados e avaliados		X				
Há resistência das equipes de outras Secretarias para que os programas sejam monitorados e avaliados			X			

Legenda:

😄 Concordo Totalmente	😐 Nem Concordo nem Discordo	😠 Discordo Totalmente
🙂 Concordo	😟 Discordo	🙄 Não sei responder

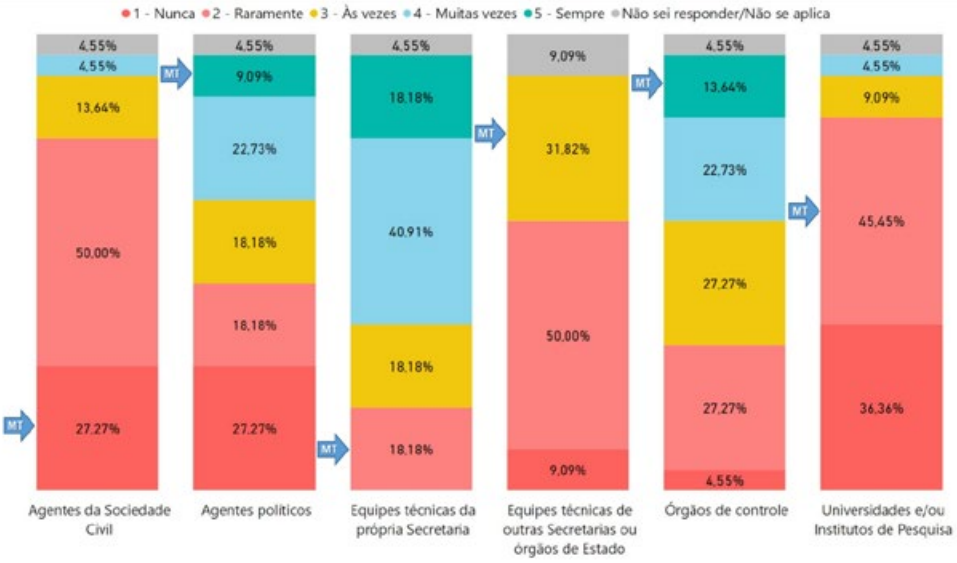
Fonte: Próprio autor.

Figura 10 – Sensibilização sobre M&A



Fonte: Adaptado de CONSEPLAN (2024)

Figura 11 – Atores que majoritariamente demandam M&A de programas



Fonte: Adaptado de CONSEPLAN (2024)

Na segunda visão, conforme Figura 12, que está focada no processo de avaliação, percebe-se também uma gestão organizada do estado de MT no processo, seguindo também um padrão nacional, conforme Figuras 13 e 14. No entanto, são percebidas oportunidades de melhorias especialmente na relação com entidades externas ao poder executivo na definição e execução dos processos, bem como o uso de recursos, métodos e conteúdo para fortalecimento do processo avaliativo.

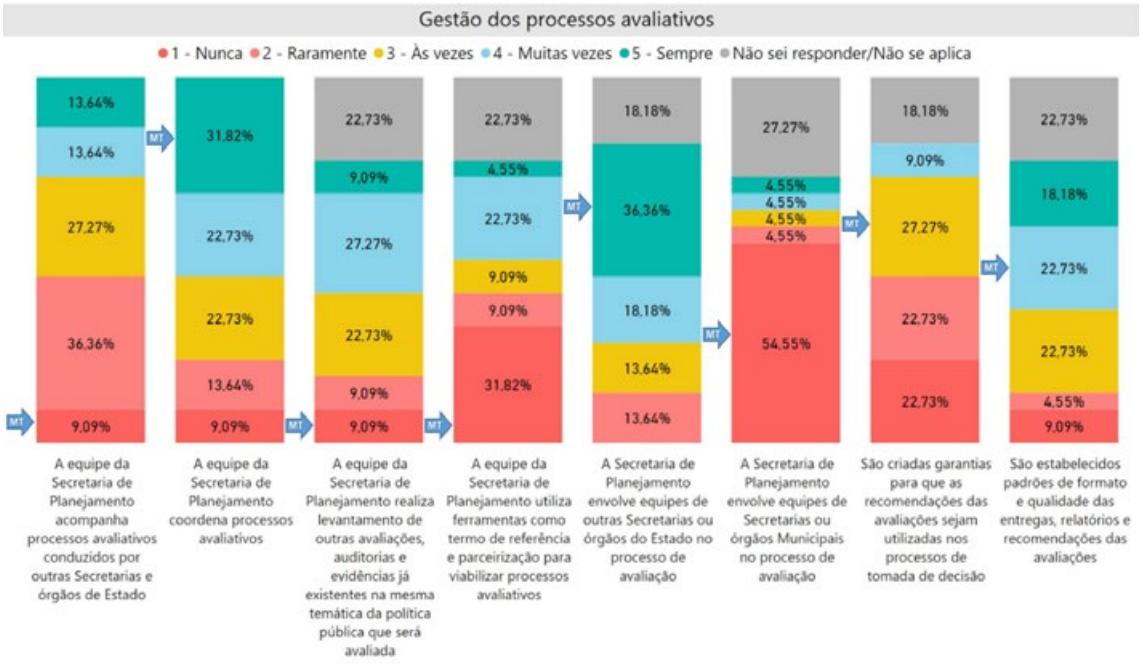
Figura 12 – Visão específica do processo de avaliação de Políticas Públicas

VISÃO MAIS ESPECÍFICA DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	N	R	AV	MV	S	NS
As demandas por monitoramento e avaliação dos programas na Secretaria surgem majoritariamente das equipes técnicas da própria Secretaria		X				
As demandas por monitoramento e avaliação dos programas na Secretaria surgem majoritariamente das equipes técnicas de outras Secretarias ou órgãos de Estado			X			
As demandas por monitoramento e avaliação dos programas na Secretaria surgem majoritariamente de agentes políticos					X	
As demandas por monitoramento e avaliação dos programas na Secretaria surgem majoritariamente dos órgãos de controle					X	
As demandas por monitoramento e avaliação dos programas na Secretaria surgem majoritariamente de agentes da Sociedade Civil	X					
As demandas por monitoramento e avaliação dos programas na Secretaria surgem majoritariamente de Universidades e/ou Institutos de Pesquisa		X				
A definição dos programas a serem monitorados e/ou avaliados é feita com base em critérios pré-estabelecidos pela Secretaria de Planejamento e/ou outros órgãos					X	
A definição dos programas a serem monitorados e/ou avaliados é feita com base no Planejamento Estratégico do Governo					X	
A definição dos programas a serem monitorados e/ou avaliados é feita com base no PPA					X	
A definição dos programas a serem monitorados e/ou avaliados é feita com base nas considerações técnicas da Secretaria de Planejamento					X	
A definição dos programas a serem monitorados e/ou avaliados é feita com base no interesse de outras Secretarias		X				
A equipe da Secretaria de Planejamento utiliza ferramentas como canvas, modelo lógico e teoria da mudança de Políticas Públicas					X	
A equipe da Secretaria de Planejamento coordena processos avaliativos					X	
A equipe da Secretaria de Planejamento acompanha processos avaliativos conduzidos por outras Secretarias e órgãos de Estado	X					
O escopo das avaliações coordenadas pela Secretaria de Planejamento é definido com base nos resultados esperados dos programas e projetos					X	
O escopo das avaliações coordenadas pela Secretaria de Planejamento é definido com base em canvas, modelo lógico ou teoria da mudança dos programas e projetos					X	
O escopo das avaliações coordenadas pela Secretaria de Planejamento é definido com base na construção de perguntas avaliativas					X	
O escopo das avaliações coordenadas pela Secretaria de Planejamento é definido com base em processos de revisão de gastos				X		
O escopo das avaliações coordenadas pela Secretaria de Planejamento é definido em parceria com outras Secretarias e/ou órgãos estaduais	X					
O escopo das avaliações coordenadas pela Sec. Plan. é definido a partir da ponderação de diferentes abordagens conceituais e metodologias de avaliação	X					
As avaliações coordenadas pela Secretaria de Planejamento são executadas por equipes internas					X	
As avaliações coordenadas pela Sec. de Planejamento são executadas por órgão estadual de pesquisa/estatística/produção de conhecimento do Estado	X					
As avaliações coordenadas pela Secretaria de Planejamento são executadas por equipes de outras Secretarias					X	
As avaliações coordenadas pela Secretaria de Planejamento são executadas por Universidades ou Institutos de Pesquisa	X					
As avaliações coordenadas pela Secretaria de Planejamento são executadas por empresas	X					
As avaliações coordenadas pela Secretaria de Planejamento são executadas por organizações da sociedade civil	X					
A equipe da Secretaria de Planejamento utiliza guias e manuais estaduais, federais ou internacionais para estruturar o escopo da avaliação			X			
A equipe da Secretaria de Planejamento utiliza ferramentas como termo de referência e parceirização para viabilizar processos avaliativos	X					
A equipe da Secretaria de Planejamento realiza levantamento de outras avaliações e evidências já existentes na mesma temática da PP que será avaliada	X					
São estabelecidos padrões de formato e qualidade das entregas, relatórios e recomendações das avaliações				X		
São criadas garantias para que as recomendações das avaliações sejam utilizadas posteriormente nos processos de tomada de decisão			X			
A Secretaria de Planejamento envolve equipes de outras Secretarias ou órgãos do Estado no processo de avaliação					X	
A Secretaria de Planejamento envolve equipes de Secretarias ou órgãos Municipais no processo de avaliação	X					
São criadas garantias para que as recomendações das avaliações sejam utilizadas nos processos de tomada de decisão			X			

Legenda:					
N	Nunca	AV	Ás vezes	S	Sempre
R	Raramente	MV	Muitas Vezes	NS	Não sei responder

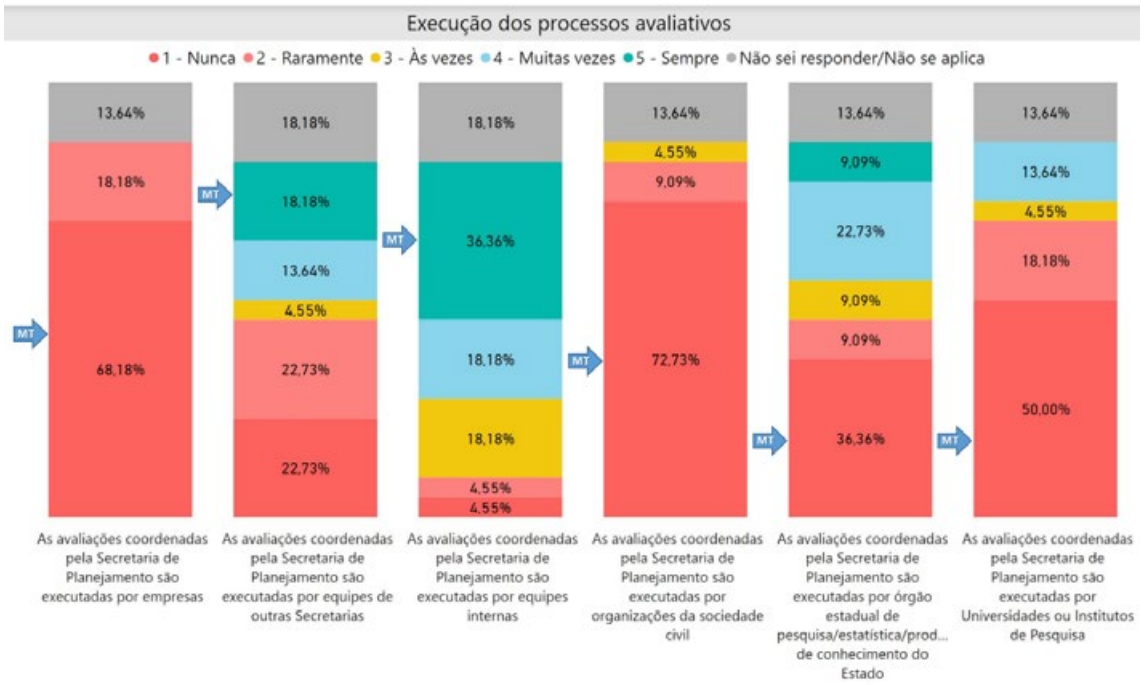
Fonte: Próprio autor.

Figura 13 – Gestão dos processos avaliativos



Fonte: Adaptado de CONSEPLAN (2024)

Figura 14 – Execução dos processos avaliativos



Fonte: Adaptado de CONSEPLAN (2024)

4.2 – RESULTADOS

As perguntas norteadoras deste trabalho desafiaram a estruturação de mecanismos para engajar os gestores públicos e a sociedade, com foco na gestão e transparência no processo de avaliação de políticas públicas. Após apresentar o modelo de avaliação de Políticas Públicas utilizado em MT, discutir a importância do modelo no contexto atual, são propostas as ferramentas para fortalecimento do processo avaliativo, primeiramente a consolidação da visão do usuário do processo avaliativo, em seguida definindo uma arquitetura referencial do modelo de avaliação, e apresentando os instrumentos para melhoria gerencial e participação social.

4.2.1. PESQUISA COM USUÁRIOS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO

Foram realizadas duas pesquisas junto aos envolvidos, direta ou indiretamente, no processo do RAG. Sendo a primeira etapa realizada antes de iniciar o processo e a segunda etapa, após seu término, caracterizado pela realização de audiência pública, onde são apresentados os resultados do governo para os órgãos de controle e sociedade em geral.

ETAPA 1 – Antes de iniciar o processo do RAG (ano 2023)

Os dados que subsidiaram os resultados abaixo foram coletados por questionário online, enviado para os envolvidos[16] no processo de avaliação de Políticas Públicas em MT ("Pesquisa de percepção quanto ao Relatório da Ação Governamental-RAG")[17]. O período da pesquisa foi de 06/11 a 17/11/2023.

O formulário foi dividido em 4 seções, conforme Figura 15.

16 Áreas de planejamento das secretarias e entidades do Governo de MT, bem como responsáveis por programas e ações.

17 Disponível em https://forms.gle/Qi5HqzjdJdAN6zqXA.

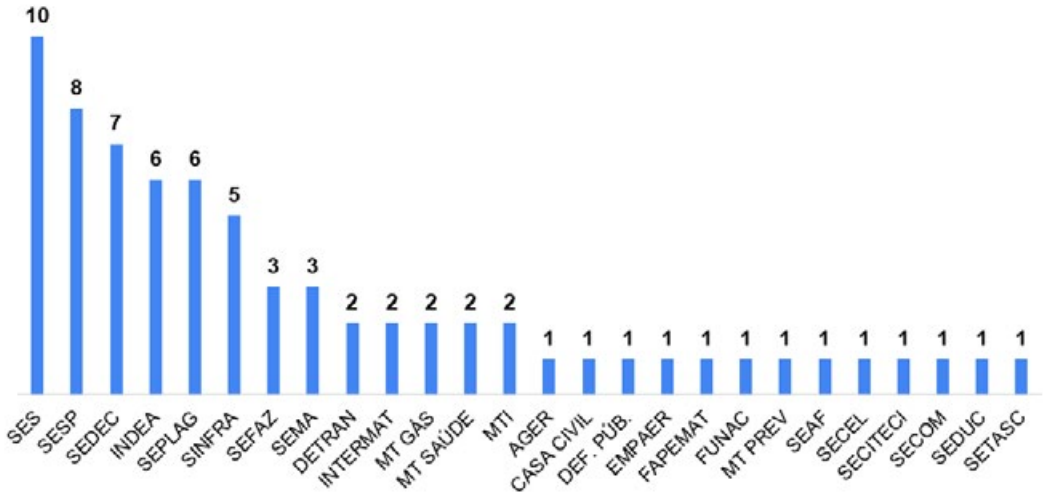
Figura 15 – Seções do questionário de pesquisa

Seções do questionário de pesquisa - Etapa 1	
I	Elaboração do Relatório
II	Coordenação Central da Seplag
III	Coordenação setorial do Núcleo de Gestão Estratégica para Resultados - NGER / Área de Planejamento Setorial
IV	Agendas de Capacitações

Fonte: Próprio Autor

Na pesquisa foram computadas 71 respostas, de participantes distribuídos em 26 órgãos/unidades orçamentárias do estado, conforme Figura 16.

Figura 16 – Distribuição dos participantes/respondentes por secretaria



Fonte: Próprio Autor.

O RAG 2023 consolida informações de 43 áreas, logo a amostra acima representa 60% delas. Sendo que, as áreas com maior representatividade[18] de entregas[19] para a população participaram da pesquisa.

Os resultados da pesquisa referem-se às respostas da seção I, onde as perguntas estavam voltadas para entendimento da maturidade dos envolvidos nos processos de planejamento e avaliação, conforme Figura 17 e respectivas respostas na Figura 18.

18 Sendo: saúde (SES), segurança (SESP), infraestrutura (SINFRA) e educação (SEDUC).

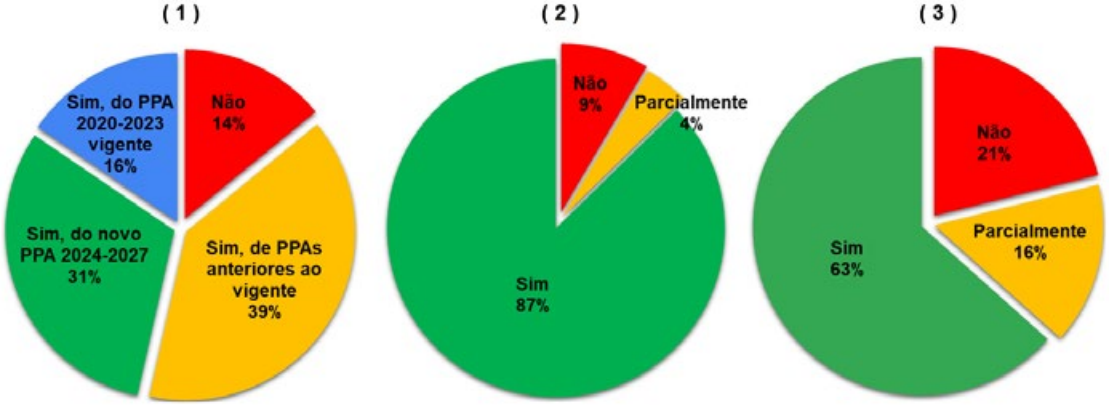
19 As áreas, ou órgãos, ou secretarias que possuem programas e ações do governo que diretamente entregam bens e/ou serviços à população, são chamados de áreas/secretarias finalísticas.

Figura 17 – Perguntas sobre a experiência dos envolvidos no processo

	Pergunta	Opções de seleção
1	Você já participou de algum processo de elaboração do Plano Plurianual - PPA?	Não
		Sim, de PPAs anteriores ao vigente
		Sim, do novo PPA 2024-2027
		Sim, do PPA 2020-2023 vigente
2	Você participa ou já participou do processo de elaboração do Plano de Trabalho Anual - PTA / Lei Orçamentária Anual - LOA?	Sim
		Não
		Parcialmente
3	Você participa da execução das ações governamentais de responsabilidade de sua área?	Sim
		Não
		Parcialmente

Fonte: Próprio Autor.

Figura 18 – Participação dos entrevistados nos processos de planejamento



Fonte: Próprio Autor.

Depreende-se aqui que a maioria dos entrevistados participaram em algum momento da elaboração do planejamento, seja na fase do PPA ou PTA/LOA, bem como de sua execução, fato este relevante para as etapas seguintes, como de acompanhamento e avaliação do planejamento.

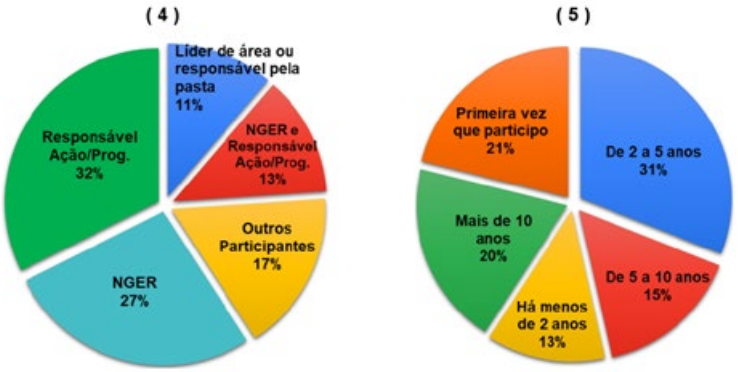
Sobre a participação dos entrevistados no processo de avaliação, foi questionado conforme Figura 19 e os resultados na Figura 20.

Figura 19 – Perguntas sobre a participação no processo

	Pergunta	Opções de seleção
4	Qual é sua participação durante o processo de elaboração do RAG?	Líder de área ou responsável pela pasta
		NGER*
		NGER e Responsável Ação/Programa
		Responsável Ação/Programa
		Outros Participantes
5	Há quanto tempo você acompanha o processo de avaliação das ações e programas do governo de MT?	Primeira vez que participo
		Há menos de 2 anos
		De 2 a 5 anos
		De 5 a 10 anos
		Mais de 10 anos
* NGER: Núcleo de Gestão Estratégica para Resultados		

Fonte: Próprio Autor.

Figura 20 – Participação dos entrevistados no processo de avaliação



Fonte: Próprio Autor.

Os resultados apontam que a maioria dos entrevistados participaram direta ou indiretamente do processo de avaliação das Políticas Públicas do órgão, ocupando em grande maioria posições de liderança ou de condução do processo setorialmente (NGER). Os resultados apontaram também que a maioria possui algum grau de experiência no processo, sendo a minoria com experiência inferior a 2 anos.

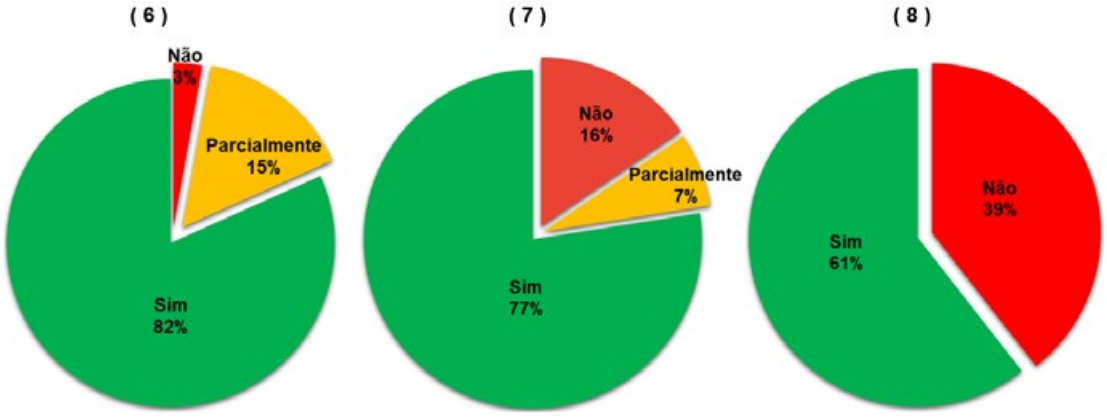
Ainda sobre o processo de avaliação foi questionado aos entrevistados conforme Figura 21 e os resultados na Figura 22.

Figura 21 – Perguntas sobre a clareza e finalidade do relatório RAG

	Pergunta	Opções de seleção
6	Você entende com clareza a finalidade do Relatório da Ação Governamental - RAG (seja para sociedade ou para o próprio governo)?	Sim
		Não
		Parcialmente
7	Você já viu o relatório final do RAG?	Sim
		Não
		Parcialmente
8	Você já precisou consultar informações inseridas no relatório final do RAG?	Sim
		Não

Fonte: Próprio Autor.

Figura 22 – Clareza e finalidade do relatório RAG



Fonte: Próprio Autor.

Os resultados acima apontam que a maioria dos entrevistados entende bem a finalidade do relatório e em algum momento já o consultaram.

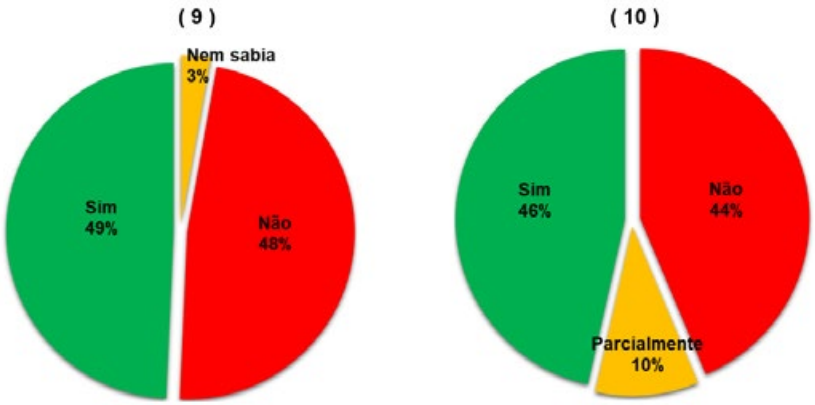
Por fim, sobre formas de prestação de contas a Figura 23 mostra os questionamentos e a Figura 24 os resultados.

Figura 23 – Perguntas sobre audiência pública e relatório conclusivo do PPA

	Pergunta	Opções de seleção
9	A partir de 2020, os resultados do RAG passaram a ser apresentados anualmente em audiência pública na Assembleia Legislativa, você já participou e/ou assistiu alguma audiência?	Sim
		Não
		Nem sabia
10	Você sabia que a partir de 2020, os resultados compilados dos RAGs passaram a ser insumo para elaboração do Relatório parcial (2 em 2 anos) e conclusivo do PPA, enviado ao TCE-MT?	Sim
		Não
		Parcialmente

Fonte: Próprio Autor.

Figura 24 – Audiência pública do RAG e relatório conclusivo do PPA



Fonte: Próprio Autor.

Nesta etapa da pesquisa, depreende-se que a grande maioria dos participantes da pesquisa conhece as fases de elaboração e execução do planejamento, exercem algum grau de liderança ou condução da política, bem como conhecem o processo avaliativo do planejamento. Porém, quando se tratou das audiências públicas e relatório conclusivo do PPA, os entrevistados demonstraram-se bastante divididos em suas respostas.

Sobre as respostas subjetivas, os entrevistados poderiam contribuir com elogios, sugestões ou reclamações, podemos observar na nuvem de palavras apresentada na Figura 25, quais foram os temas mais recorrentes.

Figura 25 – Nuvem de palavras

Fonte: Próprio Autor.

ETAPA 2 – após concluído o processo do RAG (ano 2023)

Os dados que subsidiaram os resultados abaixo foram coletados por meio de questionário online, enviado aos envolvidos[20] no processo de avaliação de Políticas Públicas em MT ("Pesquisa de satisfação quanto a coordenação na elaboração e audiência pública do RAG/2023")[21]. O período da pesquisa foi de 19/06 a 30/06/2024.

O formulário foi dividido em 2 seções, conforme Figura 26.

Figura 26 – Seções do questionário de pesquisa

Seções do questionário de pesquisa - Etapa 2	
I	Quanto ao processo de elaboração do Relatório
II	Quanto à apresentação dos resultados do relatório em audiência pública

Fonte: Próprio Autor.

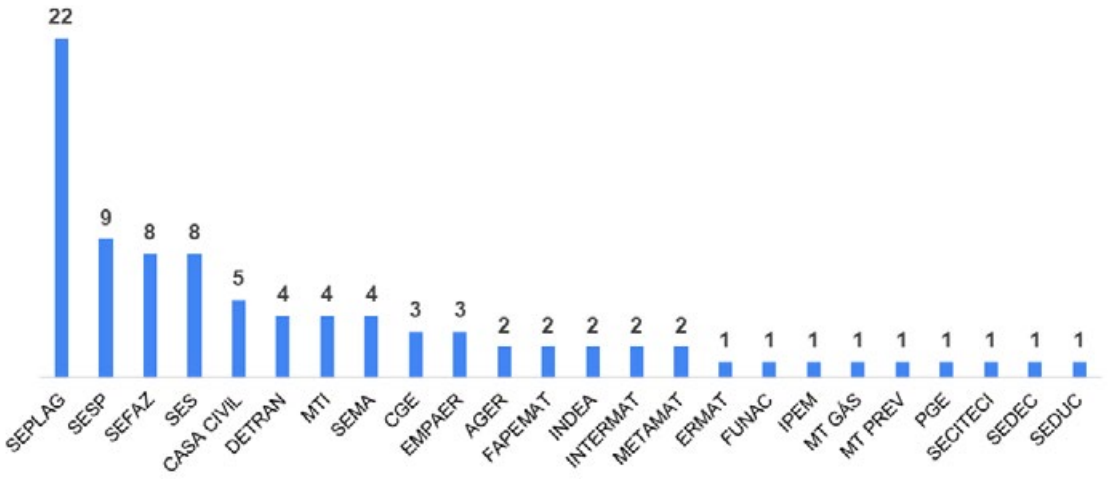
As respostas da seção I tiveram o intuito de aprimorar o processo de avaliação, e as da seção II de avaliar a percepção dos entrevistados sobre a apresentação dos resultados do relatório em audiência pública.

Foram consolidadas 92 respostas de participantes distribuídos em 24 órgãos/unidades orçamentárias do estado, conforme Figura 27.

20 Áreas de planejamento das secretarias e entidades do Governo de MT, bem como responsáveis por programas e ações.

21 Disponível em https://forms.gle/1o9tneTLXptidver8.

Figura 27 – Distribuição dos participantes/respondentes por secretaria



Fonte: Próprio Autor.

O RAG 2023 consolida informações de 43 áreas/secretarias, logo a amostra acima representa 56% delas. Assim como na Etapa 1, as áreas críticas[22] com maior representatividade de entregas[23] para a população, participaram da Etapa 2 da pesquisa.

Os resultados da pesquisa referem-se exclusivamente às respostas da seção II, onde as perguntas do questionário procuraram diagnosticar como foi sua experiência dos entrevistados durante a apresentação dos resultados do RAG em audiência pública.

Como na primeira etapa da pesquisa os entrevistados demonstraram pouco conhecimento sobre as audiências públicas, a segunda etapa foi iniciada com as questões da Figura 28 e seus resultados na Figura 29.

Figura 28 – Publicidade e compreensão da audiência pública

	Pergunta	Opções de seleção
11	Tinha conhecimento que, finalizado o processo do RAG 2023, os resultados do relatório seriam apresentados em audiência pública?	Sim
		Não
		Parcialmente
12	Caso tenha assistido a audiência pública do RAG 2023, os resultados apresentados foram bem compreendidos?	Sim
		Não
		Parcialmente
		Não assisti a audiência
13	Caso tenha assistido a audiência pública do RAG 2023, a linguagem utilizada para apresentação dos resultados foi adequada?	Sim
		Não
		Parcialmente
		Não assisti a audiência

Fonte: Próprio Autor.

22 Sendo: saúde (SES), segurança (SESP), infraestrutura (SINFRA) e educação (SEDUC).

23 As áreas, ou órgãos, ou secretarias que possuem programas e ações do governo que diretamente entregam bens e/ou serviços à população, são chamados de áreas/secretarias finalísticas.

Figura 29 – Audiência pública e compreensão dos resultados

Fonte: Próprio Autor.

Os resultados acima demonstram que os entrevistados obtiveram mais informações a respeito da apresentação dos resultados do RAG em audiência pública em relação à etapa 1 da pesquisa, e também que para a maioria dos entrevistados os resultados foram bem compreendidos e a linguagem utilizada foi adequada.

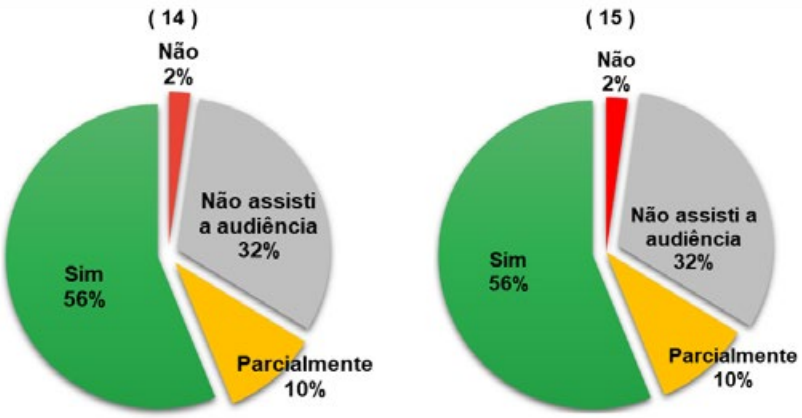
Sobre novas informações, foram questionados conforme Figura 30 e os resultados na Figura 31.

Figura 30 – Qualidade da informação recebida

	Pergunta	Opções de seleção
14	Caso tenha assistido a audiência pública do RAG 2023, os resultados do RAG 2023 apresentados te trouxeram novas informações sobre o desempenho do governo em outras áreas?	Sim
		Não
		Parcialmente
		Não assisti a audiência
15	Caso tenha assistido a audiência pública do RAG 2023, julga que os resultados apresentados são úteis para o gestor tomar uma decisão ou realizar uma ação?	Sim
		Não
		Parcialmente
		Não assisti a audiência

Fonte: Próprio Autor.

Figura 31 – Novas informações e suporte para tomada de decisão

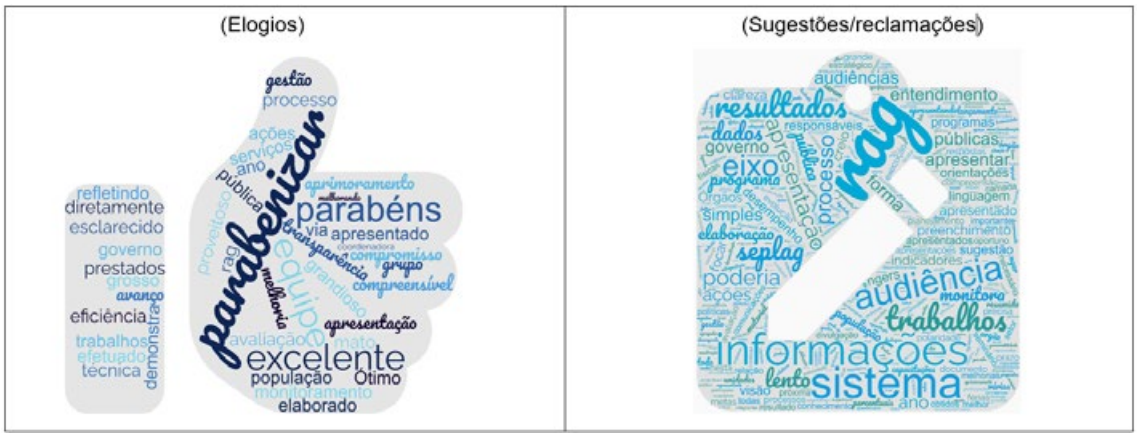


Fonte: Próprio Autor

Os resultados, em maior percentual, indicam que a apresentação trouxe novas informações a respeito de outras áreas e que são importantes para a tomada de decisão dos gestores.

Sobre as respostas subjetivas, os entrevistados poderiam contribuir com elogios, sugestões ou reclamações. Como tivemos mais contribuições em relação à etapa 1 da pesquisa, consolidou-se as respostas em 2 grupos principais, onde na Figura 32 observa-se quais foram as palavras mais recorrentes sobre "elogios" e "sugestões/reclamações".

Figura 32 – Etapa 2 / Nuvem de palavras

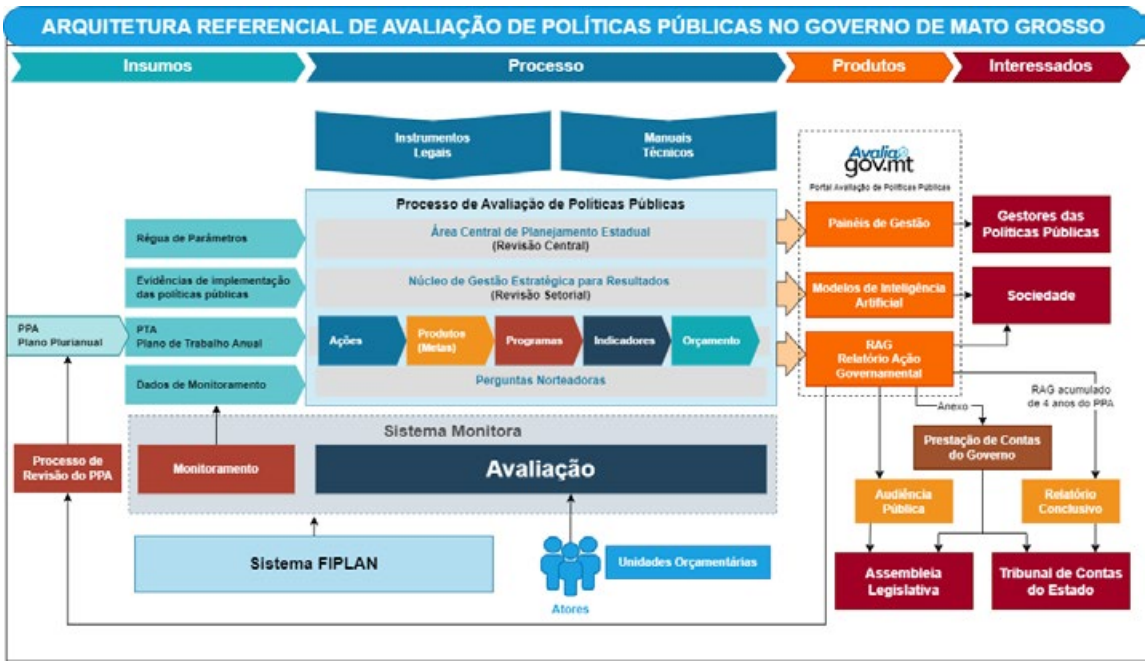


Fonte: Próprio Autor.

4.2.2. ARQUITETURA REFERENCIAL DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO GOVERNO DE MT

Os elementos para a estruturação da arquitetura de referência foram selecionados a partir da análise do processo de avaliação de Políticas Públicas, identificando os papéis, instrumentos, ferramentas e técnicas atualmente utilizadas por MT, bem como as propostas de mecanismos para fortalecimento do processo adicionando mais gestão e transparência. A partir da arquitetura proposta, é possível a inserção de novos elementos e alteração dos existentes, uma vez que fornecem um vocabulário comum e parâmetros que ajudam a obter uma visão geral do domínio de avaliação das Políticas Públicas.

Figura 33 – Arquitetura Referencial do Modelo de Avaliação de Políticas Públicas em MT



Fonte: Próprio Autor.

A visão consolidada da arquitetura referencial apresenta as fases do processo e a relação entre seus elementos. As fases consistem em insumos, processo, produtos e partes interessadas. E ferramentas transversais que sustentam a operacionalização de todo ciclo, que são os softwares Fiplan e Monitora.

A etapa de insumo consiste em representar os elementos necessários para alimentar todo processo com conteúdo, regras e dados para que a avaliação das Políticas Públicas seja realizada. Iniciando pelo PPA, que é desdobrado e detalhado nos PTAs, que representam os desafios anuais de implementação das políticas definidas no PPA. O processo de monitoramento pode gerar dados que também são elementos importantes desta etapa. Complementam a etapa as evidências da implementação das Políticas Públicas que demonstram as entregas realizadas, e a Régua de Parâmetros[24].

A etapa de processo é considerada o coração da arquitetura, pois é onde a avaliação é efetivamente realizada. Com os insumos dos itens monitoráveis que foram estruturados no PPA/PTA, baseado em instrumentos legais que definem e organizam todo processo, bem como os manuais técnicos que orientam e estabelecem os procedimentos operacionais, os responsáveis pelas Políticas Públicas estão aptos para informar os resultados baseado em perguntas norteadoras que guiam todo fluxo da avaliação. Inicialmente a avaliação é feita no nível de ações que possuem seus produtos específicos e metas atreladas. O conjunto de ações que fazem parte do programa, após avaliadas, promovem a avaliação no nível de programa que possui seus objetivos e indicadores com metas atreladas. Esses elementos fazem parte da avaliação física (entrega concreta) das políticas. Ainda compõe o processo o resultado da avaliação orçamentária das ações e programas a fim de identificar o desempenho no uso dos recursos financeiros para implementação das políticas.

Todo processo é coordenado por uma área central (SEPLAG-MT), que dá suporte para que as unidades orçamentárias/secretarias, compostas pelos NGERs[25], possam orquestrar o processo de avaliação setorialmente em cada órgão. Esse conjunto de técnicos representa não somente a coordenação (central e setorial), mas também as instâncias de revisão dos conteúdos inseridos pelos responsáveis pelas ações e programas. Todas as interações são realizadas de forma informatizada pelo sistema Monitora. Todo conteúdo do PPA/PTA, oriundo do Fiplan, é integrado ao Monitora, que além de receber o conteúdo das políticas elaboradas, já realiza os cálculos de apuração orçamentária e do desempenho segundo a régua de parâmetros. O sistema dá suporte para todos os atores do processo, que são os responsáveis pelas políticas e a coordenação setorial e central.

A etapa de produtos representa os elementos gerados por todo processo de avaliação. Originalmente o Monitora, baseado nos dados inseridos, revisados e aprovados, gera o principal produto do processo que é o RAG, que consolida detalhadamente todas as ações, programas, produtos, indicadores, apurações orçamentárias, justificativas e a avaliação do resultado alcançado. Para dar mais transparência ao processo, o RAG é apresentado resumidamente em Audiência Pública conforme previsto na LDO. E também o resultado acumulado do RAG, que tem recorte anual, é consolidado no Relatório Conclusivo[26].

A etapa das partes interessadas envolve as pessoas e instituições mais impactadas pelos produtos oriundos do processo de avaliação. O RAG, como faz parte do anexo da prestação de contas do governo, é esperado pelo TCE-MT e a na AL-MT, e este último por sua vez é o promotor da audiência de apresentação do produto. Importante ainda destacar que o RAG é elemento de retroalimentação para a revisão das políticas elaboradas servindo de insumo para o processo de revisão do PPA, que ocorre anualmente.

Baseado nos referenciais teóricos, nas pesquisas consolidadas por este estudo, e no objetivo de fortalecer o processo de avaliação como ferramenta de gestão e transparência, são propostos novos elementos a esta arquitetura engajando partes interessadas que não se beneficiavam do processo. Neste sentido, foram

24 A régua de parâmetros tem o objetivo de manter um padrão de registro da evolução da gestão, através de escala de percentuais de desempenho, que classificam os resultados alcançados pelos programas e ações em: ótimo, bom, regular, deficiente, e altamente deficiente (Manual RAG 2023). Disponível em https://seplag.mt.gov.br/images/files/responsive/Planejamento/Rag/Manual_RAG_2023.pdf)

25 Núcleos de Gestão Estratégica para Resultados.

26 Relatório de Avaliação Parcial 2020-2021 do PPA 2020-2023 - Disponível em: https://www.seplag.mt.gov.br/images/files/responsive/Planejamento/2022/NCAGE/Relatorio_de_Avaliacao_do_PPA_2020-2023_anos_2020_e_2021_-_versao_final_-_15-06-22.pdf

sugeridos e implementados dois elementos na etapa de produtos, como os painéis de gestão, que entrega visualização gerencial para os gestores de políticas públicas a fim de que possam enxergar os resultados por uma outra perspectiva, mais gerencial e estratégica. E o uso de modelo de inteligência artificial, no formato de conversação, para facilitar o consumo, pela sociedade, das informações das políticas implementadas pelo governo.

4.2.3. PAINÉIS DE GESTÃO

O Painel de Gestão procura fornecer uma visão estratégica do planejamento do governo, facilitando a autonomia e a mobilidade dos gestores e responsáveis pelas Políticas Públicas. Conforme dados do RAG (2023), o relatório possui em mais de 3.400 páginas, a avaliação de 48 programas, +460 ações, +210 indicadores e +650 produtos. Trabalhar com esse volume de dados requer modelos mais inovadores para tomada de decisão.

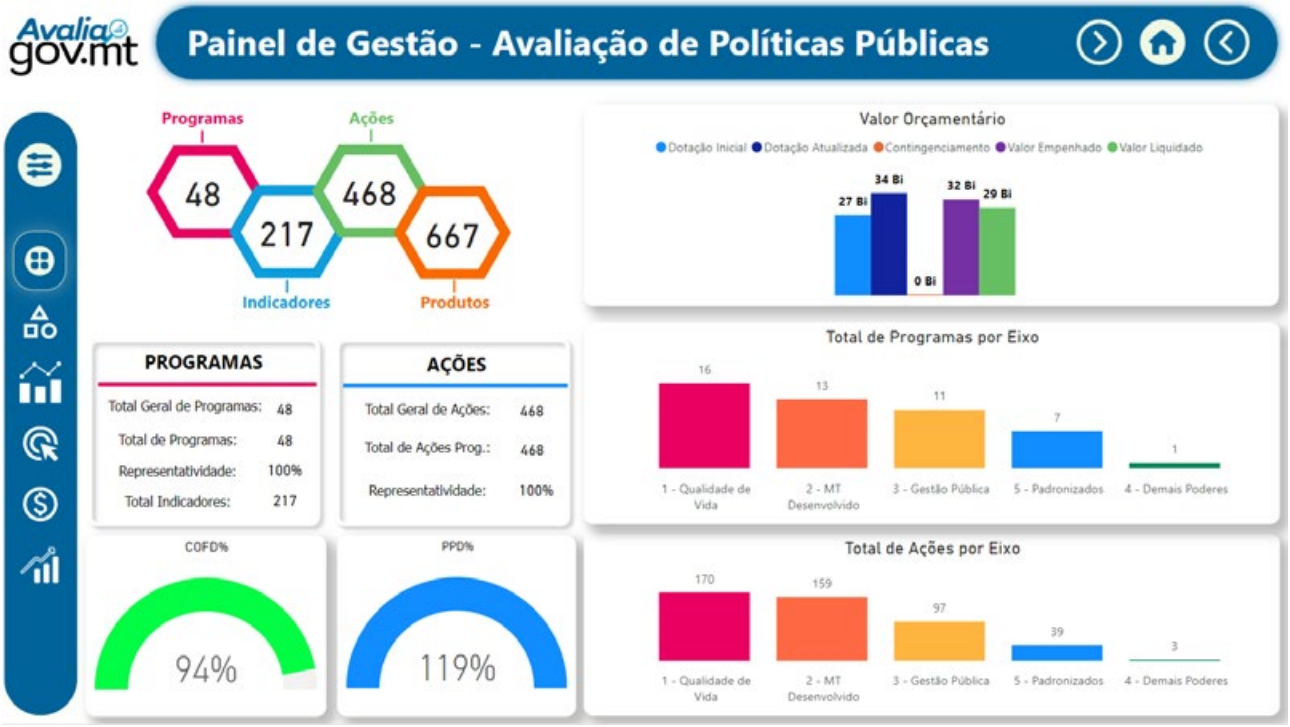
Uma tendência de todas as áreas do governo é a gestão com a visualização de dados. Uma combinação de informações e gráficos que mostra em tempo real o que está acontecendo no governo.

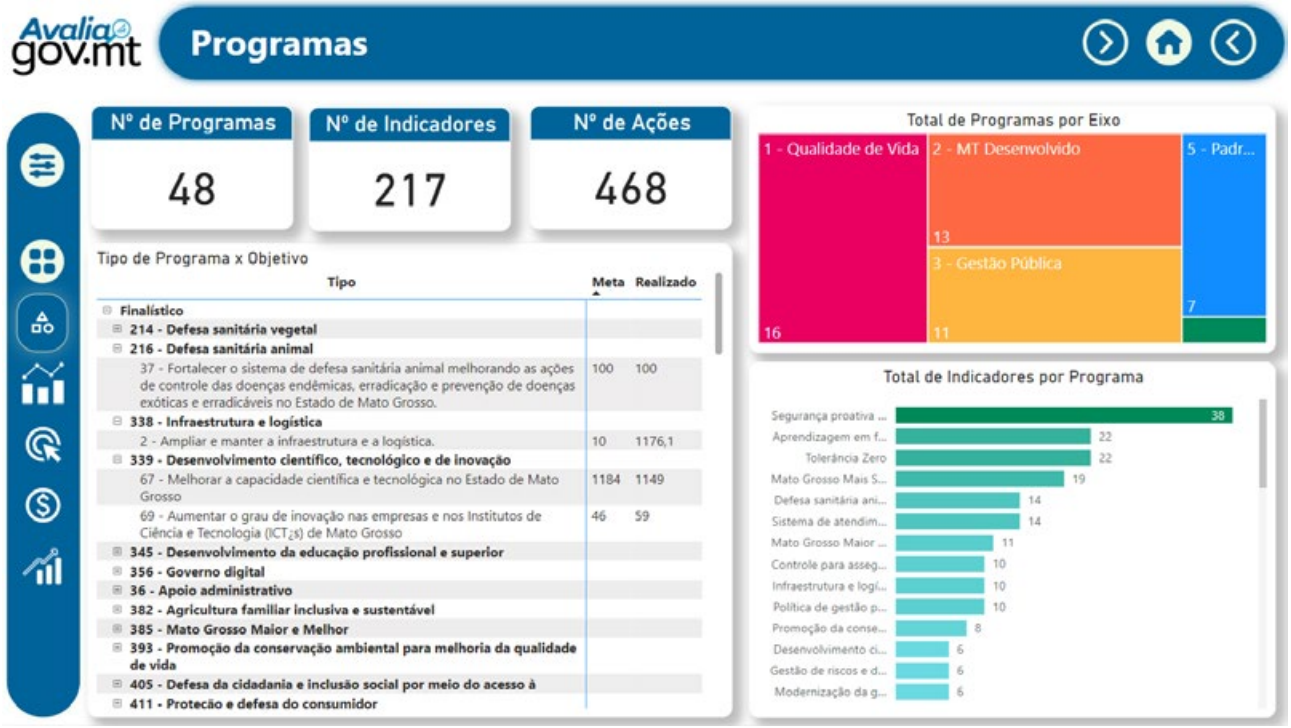
Uma das principais metas é de aumento no engajamento pelos gestores das políticas. Ao munir com dados e informações de suas políticas e o respectivo desempenho no resultado, bem como visualizar as atividades pendentes e oportunidades de melhorias, os gestores podem tomar decisões mais rápidas e gerenciais.

Outro objetivo é a comunicação efetiva entre todas as partes interessadas, para garantir o alinhamento e o envolvimento contínuo torna-se primordial a necessidade de avaliar constantemente o desempenho dos resultados e realizar ajustes quando necessário, para assegurar as metas desejadas sejam alcançadas.

Assim, o conteúdo da avaliação das políticas que é muito técnico e que se consolida no RAG (2023), que é um documento extenso e detalhado, proporcionará informações mais gerenciais para acompanhamento e tomada de decisão, conforme pode-se observar na Figura 34.

Figura 34 – Painel dos resultados dos programas





Fonte: Próprio Autor.

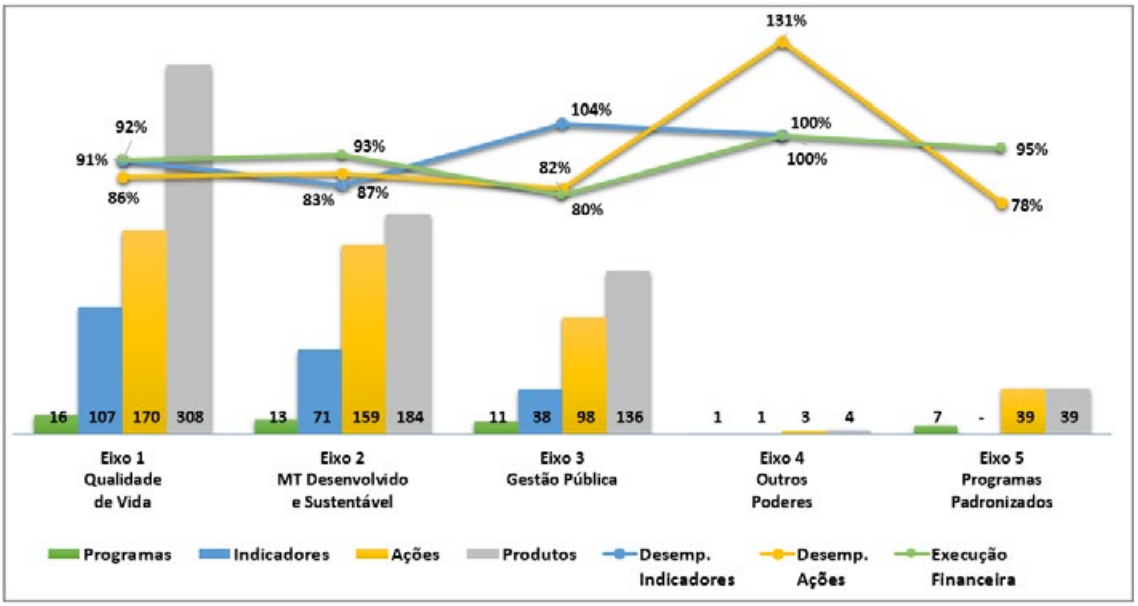
As informações que eram apenas organizadas em tabelas (Figura 35), agora são também visualizadas em formato gráfico de fácil e rápido entendimento, conforme a Figura 36, especialmente para as apresentações em audiência pública, que visualmente trazem de forma mais clara os dados consolidados do RAG.

Figura 35 – Resultados do RAG 2023 (tabela)

Eixos do PPA 2020-2023	Unidades Setoriais Responsáveis pelos Programas	Quantidade de Elementos Apurados				Desempenho Médio dos Indicadores (%)	Desempenho Médio das Ações (%)
		Programas	Indicadores	Ações	Produtos		
I - Qualidade de vida para os mato-grossenses	Seduc, Sesp, Ses, Setasc, Secel, Seciteci e Casa Civil	16	107	170	308	91%	86%
II - Mato Grosso desenvolvido e sustentável	Sedec, Sinfra, Seciteci, Sema, Casa Civil e Seaf	13	71	159	184	83%	87%
III - Gestão Pública moderna e eficiente	Seplag, Sefaz, Casa Civil, CGE e PGE	11	38	98	136	104%	82%
IV - Atuação dos demais Poderes e Órgãos Autônomos	Defensoria Pública	1	1	3	4	100%	131%
V - Programas e ações padronizados	Estado de Mato Grosso	7	-	39	39	Não se aplica	78%
Total	-	48	217	469	671	91%	83%

Fonte: Próprio Autor.

Figura 36 – Resultados do RAG 2023 (gráfico)



Fonte: Próprio Autor.

4.2.4. MODELO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

A busca incessante pela eficiência é um esforço necessário e uma oportunidade para ressignificação da administração pública. Borges et al (2013) aponta que é dever do Estado (e seus gestores) não só prestar contas dos recursos que administra, mas responsabilizar-se por seus atos e dotar o cidadão de conhecimentos e ferramentas que lhes permitam fiscalizá-lo.

Campos e Figueiredo (2022), aponta que hoje é possível que soluções tecnológicas criem condições para gerar novas frentes de valor com informações úteis. E o uso de algoritmos e técnicas de Inteligência Artificial (IA) é estratégico e fundamental para atender a esse anseio. E concluir que a IA é uma tecnologia transformadora, que proporciona benefícios econômicos e sociais, pois tem o potencial de revolucionar a relação entre governo e sociedade. A tecnologia encontra-se madura para suportar as necessidades da administração pública, mas o maior desafio não está na tecnologia, mas na capacidade de aproximá-la da demanda que é competência dos formuladores de Políticas Públicas. O governo que já propõe uma estratégia para incorporação dessa tecnologia em seus processos, pode estar com vantagem sobre as demais.

Neste sentido, identificou-se a oportunidade de aplicação de modelos de IA para tratar o conjunto de dados resultantes do processo de avaliação de Políticas Públicas e traduzi-lo num formato mais humanizado e amigável para que a sociedade possa ter acesso facilitado ao conteúdo, por meio de uma ferramenta que permite a conversação entre o cidadão e o RAG, um chatbot.

Chatbot, também conhecido como chatterbot, talkbot ou Bot, é um programa de computador projetado para simular conversas com usuários humanos, especialmente pela Internet, imitando a conversa humana da forma mais realista possível (DSOUZA et al., 2019).

A escolha pelo Bot como canal de interação foi a possibilidade de resposta instantânea esperada pelo cidadão e manter a experiência de outras plataformas que já utilizam este tipo de canal para comunicação, sendo viabilizada por meio de recursos de IA que possibilitam ao computador (o chatbot) manter conversas com o usuário final sem muita intervenção humana.

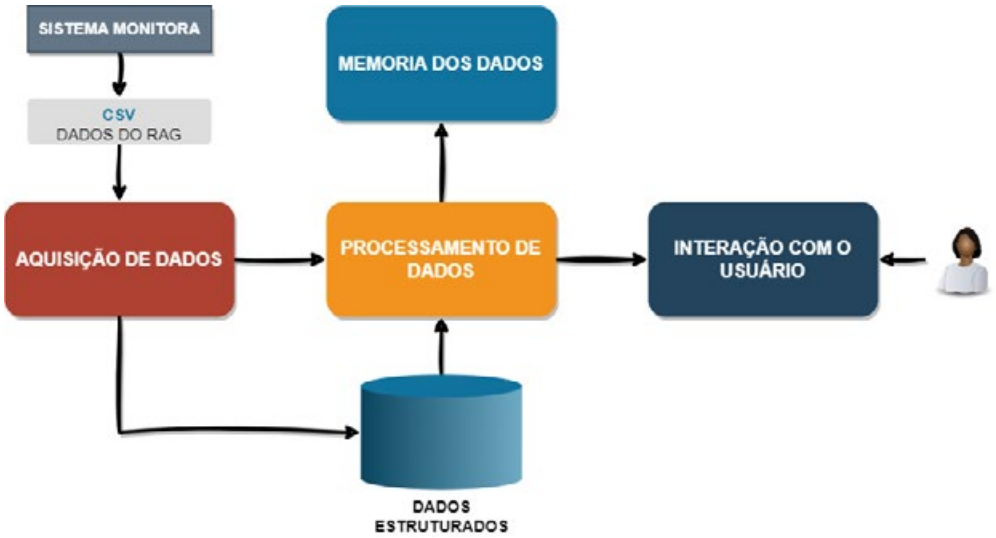
4.2.4.1. ESTRUTURA DO BOT

O chatbot foi implementado na plataforma Google Cloud Platform[27], pois é o ambiente em nuvem utilizado pelo governo de MT, o que facilitou sua adoção como tecnologia do projeto. O foco deste trabalho não é testar ferramentas de chatbots e sim reduzir o tempo

27 https://cloud.google.com/

de desenvolvimento com criadores visuais e agentes pré-criados que possam facilitar o consumo do conteúdo do RAG de uma forma mais simples. A Figura 37 apresenta a arquitetura do chatbot de avaliação.

Figura 37 – Fluxo de funcionamento do ChatBot do RAG



Fonte: Próprio Autor.

4.2.4.2. FLUXO DE DADOS DO BOT DO RAG

- **Geração dos Dados:** O Sistema Monitora gera uma planilha no formato CSV[28] com os dados do RAG.

- **Aquisição de Dados:** O chatbot coleta dados estruturados da planilha CSV com os dados do RAG e armazena-os na base de dados.

- **Processamento de Dados:** Processa e organiza os dados estruturados em bases de dados relacionais. Esses dados são processados e organizados em bases específicas, separando-os em categorias como "Base Programas", "Base Ações", "Órgãos" e "Sinônimos", que são os elementos separados do RAG que o Bot utilizará para entender o conteúdo.

- **Memória do Bot:** Os dados processados são armazenados em um sistema de cache[29] para acesso ágil pelo chatbot durante as conversas.

- **Interação do Usuário:** O usuário interage com o chatbot por meio de linguagem natural, o qual entende o que o usuário digitou e dialoga com a memória onde os dados estão processados, traduzindo o conteúdo solicitado em linguagem natural para a linguagem técnica necessária para acesso aos dados.

Algumas técnicas de IA foram utilizadas nesse fluxo, tais como:

- **Processamento de Linguagem Natural (PLN):** subárea da IA que estuda a capacidade e as limitações de uma máquina em entender a linguagem dos seres humanos. O objetivo do PLN é fornecer aos computadores a capacidade de entender o sentido de um texto, reconhecimento de voz, e geração de resposta a questões (BEYSOLOW II, 2018).

- **Aprendizado de Máquina (Machine Learning):** é uma área da IA que busca a construção de sistemas com capacidade de adquirir conhecimentos de forma automática e aborda como construir computadores que melhoram automaticamente por meio da experiência trabalhada, segundo Jordan e Mitchell (2015).

28 Comma-separated values, também conhecido como CSV, são arquivos de texto de formato regulamentado pelo RFC 4180, que faz uma ordenação de bytes ou um formato de terminador de linha, separando valores com vírgulas.

29 Memória interna rápida.

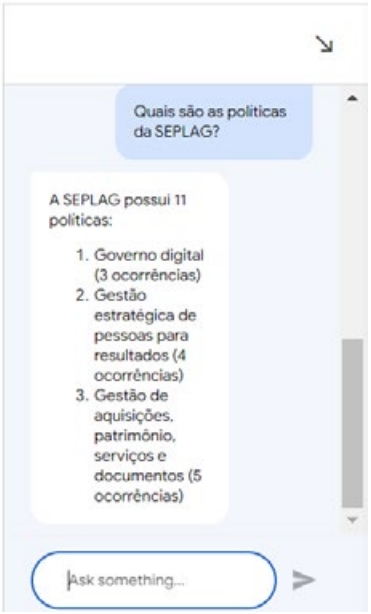
4.2.4.3. INTERAÇÕES COM O BOT

O chatbot de avaliação possibilitou proporcionar experiências mais naturais ao cidadão que não conhece os termos técnicos utilizados na metodologia de trabalho para organizar o planejamento pela administração pública.

O chatbot implementado pode responder questões mais diretas como exemplificado na Figura 38-A, onde um usuário pode perguntar de uma forma geral quais as "políticas" que a "SEPLAG" possui. Percebe-se que o chatbot interpreta corretamente as políticas como os programas vinculados à SEPLAG, e que também inteligentemente entende a sigla SEPLAG, mais comum no linguajar dos usuários, como sendo a Secretaria de estado de planejamento e gestão, conferidos nos trechos do RAG (2023) encontrados pelo chatbot (Figura 38-B).

Figura 38 – Exemplo de interação com o Bot

(A) - Conversa no Chatbot



(B) - Trechos do RAG (2023)

Eixo	Gestão Pública moderna e eficiente
Programa	502 - Gestão estratégica de pessoas para resultados
Tipo de programa	Gestão
UO responsável	11101-Secretaria de estado de planejamento e gestão

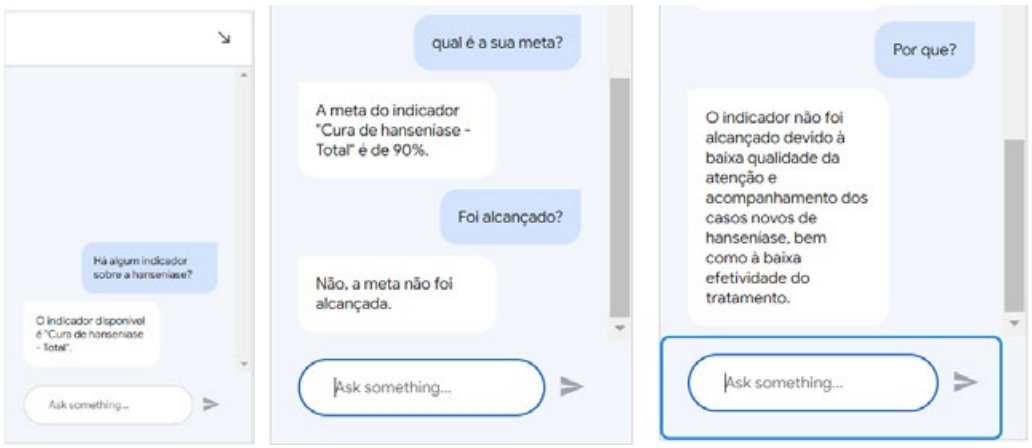
Eixo	Gestão Pública moderna e eficiente
Programa	356 - Governo digital
Tipo de programa	Gestão
UO responsável	11101-Secretaria de estado de planejamento e gestão

Eixo	Gestão Pública moderna e eficiente
Programa	501 - Gestão de aquisições, patrimônio, serviços e documentos
Tipo de programa	Gestão
UO responsável	11101-Secretaria de estado de planejamento e gestão

Fonte: Próprio Autor.

Assim como ele pode ter uma interação mais inteligente à medida que o usuário se aprofundar nos questionamentos, como o caso do diálogo na Figura 39, onde o chatbot apresenta o indicador perguntado pelo usuário, e depois realiza uma discussão demonstrando que o diálogo não foi realizado com base em regras pré-definidas, e sim com recursos inteligentes (ML) que entende a pergunta do usuário (PLN) e busca responder aos questionamentos baseado na análise das interações para descobrir possíveis necessidades do usuário e com isso, pode aprender a cada conversa e ampliar seu escopo de ação para melhorar a experiência do usuário.

Figura 39 – Exemplo do aprofundamento da interação com o Bot



Fonte: Próprio Autor.

Observa-se a capacidade do chatbot, tanto em entender os questionamentos comuns de um usuário, quanto na capacidade de sintetizar o conteúdo para que o usuário consiga ter uma resposta rápida e numa linguagem simples do que ele perguntou. As informações trabalhadas pelo chatbot podem ser identificadas nos trechos do RAG (2023), na Figura 40.

Figura 40 – Trechos do Relatório Anual de Gestão 2023

RELATÓRIO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL - RAG

Cód. Objetivo	Descrição	Periodicidade	Unidade Medida	Meta PPA (2020-2023) ----- Valor Apurado (2020)	Meta PPA (2020-2023) ----- Valor Apurado (2021)	Meta PPA (2020-2023) ----- Valor Apurado (2022)	Meta PPA (2020-2023) ----- Valor Apurado (2023)
122	569-Cura de hanseníase - total	Anual	Proporção	90,000 ----- 74,500	90,000 ----- 84,600	90,000 ----- 76,200	90,000 ----- 67,200

569 - Cura de hanseníase - Total

O resultado alcançado está abaixo da meta prevista e é considerado precário.
Em uma primeira análise, justifica-se em função do fechamento do banco de dados de hanseníase ocorrer até 31 de março de 2024.
Justifica-se, também, devido ao percentual de abandono que chegou a 12,2%, o que prejudica não só o indicador cura, como também é fator de perpetuação da doença e aumento de risco de resistência antimicrobiana.
Outro aspecto importante está relacionado ao sistema de informação, que são os casos em que permanecem em aberto no sistema dados como não preenchidos a saída do caso, perfazendo um total de 7,3% da coorte dos casos.
Se considerar 12,2% de abandono somados aos 7,3% dos casos em aberto, tem-se 19,5% de casos, que poderiam estar fechados como cura, o que elevaria o indicador por hora em 67,2% a 86,7% de cura.
Outra informação importante são as prescrições de tratamento que excedem as 12 doses recomendadas pelo Ministério da Saúde.
Desde 2018, a OMS passou a preconizar o uso dos três medicamentos para o tratamento de todos os casos de hanseníase, independentemente da classificação operacional, mantendo o tempo de seis doses mensais para casos paucibacilar e de doze doses mensais para os casos multibacilar.
De acordo com o protocolo, também se observa que apenas os casos com resistência comprovada aos medicamentos deverão ser submetidos a um novo ciclo de tratamento, com o esquema terapêutico de segunda linha correspondente à mutação detectada.
Deste modo, também se pode atribuir aos esquemas contínuos de tratamento o não fechamento oportuno dos casos e, portanto, a queda do indicador de cura ora apresentado.

Fonte: RAG (2023)

4.2.5. PORTAL DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Foi proposta a consolidação dos produtos num Portal de Avaliação de Políticas Públicas do Governo do Estado de MT[30], denominado "Avalia gov.mt", desenvolvido como fonte centralizada para promover a transparência, facilitar o acesso à informação e apoiar a participação cidadã na avaliação e melhoria das Políticas Públicas, apresentando os painéis gerenciais interativos, o chatbot para o cidadão e o relatório completo do RAG 2023, conforme Figura 41.

Figura 41 – Portal de Avaliação de Políticas Públicas - Avalia gov.mt

Fonte: Portal https://sites.google.com/seplag.mt.gov.br/avaliagovmt/

30 https://sites.google.com/seplag.mt.gov.br/avaliagovmt/

5. CONCLUSÃO

A avaliação de políticas públicas no Governo do Estado de MT se mostra essencial para a gestão eficiente e a transparência. Analisando o modelo atual e sua importância histórica, impulsionados pela reestruturação e metodologias inovadoras, percebe-se um compromisso forte com a organização do trabalho e a prestação de contas. Entretanto, a incorporação de novas tecnologias, como inteligência artificial e painéis gerenciais, pode aprimorar a coleta e análise de dados, facilitando a apresentação dos resultados tanto para gestores quanto para cidadãos, fortalecendo o diálogo governo-sociedade.

A pesquisa com os participantes da avaliação de MT, realizada em duas etapas, revelou uma melhora significativa na publicidade das informações, atribuída à melhor comunicação entre a coordenação central e as secretarias. O painel gerencial proposto facilita o acesso aos dados de avaliação das políticas, permitindo visualizar a situação e desempenho dos programas e ações, identificando oportunidades de tomada de decisão, o que antes era permitido com acesso ao relatório e planilhas. As respostas do chatbot simplificaram o conteúdo do RAG, evidenciando que mesmo relatórios técnicos, complexos e extensos podem dialogar com o cidadão numa linguagem mais simples.

A adoção desses resultados, conforme análise da situação do planejamento nacional em CONSEPLAN (2024), pode colocar o Governo de MT na vanguarda da modernização das políticas públicas no Brasil, mostrando que a combinação de governança eficiente e tecnologia pode transformar a gestão pública.

A metodologia adotada por MT para avaliação do planejamento (avaliação executiva), é fator relevante para a transparência das ações do governo, pois permite que as ferramentas propostas explorem todas as Políticas Públicas planejadas, independente de critérios pessoais, técnicos ou políticos de seleção.

A capacidade analítica frente ao volume e complexidade dos dados é vital nessa era digital. Embora os desafios sejam significativos, o investimento em tecnologias avançadas e num ciclo educativo fortalece o planejamento e a transparência de dados, permitindo a extração de insights valiosos e a participação social. Assim, este projeto, mesmo com os avanços metodológicos, comunicação eficaz e sistematização do processo de avaliação, munirá gestores com ferramentas modernas e promoverá mais transparência e participação popular ao tornar o conteúdo mais acessível ao cidadão.

5.1. TRABALHOS FUTUROS

Incorporar as ferramentas aqui exploradas aos demais processos e instrumentos de planejamento de MT e ainda treinar o modelo de aprendizado de máquina para que possa responder ao maior número possível e variado de perguntas, assegurando que o modelo se generalize bem para dados não vistos.

6. Referências

1. ARANTES PAULO, L. F. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 61, n. 2, p. 171-187, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v61i2.44. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44. Acesso em: 14 jul. 2024.
2. AUTOUNIAN, Cláudio Sarian; FARINON, Cristiane Nardes; PACHECO, Luciane Guimarães; et al. Governança pública municipal: Transformando sua administração. 1. ed. [s.l.]: NT Editora, 2020. Disponível em: https://www.redegovernancabrasil.com.br/cartilha-rgb. Acesso em: 21 jul. 2024.
3. BEYSOLOW II, T. (2018). Applied Natural Language Processing with Python: Implementing Machine Learning and Deep Learning Algorithms for Natural Language Processing. Apress.
4. BORGES, E. F. et al. Educação Fiscal, Terceiro Setor e Funções De Governo: Uma Análise da Influência do Programa de Educação Fiscal do RN nos Indicadores das Funções de Governo dos Municípios. REUNIR – Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade. v.3, nº 4, p. 39-61, Set./Dez 2013
5. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jul. 2024.

6. BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Seção 1, p. 3.

7. BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002.

8. CAMPOS, S. L. B.; FIGUEIREDO, J. M. de. Aplicação de Inteligência Artificial no Ciclo de Políticas Públicas. Cadernos De Prospecção, 15(1), 196–214, 2022.

9. CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post. Brasília: Presidência da República, 2018.

10. CLP. Ranking de competitividade dos Estados – Edição 2023. 2023. Disponível em https://clp.org.br/wp-content/uploads/2024/05/Relatorio_tecnico-Estados_2023.pdf

11. CONSEPLAN. Resultados do Diagnóstico Inicial de Monitoramento e Avaliação nas Secretarias Estaduais de Planejamento. Brasília, 2024. No Prelo.

12. COTTA, T. C. Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e impacto. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 49, n. 2, p. 103-124, 1998.

13. DSOUZA, Rebecca; SAHU, Shubham; PATIL, Ragini; et al. Chat with Bots Intelligently: A Critical Review & Analysis. In: 2019 International Conference on Advances in Computing, Communication and Control (ICAC3). Mumbai, India: IEEE, 2019, p. 1–6. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/9036844/>. Acesso em: 21 jul. 2024.

14. JORDAN, M. I.; MITCHELL, T. M. Machine learning: Trends, perspectives, and prospects. Science, v. 349, n. 6245, p. 255–260, 17 jul. 2015.

15. MATO GROSSO. Lei n. 7.300, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2001 e dá outras providências. Diário Oficial de Mato Grosso, Cuiabá, MT, 18 jul. 2000.

16. MATO GROSSO. Lei n. 8.064, de 30 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2004-2007 e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Cuiabá, MT, 18 jul. 2000.

17. MATO GROSSO. MTPO 2023 - Manual Técnico de Planejamento e Orçamento de Mato Grosso. Cuiabá. 2022. Disponível em: https://www5.sefaz.mt.gov.br/documents/6071037/11462153/MTPO+2023+%281%29.pdf/d20abb71-c69d-aa14-8cfe-e3cfb1e9554d?t=1694450136073. Acesso em 13 jul. 2024.

18. OECD. Open Government: The Global Context and the Way Forward. 8 dez. 2016. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government_9789264268104-en

19. OLIVEIRA, D. J. S.; CKAGNAZAROFF, I. B. A Transparência como um princípio-chave de Governo Aberto. Administração Pública e Gestão Social, vol. 14, núm. 3, 2022. Universidade Federal de Viçosa, Brasil. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351571681009

20. OLIVEIRA, D. J. S.; CKAGNAZAROFF, I. B. A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ COMO UM DOS PRINCÍPIOS DE GOVERNO ABERTO. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 28, p. e84867, 2023.

21. PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

22. PINTO, E. G. Como equalizar investimentos e programas de duração continuada sem PPA? Conjur, 2019. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-dez-03/contasvista-equalizar-investimentos-programas-duracao-continuada-ppa. Acesso em: 7 mar. 2024.

23. RAG. Relatório da Ação Governamental (RAG - 2023). 2024. Disponível em: https://seplag.mt.gov.br/images/files/responsive/Planejamento/Rag/RAG_2023_Assinado_-_SEPLAGDIC202405455_compressed.pdf. Acesso em: 13 jul. 2024.

24. SCRIVEN, Michael. Avaliação: um guia de conceitos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018. Edição do Kindle.

25. SECCHI, Leonardo. Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

26. TESOURO. Capacidade de Pagamento dos Estados e do Distrito Federal - CKAN. 2023. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/capag-estados. Acesso em: 13 jul. 2024.

27. TCE-MT. PARECER PRÉVIO Nº 225/2021 - CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO, RELATIVAS AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2020. 2021. Disponível em: https://www.tce.mt.gov.br/index.php?option=com_jdownloads&view=download&id=28321&catid=216&Itemid=130. Acesso em: 13 jul. 2024.

28. TCE-MT. CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO – EXERCÍCIO DE 2022 – Relatório Conselheiro Guilherme Antonio Maluf. 2023. Acesso em https://www.tce.mt.gov.br/processo/documento/478792/2023/207547/2023.

29. TONI, J. Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público / Jackson de Toni. – Brasília: Enap, 2021. 154 p.: iL – (Cadernos Enap, 84).

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Como a inteligência artificial pode ajudar a população a influenciar a formulação de políticas públicas?

- **Jailton Pereira Nicácio**
  Secretaria Municipal de Fazenda, Brasil
  E-mail: jailton.nicacio@gmail.com
- **Marielza Santos do Nascimento**
  Universidade Federal de Alagoas, Brasil
  E-mail: marielza1@hotmail.com
- **João Felipe Alves Borges**
  Secretaria Municipal de Fazenda, Brasil
  E-mail: joaofelipealvesborges@gmail.com
- **José Gonçalves de Figueiredo Júnior**
  Secretaria Municipal de Fazenda, Brasil
  E-mail: dev.jgon@gmail.com

Resumo

A Inteligência Artificial (IA) tem se consolidado como uma ferramenta essencial e estratégica para a modernização da administração pública, ao viabilizar a formulação de políticas baseadas em dados, ampliar a eficiência governamental e fortalecer a participação cidadã. Este artigo analisa criticamente o papel da IA no aprimoramento das políticas públicas, com ênfase em seu potencial de coletar, processar e interpretar grandes volumes de informações, prever cenários complexos e subsidiar decisões mais informadas e estratégicas. Por meio de uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão de literatura especializada e análise documental, investiga-se de que forma a IA pode contribuir para a ampliação da governança democrática, para o aperfeiçoamento da interação entre Estado e sociedade e para a construção de processos decisórios mais inclusivos e transparentes.

O estudo discute, ainda, os desafios técnicos e éticos implicados na adoção da IA no setor público, incluindo a necessidade de marcos regulatórios robustos, a mitigação de vieses algorítmicos e a salvaguarda da privacidade dos cidadãos. São apresentados exemplos concretos de aplicação da IA no Brasil e no exterior, evidenciando seu potencial de integração às estruturas institucionais com responsabilidade e eficiência. Como contribuição empírica, propõe-se a aplicação de ferramentas de IA ao Portal Participa Maceió, demonstrando como a tecnologia pode qualificar a análise e a priorização de demandas sociais, tornando o processo de participação popular mais eficaz, inclusivo e orientado por evidências. Os achados reforçam a importância de investimentos em infraestrutura tecnológica e na capacitação de gestores públicos, de modo a assegurar que os benefícios da IA sejam distribuídos de forma equitativa e que sua implementação observe rigorosamente os princípios éticos e democráticos.

Palavras-chave: Ética; Governança Democrática; Inclusão Social; Inteligência Artificial; Políticas Públicas.

1. INTRODUÇÃO

A aplicação da Inteligência Artificial (IA) na formulação de políticas públicas representa um avanço expressivo para a governança contemporânea, permitindo interações mais dinâmicas entre governos e cidadãos, bem como decisões mais alinhadas às necessidades sociais emergentes. Com sua capacidade de processar grandes volumes de dados, identificar padrões e gerar previsões estratégicas, a IA configura-se como uma ferramenta essencial para a modernização da administração pública (WIRTZ; WILHELM, 2019). Além de ampliar a eficiência operacional, essa tecnologia pode fortalecer a participação cidadã e promover a inclusão social, ao captar e analisar opiniões e demandas expressas em redes sociais e plataformas digitais (MEHR, 2017).

A emergência da IA como ferramenta de apoio ao Estado insere-se em um contexto mais amplo de transformação digital das instituições públicas. O avanço de tecnologias como big data, machine learning e computação em nuvem tem redefinido as fronteiras da ação estatal, tornando possíveis formas de atuação mais preditivas, responsivas e orientadas por evidências. No campo da ciência política e das políticas públicas, esse fenômeno suscita novas perguntas sobre como os dados são produzidos, utilizados e regulados no âmbito do processo decisório, e quais implicações éticas, institucionais e democráticas decorrem dessa nova arquitetura informacional.

Nas últimas décadas, governos ao redor do mundo têm investido em iniciativas para incorporar a IA em suas rotinas administrativas. A Estônia, por exemplo, tornou-se referência global ao automatizar serviços públicos e implantar sistemas de resolução digital de disputas. O Reino Unido tem utilizado algoritmos para planejamento de transporte urbano, enquanto os Estados Unidos aplicam modelos de aprendizado profundo em ações de resposta a desastres ambientais. Esses casos evidenciam o potencial transformador da IA, mas também revelam os riscos de uma adoção desregulada, com impactos sobre a transparência, a privacidade e a equidade no acesso a serviços públicos.

No Brasil, o debate sobre IA e políticas públicas vem se consolidando por meio de marcos como a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA) e o Plano Brasileiro de IA, que apontam para a necessidade de integrar inovação tecnológica à construção de soluções públicas centradas no cidadão. Ainda assim, a realidade brasileira é marcada por desigualdades tecnológicas, limitações infraestruturais e carências em capacitação técnica que desafiam a implementação plena dessas tecnologias nos governos subnacionais. Nesse cenário, experiências locais que buscam conectar IA, participação social e gestão democrática ganham relevância como caminhos possíveis para a inovação pública.

Essa nova lógica informacional viabiliza a identificação de prioridades públicas em tempo quase real e a elaboração de políticas públicas mais responsivas, como já se verifica em experiências de orçamento participativo digital (USP, 2023). Contudo, a implementação da IA no setor público envolve desafios significativos, como a opacidade dos algoritmos, os riscos de discriminação algorítmica e a proteção insuficiente de dados pessoais (PASQUALE, 2020). Esses fatores tornam-se ainda mais críticos em contextos de assimetria digital e infraestrutura limitada, nos quais a desigualdade no acesso à tecnologia pode acentuar exclusões sociais preexistentes. Assim, embora a análise automatizada de grandes bases de dados possa potencializar a eficácia da gestão pública, seu uso inadequado pode comprometer a legitimidade institucional, evidenciando a necessidade de marcos regulatórios que assegurem a equidade, a transparência e a imparcialidade nos processos decisórios automatizados (ATRICON, 2024).

A capacidade de análise preditiva da IA também apresenta implicações para o ciclo de políticas públicas como um todo. Durante a fase de identificação de problemas, sistemas inteligentes podem captar sinais emergentes que escapariam à análise convencional, aumentando a capacidade de antecipação de demandas sociais. Na formulação de alternativas, a IA permite a simulação de cenários prospectivos, subsidiando decisões mais embasadas. Na implementação, o monitoramento automatizado de políticas pode gerar feedbacks em tempo real, enquanto, na avaliação, algoritmos são capazes de detectar correlações

e padrões que informam ajustes e reorientações necessárias (CAMPOS; FIGUEIREDO, 2022).

Apesar dos benefícios potenciais, há um consenso crescente sobre a necessidade de salvaguardas éticas. O uso irresponsável da IA pode agravar desigualdades, consolidar práticas discriminatórias e fragilizar a accountability democrática. Os desafios da "caixa-preta algorítmica" (PASQUALE, 2020) e dos vieses de dados exigem políticas de transparência, auditorias constantes e a preservação do direito ao contraditório. A governança de sistemas inteligentes deve incorporar práticas de explicação dos algoritmos, possibilitando que cidadãos e órgãos de controle compreendam, contestem e fiscalizem decisões automatizadas (SANTONI DE SIO; MECACCI, 2021a).

A emergente ética da IA demanda, ainda, uma agenda de inclusão digital robusta. Em sociedades marcadas por fortes assimetrias socioeconômicas, como o Brasil, é fundamental assegurar o acesso equitativo às tecnologias digitais e à alfabetização em dados. Caso contrário, o potencial emancipador da IA poderá ser neutralizado, restringindo-se à reprodução de exclusões existentes (ZUBOFF, 2019).

Diante desse cenário, este artigo propõe-se a analisar de que maneira a Inteligência Artificial pode contribuir para que a população influencie a formulação de políticas públicas, promovendo maior transparência, inclusão social e fortalecimento da governança democrática. Para tanto, investiga-se as possibilidades de aplicação da IA na ampliação da participação cidadã e na modernização dos processos decisórios; discutem-se os desafios éticos e técnicos envolvidos na sua adoção no setor público; apresentam-se exemplos práticos de implementação da IA no Brasil e no exterior; e, por fim, propõe-se uma aplicação concreta da IA no Portal Participa Maceió, com o intuito de otimizar a análise e a priorização de demandas sociais, fortalecendo o planejamento municipal participativo em consonância com os princípios da equidade, da transparência e da inclusão cidadã.

2. OBJETIVOS

Este artigo tem como objetivo principal analisar de que maneira a Inteligência Artificial (IA) pode contribuir para que a população influencie a formulação de políticas públicas, promovendo maior transparência, inclusão social e fortalecimento da governança democrática. Nesse sentido, busca-se compreender como ferramentas baseadas em IA podem ser mobilizadas para ampliar a participação cidadã, qualificar os processos decisórios e modernizar a gestão pública, em consonância com os princípios da democracia participativa e com as exigências contemporâneas de inovação institucional.

De forma articulada a esse objetivo central, o estudo procura investigar as possibilidades de aplicação da IA na ampliação da escuta ativa da população, especialmente por meio da coleta e análise de dados oriundos de redes sociais, sistemas de ouvidoria e plataformas digitais de participação. Busca-se ainda discutir os desafios éticos, técnicos e institucionais associados à adoção da IA no setor público, com especial atenção aos riscos de opacidade algorítmica, discriminação automatizada e aprofundamento das desigualdades digitais. Outro objetivo do trabalho consiste em apresentar experiências práticas da utilização da IA na gestão pública, tanto no Brasil quanto em outros países, com o intuito de identificar padrões, limitações e aprendizados relevantes para o contexto nacional. Por fim, pretende-se propor uma aplicação concreta da IA no Portal Participa Maceió, visando à sistematização das demandas sociais e à elaboração de propostas de políticas públicas mais responsivas, integradas e alinhadas às necessidades reais da população.

3. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com foco na compreensão aprofundada das interfaces entre Inteligência Artificial (IA), participação cidadã e formulação de políticas públicas. Conforme os pressupostos metodológicos indicados por Gil (2019), a pesquisa exploratória é particularmente adequada para temas ainda em processo de consolidação teórica, como o uso de IA na gestão pública, permitindo levantar informações, identificar conceitos relevantes e propor articulações conceituais a partir de múltiplas fontes. Complementarmente, adota-se o enfoque descritivo com o intuito de detalhar, de forma sistemática, as características, usos e limitações da IA no setor público, com base em evidências empíricas e análise documental.

A pesquisa pauta-se também pela perspectiva qualitativa, conforme delineado por Creswell (2014), priorizando a interpretação de significados, a compreensão de contextos e a análise de fenômenos sociais complexos. Esta abordagem valoriza o papel

dos sujeitos, das instituições e das práticas políticas na mediação entre tecnologia e governança democrática, buscando revelar as dinâmicas que perpassam a aplicação da IA como instrumento de participação e gestão pública.

A principal técnica utilizada foi a revisão de literatura, envolvendo livros, artigos científicos, relatórios técnicos, dissertações, teses e documentos oficiais publicados nos últimos anos, especialmente nas áreas de administração pública, ciência política, direito, ciência de dados e ética digital. Esse processo teve como objetivo mapear o estado da arte sobre o tema, identificar lacunas de pesquisa e subsidiar a fundamentação teórica do estudo. Foram priorizadas fontes provenientes de bases indexadas, universidades, centros de pesquisa e instituições governamentais, garantindo a confiabilidade dos dados analisados.

Além disso, recorreu-se à análise documental, conforme orientações de Lakatos e Marconi (2003), a partir do exame sistemático de documentos institucionais, legislações, planos estratégicos de IA e publicações de órgãos nacionais e internacionais. Essa técnica permitiu a coleta de dados secundários relevantes para a compreensão das estratégias governamentais voltadas à modernização administrativa e à promoção da participação social mediada por tecnologia. A análise documental também contemplou iniciativas práticas já implementadas, tanto no Brasil quanto em países como Estônia, Reino Unido, Cingapura e Estados Unidos, compondo um panorama comparativo e referencial.

Como recurso adicional, foi utilizado o estudo de caso propositivo, centrado na elaboração de uma proposta de aplicação da IA ao Portal Participa Maceió. Segundo Yin (2015), esse tipo de abordagem é adequado para examinar fenômenos contemporâneos em contextos reais, sobretudo quando se busca integrar elementos descritivos, analíticos e propositivos. O estudo de caso permitiu explorar de forma aplicada os desafios e possibilidades da implementação de soluções baseadas em IA em nível municipal, com foco na melhoria da escuta social e da priorização de políticas públicas.

Por fim, a estratégia metodológica adotada visa conjugar análise teórica e aplicação prática, articulando dados empíricos, fundamentos científicos e proposições inovadoras. Com isso, pretende-se contribuir não apenas para o avanço do conhecimento sobre o uso da IA na gestão pública, mas também para a formulação de instrumentos que promovam maior efetividade, equidade e transparência nas decisões políticas, conforme propõem Sampaio e Paula (2024), ao defenderem abordagens qualitativas integradas na análise de políticas públicas complexas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados obtidos a partir da análise bibliográfica e documental demonstram que a Inteligência Artificial (IA) tem potencial significativo para transformar os processos de participação social e de formulação de políticas públicas, tanto no plano técnico-administrativo quanto no político-institucional. A literatura e os casos práticos analisados evidenciam que, ao possibilitar a análise em tempo real de grandes volumes de dados provenientes de diferentes fontes — como redes sociais, plataformas digitais, ouvidorias e bancos institucionais —, a IA contribui para identificar problemas sociais emergentes, detectar padrões comportamentais, antecipar demandas populacionais e subsidiar decisões mais informadas e responsivas (MEHR, 2017; WIRTZ; WILHELM, 2019).

Nesse cenário, observa-se que os mecanismos tradicionais de participação social, como conselhos gestores, conferências e audiências públicas, embora essenciais para a democratização da gestão pública, apresentam limitações de alcance e efetividade. Pesquisas apontam que tais instâncias, muitas vezes, não conseguem incorporar a diversidade socioterritorial das demandas populares, sendo marcadas por assimetrias de acesso e baixa representatividade de grupos vulneráveis (AVRITZER, 2008; GOHN, 2003; TATAGIBA, 2004). A utilização da IA, nesse contexto, desponta como alternativa inovadora para qualificar os processos participativos, ao permitir a escuta ampliada da sociedade por meio de análise de sentimentos, agrupamento temático de propostas e extração de tendências com base em dados massivos.

A aplicação da IA em diferentes fases do ciclo de políticas públicas — desde a identificação do problema até a avaliação e retroalimentação — revela benefícios concretos. Na etapa de diagnóstico, a IA pode captar sinais fracos de demandas latentes e mapear desigualdades territoriais, contribuindo para um planejamento mais sensível às especificidades locais (SAXENA, 2024). Durante a formulação, modelos preditivos oferecem simulações de impacto de diferentes

alternativas, subsidiando decisões baseadas em evidências. No momento da implementação, algoritmos de monitoramento e acompanhamento em tempo real permitem ajustes proativos. E, na avaliação, ferramentas de IA processam dados quantitativos e qualitativos, permitindo uma análise mais ampla da efetividade, eficiência e equidade das ações públicas (CAMPOS; FIGUEIREDO, 2022; CONJUR, 2024).

Contudo, o estudo também evidencia desafios éticos e estruturais relevantes. A opacidade de muitos sistemas algorítmicos — frequentemente caracterizados como "caixas-pretas" — limita a capacidade de auditoria e responsabilização, o que pode comprometer a legitimidade das decisões públicas mediadas por IA (PASQUALE, 2020; SANTONI DE SIO; MECACCI, 2021a). Além disso, os vieses algorítmicos oriundos de bases de dados historicamente desiguais podem reforçar exclusões já existentes, prejudicando populações historicamente marginalizadas. Outro ponto crítico reside na ausência de regulação clara e de competências técnicas nos entes subnacionais, o que expõe riscos de uso indevido e tecnosolucionismo acrítico (ZUBOFF, 2019; ATRICON, 2024).

Experiências analisadas no Brasil e no exterior ilustram tanto o potencial quanto as limitações do uso da IA. No Brasil, destaca-se a aplicação de IA durante a pandemia de COVID-19, com uso de sistemas preditivos para gestão hospitalar, distribuição de vacinas e previsão de surtos, como demonstrado por Barros, Silva e Oliveira (2021). Na segurança pública, estudos como o de Silva e Almeida (2020) evidenciam a utilização de algoritmos de previsão criminal em São Paulo, ainda que cercados de críticas sobre vieses territoriais. No campo da participação social, a experiência do orçamento participativo digital apoiado por tecnologias de análise de dados, conforme documentado pela Universidade de São Paulo (USP, 2023), aponta para o potencial da IA na sistematização e categorização de contribuições populares, permitindo maior responsividade institucional e ampliação do alcance deliberativo. Essas experiências evidenciam como a IA pode ser incorporada em diferentes etapas da governança pública, fortalecendo tanto a eficácia administrativa quanto a qualidade democrática dos processos decisórios.

No plano internacional, a Estônia consolidou uma infraestrutura digital robusta para serviços automatizados e resolução de conflitos judiciais por IA; no Reino Unido, ferramentas algorítmicas foram aplicadas para reconfigurar rotas de transporte público urbano; e nos Estados Unidos, modelos de aprendizado profundo vêm sendo utilizados em políticas de prevenção de desastres naturais (JONES; SMITH, 2020; KAPLAN et al., 2021).

Com base nesse panorama, o estudo propõe a integração de ferramentas de IA ao Portal Participa Maceió. Trata-se de um estudo de caso propositivo vinculado ao escopo de inovação da Prefeitura de Maceió, por meio da Secretaria Municipal da Fazenda (SEFAZ) e da Secretaria de Estratégia, Desenvolvimento e Inovação (SEDICIT), que visa incorporar soluções de IA para qualificar a análise, classificação e priorização das demandas sociais recebidas via plataforma digital. O projeto encontra amparo no Marco Legal das Startups (LC n. 182/2021), permitindo que o desenvolvimento ocorra por seleção pública com base em um modelo experimental de inovação aberta.

A proposta contempla a criação de pipelines inteligentes de dados, capazes de capturar, integrar e cruzar informações oriundas das manifestações cidadãs com os principais instrumentos de planejamento urbano e orçamentário (PPA, LDO, LOA, planos setoriais e Agenda 2030). Os algoritmos serão treinados para realizar análise de sentimentos, agrupamento temático e recomendação de soluções com base em evidências, viabilidade técnica e impacto social. Além disso, preveem-se auditorias algorítmicas, relatórios públicos e mecanismos de controle social como parte da governança ética da solução.

A integração da IA ao Portal Participa Maceió também visa criar um ambiente de feedback dinâmico entre governo e cidadãos. A utilização de chatbots inteligentes e assistentes virtuais para captar novas demandas e fornecer devolutivas personalizadas figura entre as inovações previstas. Esse mecanismo reforça o princípio da responsividade governamental e contribui para a construção de um ecossistema participativo permanente.

Em termos de impactos esperados, projeta-se a otimização do tempo de análise das contribuições populares, a melhoria na qualidade das propostas incorporadas à agenda governamental e o aumento da percepção cidadã de eficácia da administração pública. Ainda, pretende-se que a solução possa gerar evidências sistematizadas para subsidiar os relatórios de prestação de contas dos gestores, fortalecendo os princípios de accountability e transparência.

A proposta dialoga diretamente com os achados de Nicácio (2018), cuja análise da participação cidadã no planejamento orçamentário de Maceió revelou importantes avanços institucionais, mas também desafios persistentes quanto à sistematização das contribuições populares e à ausência de mecanismos efetivos de devolutiva. Ao integrar a IA ao portal, busca-se superar tais limitações, ampliando a responsividade da gestão municipal e promovendo a inclusão de grupos vulneráveis nas decisões orçamentárias. Trata-se, portanto, de uma experiência com potencial replicador, alinhada às diretrizes do Plano Brasileiro de IA (BRASIL, 2024), que pode servir de referência para outras administrações municipais em busca de inovação democrática por meio da tecnologia.

5. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida neste artigo demonstrou que a incorporação da Inteligência Artificial (IA) à formulação e gestão de políticas públicas representa não apenas uma evolução tecnológica, mas uma transformação paradigmática na relação entre Estado e sociedade. Ao articular instrumentos digitais de análise de dados com os princípios da participação cidadã, a IA pode inaugurar novas formas de governança responsiva, eficiente e mais equitativa. O conjunto das evidências levantadas por meio da revisão de literatura, análise documental e estudo de caso propositivo permite afirmar que, quando devidamente regulada e alinhada a valores democráticos, a IA tem potencial para qualificar todas as etapas do ciclo de políticas públicas, desde a identificação de problemas até a avaliação de resultados.

O estudo demonstrou que os modelos atuais de participação social, ainda que institucionalizados, apresentam limitações quanto ao alcance e à efetividade, especialmente no que se refere à inclusão de grupos vulneráveis e à capacidade de influência real nas agendas governamentais. Neste contexto, a IA desponta como uma ferramenta complementar, capaz de promover a escuta qualificada da sociedade civil por meio da análise massiva de dados textuais, opinativos e georreferenciados. Recursos como a análise de sentimentos, o agrupamento temático e os modelos preditivos permitem sistematizar contribuições populares de forma escalável e adaptativa, superando as limitações dos mecanismos tradicionais de deliberação.

A aplicação da IA na gestão pública, contudo, não está isenta de riscos. Os desafios éticos e técnicos discutidos ao longo do artigo — como os vieses algoritmos, a opacidade dos modelos de decisão automatizada e a ausência de regulação clara — evidenciam a necessidade de um modelo de governança responsável e transparente. Assim, mais do que adotar soluções tecnológicas, os governos devem investir na formação de capacidades institucionais, na definição de marcos normativos e na implementação de mecanismos de auditoria, controle social e supervisão humana.

Nesse sentido, a experiência proposta para o Portal Participa Maceió oferece uma contribuição concreta ao debate sobre inovação democrática e uso da IA no nível local. Trata-se de uma proposta que não se limita à digitalização de processos, mas que busca reconfigurar as práticas de interação entre sociedade e Estado, tornando-as mais transparentes, participativas e baseadas em evidências. Ao integrar dados de manifestações cidadãs com os instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA, planos setoriais e Agenda 2030), a solução visa sistematizar a escuta popular e gerar recomendações automatizadas de políticas públicas, com base em critérios de viabilidade, impacto social e alocação eficiente de recursos.

A proposta também se destaca por seu alinhamento com a legislação vigente, especialmente o Marco Legal das Startups (LC 182/2021), que viabiliza o desenvolvimento de soluções inovadoras por meio de seleção pública e execução experimental. A articulação entre o setor público e o ecossistema de inovação — incluindo universidades, startups e centros de pesquisa — é uma condição fundamental para o sucesso do projeto e para a geração de valor público. Ademais, a previsão de mecanismos de auditoria algorítmica, devolutiva cidadã e transparência ativa reforça o compromisso com os princípios democráticos e com a ética no uso da tecnologia.

A proposta para o Portal Participa Maceió ganha ainda mais relevo quando analisada à luz dos achados de Nicácio (2018), que identificou fragilidades estruturais na institucionalização da participação cidadã no planejamento municipal. Ao integrar métodos baseados em IA, pretende-se conferir maior regularidade, traçabilidade e efetividade à inserção da sociedade civil no ciclo orçamentário, superando a fragmentação e a informalidade que historicamente marcam esses processos.

Ademais, a solução desenhada para Maceió contribui com o avanço da cultura de dados na gestão pública. A utilização de modelos de aprendizado de máquina, análise de sentimentos e agrupamentos temáticos para apoiar a formação da agenda governamental inaugura uma abordagem mais científica, iterativa e baseada em evidências. A possibilidade de visualização dos dados em dashboards interativos também facilita a comunicação com os diversos atores institucionais, promovendo o uso de informações sistematizadas como insumo para a tomada de decisão.

Sob essa perspectiva, a proposta de IA para o planejamento participativo de Maceió não apenas qualifica a interação entre sociedade e governo, como também contribui para o fortalecimento da capacidade estatal de planejar, implementar e avaliar políticas públicas com base em dados. Em um cenário marcado pela complexidade e pela volatilidade das demandas sociais, a análise preditiva e a inteligência artificial tornam-se aliadas indispensáveis na construção de um Estado mais adaptativo e responsivo.

No entanto, para que esse potencial se concretize, é fundamental garantir investimentos em infraestrutura tecnológica, formação continuada de servidores, desenvolvimento de parcerias estratégicas e manutenção de canais permanentes de controle social. Também se faz necessário aprofundar o debate normativo sobre o uso da IA no setor público, estabelecendo diretrizes claras para mitigar riscos, proteger direitos fundamentais e assegurar a legitimidade das decisões automatizadas. É nesse sentido que a experiência de Maceió pode contribuir, ao oferecer uma solução replicável, customizável e ancorada em valores democráticos.

Em síntese, este artigo reforça a tese de que a IA, quando aplicada com responsabilidade e sensibilidade às desigualdades sociais e institucionais, pode atuar como catalisadora de uma nova governança pública. Trata-se de uma tecnologia que não deve substituir o julgamento humano, mas sim ampliá-lo, oferecendo subsídios para escolhas mais informadas, transparentes e participativas. A conjugação entre dados, ética e participação social representa, portanto, um caminho promissor para o fortalecimento da democracia no século XXI.

6. Referências

1. ALMEIDA, C.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. Serviço Social & Sociedade, n. 109, p. 68-92, 2012. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000100005. Acesso em: 30 nov. 2025.
2. ALMEIDA, P. R. de; SANTOS, D. dos S.; FARIAS, J. S. Artificial Intelligence Regulation: a meta-framework for formulation and governance. In: HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES, 53., 2020, Havaí. Anais [...]. Havaí, 2020.
3. ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Diretrizes para o uso ético da IA na gestão pública. Brasília: ATRICON, 2024.
4. AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública, Campinas, v. 14, nº. 1, pp. 43-64, jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104=62762008000100002-&lng=en&nrm=iso&tlng-pt>. Acessado em 25 fev. 2025.
5. _____. A participação social no Nordeste. 1ª. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
6. _____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. Opinião Pública, Campinas, v. 8, pp. 383-398, 2012. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641425/8947>. Acessado em 25 fev. 2025.
7. BARROS, A. S.; SILVA, M. C.; OLIVEIRA, R. F. Inteligência Artificial e Saúde Pública: Respostas ao COVID-19 no Brasil. *Revista Brasileira de Gestão Pública*, v. 12, n. 3, p. 45-63, 2021.

8. BRASIL. *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial* (EBIA). Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt- br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosinteligenciaartificial/ebia- diagramacao_4-979_2021.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2024. *Plano Brasileiro de Inteligência Artificial*. IA_para_o_Bem_de_Todos.pdf. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2024/07/plano-brasileiro- de-ia-tera-supercomputador-e-investimento-de-r-23-bilhoes-em-quatro- anos/ia_para_o_bem_de_todos.pdf/view>. Acesso em: 30 dez. 2024.

9. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. 35. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

10. BRASIL. Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021. Dispõe sobre o Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

11. CAMPOS, S. L. B.; FIGUEIREDO, J. M. de. Aplicação de Inteligência Artificial no Ciclo de Políticas Públicas. *Cadernos de Prospecção*, *[S. l.]*, v. 15, n. 1, p. 196–214, 2022. DOI: 10.9771/cp.v15i1.42957. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/nit/article/view/42957>. Acesso em: 31 dez. 2024.

12. CONJUR. *Impactos da inteligência artificial na administração pública brasileira*. Relatório técnico. Brasília: ConJur, 2024.

13. CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 4. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

14. DEMANTOVA, G. C.; ARRAES, N. A. M. A eficácia dos Conselhos Gestores: estudo de caso do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural do município de Campinas - SP. 2003. 141p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrícola) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas - SP, 2003. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/257532>. Acessado em 25 fev. 2025.

15. ESTÔNIA. E-Estonia: the digital society. Tallinn: E-Estonia Briefing Centre, 2023. Disponível em: https://e--estonia.com/. Acesso em: 29 já n.2025.

16. FARIA, C. F. Fóruns participativos, controle democrático e aqualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, v. 12, n. 12, Novembro, 2006, p. 378-406. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v12n2/07.pdf>. Acessado em 25 fev. 2025.

17. FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. RBCS, São Paulo, v. 21, nº. 60, fev. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29761.pdf>. Acessado em 25 fev. 2025.

18. GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

19. GOHN, M. da G. Conselhos Gestores na Política Social e participação popular. Caderno Metrópole (PUCSP), São Paulo, v. 7, nº. 7, p. 11-40. 2002. Disponível em: <http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/Participa%C3%A7%C3%A3o-Social-M-G-Gonh.pdf>. Acessado em 25 fev. 2025

20. _____. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. 2ª. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

21. JONES, R.; SMITH, T. Artificial Intelligence in Urban Transportation: The UK Experience. *Journal of Transport Policy*, v. 34, n. 2, p. 121-137, 2020.

22. KAPLAN, J. et al. Deep Learning Models for Environmental Policy: Applications in Disaster Prediction. *Environmental Science and Policy Journal*, v. 18, n. 4, p. 256- 269, 2021.

23. LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

24. MACEIÓ. Portal Participa Maceió: plataforma digital de participação cidadã no planejamento e gestão do orçamento municipal. Disponível em: <https://www.participa.maceio.al.gov.br>. Acesso em: 27 nov. 2024.

25. MATIAS-PEREIRA, J. Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008a.

26. MATIAS-PEREIRA, J. Manual de Gestão Pública Contemporânea. São Paulo: Atlas, 2008b.

27. MEHR, H. *Artificial Intelligence for citizen services and* government. Ash Center for Democratic Governance and Innovation. Cambridge: Harvard Kennedy School, 2017

28. NICÁCIO, Jailton Pereira. A participação social na elaboração dos planos plurianuais do município de Maceió. 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Centro Universitário Tiradentes, Maceió, 2018. Disponível em: *https://cdn.prod.website-files.com/655df2405bb5d917601b0774/66731a05bd1855ce9a941323_11-%20Jailton%20Pereira.pdf*. Acesso em: *25 fev 2025*.

29. OLIVEIRA, F. A. de. Economia e política das finanças públicas no Brasil. São Paulo: Ed. Hucitec, 2009.

30. PASQUALE, F. *The black box society*: the secret algorithms that control money and information. Cambridge: Harvard University Press, 2020.

31. SAMPAIO, Rafael Cardoso; PAULA, Carolina de (org.). *Manual de introdução às técnicas de pesquisa qualitativa em ciência política*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2024. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/8513. Acesso em 30 jan. 2025.

32. SANTOS, C. S. dos. Introdução à gestão pública. 1ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

33. SANTONI DE SIO, F.; MECACCI, G. Four responsibilities of AI: accountability, capability, and the distribution of responsibility. *Ethics and Information Technology*, v. 23, n. 1, p. 1–14, 2021a.

34. SANTONI DE SIO, F.; MECACCI, G. Four responsibilities for AI governance. *Nature Machine Intelligence*, v. 3, n. 7, p. 576-579, 2021b.

35. SAXENA, A. K. AI in governance and policy making. *International Journal of Science and Research* (IJSR), v. 13, n. 5, p. 1218-1222, 2024. DOI: 10.21275/SR24519015426. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.21275/SR24519015426>. Acesso em: 27 nov. 2024.

36. SILVA, J. P.; ALMEIDA, C. F. Prevenção de crimes com uso de algoritmos no Brasil: um estudo de caso em São Paulo. *Revista de Segurança Pública*, v. 10, n. 2, p. 89- 105, 2020.

37. SIRAQUE, V. O Controle Social da Função Administrativa do Estado. 2ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

38. TALINN, K. Estonian e-government and AI: Resolving Legal Disputes with Algorithms. *Estonian Journal of Law and Technology*, v. 15, n. 1, p. 78-92, 2019.

39. TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.) A participação em São Paulo. São Paulo: UNESP, 2004.

40. TEIXEIRA, A. C.; SERAFIM, L.; MORAES, M. B. de. Audiências Públicas. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: <http://polis.org.br/publicacoes/audiencias-publicas/>. Acessado em: 25 fev. 2025.

41. USP. Transformações pela inteligência artificial na governança pública. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2023.

42. WIRTZ, B. W.; WILHELM, S. Artificial intelligence and the public sector – applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, v. 42, n. 7, p. 596-615, 2019.

43. YIN, Robert Kuo-zuir. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

44. ZUBOFF, S. The age of surveillance capitalism. Nova York: PublicAffairs, 2019.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Construção de indicadores sintéticos a partir de dados massivos – um caso aplicado ao monitoramento e à avaliação de investimentos públicos em rodovias

- **Hugo Augusto Vasconcelos Medeiros**
  SEPLAG-PE / UFPE, Brasil
  hugo.vasconcelos@seplag.pe.gov.br, hugo.medeiros@ufpe.br
- **André Leite Wanderley**
  SEPE-PE / UFPE, Brasil
  andre.leite@sepe.pe.gov.br, andre.wanderley@ufpe.br
- **Diogo de Carvalho Bezerra**
  SEMOBI-PE / UFPE, Brasil
  diogo.bezerra@semobi.pe.gov.br
- **Rafael Zimmerle da Nóbrega**
  SEPE-PE
  rafael.zimmerle@sepe.pe.gov.br

Resumo

Este trabalho apresenta um estudo de caso da construção de indicadores a partir de dados massivos, para o monitoramento e a avaliação de investimentos públicos em rodovias. Essa utilização pode permitir a construção de indicadores sintéticos aproximados (proxy indicators), que, embora possam apresentar menor precisão do que indicadores tradicionais obtidos via questionários (survey) ou coleta direta, oferecem vantagens como o baixo custo e a atualização dinâmica. Foram utilizados dados do Waze para monitorar a qualidade de rodovias e para estimar o impacto da implementação e recuperação de rodovias sobre eventos de alertas e engarrafamentos relatados por usuários. Para isso, os dados foram extraídos através da API Waze Partner Hub, tratados de acordo com padronização de tempo e localização dos eventos nas rodovias de interesse, e seleção dos dados finais usando os critérios de confiabilidade, confiança e confirmação por usuários. Finalmente, os dados foram analisados tomando por base a literatura disponível sobre integração e utilização de dados massivos não aleatório para realizar inferências e subsidiar a tomada de decisão. O principal resultado obtido foi a criação de indicadores de eventos de alertas e engarrafamentos, permitindo, inclusive, estimar as principais vias e fluxos de deslocamentos entre rodovias. Além disso, foi possível criar um painel de acompanhamento em tempo real das rodovias estaduais, com atualização a cada 5 minutos, e informação sobre eventos de alertas. Finalmente, os indicadores de eventos de alertas e engarrafamentos permitiram construir modelos de avaliação do impacto da implementação e recuperação de rodovias sobre os alertas de interesse, como

buracos, tráfego, acidentes, perigo e sinalização. Espera-se que este artigo possa contribuir com a discussão sobre indicadores sintéticos, monitoramento e avaliação, bem como sobre a utilização de dados massivos como fonte para inferências, ajudando a compreender as potencialidades e limitações do uso deste tipo de dado em relação a conjuntos tradicionais.

Palavras-chave: monitoramento; avaliação; dados massivos; indicadores; investimento público.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento, o monitoramento e a avaliação das ações estratégicas e das políticas públicas desenvolvidas pela da administração pública necessitam de mensurações tempestivas, consistentes e robustas (OCDE, 2009).

Contudo, frequentemente essas medições esbarram em riscos como custo-benefício entre a mediação e o acompanhamento, qualidade e manipulação (*gaming*) do dado, disponibilidade do dado, e ausência de uma teoria da mudança / modelo lógico, que conecte as ações com seus indicadores (idem).

Isso faz com que, muitas vezes, os dados sejam inadequados (*weak*) — tanto em termos de periodicidade quanto de cobertura geográfica — especialmente em níveis estadual e municipal, dificultando a tomada de decisão e o acompanhamento eficaz das ações governamentais.

Mesmo quando disponíveis, as pesquisas realizadas por agências de estatísticas oficiais, ainda que metodologicamente robustas, não conseguem atender às demandas mais imediatas dos gestores públicos, que precisam de informação bastante qualificada no tempo e no espaço.

Por exemplo, os Censos Demográficos possuem abrangência suficiente para a produção de estatísticas ao nível submunicipal, mas somente são realizados a cada dez anos e a um custo bastante elevado.

Por outro lado, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C), embora tenha periodicidade trimestral, só permite a estimação de estatísticas significativas até o nível das Unidades da Federação (UFs).

A carência de dados com alta resolução temporal e espacial é particularmente sensível no campo da mobilidade urbana e regional. Trata-se de um fenômeno complexo, constituído por fluxos dinâmicos, interações em rede e adaptações comportamentais constantes dos indivíduos que o compõem (Batty, 2013).

Voltando ao tema das pesquisas realizadas por agências oficiais, esses levantamentos frequentemente tangenciam o tema da mobilidade, abordando-o de maneira indireta ou com enfoque limitado. E, evidentemente, incluir esses temas, elevaria ainda mais o custo das pesquisas, em virtude do aumento tanto do processamento, quanto da possibilidade de erro (De Leew, Hox, Dillman, 2008).

A complexidade intrínseca à mobilidade — que envolve multiagentes tomando várias microdecisões com base em fatores como tempo de percurso, congestionamento, acessibilidade, multimodalidade e comportamento dos demais agentes (Ettema, 2015) — escapa às abordagens tradicionais de coleta de dados e reforça a necessidade de explorar fontes alternativas e integradas para a construção de indicadores mais responsivos à realidade urbana e em caráter tempestivo.

Nesse contexto, fontes de dados massivos — como registros de dispositivos móveis, sensores e plataformas de navegação colaborativa — emergem como alternativas promissoras para o desenvolvimento de indicadores sintéticos que permitam monitorar, em tempo real, os efeitos e a efetividade de políticas públicas territoriais.

Este trabalho apresenta um estudo de caso sobre a construção de indicadores a partir de dados massivos para o monitoramento e a avaliação de investimentos públicos em rodovias. Tais indicadores, ao serem derivados de registros digitais produzidos continuamente por plataformas como o *Waze*, oferecem vantagens como baixo custo, alta frequência de atualização e ampla cobertura territorial — atributos que os tornam especialmente úteis para o acompanhamento dinâmico de políticas públicas.

2. OBJETIVOS

Este trabalho tem por objetivo central demonstrar como dados massivos, gerados de forma contínua por plataformas de navegação colaborativa como o *Waze*, podem ser utilizados na construção de indicadores sintéticos voltados ao monitoramento e à avaliação de investimentos públicos em infraestrutura viária. Ao explorar esse tipo de fonte alternativa de

dados, busca-se evidenciar sua aplicabilidade para o acompanhamento dinâmico de políticas públicas, especialmente em contextos marcados pela escassez de dados oficiais com alta resolução temporal e espacial.

De forma específica, pretende-se:

- Propor e implementar uma arquitetura metodológica de extração, tratamento e análise de dados provenientes do *Waze Partner Hub*, viabilizando a construção de indicadores sintéticos relacionados à mobilidade urbana e à qualidade da malha rodoviária;
- Explorar o uso de indicadores derivados de alertas de trânsito, com ênfase no tipo "*jam_heavy_traffic*", como *proxies* da qualidade do fluxo viário em segmentos territoriais definidos;
- Apresentar um sistema de visualização e monitoramento em tempo real, com funcionalidades que apoiem a gestão pública, como o Painel *Peabiru*;
- Realizar uma aplicação ilustrativa, com base em um caso prático (Avenida Caxangá), demonstrando a viabilidade da abordagem para fins de avaliação exploratória de políticas públicas de engenharia urbana;
- Demonstrar as vantagens, sem deixar de considerar as limitações, do uso de dados colaborativos, tanto em termos metodológicos quanto operacionais, contribuindo para o debate sobre a validade, a confiabilidade e a aplicabilidade de indicadores sintéticos no contexto da avaliação de políticas públicas.

Mais do que obter conclusões definitivas sobre intervenções específicas, o artigo visa evidenciar o potencial dessas ferramentas como suporte à gestão territorial, ampliando o repertório de métodos disponíveis para o setor público com soluções de baixo custo, escaláveis e continuamente atualizadas.

3. METODOLOGIA

Foram utilizados dados oriundos da plataforma *Waze*, disponibilizados por meio da API *Waze Partner Hub*, com o objetivo de monitorar a qualidade da malha rodoviária estadual e de estimar o impacto da implementação e recuperação de trechos sobre a ocorrência de alertas e engarrafamentos relatados por usuários.

O processo metodológico envolveu três etapas principais: extração, tratamento e análise dos dados. Na etapa de extração, foram coletados registros georreferenciados de eventos classificados como "*traffic jam*", "*hazard*" e "*accident*", contendo informações como localização, horário, grau de severidade, confiabilidade e número de confirmações por múltiplos usuários. Na etapa de tratamento, os dados foram padronizados temporal e espacialmente.

Eventos foram associados a segmentos específicos da malha viária estadual com base em buffers geográficos e critérios de qualidade. Apenas registros com alto nível de confiança foram mantidos. A arquitetura de extração, transformação e carregamento (ETL), desenvolvida pela Secretaria Executiva de Monitoramento Estratégico, permitiu o processamento em larga escala com alto desempenho computacional.

3.1 INDICADORES SINTÉTICOS APROXIMADOS (PROXY INDICATORS)

A base resultante foi utilizada para a construção de indicadores sintéticos aproximados, agregando a ocorrência de eventos por segmento viário e por unidade temporal. Indicadores sintéticos são medidas agregadas que resultam da combinação de múltiplas variáveis ou observações em um único valor, com o objetivo de descrever de forma concisa fenômenos complexos (OCDE, 2008).

Seu uso tem crescido nas áreas de avaliação de políticas públicas, monitoramento territorial e desenvolvimento sustentável, por permitir simplificar a comunicação de informações relevantes, ampliar a comparabilidade entre unidades espaciais e possibilitar inferências em contextos com escassez de dados tradicionais (Nardo et al., 2005; Greco et al., 2019).

Contudo, sua construção impõe desafios metodológicos importantes (Guimarães, Jannuzzi, 2004; Jannuzzi, 2002), tais como a escolha de variáveis componentes, a padronização de escalas e definição dos pesos (Greco et al, 2019; Scandar Neto, 2006), e a propagação de incertezas (Saltelli, 2007), de modo que variações nessas escolhas podem levar a situações completamente distintas no tocante à interpretação dos indicadores e da seleção de que unidades devem ou não sofrer intervenção (Hagerty, Land, 2004; Medeiros et al, 2023).

No presente trabalho, prezando-se pela simplicidade dos indicadores, adotou-se uma estrutura de indicador binário — baseado na simples presença ou ausência de alertas — que, contudo, minimiza

a sensibilidade a ruídos e variações de cobertura, sobretudo ao se considerar que os alertas "*jam_heavy_traffic*" são definidos pela própria plataforma a partir de dados de geolocalização e velocidade dos dispositivos, independentemente de input ativo por parte dos usuários (Waze, 2025).

A escolha dos indicadores também importa sob o prisma de outra discussão de extrema relevância no âmbito da utilização de big data para a produção de inferência: a qualidade de dados. O uso de dados massivos de origem não probabilística levanta questões relevantes de validade estatística, amplamente discutidas na literatura recente (Meng, 2018; Rao, 2021).

Para entender essa discussão, o esclarecimento de alguns conceitos faz-se necessário. Para mais detalhes, referências clássicas da Amostragem Estatística como Lohr (2019) ou Särndal et al. (1992) podem ser consultadas. O primeiro desses conceitos é o de *população-alvo*. Esse é o conjunto sobre o qual se quer produzir inferências, a partir da estimação de parâmetros – características desse conjunto. Para isso, uma *amostra* dessa população-alvo, ou seja, um subconjunto dela, é observado. O processo pelo qual essa amostra é selecionada é, tradicionalmente, classificado entre *probabilístico* e *não-probabilístico*.

Para que se selecione uma amostra probabilística, um instrumento fundamental é o *cadastro*. O cadastro é um instrumento que relaciona, direta ou indiretamente, os elementos da população-alvo, bem como meios de contactá-los. Ambos os papéis do cadastro devem ser entendidos de forma abstrata: existem cadastros em listas (exemplo: nomes e telefones), cadastros de área, entre outros. As populações-alvo, também, não necessitam ser (e frequentemente não são) populações humanas.

Um importante desafio ocorre quando inexistem ou quando não estão disponibilizados cadastros que contenham todos os elementos da população-alvo. Chama-se esse problema de erro de cobertura. Se esse tipo de problema ocorrer, inferências produzidas por amostras (probabilísticas ou não) sempre corresponderão a um subconjunto da população-alvo que será, no cenário mais otimista, nada mais do que uma boa aproximação da população-alvo.

Outro importante problema ocorre quando a amostra apresenta um viés de seleção. Esse problema ocorre quando o processo de seleção amostral exclui estruturalmente uma parcela importante da população-alvo. Note que o problema neste caso não tem a ver com o fato de certos elementos da população terem maior ou menor probabilidade de serem selecionados na amostra, mas com o problema processual por meio do qual certos elementos da população-alvo têm probabilidade de seleção nula. Um dos grandes desafios de processos de amostragem não-probabilística é que, por definição, ele não permite se conhecerem as probabilidades de inclusão dos elementos e, portanto, está sempre sujeito a vieses de seleção.

Meng (2018) alerta para o chamado paradoxo dos dados massivos, segundo o qual quanto maior o volume de dados não probabilísticos e enviesados, maior pode ser a confiança equivocada nas estimativas obtidas — especialmente quando se ignora o viés de seleção implícito na ausência de controle amostral. O autor propõe o conceito de *data defect correlation*, mostrando que a qualidade da inferência depende criticamente da correlação entre a variável de interesse e o mecanismo de resposta (ou registro).

Por sua vez, Rao (2021) argumenta que a integração de dados administrativos, sociais e de sensores com dados de pesquisas amostrais só pode produzir inferências válidas quando são adotados modelos estatísticos robustos que reconhecem e compensam os vieses de seleção e não cobertura. Diante desse cenário, a utilização de dados do *Waze* para construção de indicadores sintéticos exige cautela metodológica.

Não obstante, tal utilização já vem sendo feita em diferentes contextos, com os dados obtidos através do *Waze Partnet Hub* (Waze, 2025), além de representarem a utilização pública de dados criados pelos próprios cidadãos (Hiroki, 2021), apresentam boa precisão em relação a dados oficiais, mas ganhando no tocante a aspectos como temporalidade e disponibilidade, podendo ser usados como bons indicadores sintéticos aproximados para a presença humana e a ocorrência de eventos de interesse em mobilidade (Rabenjamina, 2023),.

Em uma avaliação mais objetiva da utilização dos dados do *waze* como indicadores sintéticos aproximados, um estudo de caso sobre Estocolmo identificou que a partir desses dados foi possível identificar cerca de 43% dos eventos relatados no dos dados oficiais, com a vantagem de terem detectado cerca de 27,5% dos eventos antes deles terem sido reportados oficialmente (Eriksson, 2019).

Além disso, é importante lembrar que a escolha dos indicadores utilizados pode contribuir para minimizar possíveis vieses relacionados à cobertura ou à participação desigual dos motoristas. No entanto, a natureza específica do indicador construído neste trabalho — baseado na emissão de alertas de congestionamento intenso do tipo "*jam_heavy_traffic*" pela plataforma *Waze* — permite mitigar parte dessas preocupações. Trata-se, essencialmente, de uma variável indicadora da presença ou ausência de um evento crítico de mobilidade (congestionamento intenso em um segmento viário), cuja definição depende da detecção de comportamento anômalo de velocidade pelos sistemas do próprio *Waze*, e não da ação ativa de usuários. Assim, desde que um número mínimo de veículos esteja utilizando a plataforma em determinada via, o evento será captado automaticamente.

Uma outra forma de pensar sobre isso é que, ao se definir um indicador baseado na detecção ou não do fenômeno (congestionamento) em determinada via, a população alvo da pesquisa deixa de ser o conjunto de veículos que trafegam naquele local e passa a ser a própria via: cada veículo conectado à plataforma atua como um sensor que adiciona mais ou menos precisão à informação denotada pelo alerta, emitido pelo *Waze*.

3.2 ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O monitoramento e avaliação de indicadores englobam um processo maior de gestão estratégica, que objetiva a subsidiar o planejamento e a tomada de decisão indicadores. Embora sejam semelhantes, e componham atividades normalmente executadas por equipes semelhantes, com atenção a objetos relacionados entre si, os dois subsistemas têm particularidades próprias, as quais é importante observar.

O subsistema de Monitoramento tem por base o acompanhamento contínuo da política ou da ação governamental (Vaitsman, Rodrigues, Paes-Souza, 2006), como foco seu desempenho imediato e em seus efeitos diretos (Souza, Loreto, 2021), produzindo informações úteis de forma contínua (Rogger, Schuster, 2023). É usualmente desenhado com ênfase na segmentação dos dados nas dimensões espacial, temporal e de unidades de gestão, com o objetivo de analisar os dados e os indicadores de forma rápida e integrada, em diferentes recortes de interesse, percebendo fragilidades e limitações nas políticas públicas, para ajuste do curso de ação e planejamento de intervenções (Cardoso Júnior, 2015).

Por outro lado, o subsistema de avaliação tem por característica principal a realização de análise mais metódicas e detalhadas, porém mais pontuais (Souza, Loreto, 2021), com técnicas específicas focadas em reduzir viés e isolar efeitos (Gertler et al, 2018). Essas técnicas permitam depurar as relações entre os indicadores, perceber mecanismos de influência e causação, bem como capturar mudanças relevantes no comportamento dos indicadores ao longo do tempo (Vaitsman, Rodrigues, Paes-Souza, 2006), de modo a planejar, selecionar e modelar intervenções (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2018a), ou para observar se as intervenções alcançaram os resultados e impactos esperados (IPEA, 2018b).

Nesse sentido, um dos principais objetivos estabelecidos nesta pesquisa foi, a partir dos dados do *Waze Partner Hub* (Waze, 2025), construir indicadores de monitoramento e automatizar atividades típicas de avaliação, como a detecção de anomalias ou quebras estruturais nas séries temporais monitoradas, tanto em modo online quanto offline.

Métodos online têm por finalidade detectar mudanças estruturais à medida que novas observações se tornam disponíveis — como em sistemas de vigilância automatizados —, enquanto métodos offline são utilizados para análise retrospectiva de eventos, oferecendo uma visão global de alterações já ocorridas (Truong et al., 2020; Murphy, 2012; Bertsekas, 2017).

O processo de *online* aproxima monitoramento e avaliação, uma vez que permite a apreciação específica e detalhada, mas contínua, num processo de *monitaração*, em que, é possível tomar decisões mais aprofundadas sobre as intervenções disponíveis, ou mesmo realizar correções automáticas.

Enquanto o processo *online* ainda está sendo desenhado em detalhes a partir dos dados coletados, este trabalho tem o intuito de ilustrar como a avaliação offline dos dados pode ser feita, com foco na identificação de quebras estruturais de tendência, entendidas como pontos no tempo em que há alteração sistemática no comportamento da série — por exemplo, uma inversão de tendência crescente para decrescente.

A detecção de tais pontos é uma ferramenta metodológica fundamental em avaliações de impacto, sobretudo em contextos em que os efeitos das intervenções são graduais ou se desdobram ao longo de

múltiplos períodos. Tais métodos se mostram particularmente úteis quando não há uma data exata para o início ou fim do efeito da política ou quando o processo de implementação é prolongado.

Para tal, foi empregada a função "breakpoints()" do pacote "strucchange", em linguagem *R*, que permite estimar de forma não supervisionada os momentos em que há mudanças estatisticamente significativas na estrutura da série. O método consiste, em linhas gerais, na segmentação da série em intervalos dentro dos quais se assume estabilidade da relação entre as variáveis explicativas e a resposta. Os pontos de quebra são então estimados com base na minimização da soma dos quadrados dos resíduos nos diferentes segmentos. A implementação segue a formulação proposta por Bai e Perron (1998), amplamente adotada em estudos empíricos para estimação de múltiplos pontos de mudança em modelos lineares.

A escolha por um método baseado em regressões segmentadas com pontos de quebra estimados decorre de sua capacidade de capturar transições não abruptas e de permitir a caracterização de diferentes regimes de comportamento da série. Essa abordagem é compatível com o uso de dados massivos em políticas públicas, em que intervenções muitas vezes não são eventos pontuais, mas sim processos de implementação sujeitos a variações operacionais, contextuais e comportamentais. Embora o método seja estatisticamente robusto, sua aplicação requer cuidados quanto à interpretação dos resultados e à definição do número máximo de quebras, que deve levar em consideração tanto critérios estatísticos (como BIC) quanto conhecimento contextual.

Assim, mais do que avaliar uma intervenção específica de forma pontual, este trabalho propõe uma estrutura metodológica para o monitoramento contínuo de indicadores sintéticos derivados de dados colaborativos. A análise de mudanças estruturais, amplamente empregada em estudos econômicos e epidemiológicos (Zeileis et al., 2003; Killick et al., 2012; Dehning et al., 2020), mostra-se igualmente promissora para o acompanhamento de políticas públicas territoriais, sobretudo quando os efeitos são graduais, difusos ou se desdobram ao longo do tempo. A estratégia adotada amplia a capacidade de vigilância e avaliação de tais políticas, oferecendo instrumentos objetivos, automatizáveis e fundamentados em evidências.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

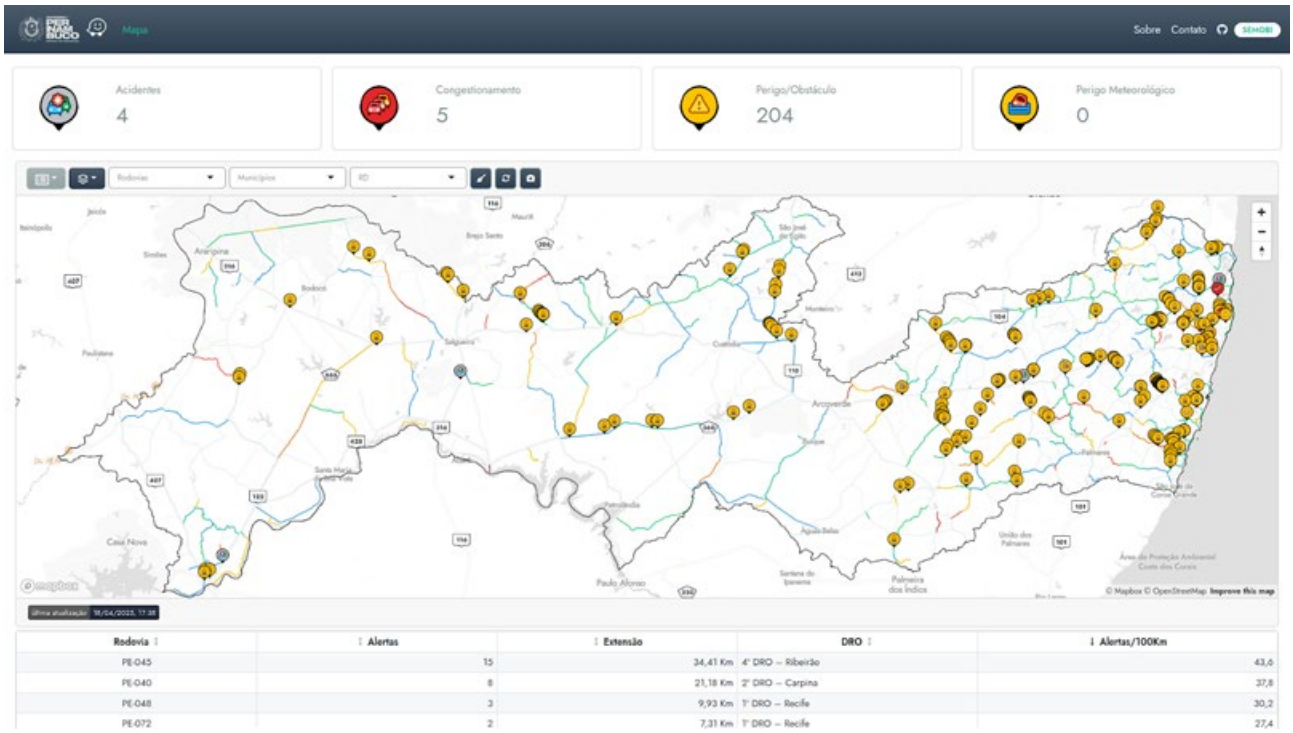
4.1 PAINEL PEABIRU: MONITORAMENTO EM TEMPO REAL

O principal produto desenvolvido foi o Painel Peabiru, um sistema interativo e dinâmico de monitoramento em tempo real de alertas registrados em toda a malha rodoviária estadual. O painel foi implementado como um aplicativo web com atualização a cada cinco minutos, integrando dados operacionais de tráfego com informações auxiliares — como o tipo de revestimento das rodovias e os índices de qualidade do pavimento (PCI), fornecidos pela Secretaria de Mobilidade e Infraestrutura de Pernambuco.

O painel representa um avanço significativo ao reunir dados georreferenciados e atualizados em uma interface única e acessível, capaz de apoiar tanto o planejamento estratégico quanto a resposta operacional. A arquitetura técnica do sistema permite sua extensão com relativa facilidade, possibilitando funcionalidades como análises *ex-ante* do impacto de obras viárias e estimativas de padrões de deslocamento com base em séries históricas de congestionamento e tráfego.

Do ponto de vista institucional, o sistema oferece capacidade de monitoramento contínuo e acionamento tempestivo das equipes responsáveis pela fiscalização in loco. Isso é viabilizado pela inclusão de metadados nos alertas — como grau de confiança e confirmação por múltiplos usuários — que fornecem insumos mais robustos para triagem e priorização de respostas operacionais.

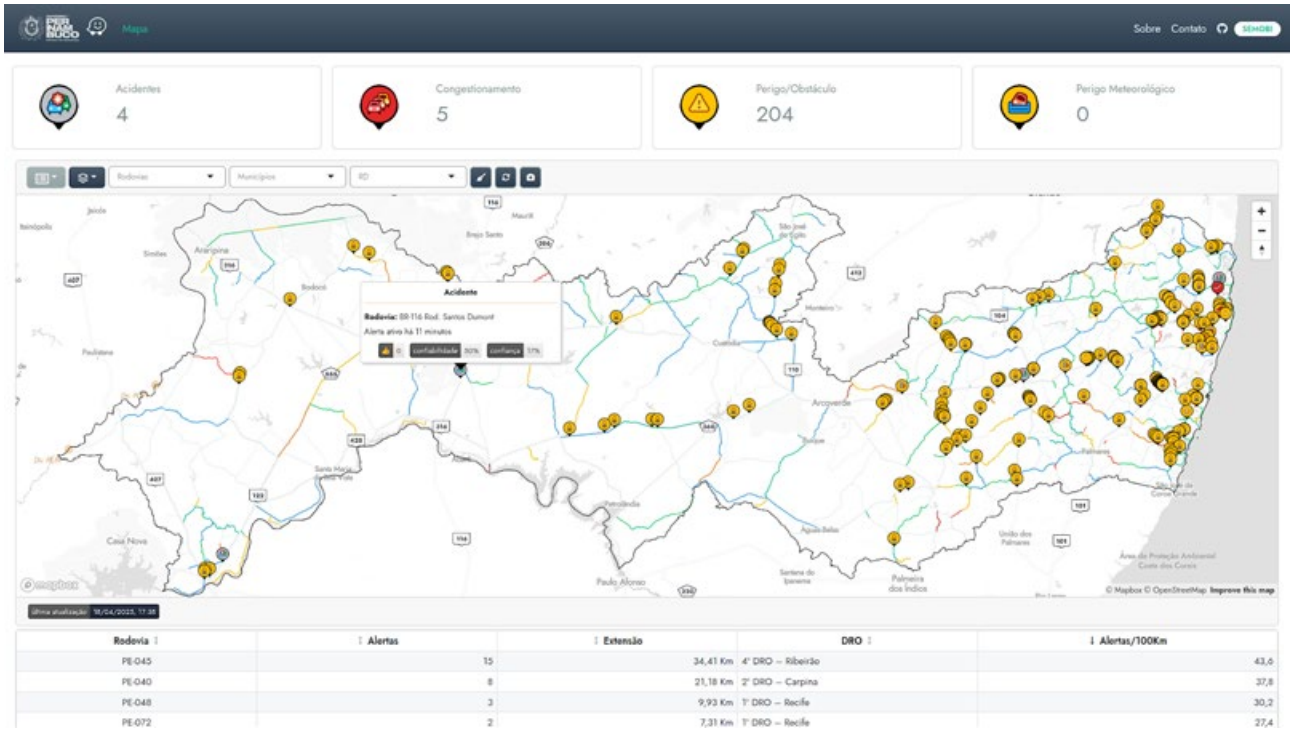
Figura 1 – Interface do Painel Peabiru com detalhamento por rodovia estadual.



Rodovia	Alertas	Extensão	DRO	Alertas/100Km
PE-045	15	34,41 Km	4ª DRO – Ribeirão	43,6
PE-040	8	21,18 Km	2ª DRO – Carpina	37,8
PE-048	3	9,93 Km	1ª DRO – Recife	30,2
PE-072	2	7,31 Km	1ª DRO – Recife	27,4

Fonte: Elaboração própria, a partir de Wanderley et al (2025), e Waze (2025).

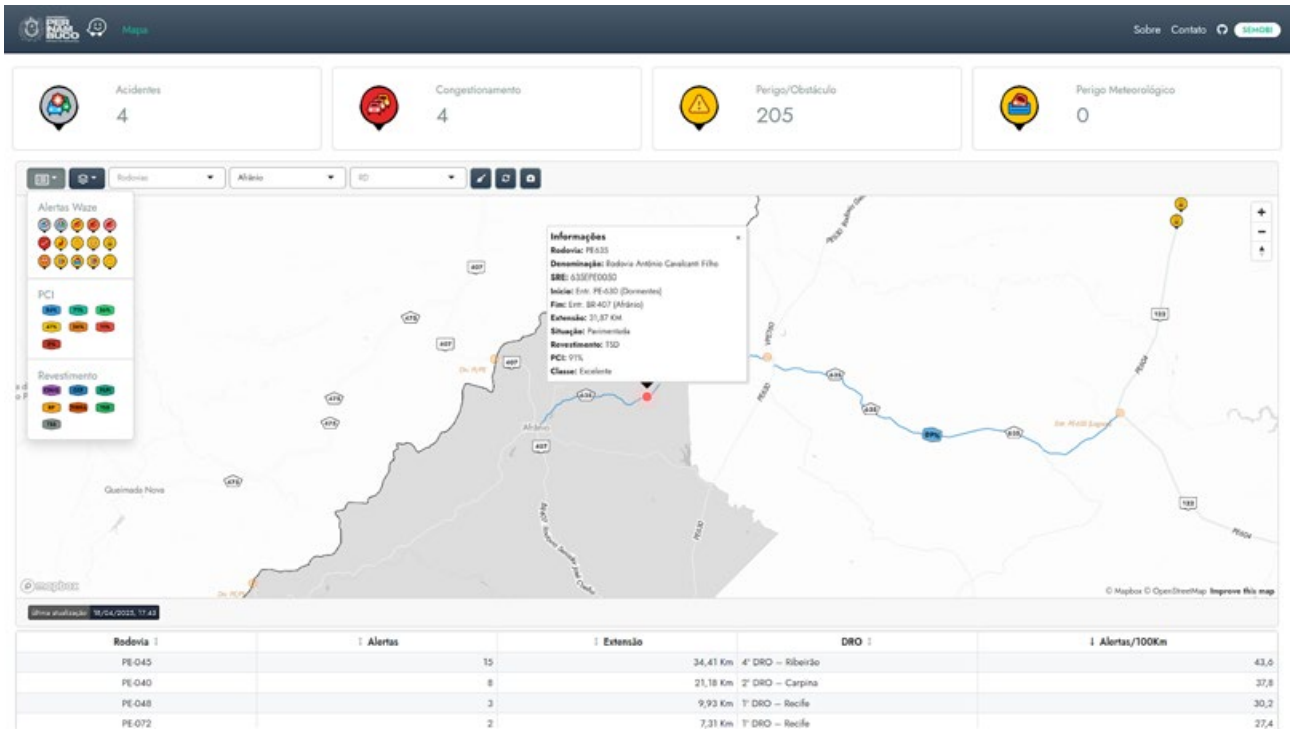
Figura 2 – Visualização agregada de alertas por tipo e município.



Rodovia	Alertas	Extensão	DRO	Alertas/100Km
PE-045	15	34,41 Km	4ª DRO – Ribeirão	43,6
PE-040	8	21,18 Km	2ª DRO – Carpina	37,8
PE-048	3	9,93 Km	1ª DRO – Recife	30,2
PE-072	2	7,31 Km	1ª DRO – Recife	27,4

Fonte: Elaboração própria, a partir de Wanderley et al (2025), e Waze (2025).

Figura 3 – Exibição dos alertas georreferenciados e tabela dinâmica com indicadores.



Fonte: Elaboração própria, a partir de Wanderley et al (2025), e Waze (2025).

4.2 ESTUDO DE CASO ILUSTRATIVO: AVENIDA CAXANGÁ

Como ilustração do potencial analítico da abordagem, foi selecionado um trecho da Avenida Caxangá, no município do Recife, que passou por uma intervenção viária entre 2021 e 2024. A intervenção consistiu na implementação de um "giro de quadra" nas imediações da UPA Caxangá, com o objetivo de reorganizar o fluxo local e reduzir a ocorrência de congestionamentos.

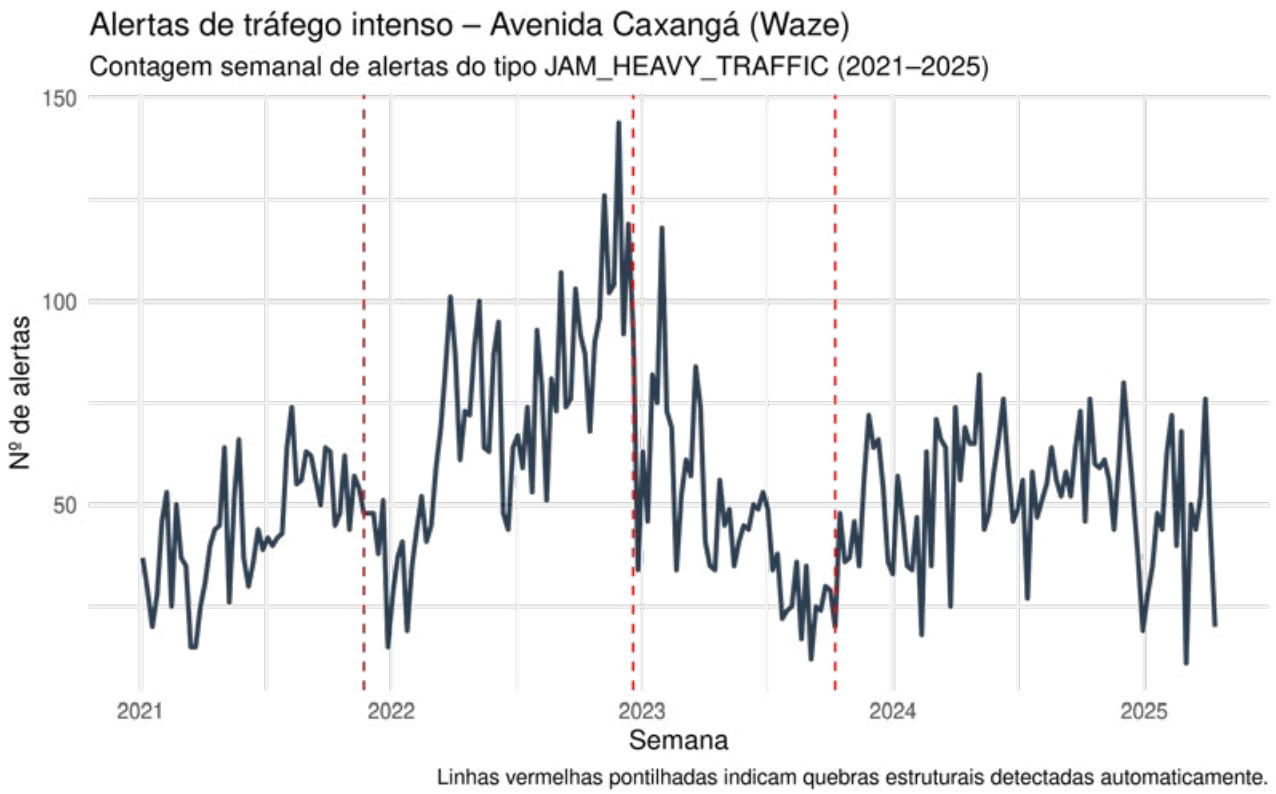
A análise aqui apresentada tem caráter meramente ilustrativo, sem a pretensão de constituir uma avaliação conclusiva de impacto. Seu objetivo é demonstrar como dados massivos, integrados a métodos estatísticos adequados, podem fornecer indícios relevantes sobre o comportamento de indicadores sintéticos ao longo do tempo.

Foram utilizadas contagens semanais de alertas do tipo "*jam_heavy_traffic*¨ dentro de um raio de 2 km da UPA Caxangá, no período de 2021 a 2025. A escolha pela agregação semanal visou reduzir a variabilidade natural dos dados e suavizar ruídos de curtíssimo prazo.

Para detectar possíveis mudanças estruturais nos padrões temporais da série, foi utilizada a função `breakpoints()` do pacote `strucchange`. Essa função estima, de forma automatizada, pontos de quebra em séries temporais, minimizando a soma dos quadrados dos resíduos ao longo de múltiplos segmentos de regressão linear (Bai e Perron, 1997; Zeileis et al., 2002). Trata-se de uma abordagem robusta, amplamente validada na literatura, que permite inferir mudanças significativas na tendência da série sem pré-definir datas de interesse.

A aplicação do método identificou três pontos de quebra na série, conforme ilustrado na Figura 4. Em outras palavras, a partir desse método é possível distinguir quatro regimes da série, fases do processo cujo comportamento semana a semana não se pode distinguir internamente, mas distinguem-se significativamente entre si.

Figura 4 – Contagem semanal de alertas e identificação de quebras de tendência.



Fonte: Elaboração própria, a partir de Bai e Perron (1998), Wanderley et al (2025), Waze (2025), e Zeileis et al., 2002.

Esses quatro regimes podem ser descritos da seguinte forma: (i) um primeiro período com tendência crescente na ocorrência de alertas, compatível com o contexto anterior à intervenção; (ii) duas fases intermediárias, a primeira de crescente acentuada, a segunda de queda gradual, coincidentes com o período de execução da obra; e (iii) uma fase final, que começa em período anterior à conclusão da obra e persiste subsequentemente a sua conclusão e que parece condizer com um retorno à tendência pré-intervenção.

Apesar da expectativa de que a conclusão da obra resultasse em uma redução expressiva dos alertas, os resultados não apontam para uma inflexão estrutural clara. É possível que fatores como o tempo de adaptação dos usuários à nova configuração viária, a interação com outras intervenções urbanas ou mesmo limitações do indicador utilizado tenham influenciado o comportamento da série.

Ainda assim, o estudo evidencia o potencial metodológico e instrumental da abordagem adotada. Com um custo marginal reduzido e sem necessidade de coletas primárias, foi possível monitorar com granularidade e frequência elevados o comportamento de um indicador relevante de mobilidade. Tais características tornam esse tipo de solução especialmente valioso para a gestão pública, sobretudo em contextos de baixa disponibilidade de dados tradicionais.

5. CONCLUSÃO

Este artigo apresentou uma abordagem metodológica para a construção de indicadores sintéticos de mobilidade urbana a partir de dados massivos oriundos da plataforma *Waze*. Com base em dados de alertas georreferenciados, foi possível estruturar uma cadeia de extração, tratamento e análise que viabiliza o monitoramento contínuo de políticas públicas em infraestrutura viária, com elevada granularidade espacial e temporal.

A arquitetura proposta, já implementada no âmbito da administração pública estadual por meio do painel Peabiru, permite o acompanhamento em tempo real da malha viária, integrando informações de diversas fontes em uma plataforma acessível e tecnicamente robusta. Essa ferramenta oferece subsídios não apenas para a gestão operacional cotidiana, mas também para a avaliação estratégica de intervenções estruturais.

Adicionalmente, a aplicação ilustrativa apresentada neste trabalho — focada na Avenida Caxangá — evidenciou o potencial dos dados de alerta para captar variações estruturais nos padrões de tráfego ao longo do tempo. Ainda que não se pretenda inferir relações causais definitivas, o uso de métodos estatísticos para detecção de quebras de tendência permitiu uma leitura interpretativa sobre a possível influência da obra de requalificação sobre os níveis de congestionamento. Ao mesmo tempo, a análise serviu para ilustrar as limitações do indicador utilizado, e a importância de contextualizar os dados à luz de aspectos operacionais, urbanísticos e comportamentais.

Conclui-se que os dados colaborativos, quando processados com rigor metodológico e integrados a sistemas inteligentes de monitoramento, podem representar um instrumento valioso para a gestão pública. A principal contribuição deste estudo é evidenciar que, mesmo diante de limitações inerentes aos dados não estruturados e de origem não probabilística, é possível construir soluções práticas e de baixo custo para fins de monitoramento e avaliação territorializada de políticas públicas.

6. Referências

1. Bai, Jushan; Perron, Pierre. Estimating and testing linear models with multiple structural changes. Econometrica, v. 66, n. 1, p. 47–78, 1998.
2. Batty, Michael. The new science of cities. Cambridge: MIT Press, 2013.
3. Bertsekas, Dimitri P. Dynamic programming and optimal control, Vol. II. Athena Scientific, 2017.
4. Cardoso Júnior, José Celso. Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2040).
5. De Leeuw, Edith D.; Hox, Joop J.; Dillman, Don A. (Ed.). International Handbook of Survey Methodology. New York: Lawrence Erlbaum Associates, 2008.
6. Dehning, J.; Zierenberg, J.; Spitzner, F.; Wibral, M.; Nettelbeck, T.; Schmidt, P.; Klempe, H.; Wilczek, M.; Priesemann, V. Inferring change points in the spread of COVID-19 reveals the effectiveness of interventions. Science, v. 369, n. 6500, p. eabb9789, 2020. DOI: https://doi.org/10.1126/science.abb9789.
7. Eriksson, Isak. Towards integrating crowdsourced and official traffic data: a study on the integration of data from Waze in traffic management in Stockholm, Sweden. 2019. Trabalho de conclusão de curso (bacharelado) – Department of Informatics and Media, Uppsala University, Uppsala, 2019.
8. Ettema, Dick. Métodos de complexidade aplicados ao planejamento de transportes. In: Furtado, Bernardo Alves; Sakowski, Patrícia A. M.; Tóvolli, Marina H. (org.). Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas. Brasília: IPEA, 2015. cap. 13, p. 309–334.
9. Gertler, Paul; Martinez, Sebastian; Rawlings, Laura B.; Premand, Patrick; Vermeersch, Christel M. J. Avaliação de Impacto na Prática. Washington: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento / Banco Mundial, 2018.
10. Greco, S.; Ishizaka, A.; Tasiou, M.; Torrisi, G. On the methodological framework of composite indices: a review of the issues of weighting, aggregation, and robustness. Social Indicators Research, v. 141, n. 1, p. 61–94, 2019.
11. Guimarães, José Ribeiro Soares; Jannuzzi, Paulo de Martino. Indicadores Sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas – limites e legitimidades. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 14.,2004, Caxambú-MG. Anais [...], Caxambú-MG: ABEP, 2004. p. 1-18.

12. Hagerty, Michael R.; Land, Kenneth C. Constructing Summary Indices of Social Well-Being: A Model for the Effect of Heterogeneous Importance Weights. Revision of a paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association, Chicago, IL, August 16-19, 2002. Califórnia: Davis, 2004.

13. Jannuzzi, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. RAP, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, 2002.

14. Lohr, S. L. Sampling: design and analysis. 2. ed. Boston: Cengage Learning, 2019.

15. Meng, X.-L. Statistical paradises and paradoxes in big data (I): law of large populations, big data paradox, and the 2016 US presidential election. Annals of Applied Statistics, v. 12, n. 2, p. 685–726, 2018.

16. Murphy, K. P. Machine learning: a probabilistic perspective. Cambridge: MIT Press, 2012.

17. Nardo, M. et al. Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide. Paris: OCDE Publishing, 2005.

18. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Volume 1. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8285/1/Avaliacao_de_politicas_publicas_guia_pratico_de_analise_%20ex_ante.pdf. Acesso em: 18 abr. 2025.

19. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. Volume 2. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853. Acesso em: 18 abr. 2025.

20. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide. Paris: OCDE Publishing, 2008.

21. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Measuring Government Activity. Paris: OCDE Publishing, 2009. Disponível em: https://doi.org/10.1787/9789264060784-en. Acesso em: 18 abr. 2025.

22. Rabenjamina, Solohaja. Human and network mobility management using mobile phone data. 2023. Tese (Doutorado em Informática) – Institut National des Sciences Appliquées (INSA), Lyon, 2023. Disponível em: https://theses.hal.science/tel-04649062v1. Acesso em: 18 abr. 2025.

23. Rao, J. N. K. On making valid inferences by integrating data from surveys and other sources. Sankhya B: The Indian Journal of Statistics, v. 83, n. 1, p. 242–272, Maio 2021.

24. Rogger, Daniel; Schuster, Christian (orgs.). The Government Analytics Handbook: Leveraging Data to Strengthen Public Administration. Washington, DC: World Bank, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1957-5. Acesso em: 18 abr. 2025.

25. Scandar Neto, Wadih João. Síntese que organiza o olhar: uma proposta para construção e representação de indicadores de desenvolvimento sustentável e sua aplicação para os municípios fluminenses. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Rio de Janeiro, p. 121. 2006.

26. Saltelli, A. Composite indicators between analysis and advocacy. Social Indicators Research, v. 81, n. 1, p. 65–77, 2007.

27. Särndal, C. E.; Swensson, B.; Wretman, J. Model assisted survey sampling. New York: Springer-Verlag, 1992.

28. Souza, Gustavo Bruno Pereira de; Loreto, Maria das Dores Saraiva de. Avaliação e monitoramento de políticas públicas: produção acadêmica em periódicos científicos brasileiros (2010 a 2020). Meta: Avaliação, Rio de Janeiro, v. 13, n. 40, p. 649–673, jul./set. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.22347/2175-2753v13i40.3478. Acesso em: 18 abr. 2025.

29. Truong, C.; Oudre, L.; Vayatis, N. Selective review of offline change point detection methods. Signal Processing, v. 167, 107299, 2020.

30. Vaitsman, Jeni; Rodrigues, Roberto W. S.; Paes-Sousa, Rômulo. O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília: UNESCO, 2006. (Policy Papers, 17).

31. Wanderley, André Leite; Medeiros, Hugo; Nóbrega, Rafael Zimmerle da; Bezerra, Diogo de Carvalho; Ferreira, Felipe Gustavo de Moraes; Amorim Filho, Carlos Alberto Gomes de. Peabiru: aplicativo Shiny para visualização de dados de eventos em rodovias a partir dos dados Waze Partner Hub. Recife, 2025. Software. Disponível em: https://box.pe.gov.br/app/peabiru. Acesso em: 13 abr. 2025.

32. Waze. Waze for Cities Data: data dictionary for alerts, jams, and irregularities. [S. l.], 2025. Disponível em: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1DcUZlaM-H2Dqj2pjJ2o4NeJo70Ej9RKLXaezw6Fy6uQ/edit#gid=1518678547. Acesso em: 18 abr. 2025.

33. Zeileis, Achim; Leisch, Friedrich; Hornik, Kurt; Kleiber, Christian. strucchange: an R package for testing for structural change in linear regression models. Journal of Statistical Software, v. 7, p. 1–38, 2002.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Desenvolvimento da Estratégia RS Data-Driven

- **Lucas De Maman Benz**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: lucas-benz@spgg.rs.gov.br
- **Daniel Antonio Karling**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: daniel-karling@spgg.rs.gov.br
- **Bruno Fernandes da Silva**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: bruno-silva@spgg.rs.gov.br

Resumo

O uso de análise de dados já era reconhecido em 2020 como um fator essencial para impulsionar a transformação digital das organizações, conforme apontado pela Gartner (2020). Negócios digitais dependem fortemente da utilização e interpretação de dados, porém muitas instituições ainda tratam essas atividades como secundárias, o que limita seu potencial estratégico. Com o objetivo de aproveitar os benefícios da análise e ciência de dados, em 2023 foi estabelecida uma estratégia, de forma transversal, voltada para disseminar a cultura de tomada de decisão orientada a dados nos órgãos e entidades da administração pública estadual. Esta estratégia teve como propósito fomentar o uso inteligente de dados para aprimorar políticas públicas e impulsionar a transformação digital, resultando em serviços públicos mais eficientes, modernos e ágeis para a população. A metodologia adotada focou na identificação, junto às áreas de negócio, dos principais conjuntos de dados relacionados aos objetivos estratégicos do estado. Esse trabalho foi integrado à formulação do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Além disso, a estratégia incluiu a realização de um diagnóstico do nível de alfabetização em dados dos servidores estaduais. Os resultados desse levantamento foram utilizados para estruturar trilhas de capacitação voltadas a aprimorar a fluência em dados entre os servidores. Como resultado do mapeamento, foram identificadas 169 entidades de dados que apareceram com recorrência superior a quatro vezes, associadas a diferentes metas do governo. Essas informações permitiram definir quais dados deveriam ter prioridade na disponibilização e na implementação de práticas de governança. No diagnóstico de alfabetização em dados, com base em uma amostra de 300 servidores, observou-se que as principais dificuldades estavam relacionadas à leitura e comunicação de dados. A identificação dos dados mais relevantes permitida ao estado adotar uma abordagem transversal e otimizada na governança de dados, otimizando recursos financeiros e operacionais e orientando iniciativas como o projeto de interoperabilidade e a obtenção de dados federais. Além disso, o mapeamento das lacunas de conhecimento dos servidores possibilitou a estruturação de capacitações específicas, maximizando o uso estratégico dos dados na administração pública.

Palavras-chave: Orientação a dados; Governança de dados; Fluência em dados;

1. INTRODUÇÃO

Em 2020, a análise de dados já se destacava como um fator crucial para a transformação digital das organizações, segundo Gartner, Inc. (2020). Nesse contexto, os órgãos governamentais começaram a utilizar dados e outros recursos para oferecer produtos e serviços digitais mais eficientes aos cidadãos (Kitsios et al., 2023). Existem exemplos de uso de dados para tomada de decisão e melhoria do planejamento governamental, como o uso de Big Data associado a dados do Twitter para monitorar espacialmente os focos de gripe nos Estados Unidos (Zadeh et al., 2019) e o uso de dados para entender os fluxos de passageiros, orientando investimentos governamentais em aeroportos com base na previsão de demandas (Liang et al., 2024).

À medida que os dados se tornam cada vez mais estratégicos para as organizações, a importância de consolidar a área de Governança de Dados é evidenciada (Goel et al., 2024). Tecnologias emergentes, como o ChatGPT, que dependem intensivamente de dados, exemplificam como a Governança de Dados no contexto governamental deve garantir a qualidade dos dados, acompanhar seus processamentos e transformações, documentar e classificar essas informações (Shan et al., 2024). As práticas de Governança de Dados são essenciais para gerenciar eficientemente as principais informações de uma organização (Omar & Almaghthawi, 2020).

A identificação dos principais dados – dados de referência ou dados estratégicos - de uma organização é um processo crucial, pois torna o uso de informações mais eficiente, reduzindo custos de coleta, análise, processamento (Wilkin et al., 2020) e até mesmo de energia elétrica (Muhammad et al., 2019), alinhando-se aos princípios como o de sustentabilidade. Esse processo deve estar embasado em uma estratégia de dados e ser orientado conforme a área de negócios, identificando as principais decisões a serem tomadas e quem deve tomá-las (Khatri & Brown, 2010), facilitando a adoção de outras tecnologias (Al-Afeef et al., 2023), aumentando a maturidade na adoção de inteligência artificial (IA), por exemplo, e garantindo que os principais interessados pela informação tenham maior visibilidade sobre os dados. A concepção de uma estratégia também acelera o acesso e compartilhamento da informação através da colaboração entre atores, e reduz custos devido à otimização de recursos (Harper et al., 2021).

No passado, os dados eram utilizados apenas para demonstrar o trabalho já realizado no setor público, e não desde o momento da concepção de políticas públicas. Em um governo digital inteligente, os dados devem ser empregados para objetivos mais amplos, aprimorando os serviços e atendendo às necessidades dos cidadãos (Wirtz et al., 2023). Além disso, é crucial que os governos adotem uma cultura orientada a dados (data-driven), pois isso assegura a melhoria das políticas públicas e otimiza os investimentos em transformação digital (Dečman et al., 2022). Contudo, para alcançar esses benefícios, conforme apontam Simionescu e Cifuentes-Faura (2022), é fundamental desenvolver as capacidades dos recursos humanos para o uso e análise de dados, bem como para a infraestrutura tecnológica. Para que uma organização desenvolva a habilidade de tomar decisões informadas, é essencial possuir alfabetização de dados (Gangneux & Joss, 2022).

O presente trabalho busca apresentar e explorar o desenvolvimento de uma estratégia de dados no poder executivo do estado do Rio Grande do Sul, denominada Estratégia RS Data-Driven, evidenciando as ações realizadas desde o ano de 2021 até o presente momento. Essa estratégia buscou implementar cada uma das práticas supracitadas, se desdobrando em projetos e ações. O trabalho está estruturado partindo desta introdução e apresentando seus objetivos, a metodologia do trabalho, a discussão dos resultados e suas conclusões.

2. OBJETIVOS

O presente trabalho tem por objetivo apresentar os passos necessários para a concepção da estratégia RS Data-Driven e o desdobramento em ações para a criação de uma cultura orientada a dados na Administração Pública Estadual do Rio Grande do Sul. Por fim, são apresentam-se os resultados obtidos até o presente momento.

3. METODOLOGIA

A Subsecretaria de Governança e Estratégia de TIC e Digital (STI), vinculada à Secretaria de Planejamento Governança e Gestão do estado do Rio Grande do Sul (SPGG), desempenha o papel de órgão central do Sistema de Governança e Gestão de TIC do Estado. Com o objetivo de aumentar a eficiência, a SPGG busca desenvolver e oferecer serviços e soluções digitais de

forma integrada aos diversos órgãos. Nesse contexto, a STI contribui para essa iniciativa por meio da criação da Estratégia RS Data-Driven e coordenação das ações e políticas públicas desdobradas a partir dela.

A estratégia foi desenvolvida para alinhar as políticas públicas e ações do estado com as oportunidades proporcionadas pelos dados, coordenando pessoas, processos e tecnologias. Com esse objetivo, foi definida a seguinte missão: criar uma cultura de orientação a dados para contribuir com a melhoria das políticas públicas e suportar a transformação digital a fim de entregar serviços públicos eficientes, modernos e ágeis ao cidadão. A partir dessa missão, foram estabelecidos os princípios, identificados os atores e propostas as ações, que foram divididas por anos, de 2022 até 2026.

Figura 1 – Evolução da Estratégia RS Data Driven.

Fonte: O Autor (2025)

3.1 CONCEPÇÃO DA ESTRATÉGIA

Em 2022, foi publicado o Decreto Estadual 56.528, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública estadual, resultado do trabalho do grupo temático de Governança e Inteligência de Dados, coordenado pela SPGG, que contou com a participação de mais de 20 especialistas de dados de diversos órgãos do estado. Este decreto foi criado com o objetivo de atualizar as normas relacionadas à governança, gestão e compartilhamento de dados no estado do Rio Grande do Sul, além de formalizar papéis importantes dentro do estado, como o de Facilitador de Dados. Esses facilitadores são agentes públicos indicados por seus respectivos órgãos, responsáveis pelo tratamento de dados, suporte à tomada de decisão e conhecimento sobre suas bases de dados e/ou regras de negócio, diretamente relacionado ao conceito de *Data Stewardship* na literatura. Esses profissionais são responsáveis por implementar as ações de gestão de dados definidas pela governança (Medeiros et al., 2021), como a documentação e referenciamento dos dados, com o objetivo de gerar valor no futuro (Wendelborn et al., 2023) e evitar, por exemplo, a duplicação e perda de qualidade dos dados (Hanif et al., 2024).

O Decreto 56.528 estabelece, ainda, categorias de classificação dos dados para facilitar o compartilhamento e catalogação, posicionando a SPGG como responsável pelo custeio transversal de parte do processo de extração e disponibilização dos dados. Assim, com o suporte legal previsto pelo decreto, iniciou-se formalmente a elaboração da estratégia RS Data-Driven.

3.2 DESDOBRAMENTO DOS DADOS EM RELAÇÃO AOS RESULTADOS

De acordo com Wilkin et al. (2020), é fundamental identificar os principais dados que as organizações devem operar. Para realizar essa etapa, prevista na estratégia, a STI escolheu o toolkit apresentado pela Gartner, Inc. (2024) como a solução a ser implementada. O processo começa com a identificação dos resultados que a organização pretende alcançar e, com base nesse levantamento, compreende-se quais melhorias ou ações são necessárias para atingir esses resultados e quais metas estão associadas a essas melhorias. Em seguida, busca-se listar os indicadores que permitem acompanhar e monitorar a execução das ações e as evoluções obtidas. Por fim, ao observar os indicadores, é possível derivar quais dados alimentam esse processo. Esses passos, ilustrados na Figura 2, permitem identificar a conexão entre os dados e os resultados desejados.

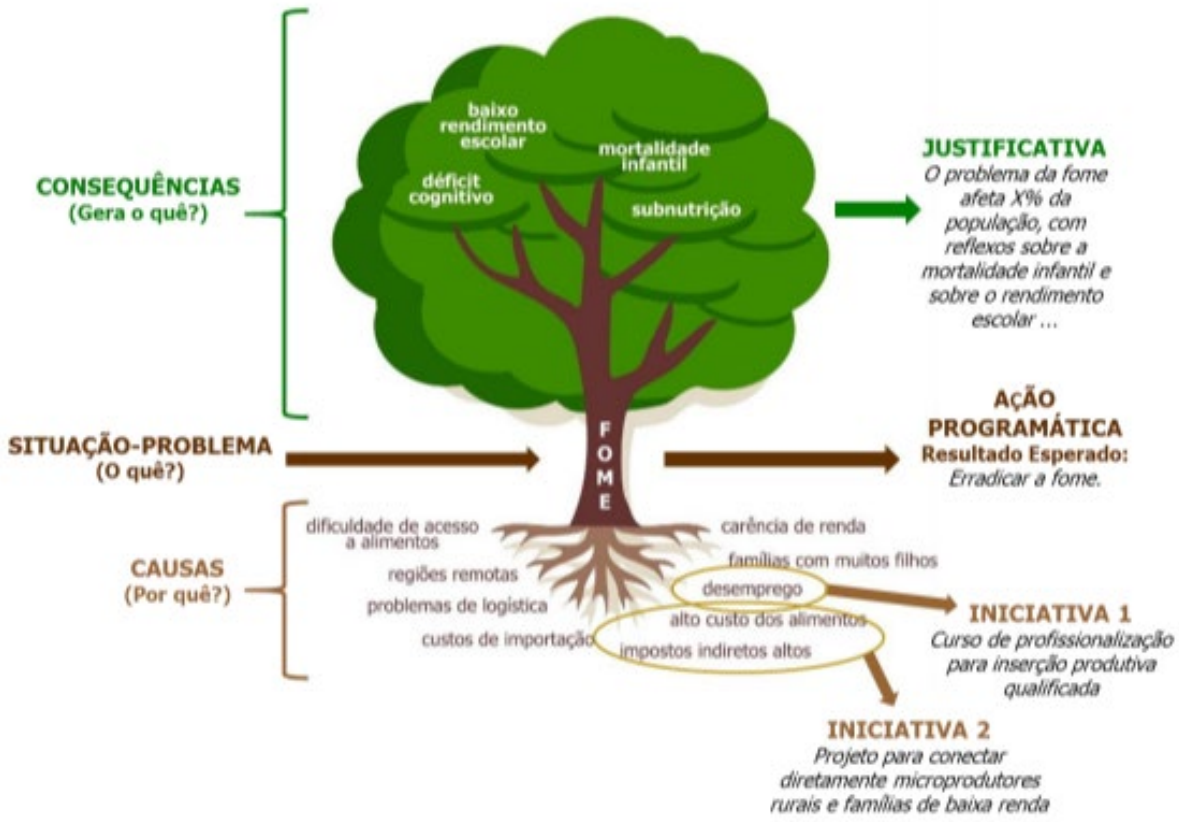
Figura 2 – Principais dados a serem operados.

Fonte: Adaptado de Gartner (2024) pelo Autor (2025)

O marco metodológico do Plano Plurianual (Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2023) destaca a importância de identificar as situações-problema que o governo enfrentará ao longo de quatro anos, as quais darão origem à criação de ações programáticas, conforme ilustrado na Figura 3. Espera-se que cada ação programática produza um resultado, e para alcançá-lo, o Estado deve desenvolver iniciativas, ou seja, elaborar projetos ou atividades que abordem as causas da situação-problema e gerem impacto em suas consequências. Tudo isso está relacionado à criação de indicadores de acompanhamento, conforme mostrado na Figura 4.

A metodologia utilizada no PPA 2024/2027 se estrutura em resultados esperados, iniciativas e respectivos indicadores, permitindo evidenciar a conexão entre as ações e os objetivos almejados. A Estratégia RS Data-Driven se apresenta, então, como uma extensão do principal instrumento de planejamento do estado, com a proposta de mapear os dados que suportam os principais resultados esperados.

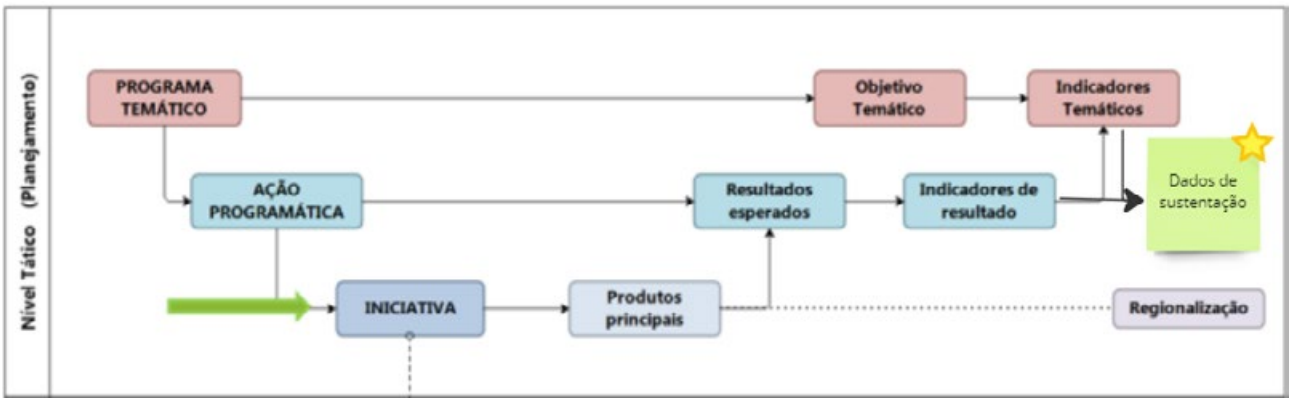
Figura 03 – Árvore de Problemas



Fonte: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. (2023).

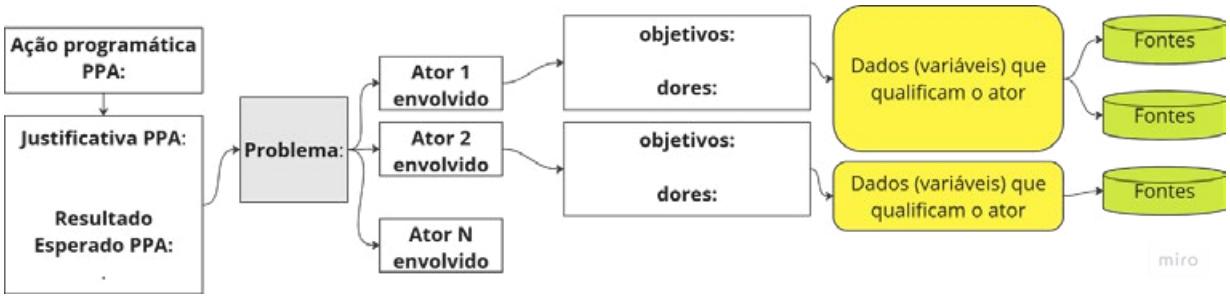
O mapeamento dos dados foi feito por meio de 24 oficinas de dados, realizadas entre agosto e dezembro de 2023, envolvendo 19 órgãos da administração direta e indireta do estado. Nessas oficinas, participaram gestores, facilitadores de dados e outros servidores dos respectivos órgãos. Para facilitar a identificação dos principais dados relacionados aos resultados e, consequentemente, aos indicadores já estabelecidos no PPA 2024/2027, foi utilizada uma ferramenta baseada no *Data Driven Canvas*, desenvolvida pela iMaps Data Group, s.d., que possibilita, a partir de um problema a ser resolvido, identificar quais dados são necessários, conforme ilustrado na Figura 5.

Figura 4 – Fluxo de processos estratégicos



Fonte: Adaptado de Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. (2023).

Figura 5 – Modelo conceitual genérico de cadeia de resultado.



Fonte: O Autor (2025).

A identificação dos problemas norteadores do processo de mapeamento de dados foi baseada nas ações programáticas do PPA 2024-2027. Embora cada ação programática possuísse um ou mais indicadores já definidos, a metodologia permitiu ampliar o levantamento dos dados para além destes. Conforme ilustrado na Figura 05, a etapa seguinte buscou identificar os atores envolvidos no problema (causadores, mitigadores ou alvos do problema), criando suas personas e, por fim, descrevendo os principais dados que os qualificavam, juntamente com as possíveis fontes dessas informações. O canvas foi trabalhado durante cada oficina e disponibilizado para que os responsáveis pudessem evoluí-lo ao longo das semanas seguintes.

Com os dados levantados, foi realizado um trabalho de modelagem para identificar as principais entidades e suas relações. Uma entidade é considerada como um sujeito ou objeto, distinguível em contexto, que agrupa dados capazes de qualificá-lo, enquanto uma relação é algo que explica um contexto ou evento em que duas entidades são interligadas ou organizadas hierarquicamente. Por exemplo, considere as entidades aluno, que agrupa dados como nome, CPF, idade, e escola, que agrupa dados como endereço e nome, e uma relação matriculado, com dados sobre ano de ingresso, situação, notas, entre outros. Para a modelagem, foi adotado um vocabulário padronizado com o objetivo de minimizar os sinônimos, permitindo identificar quais dados são mais solicitados por diferentes órgãos e que, como resultado, podem agregar valor a diversas políticas públicas.

3.3 FLUÊNCIA EM DADOS

A alfabetização em dados é essencial para garantir que uma organização tome decisões informadas (Gangneux & Joss, 2022). Em 2023, a estratégia do governo estadual do Rio Grande do Sul focou na qualificação dos agentes públicos, propondo treinamentos e a criação de uma comunidade de dados no poder executivo.

Para avaliar o cenário das habilidades de uso de dados no governo, foi realizado um diagnóstico de alfabetização de dados em parceria com um fornecedor. Esse diagnóstico consistiu em um questionário online com perguntas de múltipla escolha, que avaliou as competências em ler, trabalhar, analisar e comunicar dados. Os resultados obtidos foram apresentados e discutidos com a liderança da SPGG e o Conselho Estadual de Inovação em TIC.

A partir do diagnóstico foi desenvolvido o Programa de Formação de Fluência em Dados, com o objetivo de promover o aprimoramento em todas as competências identificadas, fornecendo informações contextualizadas com a realidade do estado e orientando os participantes através dos conteúdos disponíveis. Foram catalogados 51 cursos em áreas como governo digital, criação de indicadores, gestão de dados, alfabetização em dados, análise de dados, proteção de dados, estatística básica, visualização de dados, storytelling, Power BI, e normativas federais e estaduais sobre uso de dados. Para a fase inicial, foram selecionados apenas os cursos gratuitos e assíncronos, com base na análise da matriz curricular, carga horária e conteúdo, organizando-os por temática, somando aproximadamente 250 horas de conteúdo.

De acordo com Gangneux & Joss (2022), é essencial nutrir e sustentar redes colaborativas e garantir a capacidade de dados para assegurar a sustentabilidade da transformação digital. Nesse sentido, uma iniciativa vinculada à estratégia foi a criação da Comunidade de Dados RS. Este grupo, hospedado na plataforma de comunicação padrão dos servidores estaduais, tem como objetivos facilitar o diálogo entre profissionais de diversos órgãos que trabalham com dados,

tecnologia ou tomada de decisão, além de disseminar rapidamente as comunicações relativas à governança de dados.

Ferramentas de chat possibilitam a comunicação bidirecional, operacionalizando a aprendizagem e construção coletiva. Baseada nos pressupostos teóricos da comunidade de prática, essa abordagem conceitua a união de um grupo de pessoas em torno de um tópico de interesse comum, visando melhorar as atividades atuais, resolver problemas ou compartilhar experiências (Wenger, 2010). A Comunidade de Dados RS é composta por Facilitadores de Dados indicados pelos órgãos do estado, servidores que atuam diariamente com a temática, e entusiastas que buscam se aproximar do tema. Qualquer membro pode iniciar uma conversa e compartilhar conteúdo focado em dados. Como parte da estratégia, essa comunidade é moderada e fomentada pela STI, que participa ativamente para estimular o grupo, fornecendo conteúdos, guias de melhores práticas na administração pública, atualizando e facilitando o entendimento de normativas, apresentando casos de uso e solucionando dúvidas e dificuldades dos usuários sobre processos e ferramentas de dados. Essa abordagem corrobora com Bozkurt et al. (2023), que destaca a necessidade de orientar os multiplicadores em outras unidades de trabalho para desenvolver informações compreensíveis e definições de papéis claras.

3.4 INFRAESTRUTURA DE DADOS

Para que seja viável a utilização e reaproveitamento de dados em quaisquer atividades, tais como a análise de políticas públicas, a melhoria de serviços governamentais e a tomada de decisões informadas, é essencial implementar infraestruturas digitais adequadas (Schmitt, 2023). Essas infraestruturas devem ser revisadas e ajustadas para permitir que os usuários visualizem todo o conjunto de dados, promovendo um maior engajamento (Bowers & Choi, 2023). Além disso, é necessário que o governo aprimore suas estratégias de disponibilização de dados, utilizando tecnologias que proporcionem um acesso simples e direto (Martin et al.,2017).

Para facilitar a disponibilização dos dados, que foram priorizados após as oficinas, aos agentes públicos treinados pelo programa de fluência em dados, a estratégia prevê a pesquisa e construção de uma arquitetura de dados composta por diversas infraestruturas. Essas infraestruturas devem facilitar o reuso dos dados e permitir uma governança e gestão eficazes.

Existem diferentes casos de uso para os dados governamentais, e é necessário avaliar as tecnologias adequadas para sua extração e disponibilização. Portanto, não se defende a centralização indiscriminada dos dados, mas sim a criação de diversas abordagens tecnológicas para atender aos diferentes propósitos de uso. Essas abordagens incluem desde estratégias de provisão de APIs até a construção de Data Warehouses e Data Lakes. Independentemente da forma como os dados são entregues, seu ciclo de vida deve ser gerenciado, e a documentação sobre esses ativos e sua qualidade deve ser constantemente atualizada. Isso inclui a necessidade de controlar o acesso aos dados e manter o histórico das etapas de transformação.

No caso da Dinamarca, país que ocupa a segunda posição no ranking de governo digital da OCDE (OECD, 2024), Bozkurt et al. (2023) afirmam que a implementação de um catálogo de dados é fundamental para a governança, permitindo que os dados sejam facilmente encontrados e utilizados por diferentes partes interessadas. Considerando esses aspectos, do ponto de vista tecnológico, a estratégia prevê a disponibilização de um catálogo de dados, com um inventário organizado por metadados que apresenta os ativos da organização, unindo o dicionário técnico e o glossário de negócios. Essa prática, além de permitir a governança do ciclo de vida dos dados, tema de extrema importância para garantir o valor dos dados (Shah et al., 2021), proporciona visibilidade e facilita a pesquisa dos dados existentes, bem como a identificação de quem os gerencia.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 MAPEAMENTO DE DADOS

O trabalho de mapeamento de dados foi conduzido por uma equipe de seis profissionais da STI e envolveu aproximadamente noventa servidores públicos de diversos órgãos, incluindo os facilitadores de dados. Inicialmente, o processo metodológico baseava-se na identificação dos dados necessários, utilizando como referência os Indicadores de Resultado, métricas criadas para o acompanhamento de cada uma das Ações Programáticas presentes no PPA 2024-2027. No entanto, durante a execução das primeiras oficinas,

constatou-se que essa abordagem não capturava plenamente as necessidades de dados ou os objetivos das Ações Programáticas dos respectivos órgãos estaduais.

Consequentemente, houve uma adaptação na metodologia, que passou a considerar todo o conteúdo da ação programática, seu resultado esperado e sua justificativa, para elaborar, em conjunto com os agentes públicos de cada órgão, um ou mais problemas que se tornaram os norteadores de todo o processo de mapeamento de dados.

Ao término do processo de mapeamento, foi possível identificar aproximadamente seiscentas entidades de dados, das quais cento e sessenta e nove se repetiram mais de quatro vezes entre diferentes áreas temáticas, formando a nuvem de palavras apresentada na Figura 06. Além disso, observou-se que cerca de cinquenta fontes de dados estão associadas a diferentes resultados esperados pelo estado.

Figura 6 – Nuvem de palavras com as entidades mais requisitadas.

Fonte: O Autor (2025).

Conforme apresentado na Tabela 01, a entidade "cidadão" é a mais requisitada, com 109 ocorrências. Dependendo da temática, o cidadão pode ser categorizado como Jovem, Viajante, Produtor Rural, Indígena, Quilombola, Condutor de Veículo, Ciclista, Pessoa Privada de Liberdade, PCAH/SD, PcD, Socioeducando, Passageiro de Viagem, Docente e Estudante. Além disso, na perspectiva mais específica de alguns órgãos estaduais, o cidadão é representado como aluno e produtor rural, que são, respectivamente, a quinta e sexta entidades mais requisitadas.

Esse resultado destaca a centralidade dos cidadãos no planejamento, acompanhamento e execução das políticas públicas, corroborando a necessidade de analisar essas informações por meio de dados gerenciados com qualidade. Com essa informação, foi possível definir quais são os dados prioritários para a disponibilização e a camada de governança.

Tabela 1 – Entidades mais requisitadas nas Oficinas de Dados.

Entidades	Descrição	Repetição	Órgãos distintos que citaram
Cidadão	A entidade correspondente as informações de cidadãos envolvidos com políticas públicas e agrega dados como nome, CPF, renda, faixa etária e sexo.	109	12
Cooperação/ Convênio	Instrumentos de formalização entre diferentes esferas do governo e entre setor público e privado.	41	5
Escola	Representa a estrutura física, capacidade, localização e outras informações correlatas acerca das instituições que fornecem ensino.	31	7
Empresa	Entidade econômica que realiza atividades com fins lucrativo, compreendendo dados de identificação e sobre o tipo de negócio que executa.	31	7
Aluno	Cidadão que recebe instrução ou educação em estabelecimento de ensino, contendo informações relacionadas ao histórico de ensino.	27	3
Produtor rural	Cidadão que cultiva a terra ou que cria determinados tipos de animais, compreendendo informações de identificação e correlatas ao seu meio de produção.	17	3
Educação formal	Desenvolvida em escolas, com conteúdo previamente demarcados.	17	2
Estrutura física	Informações sobre disponibilidade de prédios e salas de uma organização, considerando infraestrutura elétrica, lógica, capacidade, localização e outras informações. Normalmente ligada a entidades como escola, unidade de atendimento à saúde e social e sistema prisional.	16	2
Propriedade rural	Localização destinada a prática da agricultura e pecuária.	15	2
Cadastro único	Instrumento de identificação e caracterização socioeconômicas, sendo destacado como uma Fonte de informações relevantes para órgãos distintos.	14	6
Produção	Atividade ou processo que origina produtos ou serviços, ligada a fenômenos climáticos, ao seu produtor, projetos de irrigação, informações sobre o terreno, impostos pagos, insumo gasto, logística e comercialização.	13	2

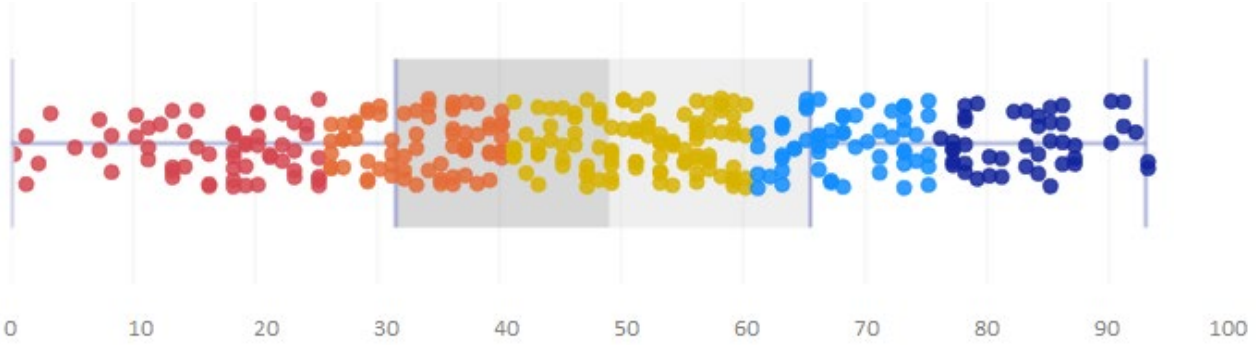
Fonte: O Autor (2025).

4.2 FLUÊNCIA EM DADOS

O diagnóstico de alfabetização foi respondido por 331 servidores voluntários. Após a consolidação das notas de todos os participantes, a dispersão das notas finais (variando de 0 a 100) pode ser visualizada na Figura 07.

A Figura 7 apresenta um boxplot das notas finais, representadas por pontos coloridos. A distribuição das notas finais de cada participante é visualizada no eixo x, variando entre 0 e 100, com a mediana das notas situada em 49, representada pelo segundo quartil. O primeiro quartil, que indica a maior nota dos 25% dos respondentes com as notas mais baixas, apresenta o valor 32, enquanto o terceiro quartil, que representa a menor nota dos 25% dos respondentes com as notas mais altas, exibe o valor 66. As áreas cinzas, situadas entre o primeiro e terceiro quartis, mostram os resultados de 50% das respostas mais próximas à mediana. Em outras palavras, metade dos participantes obteve uma nota final entre 32 e 66, demonstrando uma concentração ligeiramente maior próxima à mediana em comparação com os extremos.

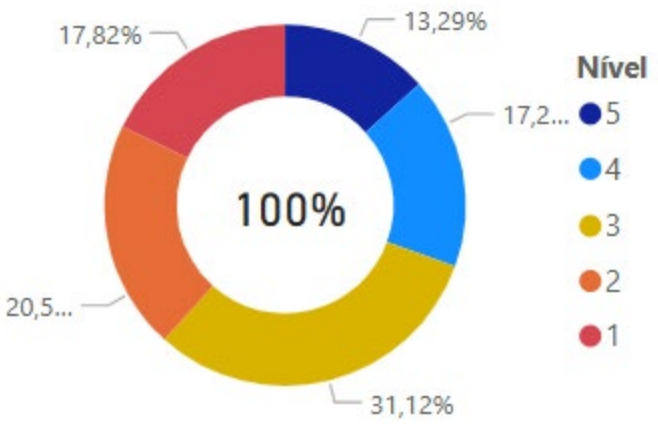
Figura 7 – Boxplot de notas finais



Fonte: O Autor (2025).

As notas finais foram classificadas em cinco níveis distintos, cada um representado por uma cor diferente: vermelho para o nível mais baixo (notas entre 0 e 25), laranja (notas entre 25 e 40), amarelo (notas entre 40 e 60), azul claro (notas entre 60 e 75) e azul escuro para o nível mais alto (notas entre 75 e 100). A distribuição dos respondentes em cada um dos níveis pode ser observada na Figura 08, que revela uma uniformidade nas notas gerais entre os níveis mais extremos. Aproximadamente 38% dos respondentes foram classificados nos níveis 1 e 2 combinados, enquanto cerca de 31% foram classificados nos níveis 4 e 5, considerados adequados. O nível com maior frequência de notas foi o intermediário, nível 3, com 31,12%. Para uma análise mais detalhada, a Tabela 2 apresenta a mediana das notas, variando de 0 a 100, para cada habilidade avaliada no diagnóstico.

Figura 8 – Notas finais categorizadas.



Fonte: O Autor (2025).

Os resultados indicam que as maiores lacunas de conhecimento estão nas habilidades de análise e comunicação de dados. Considerando o grupo de 101 respondentes classificados nos níveis adequados, 4 ou 5, com nota geral acima de 60, representando aproximadamente 31% da amostra, a habilidade com maior deficiência é a comunicação, com mediana de 60, em comparação com as demais habilidades: leitura, trabalho e análise, que possuem medianas de 90, 74 e 78, respectivamente. Essa diferença reforça a importância de aprimorar a habilidade de comunicação de dados, como uma necessidade não apenas para aqueles com notas gerais abaixo do nível considerado adequado, mas para toda a amostra.

Os resultados permitiram priorizar os conteúdos e orientar o Programa de Fluência em Dados de modo a

focar nas principais lacunas de conhecimento identificadas. Após a catalogação de diversos cursos, foram selecionadas aproximadamente 250 horas de conteúdo, distribuídas em quatro eixos: Leitura de Dados, Comunicação de Dados, Análise de Dados e Trabalho com Dados na Administração Pública. Para melhor orientar os estudantes, foram descritos percursos formativos com o objetivo de oferecer um conteúdo mais personalizado, conforme apresentado na Figura 09.

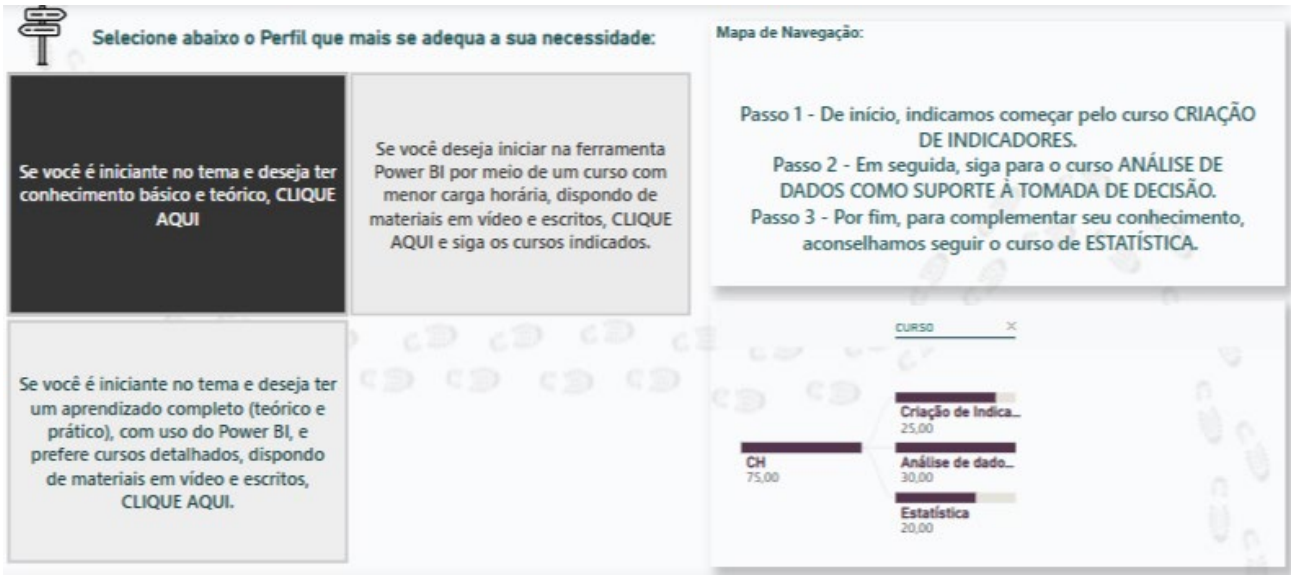
Tabela 2 – Medianas das notas por habilidade do diagnóstico.

Habilidade	Mediana (entre 0 e 100)
Ler	66
Comunicar	42
Trabalhar	48
Analisar	34

Fonte: O Autor (2025).

A prioridade foi dada à disponibilização dos eixos de aprendizagem de leitura e comunicação de dados, com o objetivo de fortalecer a cultura orientada a dados. O Programa foi disponibilizado no site da escola de governo do estado, que centraliza os recursos e iniciativas voltadas à formação de agentes públicos. Dessa forma, a divulgação do curso segue o processo padrão do estado, abrangendo servidores de diversos órgãos que acompanham as atualizações da escola de governo. Desde o lançamento, 457 alunos já se matricularam, e foram emitidas 118 declarações de conclusão

Figura 9 – Percurso formativo do eixo Analisar Dados.



Fonte: O Autor (2025)

Outros canais especializados na temática de dados também são utilizados para comunicar as atualizações do Programa de Formação, sendo o principal deles a Comunidade de Dados RS. Atualmente, essa comunidade conta com 214 membros e registrou 495 interações no primeiro semestre de 2024. Desde sua criação, os principais tópicos discutidos pelos membros incluem catalogação e compartilhamento de dados, acesso a ambientes e sistemas estaduais, solicitação de dados entre órgãos, resolução de problemas

específicos em Power BI, atualização automática de fluxos de dados, cursos sobre ciência e análise de dados, projetos de dados, e, no ano de 2024, a comunidade auxiliou em diversas ações de enfrentamento e mitigação dos danos causados pelas enchentes no estado do Rio Grande do Sul.

No dia 5 de maio de 2024, foi realizado o primeiro Encontro da Comunidade de Dados RS, um evento online e síncrono, que contou com a participação de 47 membros simultâneos. Durante o evento, foram abordados temas relacionados à catalogação de dados, percepções sobre a identidade da comunidade e um levantamento das principais dificuldades enfrentadas nos respectivos órgãos. Os feedbacks desse evento sugeriram a realização de workshops práticos, corroboraram a necessidade de disponibilização de cursos, especialmente sobre a ferramenta de BI adotada no estado, e evidenciaram os desafios decorrentes da dispersão das bases de dados e da falta de padronização na comunicação entre diferentes softwares.

No dia 12 de setembro de 2024, foi realizada a segunda edição do Encontro da Comunidade de Dados RS, de forma virtual, com a participação de 162 agentes públicos de diversos órgãos. O evento teve como tema principal a Governança e Gestão na ferramenta de Inteligência Analítica do estado, o Power BI. Foram discutidos diferentes cenários na construção de produtos de dados e as melhores práticas para a gestão do espaço de trabalho. A Governança do Power BI desempenhou um papel crucial ao fornecer contribuições significativas à Administração Pública Estadual em resposta às enchentes de maio de 2024. Durante o encontro, foram apresentados detalhes sobre o desenvolvimento e a disponibilização do MUP (Mapa Único do Plano Rio Grande), com exposições realizadas pelos desenvolvedores. Posteriormente, foi apresentada a arquitetura utilizada de forma pioneira no *Tennant* do estado para assegurar o funcionamento do MUP, permitindo um novo modelo de publicação de produtos de dados de maneira mais abrangente e completa.

Em 28 de novembro de 2024, foi realizado um evento online de grande relevância para os Gestores de TIC nos órgãos da Administração Pública Estadual e a Comunidade de Dados. O evento teve como foco a apresentação de soluções de Inteligência Artificial para maximizar a produtividade, e a discussão dos próximos passos da STI quanto ao uso de Inteligência Artificial.

4.3 PLATAFORMA ESTADUAL DE DADOS

A infraestrutura proposta para trabalhar com dados no âmbito estadual foi desenhada com o objetivo de atender a diversas finalidades de uso de dados. A Plataforma Estadual de Dados está sendo concebida de modo a agregar diversas funcionalidades, como ciência de dados, criação de relatórios para inteligência de negócio, catalogação de dados e um compilado de APIs (Interface de aplicação e programação).

4.3.1 CATÁLOGO DE DADOS

Dada a necessidade de documentar o conhecimento sobre os dados já utilizados pelo estado, foi criado um catálogo de dados estadual de forma experimental, utilizando uma ferramenta de listagem e organização de informações. O processo de catalogação envolve a inserção manual dos metadados, que posteriormente passam por um processo de validação e avaliação pela STI, responsável pela publicação das informações. Esse catálogo, ilustrado na Figura 10, atualmente contém 674 dados catalogados e permitiu identificar diversas considerações, como a necessidade de sincronização automática com a fonte de dados, escaneando os metadados técnicos dos ativos.

Para aprimorar a catalogação de dados, a STI iniciou testes com soluções mais robustas, como o Data Knowledge Catalog da IBM e o Purview da Microsoft. O catálogo de dados deve fornecer informações sobre os dados registrados, metadados sobre a estrutura utilizada para armazenamento, características internas dos dados e informações do perfil de quem os registrou (Choi et al., 2020). Para alinhar-se às práticas teóricas e facilitar o trabalho do usuário, entende-se que o catálogo de dados deve se limitar a apresentar metadados dos ativos de dados, garantindo a segurança da informação, além de ser capaz de escanear diversas fontes de dados, como bases de dados relacionais e não relacionais, data warehouses e datalakes.

Figura 10 – Dados catalogados.

Sistema ...	Órgão...	Catalogado Por	Nome Técnico do Da...	Nome Completo ...	Descrição do Dado	Dado Pes...	Nível Compartil
SGO - Sistema de Gestão de Obras	SPGG	[redacted]@spgg.rs.gov.br	NR_DEMANDA	Número da Demanda	O dado contém: sigla do Órgão Demandante (conforme cadastro no SOE), o ano de criação da demanda e o número sequencial gerado automaticamente pelo SGO.		Amplo
SGO - Sistema de Gestão de Obras	SPGG	[redacted]@spgg.rs.gov.br	NRO_PROCESSO	Número do PROA	Número do processo administrativo eletrônico aberto pelo Órgão Demandante para o trâmite do processo de contratação de uma obra.		Amplo

Fonte: O Autor (2025)

Considerando a escalabilidade de um catálogo e corroborado pelos feedbacks dos servidores que testaram uma das ferramentas, é essencial que os ativos possam ser organizados de maneira hierárquica e que sejam criadas regras para a classificação automática dos ativos, conforme os respectivos dados. Para tal fim, podem ser utilizados métodos como o uso de expressões regulares (regex), ocorrências em dados de exemplos e técnicas de Inteligência Artificial. Para agregar valor aos ativos catalogados, é imprescindível que a ferramenta ofereça fácil navegação e uma funcionalidade eficiente de pesquisa, permitindo encontrar dados catalogados de acordo com metadados em diferentes níveis hierárquicos. Além disso, os metadados devem poder ser adicionados por meio de um trabalho de curadoria, qualificando as informações disponíveis.

4.3.2 PORTAL DE APIS

O Portal de APIs objetiva a interoperabilidade de dados entre os órgãos governamentais, alinhado com a Lei Federal nº 14.129, de 29 de março de 2021, que estabelece princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, destacando a diretriz de atuação integrada entre órgãos e entidades, com o compartilhamento seguro de dados pessoais, e a eliminação de exigências desnecessárias ao usuário e a replicação de registros de dados, promovendo a gestão de políticas públicas baseada em dados e evidências.

A adoção de APIs permite a comunicação eficiente entre sistemas, facilitando o compartilhamento de dados e a integração de serviços. O objetivo do portal é não somente dar visibilidade sobre as APIs existentes, mas também gerenciar tráfego e acesso e monitorar a finalidade de tratamento de cada dado e o valor gerado em políticas públicas.

5. CONCLUSÃO

De acordo com a OCDE (OECD, 2024), melhorar a governança de dados no setor público tornou-se uma prioridade para muitos países, que devem focar na adoção de mecanismos para aprimorar o acesso e o compartilhamento de dados. Em consonância com essas observações, a Estratégia RS Data-Driven aborda diversas oportunidades relacionadas aos dados no ambiente governamental. Por meio da aplicação de metodologias para identificar os dados mais relevantes, vinculados aos resultados de negócios, os governos podem realizar investimentos e ações mais eficientes para a disponibilização e compartilhamento de dados.

Segundo Buttow & Weerts (2022), a estratégia de dados da União Europeia coloca o uso de dados no centro da transformação digital, visando uma economia mais competitiva. Integrar o mapeamento de dados aos instrumentos de planejamento já conhecidos na administração pública facilita a incorporação da temática de dados nas organizações públicas, sendo reconhecida como essencial para oferecer melhores serviços aos cidadãos.

No entanto, apenas o mapeamento de dados não é suficiente para que os governos obtenham valor de seus dados. Gangneux & Joss (2022) e Simionescu & Cifuentes-Faura (2022) destacam que é necessário que as organizações sejam alfabetizadas em dados para tomar decisões informadas. A Estratégia RS Data-Driven propõe um método simples de dois passos: (1) identificar as lacunas na capacidade de ler, trabalhar, analisar e comunicar dados; (2) a partir dos resultados obtidos, pesquisar cursos disponíveis para formatar trilhas de formação focadas nas necessidades da organização. A comunidade de dados auxilia na qualificação do corpo técnico, proporcionando a troca de conhecimentos de forma ágil e prática.

É fundamental que uma organização disponha de uma estrutura tecnológica robusta para garantir o compartilhamento, segurança, catalogação e qualidade dos ativos de dados, promovendo o engajamento dos usuários e o reaproveitamento dos dados armazenados (Bowers & Choi, 2023; Schmitt, 2023; Shah et al., 2021). Este é um dos pilares da Estratégia RS Data-Driven.

Apesar dos avanços, algumas questões ainda precisam ser melhor desenvolvidas, como o engajamento de atores externos, incluindo aqueles fora das esferas governamentais (Cerrillo-Martínez & Casadesús-De-mingo, 2021). O diálogo e a cooperação entre diferentes organizações são essenciais para superar preocupações com privacidade e uso indevido de dados, estabelecendo regras transparentes e compartilhadas que atendam aos diversos interesses envolvidos (Lupi, 2019).

A Estratégia RS Data-Driven representa um passo significativo na melhoria da governança de dados no setor público, promovendo a eficiência e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. A adoção de práticas de alfabetização em dados e a implementação de uma estrutura tecnológica adequada são fundamentais para alcançar esses objetivos.

6. Referências

1. Al-Afeef, M. A. M., Ali, O. A. M., Al-Tahat, S., Malkawi, A. F., Kalbounhe, N. Y., & Al-Azzam, Z. F. (2023). The effect of big data governance on financial technology in Jordanian commercial banks: The mediation role of organizational culture. International Journal of Data and Network Science, 7(3), 1283–1294. https://doi.org/10.5267/j.ijdns.2023.4.010
2. Bozkurt, Y., Rossmann, A., Konanahalli, A., & Pervez, Z. (2023). Toward Urban Data Governance: Status-Quo, Challenges, and Success Factors. IEEE Access, 11, 85656–85677. https://doi.org/10.1109/ACCESS.2023.3302835
3. Buttow, C. V., & Weerts, S. (2022). Public sector information in the European Union policy: The misbalance between economy and individuals. Big Data and Society, 9(2). https://doi.org/10.1177/20539517221124587
4. Choi, M.Y., Moon, C.J., & Jung, S.J. (2020). Building methods of intelligent data catalog based on graph database for data sharing platform. ICIC Express Letters, Part B: Applications, 11(10), 953-959. https://doi.org/10.24507/icicelb.11.10.953
5. IMaps Data Group, s.d. Data Driven Canvas. Acessado em 05 de julho de 2024. Disponível em: <https://www.imaps.com.br/datadrivencanvas>
6. Dečman, M., Stare, J., & Klun, M. (2022). The impact of the COVID-19 crisis on the development of the information society in Slovenia. Administratie Si Management Public, 2022(39), 77–96. https://doi.org/10.24818/amp/2022.39-05
7. Gangneux, J., & Joss, S. (2022). Crisis as driver of digital transformation? Scottish local governments' response to COVID-19. Data and Policy, 4(1), e26. https://doi.org/10.1017/dap.2022.18
8. Gartner. Roadmap for Data Literacy and Data-Driven Business Transformation: A Gartner Trend Insight Report, Alan D. Duncan, 5 October 2020. Disponível em: https://www.gartner.com.br/pt-br. Acesso em: jul. 2023.
9. Gartner. Toolkit: How to connect data and analytics to business outcomes, Andrew White, David Pidsley, 16 January 2024. Acessado em 05 de Julho de 2024. Disponível em: <https://www.gartner.com/document/code/803482?ref=ddisp&refval=803482 >
10. Goel, K., Martin, N., & ter Hofstede, A. (2024). Demystifying data governance for process mining: Insights from a Delphi study. Information & Management, 61(5), 103973. https://doi.org/10.1016/j.im.2024.103973
11. Hanif, A. H. M., Lew, X. Y., Ibrahim, M. H., & Ten, D. W. H. (2024). Get Started in Data Governance and Data Stewardship. Open International Journal of Informatics, 12(1), 12-25.https://doi.org/10.11113/oiji2024.12n1.236

12. Harper, B., Wilkinson, M., Indupuri, R., Rocchio, S., & Getz, K. (2021). Evolving Clinical Data Strategies and Tactics in Response to Digital Transformation. Therapeutic Innovation and Regulatory Science, 55(2), 272–281. https://doi.org/10.1007/s43441-020-00213-4

13. Khatri, V., & Brown, C. V. (2010). Designing data governance. Communications of the ACM, 53(1), 148–152. https://doi.org/10.1145/1629175.1629210

14. Kitsios, F., Kamariotou, M., & Mavromatis, A. (2023). Drivers and outcomes of digital transformation: The case of public sector services. Information, 14(1), 43. https://doi.org/10.3390/info14010043

15. Liang, X., Hong, C., Chen, J., Wang, Y., & Yang, M. (2024). A hybrid forecasting architecture for air passenger demand considering search engine data and spatial effect. Journal of Air Transport Management, 118, 102611. https://doi.org/10.1016/j.jairtraman.2024.102611

16. Medeiros, M. M., Maçada, A. C. G., & Hoppen, N. (2021). The role of big data stewardship and analytics as enablers of corporate performance management. Revista de Administração Mackenzie, 22(6), 1–32. doi:10.1590/1678-6971/eRAMD210063

17. Muhammad, K., Lloret, J., & Baik, S. W. (2019). Intelligent and energy-efficient data prioritization in green smart cities: Current challenges and future directions. IEEE Communications Magazine, 57(2), 60–65. https://doi.org/10.1109/MCOM.2018.1800371

18. OECD (2024), 2023 OECD Digital Government Index: Results and key findings, OECD Public Governance Policy Papers, No. 44, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/1a89ed5e-en.

19. Omar, A., & Almaghthawi, A. (2020). Towards an Integrated Model of Data Governance and Integration for the Implementation of Digital Transformation Processes in the Saudi Universities. In IJACSA) International Journal of Advanced Computer Science and Applications (Vol. 11, Issue 8). www.ijacsa.thesai.org

20. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. (2023). Plano Plurianual 2024-2027 / Rio Grande do Sul. Acessado em 05 de julho de 2024 Disponível em <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202311/28172943-mensagem-ppa-2024-2027-pos-emenda-28112023-final-1.pdf>

21. Shan, A. L. H., Shankararamen, V., & Lieh, O. E. (2024). Enhancing Government Service Delivery: A Case Study of ACQAR Implementation and Lessons Learned from ChatGPT Integration in a Singapore Government Agency. ACM International Conference Proceeding Series, 645–653. https://doi.org/10.1145/3657054.3657130

22. Wendelborn, C., Anger, M., & Schickhardt, C. (2023). What is data stewardship? Towards a comprehensive understanding. Journal of Biomedical Informatics, DOI:10.1016/j.jbi.2023.104337

23. Wenger, E. (2010). Communities of practice and social learning systems: The career of a concept. In C. Blackmore (Ed.), Social learning systems and communities of practice (pp. 179-198). London: Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-84996-133-2_11

24. Wilkin, C., Ferreira, A., Rotaru, K., & Gaerlan, L. R. (2020). Big data prioritization in SCM decision-making: Its role and performance implications. International Journal of Accounting Information Systems, 38. https://doi.org/10.1016/j.accinf.2020.100470

25. Wirtz, B. W., Becker, M., & Langer, P. F. (2023). An Integrated Model of Digital Open Government. International Journal of Public Administration, 46(13), 951–970. https://doi.org/10.1080/01900692.2022.2050386

26. Zadeh, H. A., Zolbanin, H. M., & Sharda, R. (2019). Social media for nowcasting flu activity: Spatio-temporal big data analysis. Information Systems Frontiers, 21(4), 743–760. https://doi.org/10.1007/s10796-018-9893-0

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Dicionário de Linguagem Simples

- **Luiz Otavio Ribeiro Monteiro Junior**
  SEPLAG – Pref. de Niterói
  E-mail: luizj@seplag.niteroi.rj.gov.br
- **Gabriela Pinto Rodrigues**
  CGCOM – Pref. de Niterói
  E-mail: gabriela.rodrigues@govdigital.niteroi.rj.gov.br
- **Karyak Uzukê**
  SEPLAG – Pref. de Niterói
  E-mail: karyak@seplag.niteroi.rj.gov.br

Resumo

Esta proposta apresenta o Dicionário de Linguagem Simples, uma inovação voltada à acessibilidade da informação pública. Trata-se de uma ferramenta digital de acesso público que traduz conceitos técnicos e normativos para uma linguagem simplificada, facilitando a compreensão por diferentes públicos. Ele foi desenvolvido pelo Laboratório de Inovação da Prefeitura de Niterói.

O Dicionário opera por meio de uma plataforma online, onde os usuários podem pesquisar termos e conceitos de interesse. Cada termo apresenta três níveis de definição:

- Definição Técnica – descrição formal conforme legislações e normativas vigentes.
- Definição Simples – versão adaptada com linguagem clara e acessível.
- Linguagem Simples – explicação na forma mais básica e direta.

Entre os temas abordados, destacam-se: Orçamento Público, Documentos Públicos, Impostos Municipais (IPTU, ITBI e ISS), Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), Código de Trânsito Brasileiro e Avaliação de Políticas Públicas.

O projeto visa promover transparência, inclusão e democratização do conhecimento, tornando informações complexas mais acessíveis para a população em geral.

Palavras-chave: Linguagem Simples; Inovação; Participação Social

1. INTRODUÇÃO

O Dicionário de Linguagem Simples é uma ferramenta de participação cidadã e de explicação de conceitos. Nele, você encontra os principais termos da gestão pública e do governo, como orçamento, planejamento, contabilidade, direito administrativo, adaptados para a linguagem simples. Seu objetivo é facilitar o acesso às informações pela sociedade.

Ele é composto de três definições:

- A Definição Técnica, que é o conceito escrito de maneira formal e de acordo com as normas vigentes.
- A Definição Simples, que é a adaptação do conceito usando a linguagem simples.
- A Linguagem Simples, que é a forma mais básica de entender o conceito.

2. OBJETIVOS

O Dicionário de Linguagem Simples tem três objetivos:

- O objetivo principal é facilitar o acesso à informação pela população em geral, utilizando a linguagem simples para explicar legislações e manuais pouco compreensíveis ao cidadão.
- O objetivo secundário é facilitar o acesso a informações específicas por funcionários públicos que não trabalhem diretamente com a área ou sejam afeitos ao tema. Termos de Impostos não são simples para funcionários da saúde, por exemplo, e facilitar essa compreensão ajuda os agentes públicos a terem uma visão mais holística da Prefeitura.
- O objetivo geral é incentivar o uso da linguagem simples na administração pública. A partir do uso do dicionário e da sua expansão por diferentes áreas, espera-se que a linguagem simples seja disseminada por áreas fins, onde seu impacto seria muito maior na garantia da participação cidadã.

3. METODOLOGIA

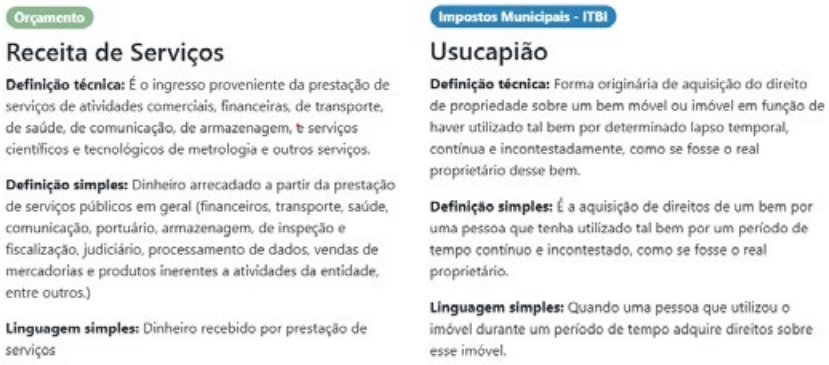
Para cada tema traduzido (orçamento, documentos públicos, tributos, legislações) são seguidas estas etapas:

1) Levantamento de um glossário de termos técnicos existente (em normativos existentes ou em manuais oficiais).
2) Criação de uma planilha (em excel) com a definição técnica (extraída dos normativos/manuais) e colunas para definição simples e linguagem simples.
3) Tradução dos termos técnicos para definição simples e linguagem simples usando a ferramenta de Inteligência Artificial ChatGPT.
4) Revisão dos termos pela equipe.
5) Validação dos termos e das traduções por uma equipe que trabalhe com o tema do dicionário (no caso de Orçamento, a Subsecretaria de Orçamento; no caso de Tributos, os Auditores Fiscais).
6) Lançamento no site.
7) Divulgação dos novos temas pela Prefeitura e nas redes sociais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Dicionário de Linguagem Simples foi lançado em fevereiro de 2023, com constantes atualizações. Até o momento, foram trabalhados termos de Orçamento, Documentos Públicos, Impostos Municipais (IPTU, ISS e ITBI), Poupança dos Royalties, Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Avaliação de Políticas Públicas e Código de Trânsito Brasileiro. São mais de 600 termos reescritos em linguagem simples.

Figura 1 e 2 – Exemplos de termos traduzidos pelo Dicionário de Linguagem Simples



5. CONCLUSÃO

O Dicionário facilita o acesso à informação e promove a transparência. Com custo baixo e automação, o projeto tem sido bem-sucedido. A abordagem focada na validação pelos servidores minimiza possíveis barreiras, promovendo maior participação cidadã e compreensão das normas legais.

6. Referências

1. https://egg.seplag.niteroi.rj.gov.br/dicionario-de-linguagem-simples/

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Digitalizando o relacionamento com o empreendedor: Uma nova perspectiva a partir de inteligência artificial

- **Roberta Ramos Tena**
  Agência São Paulo de Desenvolvimento, Brasil
  E-mail: roberta.tena@adesampa.com.br
- **Gabriel Sousa Nunes**
  Agência São Paulo de Desenvolvimento, Brasil
  E-mail: gabriel.nunes@adesampa.com.br
- **Guilherme de Souza Alencar Vieira**
  Agência São Paulo de Desenvolvimento, Brasil
  E-mail: guilherme.vieira@adesampa.com.br
- **Daniel Brito da Silva**
  Agência São Paulo de Desenvolvimento, Brasil
  E-mail: daniel.silva@adesampa.com.br

Resumo

A digitalização dos serviços de apoio ao empreendedorismo tem se mostrado essencial para ampliar o acesso a informações, reduzir burocracias e facilitar o crescimento sustentável dos pequenos negócios. Este artigo apresenta a experiência da Agência São Paulo de Desenvolvimento (ADE SAMPA) no desenvolvimento de quatro plataformas digitais interconectadas e uma assistente virtual com inteligência artificial. Descreve-se o processo de elaboração do Termo de Referência (TR) para a contratação dessas soluções, destacando a necessidade de integração entre áreas, o mapeamento de processos e o foco na experiência do usuário como pilares para uma transformação digital eficaz. A criação de um banco de dados único sobre o cidadão é um dos diferenciais que possibilita a personalização do atendimento e o aprimoramento contínuo das políticas públicas. A pesquisa adota abordagem qualitativa e descritiva, com base em documentos institucionais. Os resultados evidenciam avanços na digitalização dos serviços e os desafios enfrentados na adoção da IA no setor público, além de comparar com experiências exitosas em outros países e municípios.

Palavras-chave: Digitalização; Empreendedorismo; Políticas Públicas; Inteligência Artificial; Atendimento; Dados Integrados

1. INTRODUÇÃO

O atendimento ao empreendedor sempre foi um dos principais desafios das políticas públicas de desenvolvimento econômico (SEBRAE, 2021). A burocracia, a descentralização das informações e a necessidade de deslocamento para acessar serviços

são entraves recorrentes que dificultam a formalização e o crescimento de pequenos negócios. Neste contexto, a digitalização de serviços surge como solução para ampliar o alcance, integrar canais e qualificar a experiência do usuário. O uso de inteligência artificial potencializa ainda mais essa transformação, permitindo atendimentos mais personalizados e acessíveis (OCDE, 2022; BRASIL, 2023).

A proposta da ADE SAMPA de centralizar dados em um único banco de informações sobre o cidadão torna possível entender melhor o perfil e as necessidades dos usuários, garantindo um atendimento mais eficiente, empático e direcionado. A literatura recente destaca a importância dessa abordagem integrada (ALVES, 2021; OECD, 2020), presente em políticas de países como Estônia, Finlândia e Uruguai, onde os governos criaram estruturas digitais interoperáveis que permitem a personalização do serviço público com foco no cidadão.

Na Estônia, por exemplo, a plataforma X-Road conecta mais de 900 instituições públicas e privadas, permitindo que dados fluam com segurança entre sistemas, reduzindo drasticamente a necessidade de o cidadão repetir informações. Isso viabiliza serviços automatizados, como abertura de empresas em minutos ou renovação de documentos sem sair de casa (TALTECH; ESTONIAN INFORMATION SYSTEMS AUTHORITY, 2020). Na Finlândia, a estratégia "Life Events" organiza os serviços públicos com base em marcos da vida do cidadão (abrir um negócio, mudar de cidade, ter filhos), permitindo que o Estado antecipe demandas e entregue soluções antes mesmo de serem solicitadas (MINISTRY OF FINANCE OF FINLAND, 2020).

O Uruguai também é referência na América Latina, tendo desenvolvido um plano nacional de governo digital com ênfase em interoperabilidade e simplificação. O sistema uruguaio permite, por exemplo, que empreendedores solicitem serviços da administração central e municipal por meio de um único canal, com dados pré-preenchidos e históricos unificados — reduzindo filas, prazos e desigualdades.[1]

Essas experiências reforçam a tese de que a centralização inteligente de dados, associada a mecanismos de proteção da privacidade e segurança da informação, é um dos pilares da modernização do Estado no século XXI. Inspirada por esses modelos, a ADE SAMPA estruturou sua arquitetura digital com foco na construção de um banco único de informações do cidadão empreendedor, promovendo um atendimento mais assertivo, proativo e justo.

O ponto de partida da digitalização foi a criação de um Fundo de Aval para facilitar o acesso ao crédito por pequenos empreendedores. Para que esse fundo funcionasse de forma eficiente e transparente, a ADE SAMPA identificou a urgência de um sistema de gestão integrado, que centralizasse informações, otimizasse processos e viabilizasse o acompanhamento em tempo real dos contratos e garantias concedidas. Este foi o momento oportuno para redesenhar os fluxos e digitalizar toda a jornada de atendimento ao empreendedor. Como desdobramento, elaborou-se um edital de concorrência pública (Edital nº 004/2024), o qual definiu, em linguagem técnica e padronizada, todos os requisitos funcionais e não funcionais das plataformas. O edital também detalhou quais dados seriam capturados, como seriam tratados, armazenados e utilizados para gerar impacto positivo na vida do cidadão.

Neste edital, foi solicitada a criação de quatro plataformas integradas, todas com o suporte da assistente virtual Adelaide, que atuará de forma inteligente para auxiliar os usuários em tempo real:

I) **Plataforma de Atendimento:** voltada ao suporte dos cidadãos por meio de mensagens ativas e passivas, mantendo registros organizados e atualizados dos dados e perfis de cada atendimento. Além de orientações gerais, oferece apoio direto para a regularização do MEI e esclarecimento de dúvidas sobre formalização, obrigações e benefícios. A ADE SAMPA é responsável pelo atendimento a todos os MEIs em mais de 54 pontos distribuídos, entre eles, as Subprefeituras da cidade de São Paulo. Atualmente, a cidade de São Paulo conta com mais de 1 milhão de microempreendedores formalizados, enquanto o Brasil possui aproximadamente 14,6 milhões de MEIs.

Os Microempreendedores Individuais (MEIs) desempenham um papel fundamental no desenvolvimento econômico e social da cidade de São Paulo. Representando uma parcela significativa dos

1 URUGUAY XXI. *Uruguai ascende posições e se consolida como um líder regional no governo digital*. Disponível em: https://www.uruguayxxi.gub.uy/pt/noticias/artigo/uruguai-ascende-posicoes-e-se-consolida-como-um-lider-regional-no-governo-digital/. Acesso em: 9 abr. 2025.

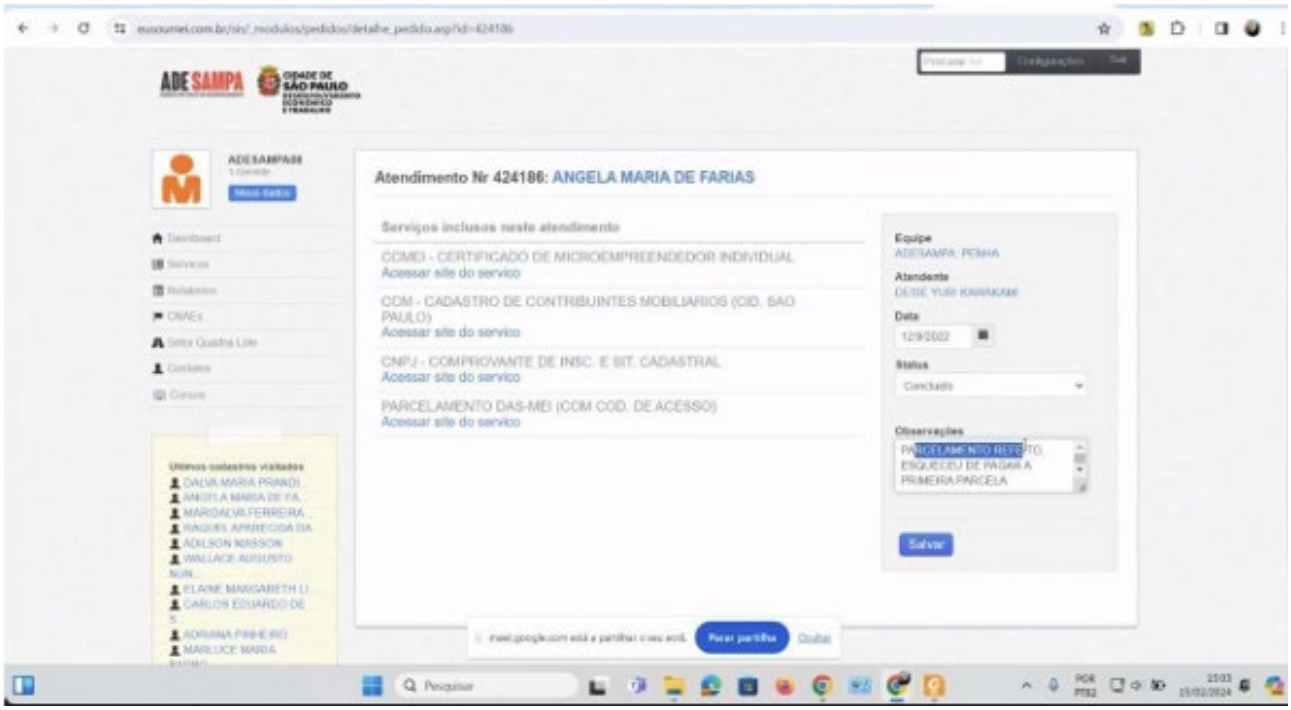
pequenos negócios da capital, os MEIs são responsáveis por gerar renda, fomentar o empreendedorismo e contribuir para a inclusão produtiva de milhares de paulistanos.

Além de movimentar a economia local nos bairros, os MEIs oferecem produtos e serviços acessíveis à população, promovendo dinamismo nos mercados regionais e fortalecendo o comércio de rua. Sua atuação também ajuda a reduzir a informalidade, garantindo acesso a direitos previdenciários e ampliando a base de arrecadação tributária do município.

A formalização como Microempreendedor Individual (MEI) permite que empreendedores tenham mais acesso a crédito, capacitações e oportunidades de negócios, sendo um passo importante para o crescimento sustentável de seus empreendimentos. Com políticas públicas adequadas, os MEIs têm potencial de se transformar em micro e pequenas empresas, gerando ainda mais empregos e impulsionando a inovação[2].

Por tudo isso, apoiar os MEIs é investir no futuro da cidade. Fortalecê-los significa promover inclusão, desenvolvimento local e mais oportunidades para todos.

Figura 1

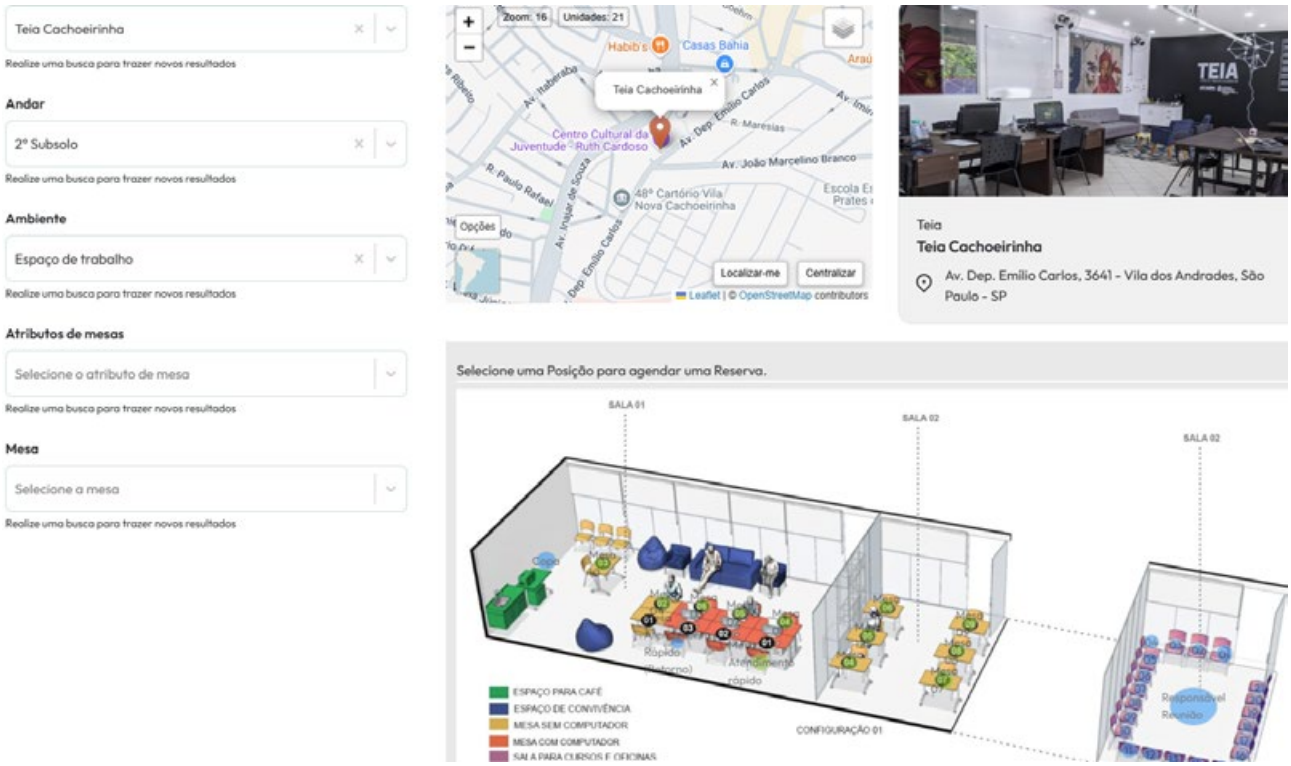


Fonte: ADE SAMPA (2025)

II) **Plataforma de Agendamento:** permite que os usuários agendem, de forma rápida gratuita e intuitiva, o uso dos espaços de coworking, salas de reunião e estúdio do Sampa Cast. Com isso, os empreendedores podem reservar ambientes adequados para trabalhar, atender clientes ou produzir conteúdos, enquanto a ADE SAMPA garante uma gestão eficiente da ocupação e dos recursos disponíveis. Os espaços oferecem internet gratuita, copa, acesso ao Centro de Inovação e ao estúdio Sampa Cast, onde é possível gravar áudios para compartilhar conhecimento.

2 SEBRAE. *Políticas públicas: oportunidades aos pequenos negócios*. Disponível em: https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/politicas-publicas-oportunidades-aos-pequeno-negocios,9de6dabc11e3a710VgnVCM100000d701210aRCRD. Acesso em: 9 abr. 2025.

Figura 2



Fonte: ADE SAMPA (2025)

III) **Plataforma CredSampa:** A Plataforma CredSampa é o ambiente digital criado para operacionalizar o fundo de aval da cidade de São Paulo, com o objetivo de ampliar o acesso ao crédito para pequenos empreendedores que encontram dificuldades em oferecer garantias tradicionais.

A plataforma funcionará como um verdadeiro marketplace de crédito, conectando os cidadãos a diversas instituições financeiras parceiras de forma simples, segura e transparente. Por meio dela, os empreendedores poderão simular propostas, enviar documentação, acompanhar o processo de análise e acessar conteúdos de educação financeira de maneira 100% digital.

Um dos grandes diferenciais da plataforma é a combinação entre tecnologia e presença territorial: após a conclusão do curso de capacitação, um assistente especializado irá até o empreendedor presencialmente para auxiliá-lo na organização e envio da documentação necessária, garantindo que ninguém fique para trás por dificuldades técnicas ou de acesso digital.

Com essa estrutura, o CredSampa promove uma jornada de crédito mais justa e eficiente, aliando inteligência de dados, orientação personalizada e segurança na concessão dos recursos, fortalecendo os pequenos negócios e contribuindo para a inclusão financeira na cidade.

IV) **Site Institucional:** Destinado à divulgação dos produtos e programas da ADE SAMPA, com recursos de inteligência artificial para o tratamento inteligente dos dados e uma visão unificada das ações da agência.

Figura 3

Fonte: ADE SAMPA (2025)

A assistente virtual Adelaide será integrada às diversas plataformas digitais da instituição, com o propósito de proporcionar uma experiência de navegação mais acessível, eficiente e personalizada. Seu desenvolvimento seguiu os princípios do *design centrado no usuário* (NORMAN, 2013), em um processo colaborativo com a equipe de comunicação, tendo como principal parâmetro as características socioculturais do público majoritário atendido pela ADE SAMPA — mulheres negras residentes em territórios periféricos. Essa abordagem visa assegurar que as soluções tecnológicas estejam alinhadas às reais necessidades, expectativas e contextos de uso desse público, promovendo maior equidade no acesso a serviços por meio da inclusão digital (WARSCHAUER, 2003).

Figura 4

Fonte: ADE SAMPA (2025)

Ademais, diversas cidades ao redor do mundo já adotaram assistentes virtuais como ferramenta de modernização do atendimento público. Em Fortaleza, foi criada a Marisol, assistente virtual que atua como canal de informação para os serviços municipais. Já em Maceió, a Roberta é uma assistente virtual disponível 24 horas por dia para auxiliar os cidadãos em diversas demandas. Nos Estados Unidos, a cidade de Roanoke implementou a assistente virtual Virginia, um chatbot alimentado por inteligência artificial que facilita o acesso a informações e serviços locais. Na Espanha, o município de Ciudad Real lançou a Prado, uma assistente baseada em inteligência artificial generativa, projetada para aprimorar a interação entre cidadãos e administração pública, oferecendo respostas em tempo real e simplificando processos. Essas iniciativas demonstram como as administrações municipais vêm adotando soluções digitais inovadoras para tornar o atendimento mais ágil, acessível e eficiente, aumentando a satisfação dos usuários com os serviços públicos.

A efetividade das políticas públicas não se restringe ao seu desenho técnico ou normativo, mas está fortemente condicionada à capacidade de essas políticas serem compreendidas, acessadas e apropriadas pela população-alvo. Nesse sentido, o emprego de linguagem simples, acessível e inclusiva, combinado a uma experiência do usuário (UX) cuidadosamente planejada, configura-se como um componente estratégico para a ampliação do alcance e da efetividade das ações governamentais (ROTH, 2018; MEIRA; ANDRADE, 2020). A adoção dessas práticas contribui para o fortalecimento da equidade no acesso a direitos, especialmente em contextos marcados por desigualdades socioeconômicas e barreiras comunicacionais.

Diversos estudos apontam que a compreensibilidade da informação influencia diretamente na adesão dos cidadãos a programas governamentais. De acordo com a Plain Language Association International (PLAIN, 2023), o uso de linguagem simples aumenta significativamente a confiança do usuário e reduz as barreiras cognitivas no acesso a serviços públicos. No Brasil, a Política Nacional de Linguagem Simples, prevista no Projeto de Lei nº 6.256/2019, visa justamente promover o uso de uma linguagem clara nos órgãos públicos, reconhecendo que o jargão técnico-administrativo atua como fator de exclusão comunicacional (SILVA, 2020).

Além disso, a disciplina do design centrado no usuário tem demonstrado que interfaces digitais com boa usabilidade — isto é, claras, intuitivas e eficientes — aumentam a efetividade de políticas públicas

implementadas por meios digitais (NIELSEN, 2021). Um estudo conduzido pela OCDE (2019) mostrou que países que investiram em design de serviços públicos digitais com foco no usuário obtiveram maior taxa de participação cidadã, especialmente entre grupos vulneráveis.

A exclusão digital no Brasil representa um obstáculo relevante ao pleno exercício da cidadania, sobretudo em contextos marcados por baixa escolarização e letramento digital. A dificuldade de acesso às tecnologias, somada à incompreensão da linguagem utilizada em serviços digitais, pode resultar em desinformação, abandono do uso de plataformas públicas e aprofundamento das desigualdades sociais. Essas limitações comprometem diretamente o acesso a direitos fundamentais, sendo essencial a implementação de políticas públicas que promovam a inclusão digital de forma equitativa (GOMES, 2023).

Portanto, ao considerar a interface comunicacional e digital como parte integrante da política pública — e não como mero canal acessório —, gestores públicos podem ampliar o alcance, a eficácia e a equidade de suas ações. Trata-se, assim, de uma abordagem que transcende o design e a comunicação: é uma estratégia de inclusão social e fortalecimento da cidadania.

Na nova plataforma, cada empreendedor poderá contar com mais de 50 indicadores individuais. Esses dados abrangem desde variáveis cadastrais básicas — como idade, escolaridade e localização — até indicadores comportamentais e de interação com as políticas públicas, como frequência em capacitações, canal preferencial de atendimento, uso dos agendamentos de *coworking*, histórico de solicitação de crédito e inadimplência, entre outros.

Essa riqueza de informações permite que a ADE SAMPA atue com inteligência preditiva, ajustando seus programas e serviços com base nas necessidades reais dos cidadãos, o que contribui para a formulação de políticas públicas mais personalizadas e eficazes.

2. OBJETIVOS

Este artigo tem como objetivo principal descrever e analisar as etapas preliminares de planejamento e desenvolvimento de quatro plataformas digitais interconectadas e uma assistente virtual com inteligência artificial (IA), criadas para modernizar o atendimento e o suporte ao empreendedor no município de São Paulo. Essas soluções foram concebidas para responder a uma realidade em que pequenos negócios enfrentam obstáculos estruturais como a dispersão de informações, a dificuldade de acesso ao crédito e a ausência de acompanhamento personalizado por parte do poder público local.

Ao sistematizar essas etapas de planejamento — que incluíram desde o mapeamento dos fluxos internos até a elaboração do edital de concorrência técnica —, o artigo busca evidenciar como a digitalização, quando bem desenhada, pode reorganizar a relação entre o município e o cidadão, aumentando a capilaridade dos serviços, reduzindo deslocamentos desnecessários e promovendo a inclusão produtiva.

Além disso, o artigo visa discutir os desafios e avanços na adoção da inteligência artificial como ferramenta de apoio à decisão pública municipal, com foco na sua aplicação no atendimento direto ao empreendedor. A IA, ao ser combinada com uma base de dados rica e integrada, permite não apenas acelerar respostas, mas também identificar padrões e antecipar necessidades, reduzindo desigualdades e ampliando o alcance de políticas públicas de forma equitativa. No contexto de uma metrópole como São Paulo, marcada por grande heterogeneidade social e econômica, essa abordagem personalizada é essencial para garantir justiça distributiva nos serviços oferecidos.

Como objetivo secundário — mas estratégico —, o artigo propõe refletir sobre a criação de um banco de dados único do cidadão, integrando informações históricas, cadastrais, comportamentais e financeiras. Essa infraestrutura de dados permite ao município operar com maior inteligência, avaliando o impacto real de seus programas, priorizando territórios e perfis mais vulneráveis, e construindo uma gestão pública baseada em evidências.

A experiência de outros países aponta resultados promissores nesse sentido. Na Estônia, por exemplo, a integração de serviços públicos por meio de plataformas interoperáveis reduziu o tempo médio de abertura de empresas para menos de 15 minutos e eliminou a necessidade de apresentar documentos repetidos em diferentes órgãos (E-ESTONIA, 2022). No Uruguai, a digitalização com foco no cidadão contribuiu para aumentar em 40% a satisfação dos usuários com os serviços públicos digitais (AGESIC, 2021). No caso de São Paulo, espera-se que a personalização no atendimento, o cruzamento automatizado de informações e o uso de IA contribuam para evitar

perdas de tempo, melhorar a alocação de recursos públicos e tornar o processo de formalização e acesso a crédito mais rápido e menos burocrático para milhares de pequenos empreendedores. A proposta é aproximar o público, facilitar o acesso a informações e reduzir barreiras no caminho de quem quer empreender.

3. METODOLOGIA

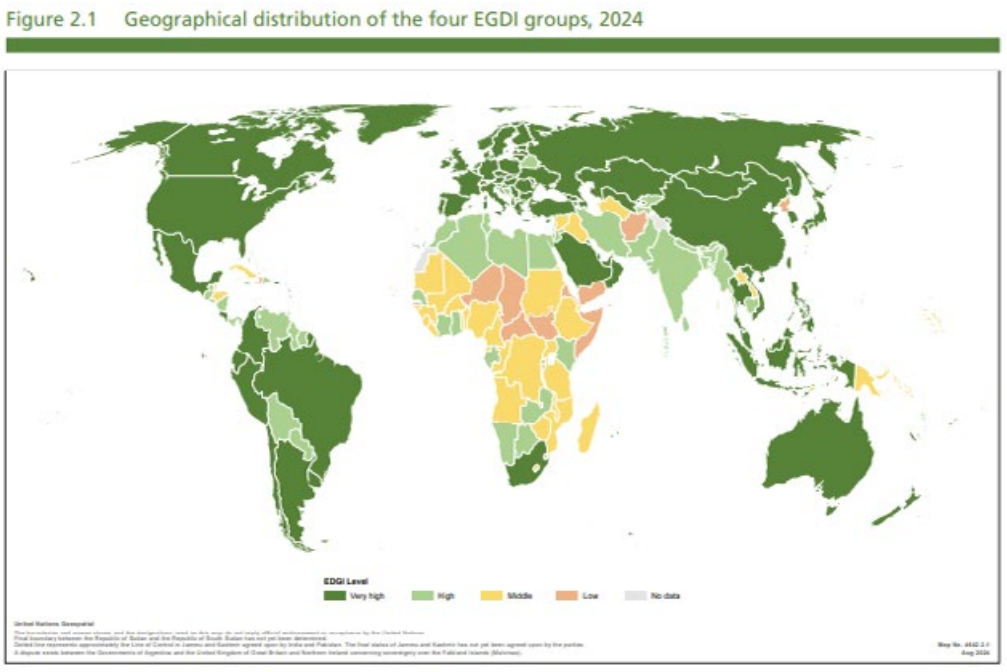
A pesquisa possui caráter qualitativo e descritivo, uma vez que dedica-se a analisar as razões da criação das plataformas. Foram utilizadas análises de documentos institucionais e registros internos, além de entrevistas com equipes técnicas e lideranças da ADE SAMPA, permitindo compreender os desafios e decisões que estruturaram o processo.

A ADE SAMPA incorporou o princípio do "once-only" — recomendado pela União Europeia — como premissa central no desenho do seu ecossistema digital. Esse princípio estabelece que o cidadão deve fornecer suas informações pessoais apenas uma vez, e o poder público tem o dever de compartilhá-las internamente de maneira segura e eficiente, respeitando a proteção de dados e a privacidade individual. Em vez de exigir que o empreendedor insira seu CPF, endereço, perfil do negócio e atividades econômicas em cada nova solicitação ou formulário, as plataformas integradas fazem uso de um banco de dados unificado, onde as informações são cruzadas automaticamente entre os sistemas, permitindo atendimentos mais rápidos, contextualizados e menos onerosos.

Essa abordagem não apenas melhora a experiência do cidadão, mas também fortalece a capacidade analítica da gestão pública municipal. Com dados organizados de forma estruturada e interoperável, torna-se possível gerar relatórios inteligentes, identificar gargalos nos fluxos de atendimento, mapear desigualdades territoriais e ajustar programas de acordo com evidências concretas. Além disso, a integração entre plataformas minimiza falhas operacionais, elimina redundâncias e melhora a governança da informação no setor público, criando um ambiente mais ágil, transparente e orientado ao resultado.

O desenvolvimento do governo eletrônico melhorou em nível global, com o valor médio do EGDI (Índice de Desenvolvimento do Governo Eletrônico) atingindo 0,6382 em uma escala de 0 a 1, frente aos 0,6102 em 2022. A Figura 5 mostra a distribuição geográfica dos quatro grupos de EGDI em 2024.

Figura 5

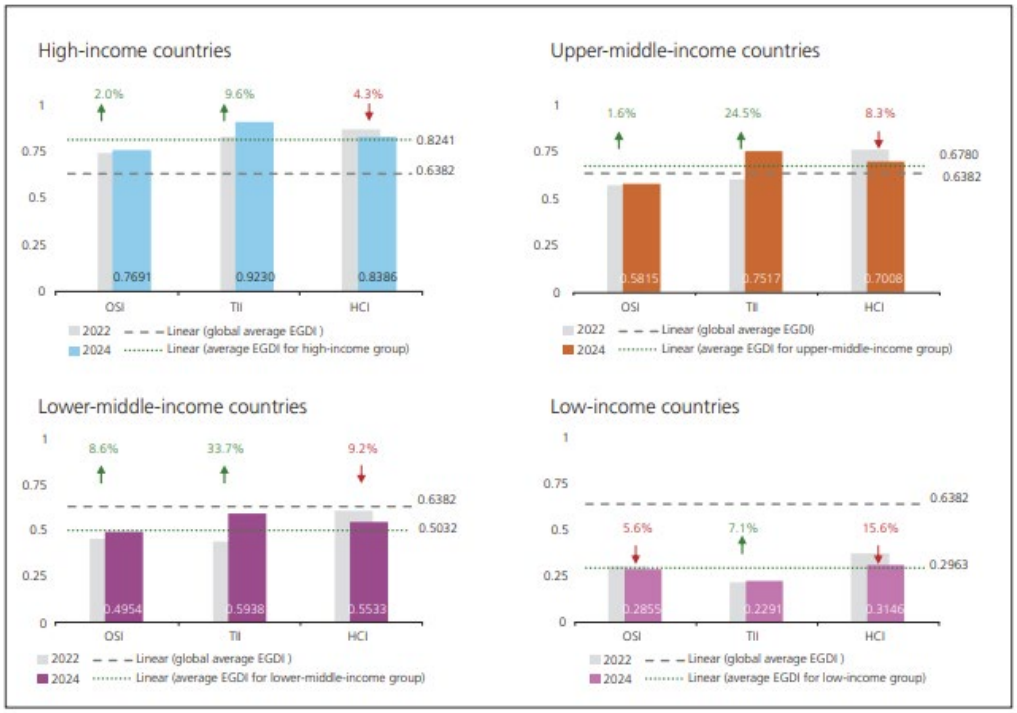


Fonte: Nações Unidas E-governmment Survey (2024)

Sempre houve uma correlação positiva entre os valores do EGDI e a renda dos países, medida pelo PIB per capita. Países com renda mais alta tendem a ter valores de EGDI mais elevados do que países com renda mais baixa. Isso sugere que nações mais ricas geralmente dispõem de mais recursos para investir na infraestrutura, tecnologia e capital humano necessários para oferecer serviços avançados de governo eletrônico. Ter uma renda mais elevada permite o desenvolvimento de redes de telecomunicação robustas, serviços online abrangentes e programas educacionais amplos para promover a alfabetização digital — todos fatores que contribuem para valores mais altos do EGDI.

Uma análise detalhada do EGDI e de seus índices componentes pode ser estratégica para identificar implicações de políticas públicas mais precisas. Examinar esses componentes individualmente permite aos formuladores de políticas identificar áreas específicas de força e fragilidade dentro de sua estrutura de governo eletrônico. Compreender a relação entre esses índices e fatores socioeconômicos mais amplos permite aos países formular estratégias de governo eletrônico mais eficazes e adaptadas às suas necessidades. Isso destaca a importância do investimento financeiro, mas também da formulação de políticas abrangentes que apoiem a transformação digital, com diretrizes claras para educação inclusiva, governança inovadora e desenvolvimento de infraestrutura robusta.

Figura 6



Sources: 2022 and 2024 United Nations E-Government Surveys.

Fonte: Nações Unidas E-governmment Survey (2024)

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O principal resultado foi a construção de um Termo de Referência (TR), que exigiu o envolvimento de todas as áreas da ADE SAMPA e a atuação conjunta da liderança. Para garantir uma abordagem integrada e eficiente, foi necessário mapear e documentar detalhadamente todos os processos da agência, desde o atendimento inicial ao empreendedor até os fluxos internos de gestão. Esse trabalho coletivo permitiu consolidar diretrizes claras para a contratação de plataformas digitais e da assistente virtual, estabelecendo as bases para um novo modelo de relacionamento mais acessível, inteligente e centrado nas reais necessidades dos empreendedores.

O Termo de Referência é o documento responsável por definir de forma clara as características de

um objeto a ser contratado, além dos seus objetivos, requisitos técnicos, prazos, formas de execução e critérios de avaliação. Desse modo, o objeto do TR foi a contratação de uma empresa especializada em desenvolvimento de plataformas digitais, à qual caberá, portanto, a criação da solução tecnológica que funcione de maneira integrada. Como etapa inerente à construção do termo de referência, foi necessário definir ainda detalhes adicionais, como o perfil da empresa contratada, requisitos de certificação de profissionais técnicos, prazo de entrega, obrigações da contratante — neste caso, a ADE SAMPA — e da contratada, condições de pagamento do serviço, hipóteses de rescisão contratual e penalidades em caso de inexecução total ou parcial do contrato, garantido o direito à prévia defesa. A seção de apêndices, por sua vez, foi dedicada a especificar e exemplificar minúcias, como modelos de e-mails automáticos, documentos a serem solicitados no ato do cadastro por parte do munícipe, arquitetura, *mockups* das telas, lista de distritos e subprefeituras para cadastro, termos de uso das plataformas, entre outras.

4.1 NOTAÇÃO BPM PARA PLATAFORMA DE CRÉDITO

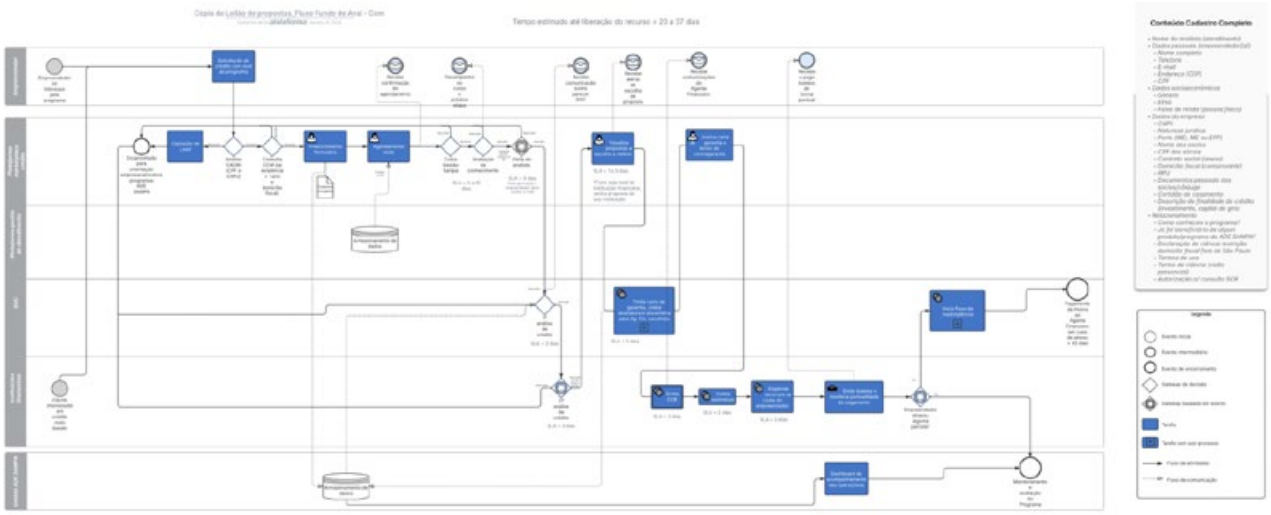
Com o objetivo de qualificar e sistematizar a jornada de atendimento ao empreendedor, foi desenvolvida uma notação BPM (Business Process Model) que representa os principais fluxos operacionais da Plataforma de Crédito da ADE SAMPA. A modelagem visa garantir clareza, padronização e eficiência na execução dos processos, servindo tanto como ferramenta de gestão quanto como suporte à melhoria contínua dos serviços oferecidos.

A notação adotada segue a metodologia BPMN (Business Process Model and Notation), reconhecida internacionalmente por sua capacidade de representar graficamente processos de negócio de maneira padronizada e compreensível para diferentes públicos — desde analistas técnicos até gestores e tomadores de decisão. O desenho contempla todas as etapas do ciclo de atendimento, desde a triagem inicial e orientação financeira até o encaminhamento qualificado às instituições financeiras parceiras, incluindo também os processos de emissão da Carta Parceria e monitoramento dos contratos.

Esse esforço de modelagem se alinha à estratégia de transformação digital da agência, contribuindo para a integração entre sistemas, a interoperabilidade de dados e a ampliação do acesso ao crédito para micro e pequenos empreendedores, com especial atenção aos públicos historicamente subatendidos, como mulheres negras das periferias.

Ao representar de forma clara os papéis, eventos, decisões e fluxos envolvidos, como observado na Figura 7, a notação BPM torna-se um instrumento fundamental para a governança da política pública de crédito, promovendo maior transparência, rastreabilidade e controle das ações desenvolvidas.

Figura 7



Fonte: ADE SAMPA (2025) -Link do Fluxo + Telas: Fluxo + Telas do PMAE.pdf

A adoção das quatro plataformas digitais integradas permitirá, futuramente, modernizar significativamente a jornada do empreendedor com foco em eficiência, acessibilidade, personalização e inteligência analítica. A partir do edital e do checklist técnico que estrutura mais de 50 variáveis por cidadão, foram consolidadas funcionalidades planejadas que, uma vez implementadas, terão o potencial de transformar o relacionamento entre o poder público municipal e os pequenos negócios:

4.1. ATENDIMENTO PREDITIVO E PERSONALIZADO:

Com a centralização dos dados, a assistente virtual Adelaide terá capacidade de fornecer respostas individualizadas com base no histórico de interações do cidadão. Ela poderá, por exemplo, identificar que um usuário acessou frequentemente conteúdos sobre formalização, mas nunca concluiu o processo, sugerindo orientações específicas ou convocando-o para mutirões de atendimento. A IA também permitirá prever comportamentos, como a desistência de programas, e antecipar as dores dos usuários, oferecendo soluções antes mesmo que o cidadão precise solicitá-las.

4.2. EFICIÊNCIA E ECONOMIA DE RECURSOS PÚBLICOS:

A digitalização dos fluxos internos e a automação de etapas repetitivas, como dúvidas frequentes ou agendamentos, podem liberar a equipe técnica para focar em atendimentos complexos e estratégicos. Isso poderá representar uma economia operacional significativa e melhora o aproveitamento da força de trabalho. Essa melhoria é inspirada por modelos como o da central SP156 (Prefeitura do Município de São Paulo) e pela Agência Digital do Uruguai, que adotaram soluções semelhantes com resultados positivos em termos de agilidade e satisfação do usuário.

4.3. POLÍTICA PÚBLICA BASEADA EM EVIDÊNCIAS:

Os dados gerados pelas plataformas irão alimentar painéis gerenciais e sistemas de business intelligence (BI) que acompanharão, em tempo real, a efetividade das ações públicas. A partir de indicadores como engajamento por canal, conversão de atendimentos em formalizações, localização dos acessos e trilhas mais frequentadas, é possível identificar o que está funcionando — e o que precisa ser corrigido. O gestor deixará de operar no escuro e passará a tomar decisões ancoradas em evidências. Isso fortalece o planejamento de ações com base em realidades territoriais, contribuindo para uma política pública mais responsiva e orientada ao resultado.

4.4. INCLUSÃO PRODUTIVA E REDUÇÃO DE DESIGUALDADES:

As plataformas poderão identificar empreendedores que nunca acessaram crédito ou que vivem em regiões com menor presença institucional. A IA poderá recomendar conteúdos, atendimento prioritário ou facilitar o acesso a garantias. A personalização do atendimento contribuirá para corrigir distorções históricas e ampliar a inclusão de públicos tradicionalmente excluídos dos serviços públicos.

4.5. INDICADORES COMO FERRAMENTA DE GESTÃO:

As mais de 50 variáveis estruturadas por cidadão permitirão montar perfis comportamentais detalhados. Será possível detectar padrões como desistência recorrente de cursos, ausência de resposta em canais digitais ou propensão à inadimplência. Essas análises apoiarão tanto decisões estratégicas da alta gestão quanto ações operacionais preventivas por parte das equipes.

Alguns dos dados que serão coletados das empresas incluem fotos do empreendimento, localização, data de abertura, cursos realizados, participações em programas de aceleração e capacitação, frequência nos mais de 54 pontos de atendimento da ADE SAMPA, além de informações como cor/raça, gênero, entre outros. Dessa forma, todas as áreas da instituição poderão acompanhar o desenvolvimento de cada empreendimento e prever comportamentos futuros com mais precisão.

4.6. INTEROPERABILIDADE:

A arquitetura prevê integração com bases federais e municipais, promovendo sinergia e evitando duplicidade de esforços.

4.7. CONFORMIDADE COM PRINCÍPIOS INTERNACIONAIS:

A adesão ao modelo "once-only", defendido pela União Europeia, permitirá que o município atue conforme as melhores práticas globais de governança digital. O cidadão não precisará mais preencher sucessivos formulários com os mesmos dados e os serviços estarão mais rápidos, integrados e centrados no usuário.

4.8. VIABILIDADE DE ENDEREÇO DIGITAL:

Essa funcionalidade permitirá verificar se um determinado CNAE pode funcionar em um endereço específico sem sair de casa. O cidadão apenas informará seu endereço e tipo de atividade desejada, e a plataforma retornará automaticamente a viabilidade. Isso evitará deslocamentos, retrabalho e perda de tempo com pedidos que seriam negados posteriormente, otimizando a experiência do empreendedor desde o início.

4.9. APRENDIZADO INSTITUCIONAL:

A digitalização será acompanhada de documentação técnica robusta, permitindo que outros municípios repliquem a experiência. A ADE SAMPA poderá continuamente rever, atualizar e evoluir os fluxos, tornando-se referência nacional em inovação pública baseada em dados e IA. Isso fortalecerá a capacidade de inovação dentro da própria estrutura municipal e entre parceiros públicos.

A construção do Termo de Referência foi realizada em conjunto com todas as áreas da ADE SAMPA. O documento foi elaborado de forma minuciosa, considerando que a instituição já possuía diferentes sites, cujos dados não se comunicavam entre si.

Dessa forma, a nova plataforma precisava representar um avanço significativo, tanto para o usuário final quanto para a própria ADE SAMPA. Para garantir isso, todos os processos internos foram cuidadosamente mapeados e mais de 200 telas foram desenhadas com foco na experiência do usuário.

Mais do que apenas descrever os fluxos operacionais, o TR abordou a arquitetura de dados, os sistemas já existentes e as expectativas da organização. O objetivo era evitar um documento genérico que desse margem à empresa contratada desenvolver a solução conforme sua própria interpretação, sem considerar as reais necessidades da instituição.

5. CONCLUSÃO

A digitalização da jornada do empreendedor na cidade de São Paulo, liderada pela ADE SAMPA, demonstra que é possível transformar profundamente o relacionamento entre poder público e cidadão por meio do uso estratégico de tecnologia, dados e inteligência artificial. A criação do fundo de aval foi apenas o primeiro passo. Ao estruturar um banco de dados único e interoperável, a agência redesenhou a forma como escuta, atende e apoia os pequenos negócios.

O projeto das quatro plataformas e da assistente virtual Adelaide reforça que a modernização do serviço público vai muito além da digitalização de etapas: trata-se de uma reorganização profunda de processos, com foco na experiência do usuário e gestão baseada em evidências. A construção coletiva do Termo de Referência, com integração das áreas internas e liderança engajada, foi essencial para garantir uma proposta sólida, viável e centrada nas reais necessidades dos empreendedores.

A experiência da ADE SAMPA com a digitalização da jornada do empreendedor em São Paulo alinha-se às melhores práticas discutidas na literatura sobre gestão pública centrada no cidadão. De acordo com Lara e Gosling (2016), a implementação de modelos de relacionamento digital com o cidadão reduz significativamente a necessidade de deslocamento físico, ampliando o acesso e a conveniência. No estudo realizado com gestores e usuários dos serviços públicos em Minas Gerais, um dos benefícios mais destacados foi justamente a possibilidade de realizar atendimentos sem sair de casa, por meio de canais digitais mais acessíveis.

Um artigo publicado pelo MIT Sloan Management Review destaca que cerca de 45% dos consumidores globais preferem agentes digitais como principal ponto de comunicação com organizações, estimando um mercado global de US$ 1,25 bilhão até 2025. O estudo também observa que, desde 2015, algumas agências de serviços sociais na Austrália investiram significativamente em agentes digitais para lidar com volumes extremamente altos de interações, visando aumentar a produtividade por meio do autoatendimento dos cidadãos.

Além disso, os autores reforçam que o sucesso da transformação digital no setor público depende da construção de uma base de dados integrada sobre o cidadão, com informações pessoais, demográficas e histórico de interações com o governo (LARA; GOSLING, 2016). Essa estrutura é essencial para gerar uma visão unificada do usuário e permitir a personalização do atendimento, ponto também evidenciado como fundamental por diversos entrevistados no estudo. A análise dessas informações facilita o desenvolvimento de serviços públicos mais responsivos, segmentados e eficazes.

Outro aspecto relevante apontado no estudo é a integração multicanal. Lara e Gosling (2016) defendem que o cidadão deve ter uma experiência contínua e coerente ao transitar entre diferentes canais de atendimento – físicos, telefônicos ou digitais. Essa visão 360º é central para evitar duplicidades, facilitar a navegação e garantir um padrão elevado de serviço. O mesmo estudo também aponta que os cidadãos valorizam a possibilidade de acompanhar suas solicitações em tempo real, por meio de notificações e portais unificados.

O artigo destaca que uma política eficaz de relacionamento com o cidadão no setor público deve prever a existência de estruturas dedicadas à gestão da informação e à avaliação contínua do desempenho dos serviços prestados. Ferramentas como ouvidorias, indicadores de satisfação e métricas de resolutividade são apontadas como componentes essenciais para fortalecer a confiança e melhorar a qualidade do atendimento (LARA; GOSLING, 2016).

A experiência de São Paulo está alinhada a uma tendência global de transformação digital no setor público. Cidades como Barcelona, na Espanha, têm adotado plataformas digitais abertas para facilitar o acesso a serviços e estimular a inovação cívica. Em Nova York, nos Estados Unidos, assistentes virtuais e dashboards inteligentes foram implementados para melhorar o suporte a pequenos negócios. No Brasil, Recife avançou na integração de dados entre secretarias para atender de forma mais ágil os microempreendedores. Em escala nacional, países como a Estônia mostram como o uso de identidades digitais interoperáveis pode simplificar processos e gerar confiança.

Estudos da OCDE (2020) e do Banco Mundial (2022) indicam que governos que investem em transformação digital com foco no usuário final aumentam significativamente a eficiência, reduzem custos operacionais e ampliam o alcance de políticas públicas. Além disso, pesquisas do GovLab da Universidade de Nova York apontam que a coleta e o uso inteligente de dados públicos — quando orientados por objetivos sociais — têm impacto direto na inclusão produtiva e na redução da burocracia.

Em resumo, a integração de tecnologias digitais e práticas de UX no setor público resulta em economias substanciais, maior eficiência operacional e aumento da satisfação dos cidadãos. De acordo com o GovTech Summit Brasil (2023), a digitalização dos serviços públicos no Brasil gerou uma economia de aproximadamente R$ 4,6 bilhões em três anos e meio, beneficiando diretamente tanto os cidadãos quanto os cofres públicos ao reduzir deslocamentos, filas e custos operacionais.

Nesse contexto, espera-se que, com a implementação plena desse modelo, São Paulo fortaleça sua posição como referência em atendimento público digital, ampliando o acesso a serviços, reduzindo desigualdades e promovendo o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios. A transformação digital eficaz, como mostram essas experiências, exige planejamento, escuta ativa, governança de dados e um compromisso permanente com a inovação orientada ao cidadão.

Por fim, a elaboração do Termo de Referência da ADE SAMPA representou um marco no processo de digitalização do relacionamento com o empreendedor. A integração das áreas internas, o mapeamento completo dos processos e o engajamento da liderança foram fundamentais para garantir uma proposta sólida, viável e centrada no usuário. A construção coletiva do TR não apenas viabilizou a contratação de soluções tecnológicas inovadoras, como também fortaleceu a cultura institucional voltada à inclusão produtiva e ao uso estratégico da tecnologia no serviço público. A experiência da ADE SAMPA mostra que a transformação digital eficaz exige planejamento, diálogo intersetorial e foco nas reais necessidades do cidadão.

6. Referências

1. AGENCIA DIGITAL URUGUAI. *Governo Digital*. 2021. Disponível em: https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico/. Acesso em: 20 mar. 2025.
2. ALVES, A. M. Transformação digital no setor público: desafios e oportunidades. *Revista de Administração Pública*, v. 55, n. 2, p. 234–259, 2021.

3. BANCO MUNDIAL. *GovTech Maturity Index: 2022 Update – Trends in Public Sector Digital Transformation*. Washington, D.C.: World Bank, 2022. Disponível em: https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099035001132365997/P1694820bcef0903e091160315d2050d03b. Acesso em: 4 abr. 2025.

4. BRASIL. *Projeto de Lei nº 6.474, de 2019*. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2222312. Acesso em: 4 abr. 2025.

5. CASTRO, João; ALMEIDA, Renata. *Desigualdade digital e linguagem acessível: desafios para a inclusão cidadã*. São Paulo: Editora Cidadania Digital, 2022.

6. CASTRO, L.; ALMEIDA, M. de. Design de serviços públicos e inclusão digital: desafios e caminhos no Brasil. *Revista Gestão Pública em Debate*, v. 8, n. 2, p. 45–60, 2022.

7. E-ESTONIA BRIEFING CENTRE. *X-Road and the Estonian e-Governance Ecosystem*. 2022. Disponível em: https://e-estonia.com/. Acesso em: 15 mar. 2025.

8. FGV/DAPP. *Uso de dados em políticas públicas*. 2021. Disponível em: https://dapp.fgv.br/. Acesso em: 4 abr. 2025.

9. GOVAI. *Artificial Intelligence and the Future of Public Services*. Oxford University, 2023.

10. GOVTECH SUMMIT BRASIL. *Como a transformação digital impacta o setor público no Brasil*. 2023. Disponível em: https://govtechsummit.com.br/2023/12/05/como-a-transformacao-digital-impacta-o-setor-publico-no-brasil/?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 4 abr. 2025.

11. GUILHERME, Tavares; HEITOR, Caixeta; MIRELY, Silva. Uma solução de relacionamento digital para a primeira infância: a experiência do 'Zap do Cria'. *Even3*, 2022.

12. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Em 2022, Brasil tinha 14,6 milhões de microempreendedores individuais. *Agência de Notícias IBGE*, 2023. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41046-em-2022-brasil-tinha-14-6-milhoes-de-microempreendedores-individuais. Acesso em: 4 abr. 2025.

13. LARA, Rodrigo Diniz; GOSLING, Marlusa de Sevilha. Um modelo de gestão do relacionamento entre os cidadãos e a administração pública. *Revista Eletrônica de Administração*, Porto Alegre, v. 84, n. 2, p. 333-364, maio/ago. 2016. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.0522015.59196. Acesso em: 4 abr. 2025.

14. MOTTA, P. *O estado da arte da gestão pública*. Disponível em: https://example.com. Acesso em: 14 fev. 2022.

15. NIELSEN, Jakob. *Usabilidade na web: projetando websites com qualidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

16. NIELSEN, J. *Usability 101: Introduction to Usability*. Nielsen Norman Group, 2021. Disponível em: https://www.nngroup.com/articles/usability-101-introduction-to-usability/. Acesso em: 4 abr. 2025.

17. OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Digital government in the service of people: designing public policy for user-centric services*. Paris: OECD Publishing, 2019.

18. OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector*. Paris: OECD Publishing, 2019.

19. OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government*. OECD Public Governance Policy Papers, n. 02, 07 out. 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/10/the-oecd-digital-government-policy-framework_11dd6aa8/f64fed2a-en.pdf. Acesso em: 4 abr. 2025.

20. OECD. *Digital Government Index*. 2020. Disponível em: https://www.oecd.org/digital/digital-government-index.htm. Acesso em: 20 mar. 2025.

21. ONU. *UN E-Government Survey*. Department of Economic and Social Affairs, 2022. Disponível em: https://publicadministration.un.org/egovkb. Acesso em: 4 abr. 2025.

22. PLAIN – Plain Language Association International. *What is plain language*. 2023. Disponível em: https://plainlanguagenetwork.org/plain-language/what-is-plain-language/. Acesso em: 4 abr. 2025.

23. PLAIN – Plain Language Association International. *Why Plain Language Matters*. 2023. Disponível em: https://plainlanguagenetwork.org/. Acesso em: 4 abr. 2025.

24. PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Portal SP156*. 2023. Disponível em: https://sp156.prefeitura.sp.gov.br. Acesso em: 4 abr. 2025.

25. RECIFE DIGITAL. *Conecta Recife*. Prefeitura da Cidade do Recife, 2022.

26. ROXBURGH, Robert; ZHANG, Tingting; AKTER, Shahriar. The public sector can teach us a lot about digitizing customer service. *MIT Sloan Management Review*, 2023. Disponível em: https://sloanreview.mit.edu/article/the-public-sector-can-teach-us-a-lot-about-digitizing-customer-service. Acesso em: 04 abr. 2025.

27. SÃO PAULO (Cidade). *Capital já tem mais de 1 milhão de microempreendedores formalizados*. Prefeitura de São Paulo, 2024. Disponível em: https://capital.sp.gov.br/w/noticia/capital-ja-tem-mais-de-1-milhao-de-microempreendedores-formalizados. Acesso em: 4 abr. 2025.

28. SILVA, Mariana da. *Linguagem simples e inclusão comunicacional no setor público brasileiro*. Brasília: Enap, 2020.

29. SILVA, T. da. Linguagem simples e cidadania: a importância da comunicação acessível no setor público. *Cadernos de Linguagem e Sociedade*, v. 21, n. 2, 2020.

30. THE GOVLAB. *The GovLab at NYU Tandon releases recommendations for data-driven response to COVID-19*. New York: NYU Tandon School of Engineering, 2020. Disponível em: https://engineering.nyu.edu/news/govlab-nyu-tandon-releases-recommendations-data-driven-response-covid-19. Acesso em: 4 abr. 2025.

31. TIGRE, P. B. *Inovação, política industrial e o papel do Estado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

32. URUGUAI DIGITAL. *Estratégia Nacional de Governo Digital*. 2020. Disponível em: https://www.agesic.gub.uy/. Acesso em: 18 mar. 2025.

33. BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. *Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial*. Brasília: MCTI, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/assuntos/inteligencia-artificial. Acesso em: 9 abr. 2025.

34. OCDE. Índice de Governo D*igital 2022*. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/governance/digital-government-index.htm. Acesso em: 9 abr. 2025.

35. SEBRAE. *Desafios para o desenvolvimento dos pequenos negócios no Brasil*. Brasília: SEBRAE, 2021. Disponível em: https://www.sebrae.com.br. Acesso em: 9 abr. 2025.

36. GLM CAPITAL. *Exclusão digital no Brasil: o que é, causas e soluções*. Disponível em: https://glmcapital.com.br/exclusao-digital-brasil. Acesso em: 14 abr. 2025.

37. GOMES, A. A. A exclusão digital como forma de violação dos direitos fundamentais. *Revista Sapiência: Sociedade, Saberes e Práticas Educacionais*, v. 12, n. 1, p. 339-353, 2023. Disponível em: https://www.revista.ueg.br/index.php/sapiencia/article/view/14682/10085. Acesso em: 14 abr. 2025

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Estratégias de Fortalecimento Institucional: A Reestruturação do Site da Rede de Planejamento

• **Julia de Arruda Figueredo**
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG RJ, Brasil
E-mail: jafigueredo@planejamento.rj.gov.br Leandro de Almeida Silva
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG RJ, Brasil E-mail: lasilva@planejamento.rj.gov.br

Resumo

O Plano Plurianual (PPA) é o documento onde as diretrizes, objetivos e metas governamentais estabelecidas no plano de governo ganham concretude, estabelecendo caminhos viáveis para sua execução. No ente federativo em questão, os processos relacionados ao PPA são conduzidos de forma conjunta, sendo coordenados pelo órgão central de planejamento e construídos, revisados e monitorados pelos órgãos setoriais, com a interlocução acontecendo no formato de uma rede, estruturada legalmente. Entre as atribuições do órgão central, destacam-se a definição de metodologias e processos, capacitação, disseminação de boas práticas e consolidação das informações de planejamento. Assim, faz parte de sua responsabilidade o desenvolvimento de ferramentas e estratégias que fortaleçam os processos institucionais e a difusão de metodologias aos órgãos setoriais.

Neste contexto, em 2020 foi criado um meio de comunicação entre o órgão central e o setorial, um portal para a rede de planejamento que abrigava as informações dos processos e atividades do PPA, assim como seus documentos legais em diversos formatos para fortalecimento da transparência. Apesar das mudanças incrementais desenvolvidas ano a ano, em 2024 se concebeu um projeto de reformulação do site, orientado por uma estratégia geral de padronização dos portais para área de planejamento e orçamento, vinculadas à esta subsecretaria.

O presente trabalho tem como objetivo apresentar o resultado da reestruturação do site da Rede de Planejamento, desenvolvido para ser um repositório centralizado e intuitivo para documentos, painéis interativos, videoaulas e informações sobre o planejamento público do estado, visando garantir maior usabilidade, transparência, acessibilidade e eficiência na gestão dos processos vinculados ao PPA.

Palavras-chave: Planejamento, Plano Plurianual, PPA, Gestão pública, Transparência, Informação, Digital, Painel, Site, Modernização, Experiência do usuário

1. INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual (PPA) constitui o principal instrumento de planejamento público, no qual se explicita de maneira sistemática a programação governamental para o período de quatro anos. Nesse documento, são definidos as diretrizes, objetivos e metas para programas, as ações e os bens e serviços que orientarão os esforços do governo. O PPA exerce a função de conectar as diretrizes estratégicas — de caráter mais amplo — às entregas concretas destinadas à sociedade,

delineando os caminhos viáveis para a consecução dos resultados pretendidos.

O PPA é elaborado no primeiro ano de mandato de um novo governo, enquanto ainda vigora o último ano do plano da gestão anterior. Após sua elaboração, o projeto é encaminhado à Assembleia Legislativa na forma de um Projeto de Lei, sujeito a emendas parlamentares, sendo sancionado no final do ano para entrar em vigor no início do segundo ano de mandato do governante.

Figura 1 – PPA x Mandato de Governo

Fonte: Autoria da Redeplan

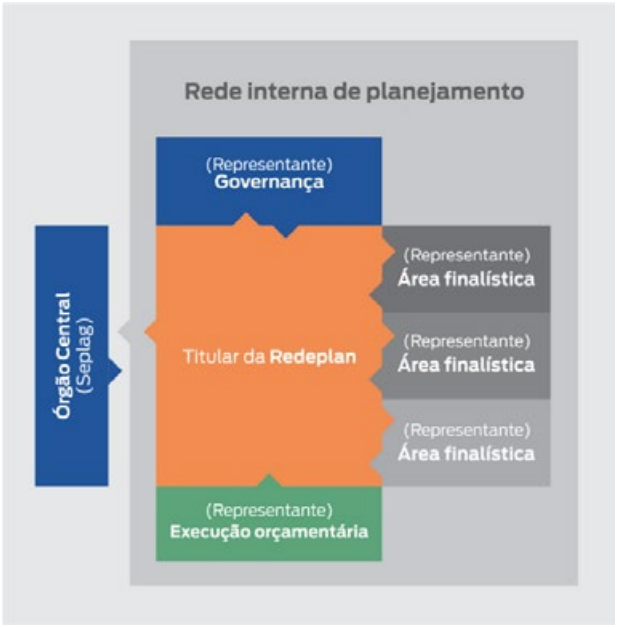
No Estado do Rio de Janeiro, a elaboração do PPA é um processo conjunto, orientado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que é órgão central de planejamento do Governo responsável por estabelecer diretrizes, padronizar procedimentos comuns, editar normas e orientar os órgãos setoriais - que são as secretarias de estado e suas entidades vinculadas.

Diante da complexidade que envolve o processo de planejamento governamental e da necessidade de articulação entre diferentes órgãos e instâncias da administração pública, o Estado do Rio de Janeiro estruturou mecanismos que possibilitam uma atuação coordenada e eficiente. Nesse contexto, destaca-se a atuação das redes que compõem a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SUBPLO), cada uma com atribuições específicas, mas interligadas por objetivos comuns. Entre elas, a Rede de Planejamento (Redeplan) assume papel central no processo de construção do PPA.

1.1. REDE DE PLANEJAMENTO (REDEPLAN)

A Rede de Planejamento é uma estratégia de interlocução entre o órgão central de planejamento do Governo - a SEPLAG - e os órgãos setoriais, que são as Secretarias de Estado e as entidades a elas vinculadas.

Figura 2 – Rede interna de planejamento



Fonte: Autoria da Redeplan

De um modo bem resumido, os principais processos e atividades dos órgãos e servidores vinculados à Redeplan são:

- A elaboração ou revisão do PPA: que é a programação do órgão traduzida em Programas,

Iniciativas, Produtos, Indicadores de Resultado das Iniciativas e Ações;
- Monitoramento do PPA: que no nível do órgão central se restringe ao acompanhamento quadrimestral da situação dos produtos, das metas físicas realizadas em cada município e do alcance das metas dos indicadores das iniciativas.

A rede ainda pode atuar em outros processos ligados ao planejamento como a elaboração do Anexo de metas e prioridades da LDO, a coordenação técnica do processo de Emendas Parlamentares Individuais Impositivas, a consolidação e a elaboração dos Orçamentos Temáticos e outras propostas que o Órgão Central possa apresentar para a rede.

1.2. SITE DA REDEPLAN

Em 2020, foi criado um portal específico para a Redeplan, com o objetivo de centralizar e disponibilizar de forma organizada as informações relacionadas aos processos e atividades vinculadas ao Plano Plurianual. A iniciativa visava proporcionar maior transparência, facilitar o acesso a documentos legais e técnicos, e promover a disseminação do conhecimento entre os diversos atores envolvidos no planejamento governamental.

Ao longo dos anos, o portal passou por melhorias incrementais, com atualizações que buscavam acompanhar a evolução das demandas da administração pública e o aprimoramento das práticas de gestão. No entanto, com o tempo, identificou-se a necessidade de uma reestruturação mais profunda e abrangente, que não apenas modernizasse a plataforma, mas também a integrasse de forma mais eficiente às demais redes de gestão pública.

Dessa forma, em 2024, foi desenvolvido um projeto de reformulação do portal da Redeplan, com foco na modernização de sua estrutura, padronização dos elementos visuais e funcionais, e alinhamento à estratégia de unificação dos portais das redes de planejamento e orçamento do Estado do Rio de Janeiro.

Essa reestruturação visou não apenas melhorar a navegabilidade e a experiência do usuário, mas também fortalecer a identidade institucional da rede, promovendo maior integração entre os diferentes órgãos e setores envolvidos na construção e execução do PPA. O novo portal passou a refletir uma visão mais sistêmica do planejamento governamental, apoiando-se em princípios de transparência, acessibilidade e eficiência na comunicação com os servidores públicos e com a sociedade em geral.

2. OBJETIVOS

A reestruturação do portal da rede de planejamento teve como principais objetivos tornar o portal um repositório centralizado e intuitivo para documentos, painéis interativos, videoaulas e informações sobre o planejamento público, melhorar a experiência do usuário, proporcionando uma navegação mais fluida e organizada, aumentar a transparência dos processos relacionados ao PPA, facilitando o acesso às informações oficiais, assegurar a acessibilidade do portal, garantindo que ele seja inclusivo para todos os cidadãos.

Paralelamente a esse movimento, a reformulação dos sites das redes de planejamento também se inseriu em um esforço mais amplo conduzido pela SUBPLO. Tal iniciativa busca promover a convergência das estratégias de comunicação e design entre as diferentes redes que integram o ecossistema de planejamento governamental, como as redes de orçamento e de investimento.

Apesar de estarem sob a mesma subsecretaria e compartilharem processos interligados, essas redes possuem dinâmicas próprias, o que historicamente se refletiu na produção de materiais e ferramentas distintas entre elas. Nesse contexto, a padronização dos portais não teve como objetivo eliminar a autonomia de cada rede, mas sim encontrar um equilíbrio entre identidade própria e coesão institucional, favorecendo o alinhamento estratégico e o fortalecimento da atuação integrada entre os diversos setores da administração pública estadual.

3. METODOLOGIA

Este artigo foi elaborado com base em uma abordagem qualitativa e descritiva, tendo como foco a análise do processo de reformulação dos portais das redes. O objetivo principal é registrar e refletir sobre a experiência institucional de padronização da comunicação digital no âmbito da administração pública estadual, destacando os desafios e estratégias adotadas ao longo do processo.

A construção do artigo se deu a partir da coleta e sistematização de informações disponíveis em fontes institucionais, como o próprio portal da Redeplan,

além de documentos internos e registros do próprio processo de reformulação dos sites. Também foram consideradas participações em reuniões, eventos e grupos de trabalho diretamente envolvidos com a construção e o lançamento dos novos portais, especialmente no contexto do GT de Comunicação e Projetos Integrados.

O texto foi estruturado com base em uma organização temática e cronológica, priorizando a clareza na apresentação dos conceitos, das etapas do processo e dos resultados alcançados. A escolha dessa abordagem visa não apenas à documentação da experiência institucional, mas também à construção de um material que possa servir como referência para iniciativas semelhantes em outros contextos da administração pública.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A presente seção tem como objetivo apresentar e discutir os principais resultados obtidos ao longo do processo de reformulação e lançamento do novo portal da Redeplan. A reformulação do portal não se restringiu a aspectos técnicos ou estéticos, mas foi resultado de um esforço estratégico de comunicação, integração institucional e melhoria da experiência do usuário, articulado por meio do Grupo de Trabalho de Comunicação e Projetos Integrados.

Os tópicos a seguir abordam desde os aspectos iniciais da reorganização dos conteúdos e padronização da identidade visual das redes, passando pelo desenvolvimento e lançamento do portal, até os resultados concretos observados por meio do monitoramento das métricas de acesso e engajamento. A análise compreende não apenas os ganhos objetivos — como o aumento do número de acessos, downloads e navegação em áreas estratégicas —, mas também os benefícios subjetivos associados à maior transparência, previsibilidade na navegação e fortalecimento da articulação entre as redes de planejamento, orçamento e investimentos.

Por fim, a discussão busca evidenciar como a reestruturação do portal e suas funcionalidades contribuíram para consolidar o site como um instrumento de apoio à gestão pública, promovendo o acesso à informação, o engajamento com ferramentas de capacitação e acompanhamento de políticas públicas.

4.1 GT de Comunicação e Projetos Integrados

O Grupo de Trabalho de Comunicação e Projetos Integrados surgiu com a proposta de promover a padronização da identidade visual da SUBPLO como um todo, respeitando, no entanto, a individualidade de cada rede. A comunicação institucional das redes que tem se consolidado como uma estratégia fundamental para garantir a coerência, a visibilidade e a efetividade das ações realizadas. Dentre essas estratégias, destaca-se o papel dos sites institucionais das redes, que funcionam como canais estruturantes de disseminação de informações e de apoio à gestão.

Inicialmente, o foco do GT esteve na construção de uma identidade visual unificada para a SUBPLO, o que permitiu um primeiro alinhamento estético e comunicacional. Em seguida, o trabalho foi estendido às redes – Rede de Planejamento (Redeplan), Rede de Orçamento (Redor) e Rede de Investimentos (Redinv) – com o desafio de garantir que suas identidades visuais dialogassem entre si, mantendo uma aparência coesa, porém com distinções suficientes para preservar as especificidades de cada uma. Esse esforço de harmonização foi posteriormente desdobrado para outros canais de comunicação utilizados no cotidiano institucional, como grupos de WhatsApp, painéis informativos, apresentações e demais materiais gráficos.

Figura 3 – Logo das redes da SUBLO – Redor, Redinv e Redeplan

Fonte: SUBPLO

A reformulação dos sites das redes foi um dos marcos mais relevantes dessa estratégia. Considerando que muitos dos pontos focais[1] dos órgãos setoriais atuam de forma sobreposta em diferentes redes, tornou-se fundamental que os sites apresentassem estruturas coerentes entre si. A proposta foi construir uma arquitetura de informação que facilitasse a navegação e garantisse consistência nos conteúdos, de modo que o usuário encontrasse informações semelhantes de forma padronizada, independentemente da rede com a qual estivesse interagindo. Esse esforço garantiu a manutenção de uma linguagem institucional unificada e fortaleceu o posicionamento das atribuições da Seplag/Subplo.

4.2. O PROCESSO DE REFORMULAÇÃO DO SITE DAS REDES

Dentre as etapas de reformulação do site das redes estão a análise diagnóstica do estado do portal à época, identificando problemas de padronização, usabilidade e acessibilidade, pesquisa com a equipe para coleta de feedbacks e entendimento de suas necessidades, definição de diretrizes para organização da informação.

O primeiro passo desse processo foi a tentativa de padronização do menu de navegação entre os diferentes sites, tomando como base a estrutura do site anterior. A partir disso, iniciou-se um trabalho de curadoria e atualização de conteúdo: os materiais já disponíveis foram revisados, identificando o que deveria ser mantido, reformulado ou descartado. Simultaneamente, foram pensados novos temas e seções a serem incorporadas, com foco nas necessidades atuais dos usuários.

Figura 4 – Proposta de reorganização do site da Redeplan

Menu superior	Páginas	Descrição do conteúdo	Links internos
Início	Link direto	Destaques (de qualquer seção - programar rodízio) e menu aberto (dividido em blocos com cores ou boxes com ícones)	Redes da Subplo (janela nova) Canal do YouTube (janela nova) Siplag (janela nova)
Institucional	O que é a Redeplan	Estrutura, objetivos e principais processos	Videoaula (âncora) - a produzir Manual do ingressante
	Atribuições do órgão central	Atribuições e apresentação da área	Contato
	Atribuições dos integrantes setoriais	Diferença entre ASPLOS e pontos focais de órgãos sem ASPLO. Atribuições relacionadas ao órgão central e relacionadas às redes internas	
	Legislação da Redeplan	SPO e Redeplan e Riplo (infográfico com principais destaques)	Decreto SPO Modelo resolução Riplos
	Dúvidas frequentes	Asplo e Riplo (aspectos mais práticos)	
	Contato	Fale conosco, endereço, telefone, email, whatsapp (QR code com entrada automática?) e organograma da Suplan com contatos da equipe	
Processos	Elaboração e Revisão do PPA	O que é, diferenças entre elaboração e revisão, passo a passo e dúvidas frequentes	Programação do PPA Videoaulas (âncora) Manual de Elaboração Guia Siplag
	Adequação de metas do PPA	O que é, para que serve, passo a passo e dúvidas frequentes	Videoaulas (âncora) Guia Siplag
	Monitoramento do PPA	O que é, para que serve, passo a passo e dúvidas frequentes	Relatórios de Acompanhamento

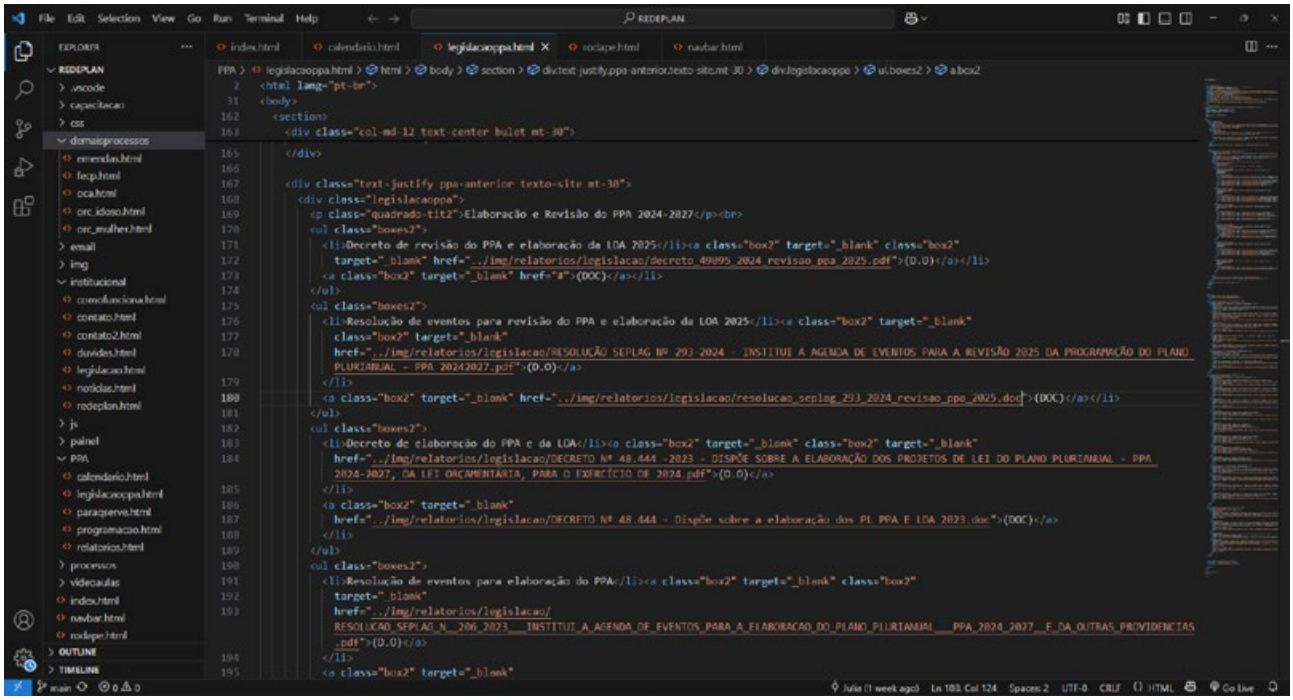
Fonte: Autoria própria.

1 Segundo o Ministério das Comunicações (BRASIL, 2024), os pontos focais são agentes púbicos indicados pelo dirigente máximo de cada unidade instituidora, para a centralização de comunicação da unidade com a unidade administrativa responsável.

Enquanto o conteúdo era reorganizado, o design da nova interface foi sendo desenvolvido por meio de diversos protótipos. A equipe interna responsável buscou, com base em testes e simulações, a melhor solução para a disposição das informações, priorizando a clareza visual, a acessibilidade e a coerência com a identidade das redes. Esse processo de experimentação permitiu ajustar elementos gráficos e funcionais de forma iterativa, até a definição do layout final.

Com o design aprovado, teve início a etapa de codificação. O site foi desenvolvido majoritariamente do zero, utilizando as linguagens HTML e CSS para estruturar e estilizar a interface. O desenvolvimento seguiu o princípio da responsividade, assegurando que o site funcionasse adequadamente em diferentes dispositivos — como desktops, tablets e smartphones — sem comprometer a usabilidade. Foram também incorporados trechos de código em JavaScript para ampliar a interatividade e dinamismo do site, embora sua base estrutural e visual tenha sido construída de maneira personalizada, sem a utilização de templates prontos.

Figura 5 – Código do site da Redeplan – Aba Legislação PPA



Fonte: Autoria própria.

O resultado desse processo foi a entrega de uma plataforma moderna, funcional e adaptada às necessidades específicas das redes, respeitando os princípios de padronização e identidade institucional definidos pelo GT de Comunicação.

4.3. LANÇAMENTO DO NOVO PORTAL

No dia 16 de julho de 2024, a SEPLAG promoveu o *Encontro das Redes de Planejamento, Orçamento e Investimentos*, realizado na sala Mário Tavares, no prédio anexo ao Theatro Municipal do Rio de Janeiro. O evento reuniu servidores responsáveis pelas áreas de planejamento, orçamento e investimento das secretarias e entidades vinculadas do governo estadual.

Durante o encontro, foi realizada a apresentação oficial da reformulação dos sites das redes – Redeplan e Redor[2] – destacando as melhorias implementadas, tanto no aspecto visual quanto na estruturação e atualização dos conteúdos.

2 O novo portal da Redinv foi lançado dia 18 de março de 2025.

Imagem 1 – Apresentação do novo portal no evento Encontro de Redes de Planejamento, Orçamento e Investimentos

Fonte: Comunicação SEPLAG

O lançamento marcou o momento em que os novos portais foram colocados oficialmente no ar, permitindo aos participantes conhecerem, em primeira mão, a interface atualizada, os recursos disponíveis e a lógica de navegação. A apresentação encerrou o evento, reforçando o compromisso da SEPLAG com a modernização da gestão pública e o fortalecimento da comunicação institucional entre os diferentes atores envolvidos na formulação e execução das políticas estaduais.

4.4 O NOVO SITE

A padronização dos sites das redes trouxe benefícios concretos e mensuráveis para a experiência dos usuários e para a organização das informações disponibilizadas. Entre as melhorias, destaca-se a introdução de uma nova página inicial (home) com carrossel dinâmico, utilizado para a divulgação de eventos, ferramentas e atualizações relevantes.

Foram inseridos links para outros sites que foram identificados como relevantes para o usuário das redes: o SIPLAG, Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão, que cobre as atividades do ciclo de planejamento e orçamento, e o SIAFE-Rio, Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil, que é utilizado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro como principal instrumento para o registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Links para as outras redes e para o site do próprio governo do Estado do Rio de Janeiro (www.rj.gov.br) também foram adicionados acima do menu para tornar a navegação mais acessível, favorecendo tanto novos usuários quanto os já habituados ao portal.

Além disso, a uniformização dos itens de menu contribuiu para a reorganização das informações de forma mais lógica e intuitiva, aliada à redução do número de cliques necessários para acessar conteúdos específicos, reflete um avanço significativo em usabilidade e eficiência.

Figura 5 – Layout do portal da Redeplan em 02/04/2025

Fonte: Site da Redeplan

Institucional

A aba Institucional reúne informações fundamentais sobre a Redeplan, explicando para que ela serve, estrutura de funcionamento, base legal, além de um compilado de dúvidas frequentes, notícias e canais de contato. Trata-se de um espaço voltado à apresentação da identidade e da estrutura formal da rede.

Processos

Na aba Processos, estão organizados os principais fluxos relacionados à execução do Plano Plurianual, abordando temas como elaboração e revisão, adequação de metas, monitoramento e definição de metas e prioridades para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) — esta última, também tratada no portal da Redor.

PPA

A aba PPA é dedicada à contextualização e operacionalização do próprio plano. Nela, encontram-se explicações sobre seus objetivos, sua programação, relatórios de acompanhamento, que são elaborados com base nas informações prestadas pelos órgãos setoriais e consolidadas pela Seplag, legislação correlata e o calendário com a agenda de atividades do PPA para o ano inteiro. Importante ressaltar que os documentos disponibilizados cobrem uma linha histórica abrangente, incluindo PPAs desde o ciclo 2004–2007 até o atual, referente ao período de 2024–2027.

Capacitações

A aba Capacitações reúne, de forma centralizada, todas as informações referentes a eventos formativos e iniciativas de qualificação promovidas no âmbito da Redeplan. Inclui videoaulas, manuais, decretos vinculados ao PPA, além de publicações próprias. Ao concentrar esses materiais no próprio portal, evita-se a necessidade de redirecionamento para outras plataformas, como o YouTube, o que representa um ganho em praticidade e acessibilidade.

Por fim, duas abas representam as principais inovações da estrutura do portal: Demais Processos e Painéis, que serão detalhadas a seguir.

4.4.1 DEMAIS PROCESSOS

4.4.1.1 EMENDAS PARLAMENTARES

No Estado do Rio de Janeiro, as emendas individuais impositivas foram instituídas pela Emenda Constitucional 75/2019 e mais recentemente alterada pela Emenda Constitucional 97, de outubro de 2023, que alteraram os artigos 209 e 210 da Constituição Estadual, que tratam do processo orçamentário. Essas emendas são um dos meios para os parlamentares fazerem mudanças no orçamento do governo. Os deputados definem objeto e beneficiário para execução de política pública na LOA e a execução dessas emendas é obrigatória por parte do Executivo.

Os atores que participam do processo de análise das emendas são a SEPLAG, a ALERJ e os demais

órgãos e entidades da administração pública estadual. Conforme definido na legislação, cabe à SEPLAG a coordenação do fluxo de análise das programações orçamentárias das emendas individuais impositivas. A análise quanto a viabilidade técnica da execução das emendas cabe aos órgãos e entidades da administração pública estadual.

A SEPLAG, no intuito de orientar o processo de elaboração, análise e entendimento da temática de emendas impositivas no estado do Rio de Janeiro, elaborou um conjunto de materiais que visam contribuir para estes processos.

A inclusão das informações relativas às emendas parlamentares no site representa um avanço significativo em termos de transparência, sendo um recurso relativamente recente, mas que fortalece de maneira expressiva o papel do portal como instrumento de democratização do acesso à informação pública.

Para apoio ao entendimento do tema e análise das emendas, estão a Cartilha de Emendas Impositivas, com informações gerais sobre o processo e a legislação pertinente, e o Guia de Orientação para análise dos impedimentos de ordem técnica, que visa auxiliar os órgãos que receberem emendas nessa atividade.

Como subsídio ao processo de elaboração de emendas realizado pelos parlamentares, foi produzido também o Caderno de Objetos Financiáveis, um material que tem por objetivo servir como um cardápio aos deputados e suas assessorias, contendo objetos elegíveis ao recebimento de emendas pelos órgãos setoriais. Todos esses documentos estão disponíveis no portal da Redeplan.

Nesse sentido, a aba de Emendas Parlamentares assume papel de destaque dentro do novo portal, concentrando informações sobre a destinação e o acompanhamento desses recursos. Toda a transparência referente ao tema está centralizada nessa seção, que também é referenciada e redirecionada a partir de outras páginas do próprio Governo do Estado, o que reforça sua relevância institucional.

A importância dessa aba é evidenciada de forma recorrente no Analytics Redeplan[3], figurando consistentemente entre as páginas mais visitadas. Em fevereiro de 2025, por exemplo, ocupou a primeira posição no ranking de visualizações mensais, evidenciando o interesse público crescente sobre a temática.

4.4.1.2 ORÇAMENTOS TEMÁTICOS

O Orçamento Temático é um instrumento de gestão pública que visa identificar e alocar recursos orçamentários de forma específica para áreas consideradas prioritárias ou estratégicas para o desenvolvimento social e econômico. Diferentemente do orçamento tradicional, que se organiza por órgãos e funções de governo, o orçamento temático agrupa despesas relacionadas a um tema específico, como infância e adolescência, gênero, meio ambiente, entre outros, permitindo uma visão mais clara dos investimentos realizados em determinada área e seus respectivos resultados.

A importância do Orçamento Temático reside em sua capacidade de promover a transparência e o controle social sobre o uso dos recursos públicos, além de fortalecer o planejamento e a gestão de políticas públicas transversais. Ao explicitar os gastos em áreas prioritárias, ele possibilita o acompanhamento e a avaliação dos resultados alcançados, bem como a identificação de eventuais lacunas ou desvios na aplicação dos recursos. Ademais, o Orçamento Temático contribui para o fortalecimento da coordenação intersetorial, ao exigir a articulação entre diferentes órgãos e entidades governamentais para o planejamento e a execução de ações conjuntas.

Orçamento do Idoso

A Constituição Federal de 1988 estabelece como fundamento do Estado brasileiro a dignidade da pessoa humana e o dever de proteção aos grupos sociais mais vulneráveis (BRASIL, 1988). Com o envelhecimento da população e o aumento da expectativa de vida, novos desafios surgem para a gestão pública, exigindo maior atenção à formulação, execução e acompanhamento de políticas públicas destinadas à população idosa.

Nesse contexto, a divulgação clara, acessível e sistemática de dados orçamentários específicos ganha importância estratégica. No Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 8.508, de 4 de setembro de 2019, estabelece a obrigatoriedade de elaboração e publicação de relatórios sobre o Orçamento do Idoso, com vistas a garantir a transparência, o controle social e a fiscalização da gestão fiscal. Conforme o Art. 1º da referida legislação:

3 Relatório de acompanhamento de acesso ao site produzido pela Redeplan mensalmente.

> Art. 1º - O Poder Executivo elaborará e publicará, em forma de anexo em todas as fases de elaboração e execução orçamentária, relatório sobre o Orçamento do Idoso, com o objetivo de favorecer a transparência, a fiscalização e o controle da gestão fiscal.

Essa norma foi regulamentada pelo Decreto nº 47.552, de 31 de março de 2021, que define a estrutura de apresentação do orçamento, organizando as ações por tipo (exclusivo e não exclusivo) e por eixos temáticos — saúde; cultura, lazer e esporte; e assistência social e direitos de cidadania — (RIO DE JANEIRO, 2021).

Ao incluir esse conteúdo em seu portal, a Redeplan reafirma seu papel institucional como articuladora do planejamento público, promovendo o acesso à informação por parte da sociedade civil, dos órgãos de controle e dos próprios gestores estaduais. A disponibilização pública dos relatórios, consolidados e detalhados, a partir do exercício de 2021, contribui para ampliar a visibilidade e a legitimidade das ações governamentais voltadas à promoção dos direitos da pessoa idosa, alinhando-se aos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência.

Orçamento da Criança e do Adolescente

A inclusão do Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA) no portal da Redeplan segue a lógica adotada no Orçamento do Idoso, reforçando a importância dos orçamentos temáticos como instrumentos de promoção de direitos e de fortalecimento da transparência na gestão pública. Ambas as iniciativas estão fundamentadas na ideia de priorizar grupos historicamente vulneráveis, com o objetivo de viabilizar políticas públicas mais eficazes e integradas.

O OCA é inspirado em metodologias já consolidadas, como a da Fundação Abrinq e do UNICEF, que propõem a identificação de ações orçamentárias voltadas à infância e adolescência nos diversos órgãos governamentais, mesmo que não sejam exclusivamente dedicados a esse público. A sistematização e divulgação desses dados possibilitam à sociedade civil, gestores públicos e órgãos de controle um acompanhamento mais efetivo dos investimentos realizados nessa faixa etária, considerada prioritária pela Constituição Federal de 1988:

> Art. 227 - É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A publicação do OCA no portal da Redeplan, com relatórios de ações e dados abertos, com informações desde 2021, amplia o acesso à informação e garante maior visibilidade às políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes no Estado do Rio de Janeiro. Essa prática fortalece o controle social e se soma ao conjunto de orçamentos temáticos que buscam evidenciar a responsabilidade do Estado na garantia dos direitos fundamentais de seus cidadãos.

Orçamento Mulher

Seguindo a lógica dos orçamentos temáticos já consolidados, como o Orçamento do Idoso e o Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA), o Orçamento Mulher surge como mais um instrumento de fortalecimento das políticas públicas direcionadas a grupos historicamente vulnerabilizados.

No Estado do Rio de Janeiro, o marco legal para essa iniciativa foi a Lei nº 9.060/2020, regulamentada pelo Decreto nº 48.310/2023, que determina a elaboração e publicação do Relatório de Apuração do Orçamento Mulher.

Apesar das mulheres representarem a maioria da população brasileira — sendo o Rio de Janeiro o estado com o maior percentual feminino, segundo o IBGE (2022) —, ainda enfrentam desigualdades estruturais que limitam seu acesso a oportunidades e aos espaços de decisão nas esferas política, econômica e social. A sua inclusão no portal da Redeplan representa um avanço no compromisso da transparência na gestão dos recursos públicos destinados às mulheres.

4.4.1.2 FECP

A disponibilização dos relatórios do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (FECP) no portal da Redeplan representa mais um passo no fortalecimento da transparência pública e na consolidação de instrumentos de controle social. Instituído no Estado do Rio de Janeiro pela Lei Estadual nº 4.056/2002 e reinstituído pela Lei Complementar Estadual nº 210/2023, o FECP é um

importante mecanismo de financiamento de políticas voltadas à população em situação de vulnerabilidade.

Sua criação está fundamentada na Emenda Constitucional nº 31/2000, que incluiu o artigo 82 nas Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, autorizando a instituição de fundos específicos para o combate à pobreza nas três esferas da federação. No caso fluminense, os recursos do FECP devem ser direcionados a ações que promovam o acesso a níveis dignos de subsistência, buscando a melhoria da qualidade de vida e a redução das desigualdades sociais.

O Relatório Anual do FECP, elaborado desde 2012, tem como finalidade apresentar os impactos concretos da aplicação dos recursos do fundo, evidenciando os bens e serviços entregues à população. Ao tornar esse conteúdo acessível no portal, a Redeplan colabora para ampliar a visibilidade dessas ações e reforça sua atuação na integração entre planejamento público e justiça social.

4.4.2 PAINÉIS

A incorporação de painéis interativos ao portal da Redeplan representa um importante avanço na forma como as informações do planejamento público são apresentadas e acessadas. O uso dessa ferramenta pode ser analisado sob duas perspectivas principais: como estratégia de comunicação e como mecanismo de sistematização e visualização de dados complexos.

Do ponto de vista comunicacional, os painéis funcionam como instrumentos de transposição e tradução de dados para o público, facilitando o entendimento e o acesso à informação. Através do uso de ferramentas de inteligência de dados, informações que, muitas vezes, possuem elevada complexidade técnica ou estão dispersas em diferentes bases, passam a ser apresentadas de forma intuitiva, interativa e acessível. Isso potencializa tanto a transparência institucional quanto a capacidade de o cidadão comum ou o gestor público compreender e utilizar os dados.

No caso específico do PPA, os painéis são especialmente relevantes. O PPA reúne dados com diferentes níveis de granularidade — seja territorial, por região ou município, seja por meta, iniciativa, ação, produto ou resultado. Os painéis permitem a navegação entre esses níveis de forma integrada, apresentando tabelas que relacionam os produtos entregues com os programas e iniciativas correspondentes, assim como os indicadores de resultado e a alocação financeira vinculada a cada ação.

Essa estrutura favorece não apenas a consulta aos dados do plano, mas também o desenvolvimento de análises e diagnósticos, tanto por técnicos da administração pública quanto por pesquisadores e cidadãos interessados. A articulação entre os diferentes componentes do PPA dentro do painel proporciona uma visão ampla e detalhada das políticas públicas planejadas e executadas.

Outro aspecto relevante é a integração total dos painéis ao ambiente do portal. O usuário não precisa ser redirecionado para plataformas externas: ele pode acessar, interagir com os dados, baixar planilhas e visualizar videoaulas explicativas — tudo dentro da mesma interface. Além disso, o painel foi desenvolvido com arquitetura responsiva, adaptando-se a diferentes dispositivos (desktop, tablet, mobile), o que amplia ainda mais sua acessibilidade e usabilidade.

Assim, os painéis se consolidam como ferramentas centrais na estratégia digital da Redeplan, permitindo que a informação chegue de forma clara, estruturada e eficiente ao público, fortalecendo o planejamento público e o controle social.

4.5 MONITORAMENTO DE MÉTRICAS E RESULTADOS DO PORTAL DA REDEPLAN

Com o objetivo de avaliar o desempenho do novo portal da Redeplan, foi implementado um acompanhamento sistemático das métricas de acesso, engajamento e navegação dos usuários pelo Google Analytics[4]. Essa observação contínua tem permitido não apenas quantificar o alcance da plataforma, mas também compreender o comportamento do público, identificar conteúdos de maior interesse e orientar decisões estratégicas sobre melhorias futuras. A análise desses dados é registrada mensalmente e tem se consolidado como uma ferramenta fundamental para o aprimoramento do portal, conferindo-lhe maior alinhamento com as demandas reais de seus usuários.

Entre os principais resultados observados ao longo do monitoramento, destacam-se o aumento expressivo no número de downloads e consultas a documentos oficiais, a ampliação do engajamento com conteúdos digitais — especialmente com videoaulas

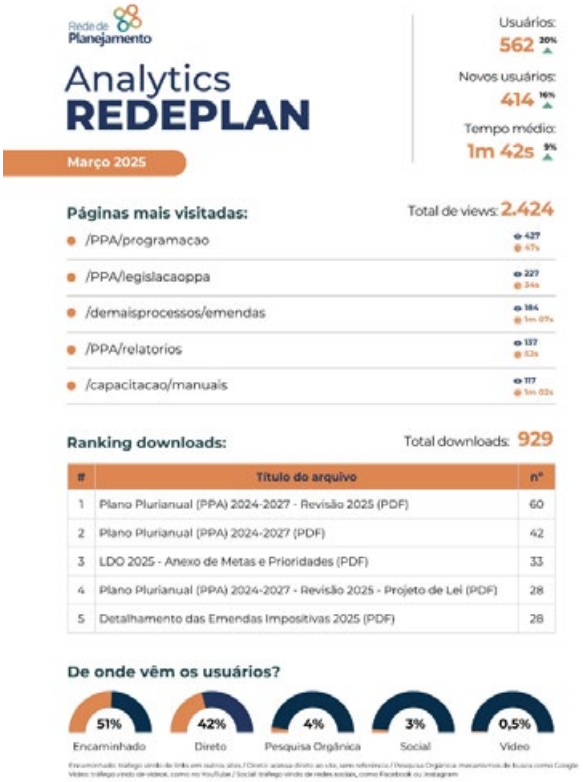
4 Segundo o próprio Google, o Google Analytics é uma ferramenta gratuita que coleta dados sobre o tráfego de sites e aplicativos, e gera relatórios com base nesses dados. Com esses relatórios, é possível melhorar a estratégia de marketing e a presença online.

e painéis interativos — e a melhoria na experiência geral de navegação, frequentemente destacada em feedbacks recebidos. O novo design e a reestruturação das informações contribuíram diretamente para essa evolução, tornando o acesso aos conteúdos mais simples, rápido e eficaz.

Outro ponto relevante foi o crescimento de acessos a conteúdos inéditos na plataforma, como as informações sobre Emendas Parlamentares, o FECP e os Orçamentos Temáticos — o OCA, o Orçamento do Idoso e o Orçamento Mulher. Esses conteúdos, anteriormente menos acessíveis, passaram a integrar o cotidiano de buscas dos usuários, refletindo uma diversificação e ampliação do interesse do público nas pautas orçamentárias específicas.

O acompanhamento mensal tem possibilitado, ainda, a construção de relatórios comparativos entre períodos, facilitando a identificação de tendências e sazonalidades, além de oferecer subsídios para decisões de melhoria contínua. Assim, o uso estratégico de métricas deixa de ser apenas uma ferramenta de análise para se tornar um componente estruturante da gestão do portal.

Figura 6 – Relatório de acompanhamento mensal dos números do site – março 2025



Fonte: Autoria própria

Desde o lançamento do novo portal, foram registrados mais de 3.000 acessos e 5.800 downloads de documentos[5]. Destaca-se que cerca de 90% desses acessos ocorrem de forma direta ou encaminhada por canais institucionais, demonstrando que o site tem se consolidado como referência para consulta técnica e informacional. Esse dado também evidencia a sinergia entre o portal e as demais estratégias de comunicação utilizadas pela Redeplan, como o uso integrado de painéis, newsletters, aplicativos de mensagens e apresentações institucionais.

5 Dados obtidos no dia 16 de abril de 2025.

5. CONCLUSÃO

A reformulação do portal da Rede de Planejamento representa um avanço significativo na modernização dos processos de planejamento público no Estado do Rio de Janeiro, ao consolidar um ambiente digital centralizado, intuitivo e acessível para a gestão do Plano Plurianual. Através da padronização da identidade visual e da organização dos conteúdos, o novo portal fortalece a transparência, a comunicação institucional e a integração entre os órgãos setoriais e o órgão central de planejamento, promovendo uma experiência de navegação mais fluida e eficiente para os usuários.

O esforço coordenado pelo Grupo de Trabalho de Comunicação e Projetos Integrados evidenciou a importância da articulação entre as redes de planejamento, orçamento e investimentos, garantindo uma linguagem institucional coesa sem perder a autonomia de cada rede.

A adoção de tecnologias responsivas e interativas, aliada à curadoria criteriosa dos conteúdos, assegura que o portal atenda às demandas contemporâneas de acessibilidade e usabilidade, ampliando o alcance e o engajamento dos servidores públicos e da sociedade.

Em suma, a reestruturação do site da Redeplan não apenas moderniza a infraestrutura digital, mas também fortalece o papel do PPA como instrumento estratégico de planejamento governamental, facilitando o acompanhamento, a capacitação e a participação nos processos públicos. Este projeto serve como referência para futuras iniciativas de comunicação e gestão pública, demonstrando que a inovação tecnológica e a padronização institucional são fundamentais para aprimorar a eficiência e a transparência na administração pública estadual.

6. Referências

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.
2. BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000. Acrescenta artigo às Disposições Transitórias da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2000.
3. BRASIL. Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14116.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.
4. BRASIL. Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001. Regulamenta o art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 jul. 2001.
5. BRASIL. Ministério das Comunicações. Pontos Focais. Disponível em: https://www.gov.br/mcom/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/programa-de-gestao-e-desempenho-pgd/pontos-focais. Acesso em: 10 abr. 2025.
6. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Transversalidade de gênero nas políticas públicas, no plano e no orçamento: guia prático para gestoras e gestores públicos. Brasília: Subsecretaria de Temas Transversais/SOF/MPO, 2024. 70 p.
7. FUNDAÇÃO ABRINQ; FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF); INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). De olho no Orçamento Criança: metodologia para apuração dos gastos públicos com crianças e adolescentes. São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-03/de-olho-no-orcamento-crianca.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.
8. FUNDAÇÃO ABRINQ; FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF); INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). *De olho no Orçamento Criança: metodologia para apuração dos gastos públicos com crianças e adolescentes*. São Paulo, 2019. Disponível em: https://www.fadc.org.br/sites/default/files/2019-03/de-olho-no-orcamento-crianca.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

9. FUNDAÇÃO TIDE SETUBAL; A TENDA DAS CANDIDATAS. Orçamentos sensíveis a gênero e raça: um guia prático para estados e municípios. Coordenação executiva do guia: Hannah Maruci Aflalo, Pedro Marin. São Paulo, SP, 2022. Disponível em: https://fundacaotidesetubal.org.br/wp-content/uploads/2022/04/guia-orcamento-sensivel-agenero-e-raca.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.
10. GOOGLE. *Google Analytics*. Disponível em: https://marketingplatform.google.com/intl/pt-BR_br/about/analytics. Acesso em: 10 abr. 2025.
11. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2022: População por sexo. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 10 abr. 2025.
12. RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 47.552, de 31 de março de 2021. Regulamenta a Lei nº 8.508/2019, que dispõe sobre o Orçamento do Idoso. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://www.ioerj.rj.gov.br. Acesso em: 10 abr. 2025.
13. RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 48.310, de 4 de agosto de 2023. Regulamenta a Lei nº 9.060/2020. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://www.ioerj.rj.gov.br. Acesso em: 10 abr. 2025.
14. RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 4.056, de 30 de dezembro de 2002. Institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – FECP. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.
15. RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 8.508, de 4 de setembro de 2019. Dispõe sobre a elaboração e publicação do Orçamento do Idoso no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://alerj.rj.gov.br. Acesso em: 10 abr. 2025.
16. RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 9.060, de 7 de outubro de 2020. Dispõe sobre a publicação do Relatório da Execução do Orçamento Mulher no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://www.alerj.rj.gov.br. Acesso em: 10 abr. 2025.
17. RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Complementar nº 210, de 21 de julho de 2023. Reinstitui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.
18. RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Fazenda. *SIAFE-Rio – Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil*. Disponível em: https://portal.fazenda.rj.gov.br/siafe-rio/. Acesso em: 10 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Gestão arquivística de dados, informações e documentos enquanto ativos da governança pública

• **Juliano Silva Balbon**
Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
Arquivo Público do Estado do RS, Brasil
Juliano-balbon@spgg.rs.gov.br

Resumo

Dados, informações e documentos são ativos essenciais para qualquer governo que preze por eficiência em seus fluxos de trabalho, transparência ativa e passiva, além de exercer a cidadania e democracia em um Estado de Direito. Estes ativos fornecem a base para a tomada de decisões, apóiam a execução de operações diárias e garantem então, a transparência dos processos. Em um mundo sustentado atualmente pela produção e compartilhamento em massa de informações, há de se questionar como esses ativos informacionais poderão ser utilizados da melhor forma possível, mas também como assegurar que a recuperação seja ágil, a organização, criteriosa, o armazenamento, seguro, e que sejam mantidos e preservados no tempo que for necessário, tudo isto de forma autêntica e íntegra. Como Governança pública entende-se todo o processo pelo qual as decisões são tomadas e implementadas em âmbito governamental, a forma como o Estado é administrado e como os recursos públicos são gerenciados para atender às necessidades e demandas da sociedade de forma eficiente, transparente, responsável e participativa. Não obstante, a gestão arquivística de dados, informações e documentos sustentam a governança pública de modo estratégico, a partir da gestão, avaliação, disponibilização, favorecendo o acesso irrestrito do contexto político a partir dos procedimentos arquivísticos e tecnológicos. A gestão arquivística refere-se ao conjunto de princípios, diretrizes e práticas que orientam a gestão dos documentos ao longo do tempo, garantindo sua autenticidade, integridade, confiabilidade e acessibilidade, desde a criação até a destinação final da informação. Essa prática é fundamental para organizações de todos os setores, pois os documentos são ativos essenciais que contêm informações críticas para o funcionamento e tomada de decisões. No cerne da gestão arquivística está o reconhecimento da importância dos documentos como evidências das atividades, transações e decisões de uma organização. Esses registros são fundamentais para garantir a prestação de contas e conformidade com regulamentações e políticas internas e externas, visando estabelecer e implementar políticas, procedimentos e práticas que garantam a gestão eficaz e sustentável das informações, alinhada aos objetivos e necessidades da organização

Palavras-chave: gestão de arquivos; informação; transformação digital; arquivo público; acesso à informação; transparência

1. INTRODUÇÃO

Dados, informações e documentos são ativos essenciais para qualquer governo que preze por eficiência em seus fluxos de trabalho, transparência ativa e passiva, além de exercer a cidadania e democracia em um Estado de Direito. Estes ativos fornecem a base para a tomada de decisões, apóiam a execução de operações diárias e garantem então, a transparência dos processos. Em um mundo sustentado atualmente pela produção e compartilhamento em massa de informações expressadas em documentos convencionais e digitais, há de se pensar como esses ativos informacionais poderão ser utilizados da melhor forma possível, mas também como assegurar que a recuperação seja ágil, a organização, criteriosa, o armazenamento, seguro, e que sejam mantidos e preservados no tempo que for necessário, tudo isto de forma autêntica e íntegra.

Como Governança pública entende-se todo o processo pelo qual as decisões são tomadas e implementadas em âmbito governamental e embasadas em fatos, atos e dados verdadeiros acerca da sociedade. Envolve a forma como o Estado é administrado e como os recursos públicos são gerenciados para atender às necessidades e demandas da sociedade de forma eficiente, transparente, responsável e participativa. Isso inclui na definição de políticas públicas, a alocação de recursos, a prestação de serviços públicos e a fiscalização do governo, de forma íntegra, democrática e ética no exercício do poder público, garantindo a participação dos cidadãos e a transparência nas atividades governamentais.

O Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul (APERS), departamento da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), é a autoridade arquivística no âmbito do Poder Executivo do RS, criado pelo Decreto 876 de 08 de março de 1906, e é o órgão responsável pela normatização da gestão dos documentos produzidos e recebidos pelos órgãos e entidades do estado independentemente do suporte, bem como pelo recebimento, tratamento técnico, - nos casos que couber -, e da preservação, difusão e acesso do patrimônio documental permanente recolhido para sua custódia (Rio Grande do Sul, 2015). Como órgão gestor do Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul - SIARQ/RS, criado em 05 de junho de 1989, a partir do Decreto Estadual 33.200, o APERS tem atuado junto aos órgãos e entidades integrantes do sistema na orientação da gestão de documentos, com o objetivo de garantir a produção e manutenção de documentos que possam servir de prova das atividades, bem como registrar a memória estadual.

Não obstante, a gestão arquivística de dados, informações e documentos sustentam a governança pública de modo estratégico, a partir da gestão, racionalização, curadoria, avaliação e disponibilização, favorecendo o acesso irrestrito do contexto arquivístico. A gestão arquivística refere-se ao conjunto de princípios, diretrizes e práticas que orientam a gestão dos documentos ao longo do tempo, garantindo sua autenticidade, integridade, confiabilidade e acessibilidade, desde a criação até a destinação final da informação. Essa prática é fundamental para organizações de todos os setores, pois os documentos são ativos essenciais que contêm informações críticas para o funcionamento e tomada de decisões. No cerne da gestão arquivística está o reconhecimento da importância dos documentos como evidências das atividades, transações e decisões de uma organização. Esses registros documentais são fundamentais para garantir a prestação de contas, transparência e conformidade com regulamentações e políticas internas e externas, visando estabelecer e implementar políticas, procedimentos e práticas que garantam a gestão eficaz e sustentável dos documentos, alinhada aos objetivos e necessidades da organização.

Além dos princípios, a gestão arquivística também se baseia em diretrizes e procedimentos específicos. Isso inclui a classificação e indexação dos documentos para facilitar sua recuperação, a definição de prazos de retenção e descarte de acordo com requisitos legais e operacionais, o controle de acesso para proteger documentos sensíveis, e estratégias de preservação digital para garantir a acessibilidade a longo prazo dos documentos digitais. Logo, a área da ciência da informação, aliada às novas tecnologias disruptivas e transformadoras da informação, asseguram que os ativos sejam capturados, controlados e principalmente acessíveis. Além de ferramentas tecnologias negociais de produtividade, compartilhamento e armazenamento, os instrumentos de gestão documental como Planos de Classificação e Tabelas de Temporalidade devidamente estruturadas para a realidade das funções estaduais, - produtoras selvagens de informações públicas -, devem ser pensadas pelos profissionais de arquivos, e estrategicamente pela governança pública.

Observa-se, portanto, que a aplicação da Gestão de Documentos no contexto organizacional, proporciona diversos benefícios, dentre eles destacam-se a economia do custo operacional, a racionalização da produção documental, a agilidade no acesso à informação, a preservação dos documentos, o estabelecimento na distinção dos valores dos documentos e a por fim, a organização dos documentos. Dessa forma, é preciso compreender que o processo de gestão arquivística de documentos se dá quando há um plano ou programa de gestão, o qual assegura o trâmite desses documentos de acordo com o proposto pelos instrumentos de gestão criados e gerenciados pela instituição. Após a aplicação dos instrumentos de gestão documental percebe-se uma redução da guarda de massa documental acumulada, eliminando os documentos com prazos de guarda vencidos, resultando em liberação de espaços que poderão ser ocupados por outras necessidades da administração pública. Foram criados indicadores para identificar as vantagens e economicidade para o governo, mostrando os ganhos que uma correta gestão de documentos podem agregar na tomada de decisões, segurança informacional e racionalização de espaços públicos destinados a armazenamento de acervos.

2. OBJETIVOS

Os objetivos da gestão documental incluem a organização eficiente, a preservação da integridade e a facilitação do acesso à informação. A criação de indicadores de monitoramento é essencial para avaliar a eficácia desses processos. Indicadores como taxa de recuperação de documentos, tempo médio de resposta a solicitações, índices de conformidade com normas e políticas de gestão, e a precisão da informação disponibilizada são fundamentais para garantir que a gestão documental cumpra seu propósito estratégico e operacional dentro da organização. Eles permitem ajustes e melhorias contínuas, promovendo uma gestão mais eficiente e alinhada com as necessidades da instituição. No ano de 2023 o Arquivo Público do Estado do RS começou a utilizar a ferramenta Power BI para monitorar as atividades de assessoria técnica aos órgãos e entidades do estado, tratamento técnico de acervos, e gestão documental vinculada aos fluxos de eliminação de documentos após a avaliação.

Um dos objetivos de uma instituição Arquivística é que os instrumentos de gestão documental sejam utilizados pelos órgãos e entidades do estado, permitindo a organização da informação e a sua correta destinação, seja a eliminação, daqueles documentos com prazos de guarda vencidos, ou o recolhimento, daquela documentação histórica. Neste sentido, além de fomentar as orientações, capacitações e treinamentos em gestão documental, o Arquivo Público monitora as eliminação e realiza as aprovações dessas ações no âmbito do Poder Executivo do RS. Logo, torna-se os seguintes objetivos da instituição:

Objetivo geral

- promover a gestão documental arquivística de dados, informações e documentos em órgãos e entidades do Poder Executivo do RS

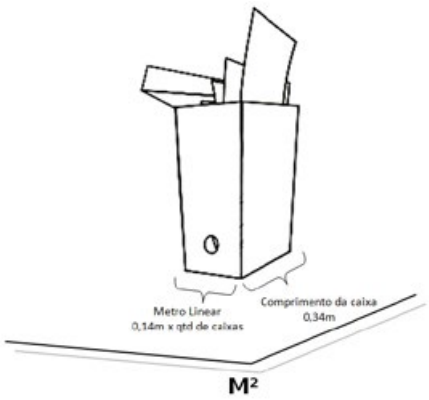
Objetivos específicos

- a partir das assessorias em gestão documental, apoiar órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado na racionalização de ativos informacionais;
- consolidar dados e produzir indicadores para tomada de decisões acerca da gestão de documentos;
- publicizar indicadores para o público interno e a sociedade em geral.

3. METODOLOGIA

A partir das assessorias em gestão documental e avaliações e atestes das eliminações de documentos públicos, buscou-se a consolidação destes dados que são apresentados mensalmente para a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, e para a sociedade a partir de notícias no sítio oficial do Arquivo Público do Estado do RS. Os indicadores são elaborados na ferramenta de produtividade da Microsoft, PowerBI, produzindo gráficos que facilmente são lidos e interpretados para tomadas de decisões e publicização de informações acerca da gestão documental no Estado do Rio Grande do Sul.

No que tange à racionalização dos espaços públicos, elaboramos uma metodologia de cálculo por metro quadrado utilizado para armazenamento de arquivos. Considerando que o mobiliário utilizado em arquivos são estantes de aço de em torno 6 a 7 prateleiras, cada uma com 1 metro linear de documentos, entende-se que cada estante recebe em torno de 6 a 7 metros lineares. Transformamos isso em metros quadrados a partir da multiplicação por 0,34 que é a largura em metros do padrão de caixa Box.



Calcule usando a fórmula:

- M^2 = ML * C
- M^2 = é a área em metros quadrados ocupada pela caixa;
- ML = é o comprimento em metros lineares;
- C = é a largura em metros

Nos gráficos é apresentada a "precificação" destes espaços liberados com relação ao cálculo do metro quadrado na região do Centro Administrativo Fernando Ferrari – CAFF, para compra/venda ou aluguel. No caso da compra/venda o número calculado é único. No caso do preço do aluguel é um custo mensal de manutenção.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. A FERRAMENTA POWERBI E A TRANFORMAÇÃO DIGITAL

Com o avanço da sociedade, o cenário da administração pública está se tornando progressivamente mais intricado, a partir de uma transformação digital disruptiva. Um dos desenvolvimentos mais notáveis ocorre na esfera tecnológica, que abrange desde a criação de novos sistemas informatizados até a implementação de inteligência artificial e análise de *Big Data*. Essa evolução resultou na geração de uma quantidade exponencial de dados trazendo consigo a necessidade imperativa de análise e apresentação adequadas para orientar decisões de forma mais eficaz, tanto no setor privado quanto no público. O Setor público não tem escapado dessas transformações. Até recentemente, os processos administrativos eram predominantemente em papel, o que resultava em tramitações entre setores que podiam levar dias. Hoje em dia, a maioria dos processos é eletrônica, embora alguns órgãos ainda mantenham processos físicos, carecendo de uma gestão documental ativa e detalhada. Contudo, a inevitabilidade da evolução tecnológica em todos os processos está cada vez mais clara.

Com o avanço da tecnologia a partir da década de 1970, surgiram os sistemas de informação, inicialmente concebidos para fornecer relatórios generalistas que auxiliavam na tomada de decisões baseadas em eventos passados. Ao longo das décadas seguintes, a demanda por relatórios mais dinâmicos impulsionou o desenvolvimento de sistemas que permitiam a apresentação de informações em formatos como gráficos e planilhas, facilitando assim a análise e a decisão. Somente nos anos 1990 surgiu o conceito de Business Intelligence (BI), com a concretização do "cruzamento de dados". BI engloba o processamento, a metodologia, a análise e a visualização de dados para apoiar decisões estratégicas. É importante destacar que BI não se resume a uma ferramenta específica, mas sim a uma abordagem metodológica planejada, com processos definidos e conceitos aplicáveis, possibilitando o acesso interativo aos dados, permitindo sua manipulação e oferecendo análises pertinentes aos gestores.

Ao longo do tempo, surgiram diversos sistemas e softwares dedicados ao BI. Um exemplo é o Power BI, desenvolvido pela Microsoft. Este sistema de produtividade disponibilizado para o Estado do Rio Grande do Sul, além de outros vários que apóiam as atividades diárias, permite a execução das principais etapas do BI de maneira segura e acessível, mesmo para usuários que não possuem especialização em tecnologia da informação. Ele oferece facilidade de compreensão e utilização, tornando-se uma ferramenta poderosa no contexto de análise de dados e suporte à decisão.

Desde os primeiros anos do século XXI, o governo eletrônico brasileiro tem incentivado e apoiado a produção de documentos em formato digital. Atualmente, é possível identificar uma grande variedade de documentos arquivísticos digitais produzidos pelos órgãos e entidades da Administração Pública, na forma de textos, imagens, plantas de arquitetura e engenharia, mensagens de correio eletrônico, registros em bancos de dados, dentre outros. Conseqüentemente, gestores públicos são demandados a atender as exigências e orientações legais, como também da sociedade, sedenta pelos serviços públicos mais ágeis e acessíveis rapidamente. Como manter esses documentos seguros e preservados ao longo dos anos, com atualizações

quase que instantâneas de tecnologias, extensões, sistemas e diferentes usuários senão por políticas e procedimentos?! Onde por um tempo pensava-se que apenas o suporte seria o principal problema da gestão e preservação digital, atualmente somente um ecossistema de hardware, software, capacidade técnica, recursos humanos e financeiros podem dar vazão às suas necessidades.

Thomaz e Soares reforçam quando confirmam que "até bem pouco tempo atrás, a atenção de profissionais da informação concentrava-se, apenas, na longevidade do suporte físico onde a informação era armazenada. Esse posicionamento não é suficiente no mundo digital. Mesmo nas melhores condições de armazenamento, as mídias digitais podem ter sua vida interrompida pela falta ou inadequação de qualquer um dos demais componentes" (Thomaz, Soares, 2004). Esses documentos digitais, que vêm sendo produzidos nos mais diferentes formatos, trazem novos desafios para o Estado, imerso em Leis de acesso à informação e da Proteção de Dados Pessoais, de Transformação Digital, de digitalização dos serviços públicos centrados no auto-atendimento; como para os Arquivos Públicos, tanto no que diz respeito à normatização advinda de sua competência, como na preparação de sua estrutura para garantir e manter os arquivos e memória do futuro.

Para garantir a preservação e acesso de longo prazo, bem como a autenticidade desses documentos digitais, é preciso contornar problemas característicos do universo digital, resultantes da fragilidade dos suportes e da obsolescência tecnológica, mas também da má gestão na gênese da produção. A dependência tecnológica foi abordada por Bacon, Rousseau e Crauston apud Inarelli, quando a sociedade deu continuidade ao desenvolvimento da ciência e da técnica sem que houvesse limites para tal, ainda, complementa que a preservação da cultura em nossa sociedade contemporânea depende diretamente das diretrizes adotadas pelas áreas interdisciplinares da Ciência da Informação, pelas instituições gestoras de informação e pela Tecnologia da Informação e Comunicação (Inarelli, 2011).

A Arquivologia tem enfrentado transformações desde o início dos anos 2000, embora talvez não na velocidade necessária e, em alguns casos, sem abraçar integralmente vertentes significativas da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). As mudanças substanciais no âmbito acadêmico, nos métodos de estudo e no desenvolvimento profissional têm impactado os arquivistas no tocante aos documentos digitais e natos digitais. Isso abrange sua produção, gestão, recuperação, armazenamento e acesso. A transformação digital, por exemplo, como relata Flores "vem ocorrendo nos Arquivos de forma compulsória, sem a devida consideração da área de negócio, em um movimento de fora para dentro, e sem um diagnóstico prévio que avalia a condição do Arquivo e assim se estabeleça uma metodologia e trajetória de transformação" (Flores, 2021).

4.2. O CONTEXTO DOS ARQUIVOS

O documento de arquivo é aquele produzido ou recebido em decorrência da atividade administrativa da instituição, independentemente do suporte em que se apresenta. Um documento de arquivo é muito mais que apenas um registro, ele é a peça que compõe a história da instituição e tem um papel essencial na presunção de prova, no valor de evidência e na comprovação de que a instituição cumpre a razão pela qual ela foi criada. Outra perspectiva importante nesse contexto é a diferenciação de documentos de arquivo dos não arquivísticos. Para isso, elenca-se as quatro principais características dos documentos de arquivo, a citar:

1) Organicidade é a relação natural entre o documento de arquivo e a atividade que o motivou. Ou seja, a organicidade é a relação do documento, ou conjunto de documentos, com a atividade administrativa que o gerou. Então, o documento de arquivo não é produzido aleatoriamente. Há sempre, no contexto organizacional, um motivo administrativo. Dessa forma, entendemos que a organicidade é o que diferencia os documentos de arquivo dos demais documentos não arquivísticos. Se um documento não possui organicidade, ele simplesmente não faz parte do acervo arquivístico e não deve ser tratado como tal.
2) Unicidade é o que indica que documento de arquivo é único, pois no contexto de produção, no momento de sua criação, não há outro que lhe seja idêntico, sequer em seus efeitos legais.
3) Naturalidade está diretamente relacionada com a organicidade, pois ela preconiza que os documentos de arquivo são acumulados naturalmente a

partir da evolução e continuidade das atividades da administração. A naturalidade pela qual os documentos são acumulados, ou reunidos, formam conjuntos de documentos, que por sua vez formam os processos e os dossiês. Os conjuntos de processos e dossiês formam séries documentais

4) Autenticidade é a qualidade de um dado, informação ou documento ser exatamente aquele que foi produzido, não tendo sofrido alteração, corrompimento ou adulteração. A autenticidade é composta de identidade e integridade.

4.3. OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DOCUMENTAL E O CONTEXTO ARQUIVÍSTICO

Um plano de classificação e uma tabela de temporalidade de documentos são essenciais para o processo de gestão de documentos e transformação digital na administração por várias razões: agiliza a localização e recuperação eficiente, pois facilita a organização dos documentos de acordo com uma estrutura lógica e hierárquica, a partir das funções e atividades estaduais, embasada em vocabulário controlado, taxonomias e metadados, permitindo que os documentos sejam facilmente localizados e recuperados quando necessários, racionalizando os processos internos e melhorando a eficiência operacional. O Dicionário Brasileiro de Terminologia Arquivística conceitua o Plano de Classificação como um "esquema de distribuição de documentos em classes, de acordo com métodos de arquivamento específicos, elaborados a partir do estudo das estruturas e funções de uma instituição e da análise do arquivo por ela produzido" (DTA, 2005).

Podemos dizer, então, que a classificação de documentos é uma das etapas que integram a gestão documental, tendo por objetivo unir em grupos os documentos que tratem da mesma função, subfunção e atividade, independentemente da idade ou do suporte do documento. Este procedimento constitui na atribuição de um código ou classe a cada um desses grupos facilitando a sua organização, guarda e posterior localização. Apenas após a atribuição deste código poderá ser realizada a avaliação do documento, quando será identificado por quais fases do ciclo de vida ele deverá passar, e por quanto tempo será mantido, bem como a sua destinação final (eliminação ou guarda permanente). A classificação arquivística é a atividade que elabora, a partir de uma concepção intelectual, a articulação e identificação dos documentos entre si e estuda a forma como estes foram produzidos, para que sua existência seja determinada e, a partir daí, se materializar no instrumento Plano de Classificação, que espelha a estrutura, funções e atividades de determinado órgão produtor.

A avaliação documental é uma função essencial para o ciclo de vida dos dados, informações e documentos, na medida em que define quais informações deverão ser preservadas para fins administrativos ou de pesquisa e em que momentos poderão ser eliminados ou mantidos permanentemente, segundo o valor e o potencial de uso que apresentam para a administração que os gerou e para a sociedade. Esta função está intimamente relacionada com a função arquivística de classificação, de modo que a arquivística contemporânea conduz ao entendimento de que só será possível após a efetiva classificação dos documentos. Uma Tabela de Temporalidade de Documentos estabelece prazos para a manutenção e destinação dos registros, indicando quanto tempo cada tipo de dado, informação ou documento deve ser retido antes de ser arquivado permanentemente ou descartado. Permite a avaliação da relevância e valor dos documentos ao longo do tempo, garantindo que apenas as informações necessárias sejam mantidas, reduzindo assim a sobrecarga de dados, gastos desnecessários de espaço de armazenamento tanto físico quanto digital, e respectiva manutenção e migração a partir da necessidade de reverter a obsolescência tecnológica.

A valoração dos dados, informações e documentos para definição de prazos de guarda e destinação final são destacados da relação informacional pelos quais foram produzidos e quais características vão se apresentando após o uso e trâmites dos mesmos. Ou seja, documentos "nascem" a partir de uma necessidade administrativa, fiscal, financeira e probatória, e a partir do estudo das informações são identificados seus valores primários e secundários.

O valor primário é atribuído ao documento em função do interesse que possa ter para a entidade produtora (a instituição, governo, empresa) levando-se em conta a sua utilidade para fins administrativos, legais e fiscais. Já o valor secundário do dado, informação ou documento é atribuído em função do interesse que possa ter a para a entidade produtora e outros usuários, tendo em vista a sua utilidade para fins diferentes para os quais foram originalmente produzidos. Exemplos claros desta valoração secundária são documentos

produzidos administrativamente para registrar um ato governamental, porém à informação, é agregado um valor diferente, pois expressa uma decisão governamental ou de um governo que pode servir de dado histórico ou de memória para a sociedade a qual a entidade está inserida, para que futuras gerações entendam as relações muitas vezes invisibilizadas entre o documento, a entidade e o contexto histórico social e político da época.

A partir desta contextualização, profissionais de arquivos e da ciência e tecnologias da informação, como também mais recentemente profissionais da área das humanidades digitais, tem depreendido muita atenção à gestão e preservação das informações públicas, a partir da inovação e transformação digital. A governança arquivística não é apenas uma responsabilidade dos profissionais de Arquivologia, mas sim uma preocupação de toda a organização. É fundamental que todos os *stakeholders* estejam cientes da importância dos documentos e do papel que desempenham. A colaboração entre profissionais de diferentes áreas, como arquivistas, gestores de TI, jurídico e *compliance*, é essencial para o desenvolvimento e implementação de políticas e práticas eficazes de gestão documental, garantindo a confiabilidade, acessibilidade e sustentabilidade dos documentos ao longo do tempo, proporcionando uma base sólida para a tomada de decisões informadas e o cumprimento de obrigações legais e regulatórias.

4.4. A LEGISLAÇÃO ARQUIVÍSTICA

A Lei Federal nº 8.159/1991 dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados, estabelecendo princípios e diretrizes aos arquivos federais, estaduais e municipais sobre a gestão e preservação de informações públicas, pois "é dever do Poder Público a gestão documental e a proteção especial a documentos de arquivos, como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e como elementos de prova e informação" (Brasil, 1991) com risco à indenização pelo dano material ou moral em decorrência da violação do sigilo, sem prejuízo das ações penais, cíveis e administrativas.

Em 1991, como pondera Jardim, "a Lei de Arquivos garantiu pela primeira vez no Brasil a perspectiva de um regime jurídico arquivístico no qual fossem configurados atores e processos, envolvendo Estado e sociedade, relacionados às políticas e formas de gestão das informações arquivísticas governamentais" (Jardim, 2013). O cenário que emergia então, ou que havia a expectativa, é que principalmente no que tange à gestão pública, confluísse uma construção sistêmica federal, estadual e municipal de elementos relacionados à produção, gestão, uso e preservação, armazenamento, acesso e difusão de informações públicas. Apesar de não haver uma política pública de arquivos, ou talvez não o que se esperava dela, algumas iniciativas tomaram forma durante estes anos da Lei, mesmo com as diversas críticas da comunidade arquivística acerca desta temática, foi estruturada uma gama de redes resolutivas, regulamentadoras e normativas sobre as mais diversas abordagens técnicas em gestão e preservação documental. De qualquer forma, como destaca Mintegui em diálogo com Jardim, chama a atenção para que uma política pública não seja confundida com legislação arquivística, ou para a precária relação entre políticas arquivísticas e políticas de informação no Brasil, caracterizada por uma ignorância mútua que traz prejuízos especialmente para o campo arquivístico (Mintegui, 2021).

Além da legislação materna que trata dos arquivos em âmbito nacional, há de citar as leis de acesso à informação e a Lei Geral de Proteção de Dados, que impactam diretamente a forma que o Estado há de reportar ao cidadão, a partir de demandas de transparência passiva, ou se colocando como *sponsor* da transparência ativa. A governança arquivística desempenha um papel crucial no contexto das leis de acesso à informação (LAI) e de proteção de dados (LGPD), uma vez que ambas as legislações têm como objetivo promover a transparência, a proteção da privacidade e o acesso às informações públicas e pessoais de forma segura e responsável. A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) estabelece o direito fundamental de acesso às informações públicas, definindo os procedimentos que devem ser adotados pelos órgãos públicos para garantir a transparência e o acesso dos cidadãos a dados e documentos sob sua guarda. Por outro lado, a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) estabelece regras e princípios para o tratamento de dados pessoais por parte de organizações públicas e privadas, visando proteger a privacidade e os direitos dos titulares dos dados.

No âmbito do Poder Executivo Estadual, o Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul - SIARQ/RS é vinculado à Secretaria do Planejamento, Governança

e Gestão - SPGG, e estruturado da seguinte forma: presidência, exercida sempre pelo (a) Secretário (a) da SPGG; Comitê Gestor, composto por representantes dos seguintes órgãos: Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul, Casa Civil, Procuradoria-Geral do Estado, Secretaria de Cultura, Secretaria de Segurança Pública, Secretaria da Fazenda, Arquivo Histórico do Estado, Companhia de Processamento de Dados e Tribunal de Contas, como convidado; Órgão Gestor, o Arquivo Público; Órgãos Executivos - todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual e municípios que aderirem.

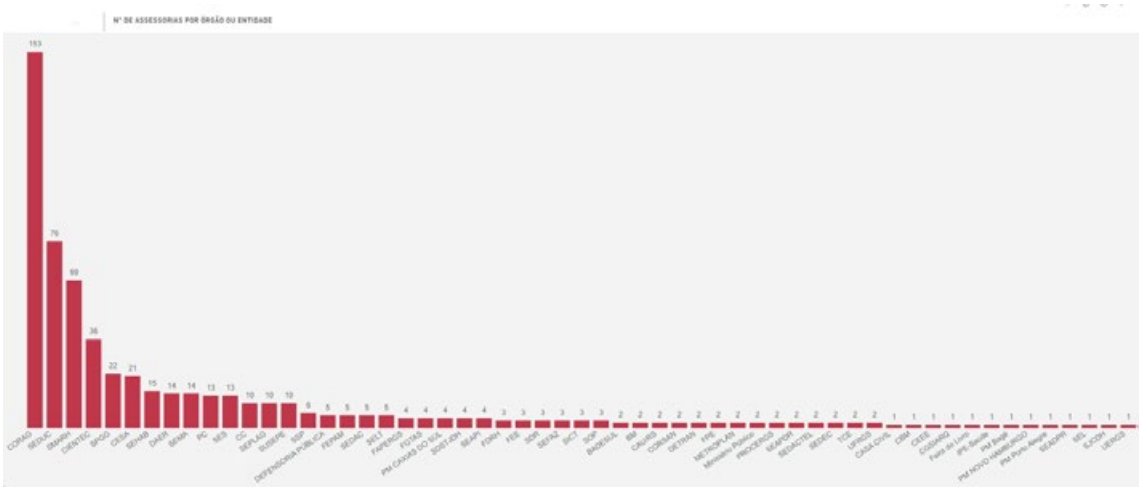
O SIARQ/RS foi criado em 05/06/1989, por meio do Decreto Estadual nº 33.200 e atualizado pelo Decreto nº 52.808, de 18.12.2015, com o fim de implementar as políticas de Gestão Documental no Poder Executivo Estadual. Dentre seus objetivos destacam-se: racionalizar e padronizar a produção de documentos arquivísticos públicos; assegurar a proteção e a preservação da documentação arquivística; regular o acesso aos documentos arquivísticos públicos; normatizar o uso de tecnologias em relação à gestão de documentos arquivísticos; e promover o inter-relacionamento entre os três poderes, municípios e arquivos privados nesse âmbito. Integram o patrimônio arquivístico público todos os dados, informações e documentos, de qualquer tipo e natureza, gerados e acumulados no decurso das atividades de cada órgão da Administração do Estado do Rio Grande do Sul. Sua proteção está sob responsabilidade do Estado em razão do seu valor administrativo, histórico e de interesse público e social. A destruição indiscriminada de documentos efetuada sem critérios pode acarretar prejuízos irrecuperáveis à Administração Pública e à História.

É evidente que todo o processo de gestão em dados, informações e documentos trazem benefícios e eficiência à máquina pública. A racionalização dos espaços até a recuperação ágil da informação para tomada de ações é característica de uma governança transformadora. Nestes 35 anos de Sistema de Arquivos do Estado foram muitos os avanços garantidos pelo Arquivo Público do Estado, a partir de seus servidores e órgãos executivos do Executivo Estadual.

A consolidação de informações desta gestão a partir da utilização do PowerBI foi relevante para planejar as atividades de análise e aprovação de eliminações de documentos públicos, de acordo com as normativas vigentes, além de subsidiar planos de atualização dos instrumentos de gestão documental, como Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade de Documentos. Essas atualizações devem ser constantes, visto que a máquina pública é constantemente mutação, a fim de garantir a subsistência dos serviços à sociedade.

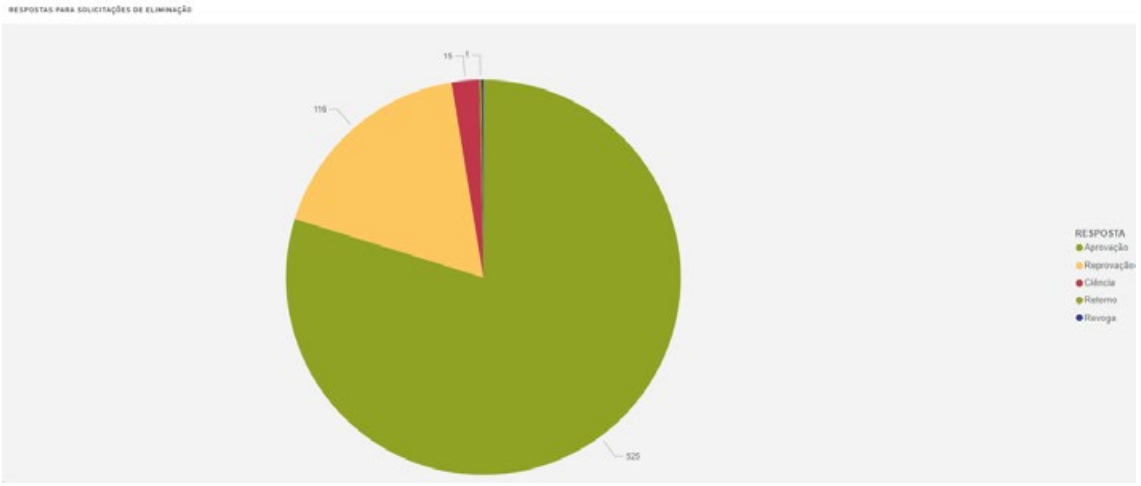
Alguns relatórios são gerados desde 2012, porém somente a partir de 2017 e 2018 foram produzidas planilhas consolidadas sobre por exemplo, assessorias em gestão documental, análise de processos administrativos de eliminação, contabilização dos volumes eliminados, classificações de documentos passíveis de eliminação, metros quadrados liberados, e inclusive, a precificação e economicidade de gastos públicos proveniente dessas eliminações.

Desde 2017 foram realizadas 572 assessorias técnicas em gestão documental, em torno de 1424 horas capacitando servidores a implementar e aplicar o Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade de Documentos em órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual.

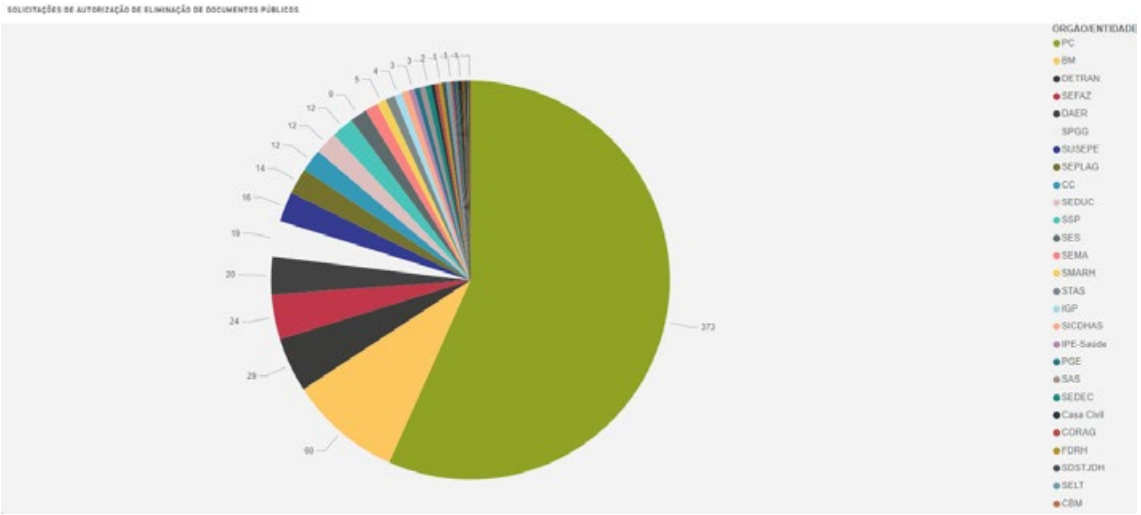


A partir da aplicação da Tabela de Temporalidade de Documentos, e obedecendo à Instrução Normativa SMARH 01/2016 que estabelece os procedimentos de eliminação de documentos temporários da administração pública estadual, são autuados processos administrativos que são analisados pelo Arquivo Público, providenciando a autorização da eliminação ou sugerindo correções.

Desde o ano de 2018 foram autuados cerca de 660 processos administrativos de eliminação de documentos, sendo 525 aprovados pelo Arquivo Público e 116 reprovados, sugerindo ao órgão ou à entidade a correção.



Destes, as unidades administrativas que se destacam como "top 5" na gestão de seus documentos são Polícia Civil, Brigada Militar, Departamento de Trânsito, Secretaria da Fazenda e Departamento de Estradas e Rodagens.



A partir das eliminações, entende-se que há liberação de espaço nos locais ora utilizados para armazenamento de documentos físicos. Logo, justifica-se a eliminação autorizada de documentos pela autoridade competente, visto que inexiste a possibilidade de se guardar todo e qualquer dado, informação ou documento produzido.

658

N° de solicitações para Eliminação

73.019

Metros lineares Eliminados

Que Correspondem à

426770

Caixas Eliminadas

Liberando

20314

M²

Gerando uma economia de

R$ 11.079.924,15

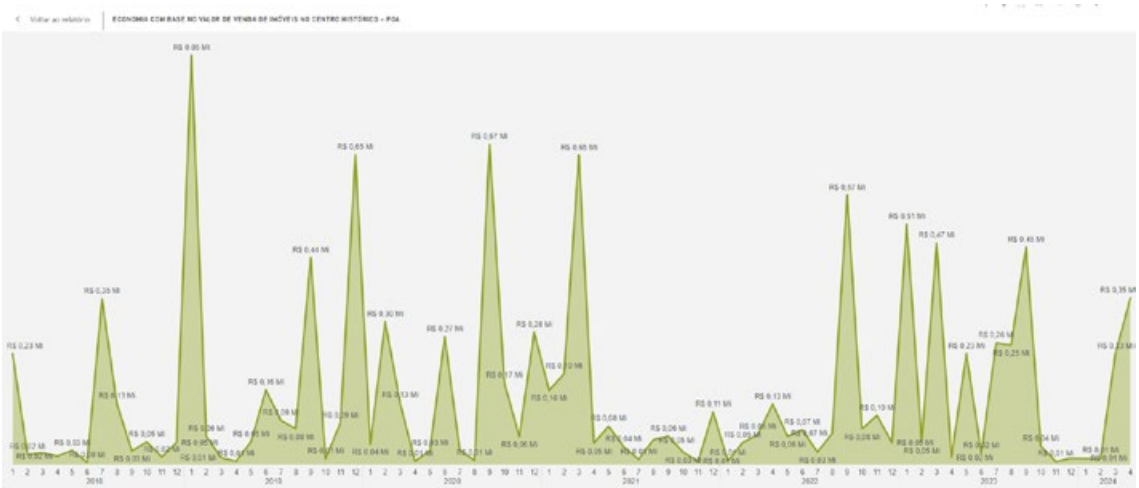
*Considerando o valor médio de venda do M² no Centro Histórico de POA

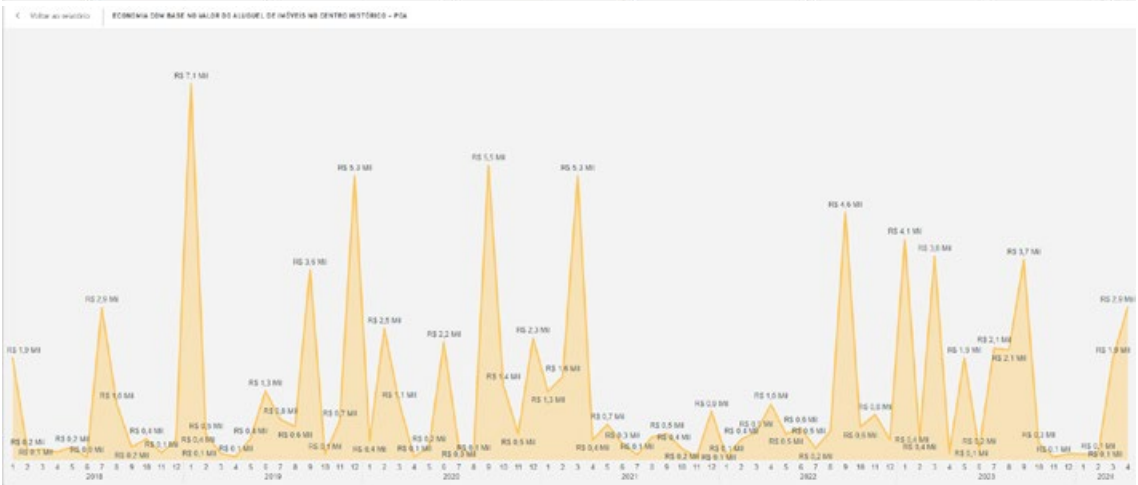
R$ 90.659,20

*Considerando o valor médio de aluguel do M² no Centro Histórico de POA

No fluxo da avaliação documental, o APERS analisa processos de eliminação de documentos públicos, quando atendido o prazo de guarda disponível na Tabela de Temporalidade vigente. Efetivando o descarte autorizado se racionaliza os espaços, otimizando-os para outras funções. Nos gráficos apresentamos a "precificação" destes espaços liberados no que tange ao cálculo do metro quadrado na região do CAFF, para compra ou aluguel.

Ver em detalhes





Cabe ratificar que esse valor não representa uma economia literal de custos de armazenagem, mas sim, uma idéia, uma aspiração, de que com gestão documental, os órgãos e entidades conseguem racionalizar seus espaços, que possuem uma carga orçamentária grande de manutenção.

Foi utilizado para o cálculo o preço do metro quadrado do Bairro Centro Histórico de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, onde se localiza o Centro Administrativo Fernando Ferrari, espaço central que se situa a maioria das Secretarias de Estado. Com base no preço do metro quadrado, são coletados os dados de metros lineares que a documentação ora autorizada para descarte possui. O dimensionamento de arquivos e a mensuração dos documentos que os compõem, estejam eles em caixas, pacotes, empilhados, em armários ou estantes, é realizado por intermédio de uma unidade de medida chamado metro linear.

As técnicas de mensuração são determinadas pelas condições de armazenamento dos documentos, que podem estar empilhados ou enfileirados, em posição vertical ou horizontal, acondicionados em caixas, estantes, arquivos de aço, pastas, etc. As variantes são muitas, cabendo aos técnicos e gestores discernir quais procedimentos são mais adequados ao cotidiano e às necessidades de sua instituição.

Logo, a partir do metro linear, transformado em metro quadrado, se multiplica pelo preço do metro quadrado para venda ou aluguel no Bairro Centro Histórico. Eliminando a documentação informada a partir da Listagem de Eliminação de Documentos, conforme Instrução Normativa SMARH 01/2016, resulta em liberação de espaço que poderão receber mais documentos com prazos de guarda a contar, ou para outras funções de guarda de materiais, almoxarifado, ou salas para equipes trabalharem, ou muitas vezes, até devolvendo imóveis alugados somente para armazenamento de arquivos.

5. CONCLUSÃO

Em conclusão, entende-se que dados, informações e documentos são essenciais para que a governança pública atue de forma eficiente, transparente, cidadã e democrática. Logo, tratar da organização e a recuperação desses ativos são essenciais pela administração pública a partir das áreas da ciência da informação como a Arquivologia, Tecnologia da Informação e das Humanidades Digitais.

A gestão documental e arquivística na administração pública do Rio Grande do Sul representa não apenas uma necessidade operacional, mas um compromisso com a transparência, eficiência e preservação da memória institucional. Ao longo deste trabalho, exploramos como o Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul, vinculado à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, desempenha um papel crucial na normatização e orientação dos órgãos públicos estaduais quanto à gestão dos documentos, desde a criação até sua destinação final.

A introdução de ferramentas modernas como o Power BI evidencia um avanço significativo na capacidade de monitorar e avaliar as atividades arquivísticas, proporcionando insights valiosos para a tomada de decisões baseadas em dados. A transformação digital, embora desafiadora, oferece novas oportunidades para garantir a acessibilidade e segurança dos documentos arquivísticos, mesmo em um ambiente de constante evolução tecnológica. Nesse contexto, a colaboração entre profissionais de arquivos, tecnologia da informação, e áreas jurídicas é essencial para garantir práticas eficazes de gestão documental que atendam não apenas às demandas operacionais, mas também às expectativas sociais por transparência ativa e passiva. A implementação de planos de classificação e tabelas de temporalidade adequados demonstra um compromisso contínuo com a organização eficiente e a preservação da integridade dos documentos, elementos fundamentais para a governança pública eficaz.

Portanto, a gestão documental e arquivística não deve ser vista apenas como um conjunto de práticas burocráticas, mas como um investimento estratégico na sustentabilidade organizacional e na construção de uma memória histórica que sirva às futuras gerações. A evolução constante dessas práticas é essencial para enfrentar os desafios emergentes e aproveitar as oportunidades oferecidas pela era digital, assegurando que os documentos públicos continuem a cumprir seu papel crucial na sociedade.

6. Referências

1. ARQUIVO NACIONAL (BRASIL). Dicionário brasileiro de terminologia arquivística. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/dicionrio_de_terminologia_arquivistica.pdf
2. BRASIL. Lei Federal 8.159, de 08 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a Política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília: Governo Federal Brasileiro, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8159.htm
3. FLORES, Daniel. A Transformação Digital compulsória que vem acometendo os arquivos, documentos e arquivistas. Quais subsídios temos para uma tomada de decisão: disruptiva ou inovação sustentada? Boletim Digital de la Asociación Latinoamericana de Archivos. Edición num. 65. Marzo de 2022. Disponível em: https://mailchi.mp/f5306e446422/boletn-digital-de-la-ala-15328275?e=d0174a84fe
4. INARELLI, Humberto Celeste. Preservação Digital: a influência da gestão dos documentos digitais na preservação da informação e da cultura. Revista Digital de Biblioteconomia e Ciência da Informação. Campinas, v.8, n.2, p. 77.87, jan-jun. 2011.
5. Microsoft Power BI, 2022. Disponível em: https://powerbi.microsoft. com/pt-br/gateway/. Acesso em: 01 de julho de 2024.
6. RIO GRANDE DO SUL. Decreto Estadual 52.808, de 18 de dezembro de 2015, que reorganiza o Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul – SIARQ/RS - e dá outras providências. Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2015.
7. THOMAZ, Katia P., SOARES, Antonio José. A preservação digital e o modelo de referência Open Archival Information System (OAIS). DataGramaZero – Revista de Ciência da Informação. Versão 5. Número 1. 2004.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Gestão de emendas parlamentares com o uso de RPA

- **Bernardo Chaves da Silva**
  SEPLAG/PE, Brasil
  E-mail: bernardogovpe@gmail.com
- **Marcelo Araújo Dantas**
  SEPLAG/PE, Brasil
  E-mail: marcelodantas.seplag@gmail.com
- **Clarissa Leal Bittencourt Martins**
  SEPLAG/PE, Brasil
  E-mail: clarissaleal.seplag@gmail.com
- **Gilberto Trindade Marques Nunes**
  SEPLAG/PE, Brasil
  E-mail: g.trindade@gmail.com

Resumo

Com o surgimento da gestão por processos, muitos órgãos têm reformulado suas rotinas organizacionais para adotar um modelo de negócios baseado em processos e indicadores de desempenho que podem ser automatizados. Essa abordagem aumenta a agilidade e o controle das atividades, além de reduzir custos. Nesse contexto, *softwares* como os *ERPs (Enterprise Resource Planning*, que significa "planejamento de recursos empresariais) surgiram para apoiar esse modelo, facilitando a execução e o monitoramento dos processos de negócios.

De acordo com a Constituição Federal, a emenda parlamentar é o instrumento que permite ao Poder Legislativo participar da elaboração do orçamento anual. Em outras palavras, é a oportunidade que os deputados têm de incluir novas programações orçamentárias para atender às demandas das comunidades que representam. Por meio das emendas, os deputados podem influenciar como o dinheiro público será gasto. No Brasil, o orçamento — que define quanto o governo pretende arrecadar e gastar durante o ano — é elaborado pelo poder Executivo. A participação direta dos parlamentares nessas decisões ocorre por meio das emendas. Os parlamentares podem apresentar suas emendas ao orçamento da mesma forma que fazem com outras propostas em tramitação na Assembleia Legislativa. Uma emenda é, essencialmente, uma alteração a um projeto que está sendo avaliado, neste caso, ao projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA). O projeto da LOA é elaborado anualmente pelo poder Executivo e estabelece como os recursos públicos serão utilizados no ano seguinte.

A gestão de emendas parlamentares no âmbito da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (SEPLAG) envolve um volume expressivo de remanejamentos orçamentários, que totalizam em torno de 2.500 (duas mil e quinhentas) operações anuais. As movimentações orçamentárias são distribuídas em nove ciclos mensais (janeiro a setembro do ano corrente), conforme previsão da Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO - Lei nº 18.661 de 02/09/2025). Atualmente, esse processo é conduzido

manualmente, exigindo que servidores naveguem por cinco a sete telas do sistema *E-Fisco* para cada solicitação. Essa metodologia demanda um tempo operacional significativo – variando entre 7 (sete) e 15 (quinze) minutos por operação – implicando um elevado risco de erros humanos, devido à repetitividade do processo. Como consequência, os gestores se veem sobrecarregados com atividades burocráticas, desviando-se de suas funções estratégicas e comprometendo a eficiência da Administração Pública. Para enfrentar esse desafio e aprimorar a operacionalização das emendas parlamentares, foi desenvolvido uma solução baseada em Automação Robótica de Processos (RPA). O objetivo central da iniciativa é reduzir drasticamente a participação humana em tarefas manuais e repetitivas, promovendo maior agilidade, confiabilidade e precisão nas movimentações orçamentárias. A tecnologia empregada permite que o robô execute a navegação no sistema, realize preenchimentos automáticos de formulários e efetue ajustes e remanejamentos de maneira autônoma, minimizando a ocorrência de erros por repetitividade manual e garantindo a integridade dos dados. A automação gera impactos expressivos como a redução do tempo operacional e melhoria da padronização dos processos, evita erros operacionais e permite que gestores focalizem atividades estratégicas. Além disso, resulta em redução de custos, pois minimiza a necessidade de equipes extensas de tecnologia de informação (TI), livrando-se de gastos com retrabalho. A interface intuitiva democratiza o acesso à automação, permitindo que usuários não técnicos interajam e adaptem o sistema, sem depender exclusivamente de programadores. A aplicação do RPA na gestão orçamentária representa um avanço na modernização dos processos administrativos, promovendo fluidez nas entregas, transparência na alocação de recursos e acessibilidade tecnológica. Dessa forma, a automação não apenas aumenta a eficiência operacional, mas também fortalece a capacidade de inovação governamental, contribuindo para uma administração pública mais ágil, responsiva e orientada a resultados.

Palavras-chave: Emendas Parlamentares; RPA; Remanejamento Orçamentário; Lei das Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual; Automação.

1. INTRODUÇÃO

As emendas foram incorporadas à Constituição Federal de 1988 com o objetivo de promover uma melhor distribuição dos recursos públicos no Brasil. Elas permitem que o Congresso Nacional participe da formulação do orçamento anual, que é de iniciativa do Poder Executivo, influenciando, assim, como o dinheiro público será gasto. O termo "emenda" refere-se à ação de retificar o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Por exemplo, um parlamentar, ao conhecer a realidade de sua região, pode destinar uma verba específica para a execução de políticas necessárias para atender a um público-alvo. As emendas ao PLOA podem ser propostas por parlamentares individuais e são incorporadas na Lei Orçamentária Anual (LOA). O termo "impositivo" indica que a execução desse orçamento é obrigatória para o Poder Executivo, exceto em casos de impedimentos de ordem técnica.

As emendas parlamentares desempenham um papel crucial na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro seguinte. A LDO é um instrumento que orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e, portanto, as emendas apresentadas pelos parlamentares têm um impacto significativo na alocação de recursos públicos. O direcionamento das emendas parlamentares na LDO permite que os deputados influenciem diretamente a destinação de verbas para áreas específicas, atendendo às demandas e necessidades das comunidades que representam. Por meio das emendas, os parlamentares podem propor alterações que visem a inclusão de projetos e ações que considerem prioritários, como saúde, educação, infraestrutura e assistência social. Além disso, a LDO estabelece critérios e limites para a apresentação das emendas, garantindo que o processo seja transparente e que as propostas sejam avaliadas de acordo com a viabilidade financeira e a relevância social. As emendas devem refletir, assim, a diversidade de interesses e necessidades regionais.

O caráter impositivo de algumas emendas, que determina a obrigatoriedade de execução pelo Poder Executivo, também é um aspecto importante a ser considerado. Isso assegura que as prioridades definidas pelos parlamentares sejam efetivamente atendidas, contribuindo para uma gestão mais democrática e

participativa dos recursos públicos. A LDO do estado de Pernambuco prevê que após a publicação da Lei Orçamentária Anual, onde há a primeira alocação de recursos pelos parlamentares, é possível ajustar os recursos destinados nove vezes ao ano, o que se chama de ciclo de remanejamento de emendas de parlamentares.

O estado de Pernambuco utiliza o sistema corporativo *E-Fisco* para gerenciamento de informações contábeis, fiscais, financeiras e orçamentárias, onde um entre diversos objetivos é a integração de projetos e controle de gastos públicos, uma vez que toda a execução orçamentária, de todos os três poderes estaduais, está concentrada na plataforma. A execução das emendas parlamentares estaduais está incluída nesse universo.

A LDO vigente no estado de Pernambuco (Lei n° 18.661 de 02 de setembro de 2024) prevê que os 49 (quarenta e nove) deputados estaduais eleitos podem ajustar a alocação de suas emendas durante 09 (nove) ciclos de remanejamento de emendas parlamentares, como segue:

> *Art. 57 (...)*
> § 4º Havendo impedimento de ordem técnica, ou por critérios de conveniência e oportunidade de seu autor, ainda que não esteja no exercício de seu mandato, as programações orçamentárias relativas às emendas parlamentares poderão ser alteradas ao longo do exercício de vigência desta LDO, mediante requerimento da Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação ao Poder Executivo, observadas as seguintes condições:
> *I - o requerimento deverá ser publicado ao final de cada mês, com início em janeiro e encerramento em setembro;*
> *II - a Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação deverá consolidar as propostas individuais e encaminhá-las na forma de banco de dados;*
> *III - nas alterações às programações referentes a emendas parlamentares aprovadas na Lei Orçamentária Anual, deve ser respeitado o limite, por autor, estabelecido no § 8º do art.123-A da Constituição Estadual, relativo às ações e serviços públicos de saúde;*
> *IV - o requerimento consolidado deverá ser publicado no Diário Oficial do Estado, Seção do Poder Legislativo, com os seguintes dados:*
> *a) nome do autor;*
> *b) código de identificação da emenda;*
> *c) alocação orçamentária originária, composta da classificação institucional, da classificação funcional-programática e da natureza da despesa;*
> *d) município originário;*
> *e) objeto originário;*
> *f) nova alocação orçamentária, composta da classificação institucional, da classificação funcional-programática e da natureza da despesa;*
> *g) município de destino;*
> *h) novo objeto;*
> *i) valor a ser redistribuído; e,*
> *j) definição da forma de alocação de recursos das emendas parlamentares aos Municípios conforme classificação estabelecida pelo § 9º do art 123-A da Constituição Estadual;*
> *(...)*

A estrutura orçamentária do estado é organizada por programas, ações e subações. Na administração financeira, um "programa" pode ser definido como um conjunto estruturado de atividades e ações planejadas que visam alcançar objetivos específicos dentro de um determinado período. Esses programas são frequentemente utilizados para organizar e alocar recursos financeiros de maneira eficiente, garantindo que as metas estabelecidas sejam atingidas de forma eficaz. As ações são um conjunto de atividades ou operações planejadas e executadas com o objetivo de alcançar metas específicas dentro da gestão de recursos públicos. Essas ações podem incluir a implementação de programas, projetos ou políticas que visam atender às necessidades da população, promover o desenvolvimento econômico e social, e garantir a eficiência e a transparência na utilização dos recursos públicos. Em resumo, uma ação na administração financeira pública é uma iniciativa que busca gerar resultados positivos para a sociedade, dentro dos princípios de responsabilidade fiscal e boa governança. As subações são o desdobramento de uma ação orçamentária, permitindo uma classificação mais específica das despesas. Em Pernambuco, cada emenda parlamentar recebe uma codificação de subação, na qual o parlamentar consegue acompanhar a execução de cada uma. A Comissão de Finanças da Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE), em média, encaminha a Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional (SEPLAG) 250 (duzentos e cinquenta) remanejamentos de emendas por mês.

Esse montante indica a criação de 250 subações e essa mesma quantidade de movimentações orçamentárias. Tal movimentação é incluída no sistema *E-Fisco* de forma manual, pelo gestor orçamentário, o que torna a atividade desgastante, tanto pelo tempo empregado na mesma como pela possibilidade de erros, devido as interfaces humanas no processo.

Com o intuito de agilizar a atividade mensal dos ciclos de remanejamento de emendas parlamentares prevista na LDO, a ferramenta de Automação Robótica de Processos (RPA) vem para dinamizar operação de ajuste orçamentário. A automatização de processos é uma maneira eficaz de tornar o trabalho mais eficiente, substituindo tarefas repetitivas e manuais por soluções tecnológicas. Isso não significa que o componente humano seja eliminado; na verdade, ele é essencial para o sucesso da automação. As pessoas são responsáveis por planejar, implementar e otimizar esses processos, garantindo que as automações sejam configuradas corretamente e que as regras sejam definidas de acordo com as necessidades da equipe. Assim, ao liberar os colaboradores de tarefas simples, eles podem se concentrar em atividades mais estratégicas e de maior valor. Além disso, com as ferramentas de automação disponíveis atualmente, qualquer profissional pode facilmente aplicar essas soluções em sua rotina, sem precisar de conhecimentos avançados em programação.

2. OBJETIVOS

O grande objetivo da automatização de processos é realmente torná-los mais inteligentes e eficientes, permitindo que recursos humanos e financeiros sejam poupados sem comprometer a execução. Isso traz uma série de benefícios, como a redução de erros manuais, o que pode melhorar tanto o volume quanto a qualidade dos resultados. Além disso, a equipe pode ganhar mais tempo para se concentrar em atividades estratégicas, ajudando o Órgão a se tornar mais ágil. Outro ponto importante é que a automatização permite a geração de métricas em tempo real, facilitando a identificação de problemas e oportunidades de melhoria. Isso significa que as otimizações podem ser implementadas de forma mais rápida e fácil. Em resumo, um processo automatizado não só melhora a eficiência, mas também se torna um ciclo contínuo de aprimoramento.

A intenção primordial a ser atendida com esse projeto é diminuição do excesso de participação humana no sistema integrado *E-Fisco*, referente a alterações orçamentárias provenientes dos ciclos de remanejamento de emendas parlamentares através de automação, objetivando a velocidade de preenchimento de formulários, diminuição de erros por repetitividade manual e integridade de dados. De forma secundária, o projeto atende os seguintes diferenciais e benefícios:

- **Economia de tempo:** redução no tempo gasto com remanejamentos de emendas parlamentares, otimizando a produtividade dos servidores;
- **Aumento de eficiência:** diminuição dos erros manuais ao padronizar e automatizar os processos;
- **Foco estratégico:** condução do tempo dos gestores de atividades operacionais, permitindo maior dedicação a funções críticas e de planejamento;
- **Agilidade no processo:** aceleração da execução das emendas parlamentares, garantindo maior fluidez nas entregas;
- **Custo-benefício:** a automação reduz custos indiretos associados ao retrabalho e ao tempo improdutivo dos servidores;
- **Redução de custos:** menor necessidade de equipes grandes de TI, reduzindo despesas com desenvolvimento e manutenção;
- **Facilidade de uso:** interfaces intuitivas permitem que usuários não técnicos contribuam para a criação de soluções, promovendo autonomia;
- **Flexibilidade e escalabilidade:** capacidade de ajustar ou escalar aplicações rapidamente para atender a novas demandas;
- **Acessibilidade tecnológica:** democratização o desenvolvimento de aplicações, permitindo que pessoas de diferentes áreas contribuam;
- **Manutenção simplificada:** atualizações e modificações podem ser feitas com menos esforço técnico, garantindo agilidade na evolução das aplicações.

3. METODOLOGIA

Para execução do projeto, a solução proposta, após análises internas da equipe de tecnologia, foi por utilizar um RPA. A sigla RPA (*Robotic Process Automation*) refere-se a uma tecnologia que utiliza "*softwares* robôs" para automatizar tarefas repetitivas e baseadas em regras, geralmente realizadas por humanos em sistemas digitais. Esses robôs de *software* são projetados para interagir com aplicativos

e sistemas da mesma forma que um ser humano faria, mas com maior velocidade, precisão e consistência.

O termo RPA possui raízes históricas nos levam a vinte anos antes, na década de oitenta, quando os termos macros e *screen-scraping* eram bem mais conhecidos. O primeiro termo se diz respeito a automação tradicional, embrião do RPAs, tratando-se de automações baseadas em cliques de mouses. O computador gravava esses cliques para uma determinada tarefa de forma a ser reproduzidos diversas vezes, numa mesma aplicação. O último termo, diz respeito a extração de dados de interfaces em sistemas legados uma vez que os programadores não tivessem acesso ao código-fonte, isto é, bastante útil para transferência de grandes volumes de dados entre sistemas incompatíveis, bastante comum em bancos e seguradoras.

Essas soluções avançaram pelos anos noventa até que nos anos 2000 o termo *Robotic Process Automation* foi cunhado através do lançamento das primeiras plataformas comerciais, focadas inicialmente em processos de *back-office* (atividades internas necessariamente sem contato com o cliente final) e operações administrativas. E hoje, chegamos ao seu ápice com a incorporação de elementos de inteligência artificial, através do reconhecimento óptico de caracteres (OCR, do inglês, *optical character recognition*), e aprendizado de máquina para adaptação a tarefas mais complexas que requerem níveis maiores de adaptação a diversos desafios.

A adoção de RPA para a resolução de problemas relacionados a processos manuais apresenta inúmeros benefícios. O RPA pode executar uma ampla gama de atividades, como extração de dados, preenchimento de formulários, movimentação de arquivos, geração de relatórios e integração entre diferentes sistemas que não possuem conectividade direta. Uma das principais vantagens do RPA é que sua implementação é relativamente rápida e menos invasiva, já que ele utiliza as interfaces existentes dos sistemas, dispensando grandes alterações na infraestrutura. Isso torna a tecnologia especialmente atraente para Órgãos que desejam melhorar a eficiência operacional sem a necessidade de investimentos significativos em desenvolvimento ou substituição de sistemas legados.

Ao analisar o RPA, tem-se que, primeiramente, a automação elimina erros humanos em tarefas rotineiras, aumentando a confiabilidade das operações. Em segundo lugar, reduz significativamente o tempo necessário para a execução de atividades, permitindo que os funcionários se concentrem em tarefas estratégicas e de maior valor agregado. Além disso, o RPA proporciona escalabilidade, podendo ser ajustado rapidamente para lidar com volumes maiores de trabalho, o que é ideal em períodos de alta demanda operacional (que é o caso das inclusões dos remanejamentos de emendas no sistema *E-fisco*). A implementação de RPA não apenas otimiza a produtividade e reduz custos operacionais, mas também melhora a qualidade e a consistência dos resultados, tornando-se uma solução eficiente e estratégica para órgãos que buscam inovação e agilidade nos processos.

O RPA que foi adotado para a automação do processo de remanejamento de emendas parlamentares foi o *Power Automate*, uma solução da *Microsoft* conhecida por sua flexibilidade e abordagem *low code* (metodologia de desenvolvimento de *software* que usa pouca ou nenhuma codificação). O *Power Automate* permite criar fluxos automatizados de trabalho de forma intuitiva, sem a necessidade de conhecimentos avançados em programação, o que acelera a implementação e democratiza a automação dentro do órgão. Sua interface amigável e baseada em "arrastar e soltar" possibilita que até mesmo usuários com pouca experiência técnica participem ativamente da criação de soluções automatizadas. Uma das principais vantagens do *Power Automate* é sua integração nativa com o ecossistema *Microsoft*, como o *Office* 365, *SharePoint*, *Teams*, e *Dynamics* 365, além de oferecer conectores para centenas de aplicativos externos, facilitando a automação em ambientes híbridos e diversificados. Isso permite que tarefas repetitivas, como envio de e-mails, preenchimento de planilhas, ou integração entre diferentes plataformas, sejam realizadas de forma fluida e eficiente. Além disso, o *Power Automate* oferece escalabilidade e recursos avançados, como o uso de inteligência artificial para automações mais complexas, captura de dados por OCR (reconhecimento óptico de caracteres), e monitoramento em tempo real. Ele também traz vantagens significativas em termos de custo-benefício, já que elimina a necessidade de desenvolver sistemas do zero, reduzindo investimentos e o tempo de retorno. Por ser uma solução baseada na nuvem, o *Power Automate* ainda garante acessibilidade, permitindo que os fluxos sejam criados e monitorados de qualquer lugar. Assim, a adoção dessa tecnologia

não apenas atende às necessidades do processo que será automatizado, mas também posiciona a SEPLAG para explorar novas oportunidades de automação no futuro, com agilidade e inovação.

Uma vez definida a ferramenta, analisado seus ônus e seus benefícios, foi necessário eleger, dentre os diversos tipos de ajustes orçamentários, qual seria a carga de trabalho a ser considerada como piloto para a primeira *sprint*, que quer dizer uma duração pré-definida de tempo para execução de uma ou mais tarefas de um projeto. Este termo vem da metodologia ágil, que é uma abordagem de gerenciamento de projetos focados na flexibilidade, colaboração e sobretudo adaptação a mudanças em contraste a metodologias tradicionais, mas lineares e muito focada no planejamento prévio de forma detalhada.

Escolher apenas a modalidade remanejamento orçamentário foi um modo de evitar retrabalhos durante a inclusão de tarefas e subtarefas na ferramenta de gestão do projeto. O remanejamento orçamentário é uma ferramenta de gestão que permite ajustar dotações conforme as necessidades do exercício fiscal, sem haver alterações entre ações dentro da estrutura orçamentária. Como a equipe ainda estava a se familiarizar com a plataforma, seria perfeitamente normal haver ajustes frequentes na forma de organizar as listas de atividades, as dependências entre tarefas e a estrutura do quadro *Kanban*. Após definição da modalidade de remanejamento orçamentário como piloto, a estruturação de tarefas e subtarefas, dependências e quadro *Kanban*, tem-se o resumo consolidado das atividades que se seguiram:

a) Automatizar rotinas – a essência do projeto, ambiente onde os fluxos de automatização de tarefas do *E-Fisco;*
b) Geração de *logs* – dados produzidos a cada execução de rotina e que são analisados posteriormente para análise e monitoramento do funcionamento da automação;
c) Contratação de licenças – uma vez que a equipe manteve o processo executado em segurança com a solução escolhida do RPA de maneira exitosa, o próximo passo foi seguir com contratação de licenças para aumentar a robustez, o escopo e disponibilidade dos serviços.

Dentre as tarefas e subtarefas escolhidas para a primeira *sprint*, estando ligadas a *Epic* a fim de automatizar rotinas, são:

- Criação do fluxograma das etapas de remanejamento orçamentário: um documento com a sequência de telas e formações associadas para efetivação do processo;
- Desenvolvimento do protótipo de automação no *Power Automate* baseado no fluxograma: É o fluxo (*script* de automação) elaborado pela pessoa desenvolvedora baseado no fluxograma da tarefa anterior;
- Criação de regras para verificar o sucesso da automação: estabelecer regras para aferição entre o que a RPA executou no ambiente de testes e os valores correntes no ambiente de produção.

Houve a inclusão das tarefas para facilitar o acompanhamento do projeto através do sistema para gerenciamento de times *ClickUp*, o que gerou um desafio o gerenciamento do mesmo. O sistema oferece uma vasta gama de opções de personalização, o que pode ser tanto uma vantagem quanto uma desvantagem. Para usuários menos experientes, a configuração de *dashboards*, automações e visualizações podem ser confusas, levando a uma sobrecarga de informações e uma curva de aprendizado mais longa. Isso pode prejudicar a eficiência e a colaboração dentro da plataforma, afetando o andamento dos projetos e causando frustração entre os membros da equipe.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A automação de processos no setor público tem se consolidado como uma estratégia essencial para modernizar a administração pública, tornando-a mais eficiente, ágil e transparente. Com o avanço das tecnologias digitais e a crescente demanda da sociedade por serviços públicos de melhor qualidade, governos em todas as esferas vêm investindo em soluções que substituem tarefas manuais e repetitivas por sistemas automatizados.

Entre os principais benefícios da automação está a redução da burocracia, um dos maiores entraves históricos do serviço público brasileiro. Ao automatizar etapas como protocolos, aprovações, emissão de documentos e até o atendimento ao cidadão, é possível não apenas acelerar a entrega de serviços, mas

também proporcionar uma experiência mais satisfatória ao usuário. Além disso, a automação contribui diretamente para a economia de recursos públicos, diminuindo o uso de papel, o tempo gasto em processos internos e, em muitos casos, a necessidade de retrabalho.

Outro aspecto relevante é o aumento da transparência. Sistemas automatizados registram todas as operações de forma estruturada, o que facilita auditorias, acompanhamento por órgãos de controle e fiscalização por parte da sociedade. Essa rastreabilidade é essencial para o fortalecimento da confiança nas instituições públicas e para o combate à corrupção. Entretanto, a automação no ambiente público também enfrenta desafios. Um dos principais é a resistência à mudança, muitas vezes presente entre servidores acostumados a métodos tradicionais de trabalho. A transformação digital exige uma nova cultura organizacional, pautada na inovação, no uso estratégico da tecnologia e na capacitação constante dos profissionais. Nesse sentido, investir em formação e qualificação dos servidores é tão importante quanto investir em infraestrutura tecnológica.

Além disso, há preocupações legítimas quanto ao impacto da automação sobre os postos de trabalho, especialmente em funções administrativas que tendem a ser substituídas por sistemas automatizados. A solução para esse dilema passa por uma política de requalificação e redirecionamento da força de trabalho para áreas que exigem julgamento humano, empatia e criatividade — aspectos que a tecnologia ainda não consegue replicar plenamente. Outro ponto crucial é a segurança da informação. A gestão pública lida com dados sensíveis da população, e a automação amplia a superfície de exposição a riscos cibernéticos. Portanto, o cumprimento da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e o investimento em sistemas seguros e bem estruturados são premissas fundamentais para o sucesso da automação. Por fim, é necessário garantir a interoperabilidade entre sistemas e a integração entre diferentes órgãos públicos. Sem esse alinhamento, corre-se o risco de criar ilhas digitais que, em vez de simplificar, podem aumentar a complexidade e dificultar a comunicação entre instituições.

Apesar dos desafios, os avanços já alcançados mostram que a automação de processos no ambiente público é um caminho sem volta. Exemplos como os sistemas judiciais eletrônicos, os atendimentos digitais e a própria Receita Federal com seus serviços automatizados demonstram que é possível oferecer serviços mais rápidos, acessíveis e eficientes à população. O futuro da gestão pública passa, necessariamente, pela inovação tecnológica — e a automação é uma das suas principais ferramentas.

Ao incorporar a automação na operacionalização das movimentações orçamentárias de emendas parlamentares, houve o desafio do próprio trabalho com o sistema *E-Fisco* (sistema integrado utilizado pelo estado de Pernambuco), pois se trata de uma plataforma mais rígida, com hierarquias de aprovações a serem cumpridas e com mudanças relevantes de cada tela para cada tipo de operacionalização. Esse mecanismo leva a automação a "pensar" de diferentes formas para diferentes cenários de ajustes orçamentários, apresentando para cada rotina um desenho de um fluxo diferente. Como este foi um processo totalmente novo para as equipes envolvidas no projeto dentro da SEPLAG, a expectativa inicial foi de alcançar 90% (noventa por cento) de acerto nas movimentações orçamentárias durante os primeiros testes. Em um prazo de 15 (quinze) dias, projetou-se elevar esse índice para 95% (noventa e cinco por cento), visando atingir uma eficiência de 100% (cem por cento) nas alterações orçamentárias solicitadas até a conclusão do projeto.

Um ponto decisivo para o uso de RPAs no sistema *E-Fisco* estava atrelado ao *CAPTCHA* (*Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart*), que nada mais são que enigmas visuais que pedem para digitar letras distorcidas ou selecionar todas as imagens correlacionadas com um determinado tema, por exemplo. Os *CAPTCHA*s foram criados para diferenciar humanos de robôs, servindo como muros de proteção contra *spam*, *bots* e atividades maliciosas. À medida que esforços progressivos de segurança, incluindo ataques *anti-spam* forem sendo implementados ao *E-Fisco* é possível que o custo de automatização represente um gargalo crítico para desenvolvimento de soluções que o envolvam, sendo necessário pensar em alternativas como: adquirir soluções para solução de *CAPTCHA* e/ou iniciar um projeto institucional junto a Secretaria da Fazenda de Pernambuco (SEFAZ, gestora do sistema) para desenvolvimento de APIs (*application programming interface*, isto é, uma interface de comunicação) seguros para realização das operacionalizações orçamentárias.

Para medir o grau de eficácia da automação das movimentações orçamentárias, ou seja, garantir que estão em conformidade com o solicitado por cada parlamentar através do ciclo de remanejamento de emendas, o robô apresenta uma conferência com uma extração do próprio sistema *E-fisco*. A base de dados indica os ajustes de célula por célula orçamentária (acréscimos e reduções), com a numeração de cada solicitação incluída no sistema. Dessa forma, é possível indicar se a movimentação realizada pela automação foi realizada conforme descrito no *input* informado, havendo a aprovação para continuidade da operacionalização após tal conferência pelo gestor responsável pelo processo.

5. CONCLUSÃO

As emendas impositivas são um importante marco na evolução do processo orçamentário brasileiro, ao garantirem aos parlamentares o direito constitucional de destinar parte do orçamento público a projetos e ações específicas, com execução obrigatória pelo Poder Executivo. Essa mudança fortaleceu o papel do Poder Legislativo na alocação de recursos e aumentou a previsibilidade na execução das emendas, dando mais segurança jurídica e autonomia aos representantes eleitos. Contudo, a implementação das emendas impositivas também trouxe novos desafios à gestão pública. A obrigatoriedade da execução pode comprometer a flexibilidade do orçamento, limitando a capacidade dos governos de reagir a situações imprevistas, como crises fiscais ou emergências sanitárias. Além disso, a efetividade dessas emendas ainda depende da qualidade técnica dos projetos apresentados e da capacidade de execução dos entes beneficiados. Dessa forma, embora as emendas impositivas representem um avanço em termos de equilíbrio entre os poderes e de valorização do princípio da representação, sua plena legitimidade e eficácia requerem transparência, planejamento adequado e critérios técnicos bem definidos. É fundamental que a destinação dos recursos atenda ao interesse público de forma equitativa, contribuindo para a redução das desigualdades e para o fortalecimento das políticas públicas.

Estudos mostram que ao analisar o processo de automação, é possível mensurar que 45% (quarenta e cinco por cento) das atividades laborais podem ser automatizadas usando tecnologias já existentes. Alguns atributos comuns de processos que podem indicar que tal atividade pode ser automatizada prioritariamente são:

- Tarefas manuais e repetitivas: Processos com tarefas trabalhosas, repetitivas e que não demandam intensa criatividade dos colaboradores devem ser automatizadas. A exemplo seria um processo de contas a receber;
- Erros frequentes: Um processo com muitos erros precisa ganhar mais precisão e eficiência. Nesse sentido, as automações podem ser a solução. Elas tornam a execução sempre a mesma, a partir de regramentos pré-definidos. Assim, é possível reduzir falhas e, além disso, identificar gargalos do processo mais facilmente, usando métricas oferecidas pelo próprio *software* de automação;
- Falta de padronização: Para poupar tempo de toda a equipe e fornecer mais visibilidade, o processo deve ser padronizado e automatizado. Assim, todas as etapas são executadas da mesma forma todas as vezes;
- Informações descentralizadas: A centralização de todas as informações em um único fluxo de trabalho permite aos gestores produzir métricas avançadas, garante controle e visibilidade e aumenta a transparência sobre todas as atividades, estimulando maior colaboração.

Os usuários dispostos a utilizar e que desejam soluções rápidas e eficazes para seus problemas podem encontrar justamente na automação de processos o resultado proposto. A sua implementação contribui para a melhoria da experiência do usuário final ao eliminar tarefas maçantes, agilizar as ações, otimizar o tempo e ampliar a eficiência dos processos.

A assertividade e a rapidez na execução de processos operacionais são fatores cruciais para o desempenho do setor, especialmente em ambientes que demandam eficiência, controle e resposta rápida às necessidades de seus clientes e fornecedores. A assertividade garante que as tarefas sejam realizadas com precisão e conforme os requisitos, evitando retrabalho, erros operacionais e desperdício de recursos. Já a rapidez proporciona agilidade na entrega, reduzindo prazos e melhorando a experiência dos usuários ou clientes atendidos. No setor público, por exemplo, a combinação entre assertividade e celeridade operacional é fundamental para garantir a entrega de

serviços de qualidade, cumprir metas institucionais e assegurar o uso responsável dos recursos públicos. Processos lentos e imprecisos podem comprometer políticas públicas, atrasar transferências de recursos e afetar diretamente a população. Buscar maior assertividade e rapidez nos processos não é apenas uma questão de desempenho operacional, mas também de compromisso com a qualidade, responsabilidade e eficiência na gestão de serviços, sejam eles públicos ou privados. Portanto, a automação é uma parceria entre tecnologia e o talento humano, que, juntos, podem transformar a forma como se trabalha. Com a automação gargalos comuns são resolvidos com rapidez, os membros da equipe têm mais tempo para passar problemas complexos e o fluxo de comunicação se torna mais eficiente e sem perda de informações. Em resumo, com a crescente adoção de tecnologias como a automação de processos (RPA) e a transformação digital, é possível alinhar rapidez e precisão, otimizando atividades repetitivas e liberando equipes para ações mais estratégicas. Esse alinhamento contribui para a melhoria contínua, inovação organizacional e fortalecimento da governança e da transparência nos processos.

Hoje, após o processo implantado, a Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional operacionaliza automaticamente 65 (sessenta e cinco) remanejamentos orçamentários por ciclo de remanejamento de emendas parlamentares. O tempo que era de 15 (quinze) minutos em média para cada transação, agora são de 15 (quinze) minutos para todo o ciclo.

Em suma, eficiência, transparência, agilidade e representatividade são pilares essenciais na gestão pública moderna. A automação de processos reduz erros, padroniza atividades e libera equipes para funções estratégicas, promovendo maior controle e qualidade nos serviços prestados. As emendas impositivas, ao fortalecerem o papel do Poder Legislativo, exigem planejamento técnico e execução qualificada para garantir resultados efetivos. A combinação entre tecnologia e boa governança permite superar desafios operacionais, ampliar a capacidade de resposta do Estado e assegurar a aplicação dos recursos públicos de forma equitativa, eficaz e voltada ao interesse coletivo, uma vez que agora há maior disponibilidade de tempo para análises em temas relevantes do que somente operacionalização manual em um sistema.

6. Referências

1. SILVA, Regina Célia Barbosa da; BATISTA, Eduardo Sávio Marques
2. Automação de processos administrativos no setor público: estudo de caso em um Instituto Federal.
3. OLIVEIRA, Ivan B.; LEMOS, Thiago P.
4. Transformação digital e automação de processos na administração pública brasileira: potencialidades e desafios.
5. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)
6. Guia de transformação digital no setor público.
7. Brasília: ENAP, 2021.
8. Disponível em: https://www.enap.gov.br
9. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
10. Disponível em: https://www.planalto.gov.br
11. ARAGÃO, Alexandre Santos de.
12. Direito Administrativo e a nova ordem constitucional.
13. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
14. BRASIL, Manual de Emendas Parlamentares

15. PERNAMBUCO, Lei das Diretrizes Orçamentárias
16. Lei nº 18.661 de 02 de setembro de 2025
17. LACITY, Mary C.; WILLCOCKS, Leslie P.
18. Robotic Process Automation and Risk Mitigation: The Definitive Guide.
19. SB Publishing, 2017.
20. SRIVASTAVA, Rajeev.
21. Robotic Process Automation with Automation Anywhere.
22. Packt Publishing, 2020.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Governo e Cidadão Digitais: experiências e perspectivas para uma democracia mais digital

- **Hiparcio Rafael Stoffel, Dr.**
  Escritório de Desenvolvimento de Projetos do Estado do RS, Brasil
  hiparcio@edp.rs.gov.br
- **Danielle Santos de S. Calazans, Ma.**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do RS, Brasil
  danielle-calazans@spgg.rs.gov.br
- **Luiz Fernando Salvadori Zachia**
  Centro de Tecnologia da informação e Comunicação do Estado do RS, Brasil
  luiz-zachia@procergs.rs.gov.br
- **Ciro Menezes Barreiros**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do RS, Brasil
  ciro-barreiros@spgg.rs.gov.br

Resumo

Um processo de transformação digital diz mais sobre pessoas que tecnologia, sobretudo para a administração pública. A digitalização tem proporcionado que as pessoas manifestam suas opiniões, necessidades e desejos de forma mais instantânea e com expectativa de serem atendidas rapidamente com qualidade de forma que sejam atendidas com agilidade modernidade de forma muito fácil. Os desafios do processo de transformação digital no setor público fazem voltar atenções à modernização administrativa, economicidade, eficácia de políticas públicas e prestação dos serviços. No âmbito de governos, sejam municipais, estaduais e em nível federal, os impactos das tecnologias demandam por adaptação ao contexto local, enfrentamento de barreiras para a digitalização, uma reflexão de estruturas de processos e de decisão, aumento da transparência de seus atos e um repensar dos sistemas democráticos, enfatizando a participação cidadã e modelos de governança abertos e colaborativos. Este artigo aborda a estratégia digital rs.gov.br adotada pelo governo estadual do Rio Grande do Sul e seu objetivo de ressignificar a relação do estado com o cidadão a partir da oferta de mais e melhores serviços digitais e pela aproximação com a sociedade. Apresenta estratégias de liderança, governança e implementação do processo de transformação digital adotado, lançando mão, como metodologia, de pesquisa bibliográfica e pesquisa-ação e destacando os resultados alcançados, como o índice de 96% de digitalização dos serviços e os volumes de acessos mensais superiores a 6,1 milhões, além do engajamento de todos os órgãos de governo. Fruto do aprendizado desta jornada, este trabalho propõe um framework de implementação da estratégia de transformação digital em governos baseado em 05 dimensões: **a)** Liderança e Estratégia, **b)** Engajamento, **c)** Digitalização, **d)** Regulamentação, **e)** Governança e Gestão. As características e os

resultados da Estratégia Digital rs.gov.br levaram-no a obtenção de importantes reconhecimento como o primeiro lugar no Ranking da Oferta de Serviços Digitais, promovido pela ABEP Tic, por 3 anos consecutivos e a classificação como top 3 no iBest por 2 anos seguidos, dentre outros reconhecimentos e prêmios. Os avanços na gestão pública se caracterizam pelo fortalecimento do posicionamento de estado servidor, pela proximidade com o cidadão, modernização administrativa e eficácia de serviços e políticas públicas. Os resultados de uma estratégia digital ultrapassam aqueles relativos as características técnicas do projeto e os seus efeitos transformam a sociedade e alcançam mais pessoas que antes desconheciam ou não tinham condições de alcançar os serviços oferecidos pelo governo do estado.

Palavras-chave: Transformação Digital; Serviços Públicos; Experiência Digital; Inclusão Digital; Democracia Digital.

1. INTRODUÇÃO

A crescente velocidade dos avanços tecnológicos e do acesso a informações vêm provocando mudanças significativas das relações e valores sociais. Se de um lado a facilidade e disponibilidade de soluções estão mais próximas das pessoas, de outro a expectativa, e de certa forma a ansiedade, da sociedade quanto a prontidão e solubilidade por parte de organizações e governos estão mais presentes.

Os desafios levam a melhoria da produtividade, economicidade e a intensificação de soluções de digitalização e adoção de IoT, internet das coisas e coloca a agenda de transformação digital como imperativo para que governos possam ser mais eficientes e dirijam suas atenções ao cidadão, tanto no que tange ressignificar a relação do estado com o cidadão, como também potencializar a inclusão digital e o espírito de cidadania.

Operar mecanismos de intensificação da participação do cidadão na formulação de políticas públicas e na tomada de decisão de investimentos para o desenvolvimento regional são exemplos dos potenciais desta agenda, além de permitir ainda levar serviços às populações eventualmente mais distantes, com alguma dificuldade de acessá-los por meios convencionais.

A estratégia de governo digital, tanto nas esfera municipal, estadual ou federal, precisam dedicar atenção a capacidade, potencial e qualidade de fazer algo, e a capabilidade, potencial e condições de fazer algo com a qualidade esperado ao longo do tempo, da oferta de serviços digitais e no fortalecimento do relacionamento com o cidadão, sejam em formatos de atendimento presenciais ou digitais, preferencialmente por meio de uma estratégia que integre esses diferentes canais de atendimento, físico-digitais, e que sejam percebidos pelo cidadão como uma forma de poder acessá-los, com a segurança e confiança de que serão atendidos.

As estratégias de transformação digital não são uma agenda só sobre tecnologia emergentes, mas sobretudo uma agenda sobre pessoas, sobre como as atendemos, relacionamos e as cuidamos. Vivemos em uma sociedade já digital utilizando tecnologias digitais em seu cotidiano, superando barreiras de acesso, conhecimento e habilidade para o uso destas.

Segundo Bergues e Lafuente (2025), atualmente temos pelo menos um celular em 94,2% dos domicílios brasileiros, e cerca de 66% das pessoas utilizaram algum serviço público ou procedimento governamental, demonstrando tanto o potencial, como a aceitação deste canal de atendimento e interação com o ente público, encorajando políticas que possam, de um lado gerar a economicidade serviço público e por outro disseminar e levar ao alcance das pessoas melhores serviços digitais.

No estado do Rio Grande do Sul, a Estratégia Digital rs.gov.br apresenta o conjunto de ações pelas quais a agenda de transformação digital é definida, estruturada, operacionalizada e gerenciada no âmbito do governo estadual, performando atualmente mais de 700 serviços, sendo 96 % destes já digitais, com mais de 6 milhões de acessos mensais e um índice de satisfação dos usuários em torno de 82 % integrados no portal de serviços rs.gov.br, permitindo economicidade e eficiência na prestação de serviços, operando o propósito de criar um novo significado na relação do estado com as pessoas, de forma a torná-la mais fácil, moderna e melhor.

2. OBJETIVOS

Este artigo tem por objetivo propor uma reflexão quanto a necessidade e desafios de uma agenda de

transformação digital em governos frente aos avanços tecnológicos e mudanças socioeconômicas, culturais e sociais, tendo como base conceitos orientadores, boas práticas e o papel de entes públicos nesta jornada, explorando a experiência do Rio Grande do sul com a estratégia digital rs.gov.br como caso prático.

Como objetivos específicos serão desenvolvidos seguintes tempos:

a) Apresentar conceitos orientadores para adoção da digitalização em governo;
b) Apresentar a estrutura de governança da estratégia digital rs.gov.br
c) Apresentar os fatores críticos de sucesso na implementação da estratégia rs.gov.br;
d) propor um framework de implementação e governança da estratégia de transformação digital em governos.

3. METODOLOGIA (FONTE ARIAL 12 – ALINHADO ESQUERDA)

O presente artigo é desenvolvido a partir de uma perspectiva qualitativa e exploratória, reunindo pesquisa bibliográfica buscando identificar conceitos orientadores boas práticas mundiais agendam de transformação digital em governos e entender e analisar fenômenos, experiências e interações diretamente em seu contexto (GIBBS, 2009). Ele escreve as principais características da estratégia digital rs.gov.br, implementado em 2019, o seu processo de desenvolvimento e implementação e com base nesta experiência, propõe um framework de desenvolvimento e implementação e governança de uma estratégia de governo digital e governos que pode contribuir para a reflexão e orientação tem implementação dessas estratégias por outros entes. Segundo Malhorta (2006), as pesquisas qualitativas e exploratórias propiciam uma melhor percepção e compreensão do problema, além de observá-lo de forma aprofundada e subjetiva, permitindo o melhor entendimento e a assimilação de conceitos adotados previamente.

Serão apresentados os principais conceitos adotados e uma descrição esquemática a descrição estruturada do processo pelo qual foi implementado a estratégia de governo digital no Rio Grande do sul tendo como base framework de implementação da estratégia de transformação digital em governos os principais resultados alcançados e desafios futuros

4. GOVERNO E SOCIEDADE DIGITAIS

A sociedade como a conhecemos vêm passando por mudanças fortemente impactas pelo avanço acelerado de tecnologias e o uso de dados, provocando transformações socioeconômicas, culturais e sociais que alteram as relações e padrões de convívio entre pessoas, organizações e a relação com o governo (HOEREM; KOLANY-RAISER, 2018).

A consequência de tais fatores conduzem a exploração da transformação digital nos meios de relação de produção, oferta e consumo demandando por adaptação de estratégias (ROGERS, 2017) para atender as necessidades, desejos e anseios das pessoas.

No âmbito de governos, sejam municipais, estaduais e em nível federal, os impactos das tecnologias demandam por adaptação ao contexto local, enfrentamento de barreiras para a digitalização (HEEKS, 2008), uma reflexão de estruturas de processos e de decisão, aumento da transparência de seus atos (WEST, 2005) e um repensar dos sistemas democráticos, enfatizando a participação cidadã e modelos de governança abertos e colaborativos (LANDEMORE, 2022).

O uso de dados e de tecnologias emergentes para estimular a inovação e modernização administrativa permitem uma abordagem de governo como plataforma aberta e colaborativa (O´REILLY, 2010) que promove a equidade no acesso a serviços e atenuando disparidades (BERGUES; LAFUENTE, 2025). por meio de abordagens ágeis e centradas no cidadão, com ênfase na integração digital (MARGETTS; DUNLEAVY, 2013) e ampliação de suas capacidades de inovação, especialmente quando em colaboração com parceiros e outras organizações (RASKINO; WALLER, 2015).

No Brasil há um visível esforço em fortalecer a oferta de serviços digitais, em significativa parte, promovidas pela Estratégia Nacional de Governo Digital (2025), que define diretrizes e metas para a transformação digital em âmbito nacional, estabelecendo políticas e práticas para aprimorar os serviços públicos.

Nesse contexto, o governo digital pode ser compreendido como uma plataforma de fortalecimento democrático. Ao facilitar o acesso à informação e à prestação de serviços, o governo se aproxima dos cidadãos, oferecendo meios mais acessíveis de participação política, deliberação pública e controle social. Essa aproximação não apenas moderniza a gestão, mas também amplia os canais de escuta e a responsividade

institucional, valores fundamentais para a democracia contemporânea.

Nesse cenário, é importante reforçar que a transformação digital não é um fim em si mesma, mas um meio para garantir que o Estado esteja presente, ativo e acessível a todos os cidadãos, independentemente de sua localização geográfica ou condição social. A construção de um governo digital inclusivo, participativo e eficiente depende da articulação entre tecnologia, políticas públicas e vontade política, criando um ciclo virtuoso de inovação, confiança institucional e fortalecimento democrático.

5. ESTRATÉGIA DIGITAL RS.GOV.BR

A estratégia digital rs.gov.br lançado em 2019 tem como propósito ressignificar a relação do estado com o cidadão por meio da transformação digital implementando uma abordagem que integra todos os serviços do executivo estadual em um único portal de serviços digitais permitindo oferecer ao cidadão maior acesso de forma mais simples ágil e quando necessita.

O portal rs.gov.br é desenvolvido em ambiente responsivo, que ajusta o portal a tela do usuário, seja smartphone, tablet, notebook ou desktop, e adota como componente de identificação o login único Gov.BR, organiza e estrutura os serviços digitais a partir das respectivas cartas de serviços. Adota um sistema de agendamento unificado bem como de protocolo integrado, além de componente de avaliação de satisfação dos usuários.

A estratégia digital é parte integrante e central do mapa estratégico de governo caracterizando assim o nível de prioridade mais elevado na agenda e atualmente reúne mais de 700 serviços digitais, com um índice de digitalização de 96 %, alcançando uma média de mais de 6 milhões de acessos mensais aos serviços e perfazendo um nível de satisfação de usuários na ordem de 82 %.

A originalidade da experiência gaúcha está na priorização da perspectiva do cidadão, propondo uma visão mais ampla em que o a transformação digital é meio e não o fim da jornada.

Tomando um posicionamento de que a estratégia digital rs.gov.br devesse estar integrada com as iniciativas nacionais, e assim acelerar a curva de aprendizado e de desenvolvimento foi realizado uma capacitação junta Secretaria Nacional de Governo Digital do governo federal buscando compreender os fatores habilitadores que permitiriam subsidiar a estratégia estadual a partir de boas práticas e oportunidades de parceria com outros entes e organizações, dando origem a iniciativa que mais tarde veio a ser chamada Estratégia Digital rs.gov.br.

Tendo como ponto de partida a prioridade estratégica da agenda e o engajamento da alta liderança foram mapeados os serviços do executivo estadual em cada órgão e entidade de modo a analisá-los e classificá-los quanto ao nível de maturidade digital permitindo assim um diagnóstico mais preciso dos serviços existentes e do quão digital estão dando base para a definição de prioridades para a digitalização dos serviços em cada órgão e entidade do executivo estadual.

Este esforço foi desenvolvido com a coordenação de uma equipe técnica e a participação ativa de pontos focais de cada uma das áreas envolvidas fazendo que este esforço não só levasse a uma adequada avaliação como também a de disseminação e fomento da agenda de transformação digital no governo gaúcho, que ao término, em 2019, identificou um índice de digitalização de 34%.

Concomitante ao plano de digitalização, convertendo serviços em sua respectiva versão digital, inúmeras atividades de sensibilização e engajamento foram realizadas com objetivo de tornar esta agenda um objetivo comum em todas as áreas do governo e para tanto foram organizados seminários executivos, capacitações, visitas técnicas e reuniões com especialistas e parceiros.

Os resultados alcançados em parte se devem a três fatores críticos e sucesso que compreendem uma estratégia de liderança tripartite que envolve a Procergs como parceira tecnológica, de infraestrutura e desenvolvimento de soluções digitais do governo, a atual Subsecretaria de Tecnologia Informação e Comunicação do estado, que coordena a estrutura e dinâmica de governança TIC, o tratamento de dados e a gestão dos normativos relativos as tecnologias digitais e o EDP- Escritório de Desenvolvimento de Projetos, que atua como líder da estratégia e da gestão da sua implementação, subsidiando o sistema de governança estratégica do estado no que tende o projeto.

O segundo fator crítico de sucesso é a integração dos esforços com a Secretaria Nacional de Governo Digital no âmbito Gov.Br, o que levou o estado do Rio Grande do Sul a ser o primeiro a aderir à Rede Gov.

Br, ser o primeiro a implementar o login Gov.Br e o primeiro estado a ter o banco estadual integrando as suas credenciais de identificação ao login Gov.Br como forma alternativa de acesso qualificado ao portal.

O terceiro fator crítico de sucesso diz respeito a estratégia de engajamento voltando e dirigindo o protagonismo das ações a cada um dos órgãos e entidades envolvidas responsáveis pelos seus respectivos serviços, de forma que a liderança tripartite a atue como orquestradora da agenda, mas o protagonismo seja das áreas executoras dos serviços, permitindo assim que a estratégia de governo digital seja descentralizada e percebida como meio de operar a oferta desses serviços ao cidadão.

A inclusão digital configura-se como elemento de fortalecimento da democracia moderna, ao fomentar meios de participação cidadã e no processo de tomada de decisão, além de ampliar o acesso serviços e benefícios promovendo o exercício pleno de cidadania, reduzindo barreiras territoriais, econômicas e sociais, compreendendo a digitalização como instrumento de transformação social, orientada por princípios de equidade e universalização de serviços e relacionamento com o povo gaúcho.

A consolidação de uma sociedade cada vez mais conectada e digital impõe aos governos um reposicionamento diante dos desafios da inclusão digital como direito fundamental e condição estruturante para o exercício pleno da cidadania. A digitalização de serviços públicos, quando acompanhada de uma política ampla de acesso, letramento e capacitação digital, pode atuar como um instrumento de equidade, ampliando oportunidades e promovendo maior justiça social.

A inclusão digital transcende o mero acesso à internet ou a dispositivos tecnológicos. Trata-se da criação de condições para que todas as pessoas possam utilizar de maneira autônoma, segura e crítica os recursos digitais disponíveis, participando ativamente da vida pública e usufruindo dos serviços e direitos garantidos pelo Estado. Essa perspectiva amplia o conceito de cidadania para além do território físico, criando um espaço público digital no qual o cidadão interage, participa e se relaciona com as instituições.

Nesse contexto, o governo digital deve ser compreendido como uma plataforma de fortalecimento democrático. Ao facilitar o acesso à informação e à prestação de serviços, o governo se aproxima dos cidadãos, oferecendo meios mais acessíveis de participação política, deliberação pública e controle social. Essa aproximação não apenas moderniza a gestão, mas também amplia os canais de escuta e a responsividade institucional, valores fundamentais para a democracia contemporânea.

É necessário destacar que a promoção de inclusão digital também implica em reconhecer e atuar sobre desigualdades históricas e estruturais que afetam determinadas populações, como pessoas idosas, populações rurais, comunidades tradicionais, pessoas com deficiência e grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. A transformação digital deve, portanto, considerar políticas de acessibilidade digital, simplificação de linguagem, foco centrado no usuário e atendimento multicanal como princípios orientadores de sua implementação.

A estratégia digital rs.gov.br incorpora essa visão ao estruturar seus serviços de forma responsiva e ao integrar-se ao login unificado Gov.Br, o que reduz barreiras de acesso e amplia a usabilidade dos sistemas públicos. Ao atuar com base em um modelo centrado no cidadão, a iniciativa gaúcha não apenas racionaliza os processos administrativos, mas reafirma o compromisso do Estado com a inclusão, o bem-estar social e a promoção de uma cidadania digital plena.

Nesse cenário, é importante reforçar que a transformação digital não é um fim em si mesma, mas um meio para garantir que o Estado esteja presente, ativo e acessível a todos os cidadãos, independentemente de sua localização geográfica ou condição social. A construção de um governo digital inclusivo, participativo e eficiente depende da articulação entre tecnologia, políticas públicas e vontade política, criando um ciclo virtuoso de inovação, confiança institucional e fortalecimento democrático.

6. TRANSFORMAÇÃO DIGITAL EM AÇÃO

O Desenvolvimento da Estratégia Digital rs.gov.br permitiu não só intensificar a oferta de serviços, mas também a conscientização de aprendizados e melhor compreensão do propósito e características de um projeto com os desafios apresentados. Ao analisar e refletir sobre a jornada percorrida é possível identificar os principais fatores críticos e sucesso e lições aprendidas ao longo do tempo, que podem servir de orientação e referências não só para o contínuo aperfeiçoamento da nossa própria estratégia digital, como também apoiar ade outros entes.

Com base nessas reflexões identificamos cinco dimensões essenciais, não exaustivas, que podem apoiar o planejamento de uma jornada de transformação digital, aqui representada pelo framework de implementação da estratégia de transformação digital em governos (Figura 1). As cinco dimensões são: **a)** Liderança e Estratégia, **b)** Engajamento, **c)** Digitalização, **d)** Regulamentação, **e)** Governança e Gestão.

A dimensão **Liderança e Estratégia** reúne as reflexões referentes ao posicionamento e planejamento da jornada de transformação digital e a assunção de conceitos e a tomada de decisões, além da definição do posicionamento estratégico do projeto. Esta dimensão inclui ainda a estrutura de liderança do projeto, integrando os aspectos estratégicos, tecnológicos, de tratamento de dados e normativos relativos ao projeto. No que tange a liderança importantes decisões se fazem necessárias, como por exemplo se o exercício da liderança do projeto será colegiado ou por um executivo especialista, se será centralizado ou descentralizado e a adoção de metodologias ágeis para promover a inovação da gestão pública.

A estratégia diz respeito a tomada de decisão e posicionamento do projeto, podendo, dentre outros aspectos, contemplar o alinhamento e integração com movimentos congêneres, as principais tecnologias que serão adotadas e as prioridades de digitalização. Pode ainda envolver o trabalho conjunto com parceiros e especialistas e outros entes governamentais.

A estratégia em torno de uma jornada de transformação digital tem início no planejamento do próprio governo e de que forma a transformação digital estará a serviço de políticas públicas e das orientações e diretrizes da gestão. Isso pode envolver orientações com relação a investimentos em capacitação, adoção de tecnologias, recursos de desenvolvimento e de infraestrutura em tecnologia, informação e comunicação.

A dimensão **Engajamento** diz respeito aos esforços de sensibilização, mobilização e comprometimento da alta liderança e das equipes técnicas nos diversos órgãos e entidades, que pode envolver iniciativas de capacitação, visitas técnicas, reuniões temáticas, dentre outras.

Um dos desafios é tornar a agenda de transformação digital uma agenda de cada líder e de suas equipes de forma que o protagonismo esteja em cada um dos atores envolvidos em toda a extensão das ações relativas à digitalização. Isso envolve a compreensão de conceitos, a compreensão de como aplicá-los e a percepção de que também são líderes da estratégia digital e que contam com apoio institucional para a implementação das atividades.

Ações de reconhecimento desses esforços é um elemento de importante reforço no engajamento e na multiplicação de boas práticas, fortalecendo assim o papel da transformação digital na cultura organizacional. Quanto mais lideranças e equipes estiveres envolvidas e comprometidas tão maior tende a transformação digital e a sua identidade com esses esforços.

O desafio é tornar a agenda de transformação digital uma agenda de cada líder e cada integrante das equipes técnicas dos órgãos e entidades da administração dirigindo esforços em torno de uma estratégia que tem como ponto comum tornar a vida do cidadão melhor, por meio de serviços mais rápidos, mais ágeis e mais simples de serem acessados. A transformação será maior na medida em que esta jornada seja percebida como de cada um, valorizando o protagonismo dos responsáveis pelos serviços e o seu papel neste processo.

Na perspectiva organizacional a transformação digital ocorre quando todos estão imbuídos da compreensão e da união de esforços para que por meio do digital possamos tornar a vida das pessoas melhor.

A dimensão **Digitalização** diz respeito ao mapeamento dos serviços dos órgãos e entidades, análise e classificação e avaliação do nível de maturidade digital dos serviços e decorrente priorização da necessidade de digitalização e a viabilidade técnica, financeira e orçamentária, compreendendo ainda se o processo de digitalização será com competência internas, por parceiros externos ou por uma abordagem híbrida de tal forma equilibrar as necessidades priorizadas de digitalização com as necessidades expectativas da sociedade.

Essa dimensão também pode incluir reflexões quanto a forma de acesso aos serviços se por meio de um portal integrado, se por meio de aplicativos móveis, se por meio de espaços de atendimento presencial ou pela combinação destes. Pode envolver ainda decisões quanto a forma de identificação do cidadão e avaliação da satisfação dos serviços.

Neste ponto é interessante ter em mente as muitas iniciativas de transformação digital em governos, tanto nacional como subnacionais e a possibilidade de alinhar e integrar esforços como forma de tornar a curva de aprendizado mais rápida. Um exemplo pode

ser adoção do login Gov.Br que permite levar a concretude o conceito e a compreensão de que o cidadão é um só, para o município, para o estado e para a união, permitindo que com um mesmo mecanismo de identificação o cidadão se apresente nas diferentes esferas de governo para poder acessar benefícios e serviços públicos digitais.

A dimensão **Regulamentação** diz respeito ao arcabouço normativo relativo à transformação digital aplicada a governos, que por um lado estabelece características e condições que devem ser atendidas, por outro atuam como instrumento de perpetuação dos avanços alcançados traduzindo-as em normas para que se subsidiem a operacionalização da estratégia digital em todas as áreas. Esta dimensão também nos convida a exercer uma reflexão e estudo quanto aos normativos a partir de uma perspectiva de simplificação e desburocratização de processos e serviços, fazendo com que os esforços de digitalização operem sob uma realidade de otimização, buscando assim maior eficiência e eficácia dos serviços e políticas públicas.

A dimensão **Governança e Gestão trata** da organização e estabelecimento de uma estrutura e dinâmica de monitoramento dos esforços empreendidos para transformação digital, gestão dos resultados e a governança estratégica relativa à jornada digital. Pode também incluir organização de uma rede de pontos focais abrangendo todos os órgãos e entidades do governo que têm como papel atuarem como representantes e interlocutores de suas áreas e tradutores da estratégia para a realidade do seu dia a dia. Esses representantes também podem demandar por necessidades e atuarem como observadores da percepção dos usuários com relação aos serviços digitais sobre sua responsabilidade, realimentando a estrutura de governança para que possa ser apreciada, analisada e com isso fomentar a definição de diretrizes e prioridades, implementando assim uma governança conectada e colaborativa, incentivando o engajamento e a inovação (FOUNTAIN, 2000).

Importante observar ainda que esta dimensão também observa questões de natureza tanto operacionais e táticas, como também as reflexões estratégicas no que tange ao futuro da estratégia digital para os próximos anos.

O Framework de implementação da estratégia de transformação digital em governos (Figura 1) é uma referência esquemática para facilitar a reflexão e planejamento da jornada de transformação digital em governos e não tem a pretensão de ser exaustiva e conclusiva, mas de trazer em primeiro plano fatores críticos e sucesso que podem auxiliar nos primeiros passos para os entes públicos engajados no tema da transformação digital orientados a perspectiva de cidadão.

Figura 1 – Framework de implementação da estratégia de transformação digital em governos

Fonte: Autores

7. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A estratégia digital rs.gov.br desde sua implementação em 2019 permitiu a concretização de resultados sob diferentes perspectivas, econômicas, operacionais e sociais, permitindo não só o alcance de resultados técnicos, mas também quanto o fortalecimento de uma cultura que fortalece a prestação de serviços e um olhar atento ao cidadão. Ao longo dessa jornada digitalizou mais de 700 serviços alcançando todos os órgãos e entidades do governo e intensificou o uso de tecnologias emergentes como forma de impulsionar a transformação por meio de estratégias digitais. Também democratizou o acesso aos serviços tornando-os mais acessíveis, alcançando níveis que ultrapassam a média de 6 milhões de acessos mensais com níveis de satisfação que atualmente alcançam 82 %.

A compreensão do papel da estratégia digital na modernização administrativa não só intensificou os esforços de seu desenvolvimento como também serviu de elemento impulsionador para a eficácia de políticas públicas e de participação popular, tornando não só a sociedade mais digital, como, mas mais ágil e inclusiva, além de promover a participação popular na proposição e decisão de projetos e políticas públicas para o desenvolvimento regional no estado.

Estratégia digital rs.gov.br além de permitir que todos os serviços do executivo estadual sejam encontrados e acessados por meio de um portal integrado, torna não só mais ágil, mas também mais simples encontrá-los, não apenas quando precisa, mas também na tela de sua preferência, possível pelo desenvolvimento em ambientes responsivo, ajustando o portal de serviços a tela que o usuário está utilizando naquele momento.

As características e os resultados da Estratégia Digital rs.gov.br levaram-no a obtenção de importantes reconhecimento como o primeiro lugar no Ranking da Oferta de Serviços Digitais, promovido pela ABEP Tic, por 3 anos consecutivos e a classificação como Top 3 no iBest por 2 anos seguidos, dentre outros reconhecimentos e prêmios.

Os resultados de uma estratégia digital ultrapassam aqueles relativos as características técnicas do projeto; os seus efeitos transformam a sociedade e alcançam mais pessoas que antes desconheciam ou não tinham condições de alcançar os serviços oferecidos pelo governo do estado. Permite ainda a participação das pessoas na tomada de decisões de políticas públicas relevantes e na própria decisão do uso dos recursos públicos. A própria estratégia digital se transforma na medida em que a sociedade se transforma digitalmente demandando por mais de melhores serviços, por mais

eficiência e com a proximidade com o cidadão, estimulando uma dinâmica que por meio da transformação digital fortalece a democracia e o espírito de cidadania de uma sociedade.

8. CONCLUSÃO

A transformação digital é uma agenda presente na administração pública tanto na esfera nacional como em estados e municípios. Os potenciais são inúmeros e incluem o aumento da produtividade, a economicidade, a modernização administrativa, melhorias na oferta de serviços, maior proximidade com o cidadão e a ampliação do acesso aos serviços públicos de forma mais inclusiva e eficiente.

A Estratégia Digital rs.gov.br, implementada em 2019, aborda um conjunto de iniciativas com o propósito de ressignificar a relação do Estado com o cidadão, priorizando um olhar sob a perspectiva dos usuários. Atualmente, alcança 96% de digitalização dos serviços, ofertados por meio de um portal que integra todas as soluções do Executivo estadual. A plataforma, de forma simples e descomplicada, permite que qualquer pessoa interessada possa localizar o que precisa e usufruir dos benefícios a que tem direito. De maneira pioneira, o portal integrado de serviços digitais rs.gov.br também adota o login único Gov.br, que permite integrar serviços tanto do Executivo estadual quanto federal, facilitando o acesso do cidadão por meio de uma única identificação.

A intensificação da oferta de serviços por essa modalidade é também um mecanismo para ampliar a disponibilidade e a facilidade de acesso, alcançando hoje mais de seis milhões de acessos mensais, em média. Esse volume expressivo revela não apenas a consolidação da estratégia, mas também seu potencial de inclusão e de fortalecimento do espírito de cidadania. Ao investir em serviços mais simples, ágeis e acessíveis, o Estado reafirma seu compromisso de estar mais próximo da população, colocando as pessoas no centro da transformação e promovendo uma administração pública mais eficiente, transparente e orientada a resultados

9. Referências

1. BERGUES, Martina, LAFUENTE, Mariano. Equidade e Serviços Digitais, um retrato do Brasil. Washington: BID, 2025.
2. BRASIL. Estratégia Nacional de Governo Digital. Brasília: Governo Federal, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/estrategianacional#:~:text=A%20Estrat%C3%A9gia%20Nacional%20de%20Governo,do%20cidad%C3%A3o%20aos%20servi%C3%A7os%20p%C3%BAblicos. Acesso em: 15 de abr. 2025.
3. FOUNTAIN, J. Connected Governance: Policy Networks in the Digital Age. Princeton: Princeton University Press, 2000.
4. GIBBS, Graham R. Análise de dados qualitativos. Porto Alegre: Bookman, 2009.
5. HEEKS, R. Implementing and Managing eGovernment: An International Text. London: SAGE Publications, 2008.
6. HOEREN, T., KOLANY-RAISER, B. Big Data in Context, legal, social and technological insights. Berlin: Springer Open, 2018.
7. LANDEMORE H. Open Democracy, reinventing popular rule for the twenty-first century. New Jersey: Princeton University Press, 2022.
8. MALHORTA, Naresh K. Pesquisa de Marketing. 4. ed. Porto Alegre: Editora Bookman,
9. 2006.
10. MARGETTS, H.; DUNLEAVY, R. Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government. Oxford: Oxford University Press, 2013.

11. O'REILLY, T. (2010). Government as a Platform. Disponível em: http://example.com/government-as--platform. Acesso em: 15 abr. 2025

12. PIZZOLATO GONÇALVES, B.; VENIJIO MAGGION, R. Benefícios econômicos da transformação digital de serviços públicos: o caso da cidade de São Paulo. São Paulo: BID, 2022.

13. RASKINO, M.; WALLER, G. Digital to the Core, remastering leadership for your industry, your enterprise and yourself. 1ª edição. Abingdon: Routledge, 2015.

14. RIO GRANDE DO SUL. Estratégia Digital rs.gov.br. Porto Alegre: Governo Estadual, 2020. Disponível em: https://www.rs.gov.br/upload/arquivos/202504/15103527-estrategia-digital-2025-pdf.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

15. RIO GRANDE DO SUL. Mapa Estratégico de Governo 2023-2026. Porto Alegre: Governo Estadual, 2023. Disponível em https://www.rs.gov.br/mapaestrategico. Acesso em: 15 abr. 2025.

16. RIO GRANDE DO SUL. Mapa Estratégico de Governo 2019-2022. Porto Alegre: Governo Estadual, 2019. Disponível em: https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/202103/29134808-18161145-mapa-estrategico-do-governo-2019-2022. Acesso em: 15 abr. 2025.

17. ROGERS, David L. Transformação Digital, repensando o seu negócio para a era digital. 1ª edição, São Paulo: Autêntica Business, 2017.

18. WEST, D. M. Digital Government: Technology and Public Sector Performance. Princeton: Princeton University Press, 2005.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Governo orientado a dados: Portal Alagoas em Dados

- **Juliana Carla da Silva Santos**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, Brasil
  E-mail: juliana.santos@seplag.al.gov.br
- **Maria Bernadeth Medeiros de Souza**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio, Brasil
  E-mail: bernadeth.souza@seplahg.al.gov.br

Resumo

Considerando a importância da formulação de políticas públicas e da promoção da transparência e do Governo Aberto, o Portal Alagoas em Dados e Informações (ADI) tem desempenhado um papel relevante na disseminação e compreensão de informações estratégicas no estado de Alagoas. Os serviços ofertados pelo portal contribuem significativamente ao proporcionar maior agilidade nos processos decisórios, à redução de custos relacionados ao planejamento e à gestão operacional das ações governamentais. Suas funcionalidades são baseadas na ferramenta CKAN (*Comprehensive Knowledge Archive Network*), desenvolvida pela *Open Knowledge Foundation*, e o portal conta ainda com recursos de inteligência geográfica e de negócios, oferecendo suporte estratégico à tomada de decisão por parte dos gestores públicos — como observado na gestão da pandemia da COVID-19 e na alocação de recursos em infraestrutura econômica e social, com impactos positivos na elevação dos padrões de qualidade de vida da população alagoana. Dessa forma, entende-se que o ADI tem cumprido sua missão de apoiar o ciclo das políticas públicas e de promover a transparência e o Governo Aberto em Alagoas, ao disponibilizar serviços de informação como ativos estratégicos para o aumento da eficiência governamental e para a melhoria da formulação de políticas públicas baseadas em evidências.

Palavras-chave: Políticas públicas baseadas em evidências; Governo Aberto; Dados Abertos; Governo Digital; Plataforma de informações.

1. INTRODUÇÃO

A profissionalização do planejamento e da gestão pública nas últimas décadas, impulsionada pelas diretrizes da Nova Gestão Pública (NGP), trouxe uma abordagem gerencial e instrumentos de modernização à rotina do Estado. Nesse contexto, a incorporação das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs), e o uso da internet, tanto nas atividades internas da administração pública, quanto nas ações de relacionamento com o cidadão, passaram a constituir práticas essenciais nas administrações modernas.

Com a ampliação do volume de bases de dados em todo o mundo, o fenômeno do Big Data emerge como uma fonte potencial para a descoberta de conhecimento voltado ao apoio à tomada de decisão. Nesse sentido, os governos têm sido fortemente incentivados a ampliar a oferta de dados na Web, seja em resposta à crescente demanda da sociedade, seja pela necessidade de promover maior transparência, participação e colaboração dos cidadãos, que buscam exercer um papel mais ativo no acompanhamento das políticas

públicas e na construção de soluções para problemas de interesse coletivo (ÁVILA, 2015).

Nesse contexto, o Estado de Alagoas desenvolveu, no período de 2012 a 2024, um dos maiores portais de dados abertos do Brasil, denominado *Alagoas em Dados e Informações* (ADI), gerenciado pela Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas (Seplag-AL)[1]. O portal integra a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), sendo uma das primeiras fontes estaduais a disponibilizar informações no Portal Brasileiro de Dados Abertos. Além disso, o ADI está entre os portais brasileiros cadastrados nos principais catálogos internacionais de dados abertos[2]. Trata-se de um organismo vivo, que permanece ativo, em constante atualização e disponível *online*, reafirmando seu compromisso com a transparência, a acessibilidade e a promoção de políticas públicas baseadas em evidências.

O *Alagoas em Dados e Informações* (ADI) tem como objetivo produzir e disseminar dados e informações sobre o estado de Alagoas, contribuindo tanto para o monitoramento de indicadores pelo governo quanto para a formulação de políticas públicas mais assertivas e a tomada de decisões baseadas em evidências. Além de subsidiar a gestão pública, o portal desempenha um papel fundamental ao oferecer à sociedade acesso a informações qualificadas, promovendo a transparência e fortalecendo a cidadania. Seu conteúdo também tem sido amplamente utilizado na produção técnica e científica sobre a realidade socioeconômica de Alagoas, servindo como fonte para pesquisadores, instituições de fomento, empresas privadas e universidades.

Considerando a literatura relacionada, o ADI pode ser classificado como uma iniciativa relevante de Governo Aberto, que segundo Lee e Kwak (2012) pode ser entendido como um "modelo de gestão baseado na transparência, mas também na participação e colaboração", onde os autores propõem um modelo de maturidade em governo aberto composto por cinco níveis.

Ademais, especialmente com a evolução da chamada "Web 2.0", como as tecnologias sociais e plataformas de dados abertos como o ADI possibilitaram aprimorar o debate sobre Governo Aberto (JANSSEN; CHARALABIDIS; ZUIDERWIJK, 2012).

2. OBJETIVOS

Este artigo tem como objetivo geral apresentar o Portal Alagoas em Dados e Informações (ADI) como uma iniciativa estratégica de governo aberto orientada pela maturidade em transparência e colaboração interinstitucional, destacando seu papel na promoção de um ecossistema de dados públicos acessíveis, reutilizáveis e territorialmente orientados, com vistas ao aprimoramento do planejamento e da gestão de políticas públicas no estado de Alagoas.

Objetivos específicos:

I) Descrever o contexto histórico do Portal ADI;
II) Apontar os recursos tecnológicos e metodológicos utilizados na organização e visualização dos dados, com destaque para as ferramentas de *Business Intelligence* (BI);
III) Refletir sobre as potencialidades do ADI na promoção do acesso à informação.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

Diante da relevância crescente do conceito de Governo Aberto e das transformações institucionais que ele implica, torna-se essencial apresentar um referencial teórico que permita compreender suas origens, fundamentos e os caminhos percorridos para sua consolidação. Na sequência, serão abordadas as principais dimensões estruturantes desse modelo — transparência, participação e colaboração — bem como os modelos de maturidade institucional, a exemplo daquele proposto por Lee e Kwak (2012), que oferecem uma base analítica para avaliar o nível de adoção do Governo Aberto nas administrações públicas. Esse embasamento teórico tem por objetivo fornecer ao leitor uma compreensão aprofundada do tema, servindo como alicerce para a seção seguinte, em que são detalhados os procedimentos metodológicos adotados no desenvolvimento e aprimoramento do Portal Alagoas em Dados.

1 Por meio da Superintendência de Produção da Informação e do Conhecimento (SINC).

2 DataPortals.org e CKAN Instances (https://ckan.org/).

3.1 EVOLUÇÃO CONCEITUAL E MODELOS ANALÍTICOS DE GOVERNO ABERTO

A ideia de Governo Aberto possui raízes históricas, com um dos primeiros registros de acesso público à informação governamental surgindo no século XVI, na Suécia, quando a transparência estatal passou a ser reconhecida como um direito constitucional (Tauberer, 2012 apud Sandoval-Almazán, 2015). Avançando para o contexto do século XX, especialmente nos anos 1950, houve uma tentativa de institucionalização do acesso à informação por meio de compromissos políticos nos Estados Unidos, quando os partidos Democrata e Republicano prometeram divulgar informações públicas. Embora essas promessas não tenham sido concretizadas, a proposta representou um marco inicial nos debates sobre a necessidade de governos mais abertos — especialmente como reação às restrições informacionais impostas durante a Segunda Guerra Mundial (PARKS, 1957).

Na década de 1970, a discussão sobre Governo Aberto ganhou força no Reino Unido, centrando-se no embate entre a confidencialidade estatal e o direito da sociedade à informação pública. Posteriormente, com a queda do Muro de Berlim em 1989, o debate ganhou novos contornos, impulsionado pelo avanço das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), que passaram a ser vistas como ferramentas essenciais para promover maior transparência nas ações governamentais. No entanto, essa incorporação tecnológica também trouxe desafios adicionais, dado o caráter embrionário do conceito e a ainda escassa produção teórica sobre o tema.

Sandoval-Almazán (2015) apresenta uma sistematização das principais características que moldam a ideia contemporânea de Governo Aberto. Dentre elas, destaca-se o reconhecimento histórico do direito à informação, o uso estratégico dos dados governamentais como instrumentos de decisão e a centralidade da abertura de dados como condição indispensável à transparência e à participação social. Essas dimensões podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- **Liberdade de informação:** Reflete o acúmulo histórico de reivindicações por parte da sociedade civil no sentido de garantir o acesso pleno às informações detidas pelo Estado.
- **Uso da informação como instrumento:** Os dados públicos deixam de ser apenas registros administrativos e passam a exercer um papel ativo na formulação e avaliação de políticas públicas.
- **Dados abertos:** A abertura de dados configura-se como um mecanismo essencial para viabilizar tanto a transparência quanto o engajamento cidadão na gestão pública.

Cruz-Rubio (2015) reforça que o Governo Aberto deve ser entendido como uma forma de democracia ampliada, voltada à intensificação da participação cidadã em decisões que impactam diretamente sua realidade. Contudo, o autor faz distinções importantes: o Governo Aberto não deve ser confundido com governo eletrônico, tampouco com governança digital ou dados abertos, embora esses conceitos dialoguem entre si.

Nas últimas décadas, com o avanço da chamada Web 2.0 e a consolidação de novos paradigmas informacionais, o conceito de Governo Aberto passou a incorporar elementos como acesso à informação, interoperabilidade, tecnologias emergentes, participação cidadã e democracia digital (Yu e Robinson, 2011; Ruvalcaba-Gomez; Renteria, 2020). Essa ampliação conceitual aponta para uma abordagem multidimensional, conforme argumentam Gil-García, Gascó-Hernández e Pardo (2020), o que permitiu o surgimento de diferentes correntes teóricas acerca da governança aberta.

Nesse sentido, Maldonado-Lozano, Paredes-Aguilar e Palomino Alvarado (2021) estruturam três pilares fundamentais para a operacionalização do Governo Aberto: transparência, participação e colaboração. Cada um desses eixos possui abordagens específicas:

- **Transparência:** Envolve o fortalecimento da governança pública por meio da ampla divulgação de informações relevantes, adaptadas aos contextos territoriais e acessíveis à população.
- **Colaboração:** Propõe uma atuação governamental que articule múltiplos atores sociais, promovendo inovação, empreendedorismo e corresponsabilidade na construção de soluções.

- **Participação:** Implica a inserção ativa da sociedade em todo o ciclo das políticas públicas, desde a formulação até a avaliação dos resultados. Para que essa participação seja efetiva, é necessário considerar barreiras sociais, tecnológicas e educacionais que limitam o engajamento cidadão.

O aprofundamento dessas dimensões exigiu o desenvolvimento de modelos analíticos que permitissem avaliar a maturidade das instituições públicas quanto à adoção do Governo Aberto. Nesse contexto, destaca-se o modelo proposto por Lee e Kwak (2012), o Open Government Maturity Model (OGMM), que estrutura cinco estágios progressivos de evolução institucional nesse campo.

No primeiro estágio, denominado "condições iniciais", as organizações apresentam capacidades limitadas, com pouco uso de mídias sociais ou ferramentas de interação e escassa publicação de dados aprofundados. A transparência é incipiente e a participação pública, quase inexistente.

Na fase seguinte, de "transparência e dados", as instituições buscam ampliar a visibilidade de seus processos e resultados por meio da abertura de dados qualificados. Essa etapa exige o fortalecimento da governança da informação e a adoção de padrões para garantir a qualidade, consistência e utilidade dos dados disponibilizados.

O terceiro estágio, de "participação aberta", marca o início da interação mais ativa com a sociedade, por meio da incorporação de suas contribuições na tomada de decisão e no aprimoramento dos serviços públicos. Em seguida, o estágio de "colaboração aberta" avança para ações mais complexas e integradas, com coautoria de políticas, ferramentas e soluções por meio de plataformas digitais colaborativas.

Por fim, o modelo culmina no estágio de "engajamento onipresente", no qual o uso intensivo de tecnologias móveis e redes sociais permite a integração total entre cidadãos, dados e instituições, promovendo uma governança aberta, contínua e em tempo real.

Esse referencial teórico, ao apresentar uma linha evolutiva e estruturada do conceito e das práticas de Governo Aberto, constitui-se como base fundamental para a análise metodológica que será desenvolvida nas próximas seções deste artigo, voltada à compreensão dos procedimentos adotados na criação e aprimoramento do Portal Alagoas em Dados.

3.2 O USO DE INFORMAÇÕES NA GESTÃO PÚBLICA

Durante os séculos XVIII e XIX, observou-se um avanço significativo nos esforços de coleta e sistematização de dados voltados à compreensão das características sociais. Esse movimento histórico foi fundamental para a construção das metodologias de medição e análise utilizadas na atualidade (DA SILVA CRISTÓVAM; HAHN, 2020, p. 5).

Um marco notável na aplicação prática desses dados no enfrentamento de problemas públicos ocorreu em meados do século XIX, quando o médico inglês John Snow realizou um estudo pioneiro em Londres, durante uma epidemia de cólera, em 1854. Ao analisar a distribuição geográfica das mortes e compará-la com a localização dos poços de abastecimento da cidade, identificou uma concentração incomum de óbitos nas imediações de um poço específico, situado na Broad Street. Após a interdição desse poço, a taxa de mortalidade caiu drasticamente, confirmando-se, posteriormente, que a água estava contaminada. Esse episódio evidencia a relevância do cruzamento de dados espaciais e sanitários como instrumento para decisões fundamentadas em evidências — um princípio metodológico que, ainda hoje, inspira modernas ferramentas analíticas.

Esse exemplo também contribui para refletirmos sobre as diferenças conceituais entre dados, informação e conhecimento. Conforme a definição de Davenport e Prusak (1998), os dados representam observações isoladas sobre um fenômeno, desprovidas de interpretação; a informação emerge quando esses dados adquirem significado, exigindo, para isso, a mediação humana e um contexto de análise; o conhecimento, por sua vez, deriva da síntese e da reflexão sobre as informações, incorporando experiência e compreensão.

Da Silva Cristóvam e Hahn (2020) reforçam essa distinção ao apontarem que os dados são códigos em estado bruto, constituindo a matéria-prima sobre a qual se estruturam a informação e o conhecimento. Dessa forma, nem todo conjunto de dados possui valor informativo ou gera conhecimento, sendo necessária sua organização e contextualização para que se tornem úteis à tomada de decisão.

No contexto atual, a crescente produção de dados e a tendência à sua abertura e compartilhamento têm provocado transformações profundas na sociedade e na economia (VITÓRIO et al., 2021). Nesse cenário,

os governos passaram a ocupar papel de destaque ao disponibilizar suas bases de dados de forma mais transparente e acessível, fomentando o uso por diferentes segmentos — públicos e privados.

Entretanto, VITÓRIO et al. (2021) alertam que a abertura indiscriminada de dados, sem uma política bem estruturada, pode acarretar riscos importantes, como a violação da privacidade, responsabilidades legais e interpretações equivocadas das informações disponibilizadas. Os autores defendem a necessidade de políticas públicas que conciliem transparência com responsabilidade na gestão dos dados abertos.

Além disso, com a consolidação do big data, surgem novos desafios para a administração pública, como destaca Andrews (2019). Nesse contexto, ganha relevância o conceito de gestão orientada por dados, definido por Farazmand (2018) como a utilização estratégica de dados para aprimorar a qualidade dos serviços e atingir os objetivos organizacionais.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por meio do relatório "A Caminho da Era Digital no Brasil", também reforça essa perspectiva ao recomendar o fortalecimento das infraestruturas de dados como ferramenta essencial para antecipar tendências sociais e econômicas e compreender de forma mais efetiva as demandas da população (OECD, 2020).

Nesse mesmo sentido, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em estudo sobre democracia digital no Brasil, identificou que a coleta e análise de dados constituem elemento central para o aperfeiçoamento das políticas públicas. Segundo o estudo, os casos analisados destacaram estratégias como censos, mapeamentos, formação de bases e integração de informações como mecanismos fundamentais para orientar decisões governamentais. Essa prática revela que o uso de dados abertos tem sido impulsionado tanto por pressões externas da sociedade quanto por demandas internas dos próprios órgãos públicos (AVELINO; POMPEU; FONSECA, 2021).

Como orientação estratégica, o Plano de Ação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) reconhece os avanços alcançados nas últimas décadas na governança de dados, enfatizando a importância da construção de infraestruturas dedicadas. Nesse contexto, destaca-se a recomendação feita na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento para que os países se empenhem na capacitação institucional voltada à coleta, organização, armazenamento, análise e uso eficaz dos dados nos processos decisórios (CIDE, 2010).

3.3 AVANÇOS NA ESTRUTURAÇÃO DE DADOS NO BRASIL: DIRETRIZES E INICIATIVAS

A construção de uma cultura baseada em dados na administração pública brasileira vem sendo fortalecida por meio de políticas e instrumentos normativos que promovem o acesso, o compartilhamento e o uso estratégico das informações. Entre as principais iniciativas, destaca-se a criação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), instituída pelo Decreto nº 6.666, de 2008, que estabelece um arcabouço técnico e normativo voltado à organização e disseminação de dados geoespaciais produzidos em diferentes esferas governamentais — federal, estadual, distrital e municipal.

Conforme definido na legislação, a INDE é composta por um conjunto articulado de tecnologias, padrões, políticas, processos de monitoramento e coordenação, com o propósito de facilitar a produção, o armazenamento, o acesso e o intercâmbio de informações geográficas no país. O Plano de Ação da INDE reforça que a proposta vai além da mera disponibilização de dados: valoriza-se a oferta de serviços úteis e funcionais para os usuários, promovendo uma visão mais moderna do conceito de Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE), centrada na utilidade prática e na multiplicidade de aplicações possíveis dessas informações.

Paralelamente, o Brasil também avançou na normatização da disponibilização de dados governamentais por meio da Política de Dados Abertos da Administração Pública Federal, regulamentada pelo Decreto nº 8.777, de 2016. Essa política estabelece diretrizes para que órgãos e entidades públicas disponibilizem suas bases de dados em formatos abertos, acessíveis e reutilizáveis. Entre seus objetivos principais estão: fomentar a transparência governamental, ampliar o acesso público à informação e incentivar a reutilização dos dados por cidadãos, pesquisadores, empresas e demais interessados.

A responsabilidade pela gestão dessa política foi atribuída à Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), que atua na coordenação, normatização e orientação das ações voltadas à abertura de dados no âmbito federal. Ambas as infraestruturas — INDE e INDA — representam marcos importantes

na consolidação de uma gestão pública mais aberta, transparente e orientada por evidências, em sintonia com os princípios do governo digital e da governança baseada em dados.

4. METODOLOGIA

A construção do Portal Alagoas em Dados e Informações (ADI) foi orientada pelo Modelo de Maturidade em Governo Aberto (Open Government Maturity Model – OGMM), proposto por Lee e Kwak (2012), o qual estrutura a trajetória evolutiva das organizações públicas rumo a práticas de governo aberto, sustentadas por tecnologias da informação e políticas voltadas à transparência e à participação social. Esse modelo contempla cinco níveis de maturidade: (i) condições iniciais, (ii) transparência e dados, (iii) participação aberta, (iv) colaboração aberta e (v) engajamento onipresente.

Inicialmente, o portal encontrava-se no primeiro estágio, denominado "condições iniciais", caracterizado pela disponibilização limitada, estática e desorganizada de dados governamentais, sem metodologia sistematizada para avaliação de desempenho ou estímulo à participação cidadã. Essa configuração resultava em um baixo engajamento da sociedade, reflexo da percepção de baixa utilidade das informações disponibilizadas.

A partir desse diagnóstico, foram delineadas ações estratégicas voltadas à transição para o segundo nível do modelo, "transparência e dados". Nessa fase, o foco se concentrou no aprimoramento da qualidade, consistência e atualidade dos dados publicados, bem como no fortalecimento da governança da informação. Para isso, foram definidos padrões de privacidade, arquitetura da informação e critérios técnicos que assegurassem a confiabilidade, a acessibilidade e o potencial de reutilização dos dados. A metodologia empregada incluiu a identificação de conjuntos de dados de alto valor e impacto público, considerando aspectos técnicos e temáticos relevantes ao contexto local, com vistas a ampliar o acesso à informação e o engajamento da sociedade civil.

O processo de estruturação do portal também se fundamentou nos princípios de governo aberto – transparência, participação e colaboração – buscando superá-los progressivamente por meio da integração de tecnologias da informação e comunicação (TICs). As estratégias adotadas respeitaram os desafios institucionais e as especificidades locais, de modo a garantir a efetiva implementação das diretrizes propostas.

Adicionalmente, a metodologia do Portal ADI encontra respaldo nas normas e diretrizes da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE), instituída pelo Decreto Federal nº 6.666/2008, e da Política de Dados Abertos, regulamentada pelo Decreto nº 8.777/2016. A partir dessas normativas, foram incorporados princípios de integração tecnológica, padronização e interoperabilidade de dados geoespaciais e estatísticos, promovendo o acesso, o compartilhamento e a disseminação de informações públicas de forma estruturada, acessível e eficiente.

Inspirado pelo conceito moderno de Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE), o portal transcende a mera disponibilização de dados e prioriza a oferta de serviços com funcionalidades que ampliam os usos possíveis das informações por diferentes perfis de usuários. A interface do portal é orientada à experiência do usuário, por meio de visualizações interativas e navegação intuitiva, o que favorece a análise e a compreensão dos dados disponibilizados.

O presente artigo classifica-se como um estudo de natureza teórico-empírica, uma vez que articula fundamentos conceituais sobre governo aberto, dados abertos, transparência e infraestrutura de dados com a análise prática do desenvolvimento do Portal Alagoas em Dados e Informações (ADI). O trabalho combina análise teórica e observação empírica de um caso concreto, permitindo compreender como a integração entre tecnologia, governança de dados e políticas públicas pode promover a transparência, a participação social e a geração de valor público orientado ao território.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com a finalidade de reunir, organizar e divulgar dados e informações relevantes sobre o estado de Alagoas, o portal Alagoas em Dados e Informações (ADI) — disponível em https://dados.al.gov.br — integra uma ampla variedade de bases de dados. Esses conjuntos informacionais são produzidos tanto pela Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas (SEPLAG-AL), quanto por outras secretarias estaduais e instituições federais. Além de dados numéricos, descritivos e painéis a plataforma também oferece arquivos geoespaciais, compatíveis

com sistemas de informação geográfica, fortalecendo a análise territorial dos indicadores disponibilizados (Alagoas em Dados – A plataforma de dados abertos do estado, 2022).

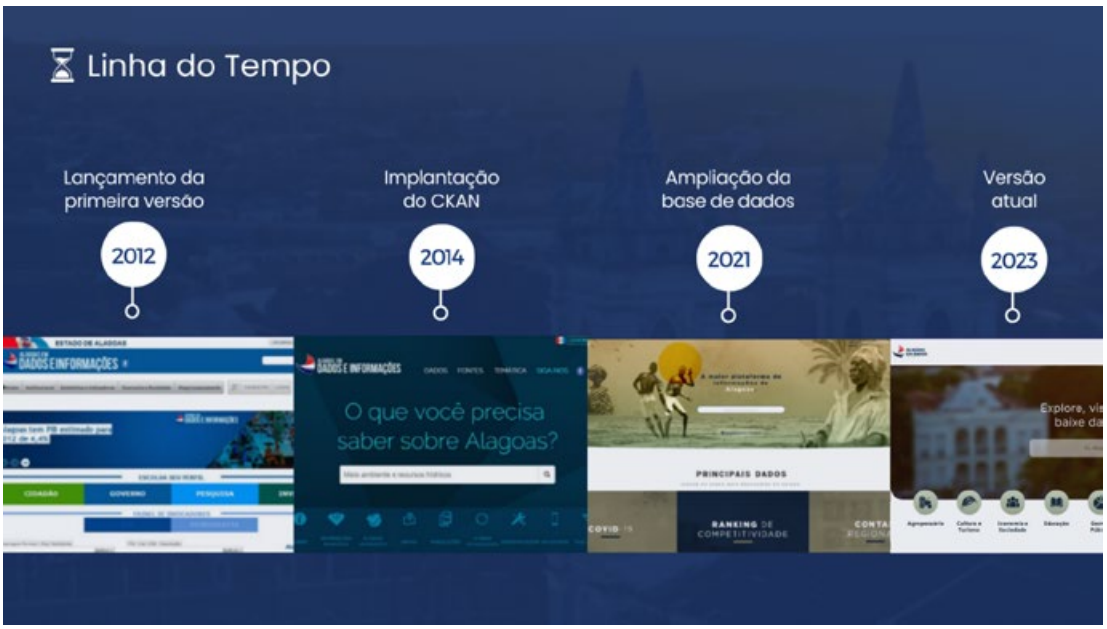
Atualmente, o ADI constitui um dos mais robustos repositórios de informações sobre Alagoas, reunindo dados provenientes de diversas fontes institucionais, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o Departamento de Informática do SUS (DATASUS), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN), entre outras entidades estaduais e federais. O portal também disponibiliza painéis interativos que apoiam os gestores públicos na formulação e monitoramento de políticas, como o Ranking de Competitividade, o Painel do Mapa Rápido Participativo (MRP) das grotas de Maceió, População Quilombola e Perfil Municipal, entre outros.

A primeira versão do portal foi lançada em 20 de março de 2012, contando, à época, com um sistema de gestão de conteúdo denominado Grupal e outros softwares complementares, como o Sistema de Informações Municipais, voltado à oferta de estatísticas, e o SIGWEB Alagoas Geográfico, responsável pela disponibilização de dados georreferenciados.

Em outubro de 2014, o portal passou por uma reformulação completa, sendo reestruturado com uma nova concepção e incorporando um catálogo de dados baseado na plataforma CKAN, desenvolvida pela Open Knowledge Foundation. Com essa atualização, além da ampliação do volume de dados disponíveis, foram adicionadas diversas funcionalidades que tornaram os processos de coleta, tratamento e publicação de informações mais ágeis e eficientes.

Em 2021, o portal passou por uma nova reformulação, marcada pela ampliação das bases de dados disponíveis e pela incorporação de painéis interativos desenvolvidos na ferramenta *Microsoft Power BI*, o que conferiu maior dinamismo e profundidade às visualizações analíticas oferecidas. Essa atualização também introduziu novas iniciativas, como os Selos das Personalidades Alagoanas, que valorizam e celebram figuras históricas e contemporâneas do estado. Em 2023, o portal recebeu melhorias significativas em seu layout, com foco na experiência do usuário, adotando uma interface mais intuitiva, acessível e alinhada às boas práticas de usabilidade e design centrado no cidadão — configuração visual que permanece em vigor até o presente momento (ver Figura 1).

Figura 1 – Evolução do Portal Alagoas em Dados e Informações: Marcos de 2012, 2014, 2021 e 2023



Fonte: Alagoas em Dados – A plataforma de dados abertos do estado. (2025)

Cumprindo um papel estratégico no diagnóstico da realidade socioeconômica de Alagoas, o Portal Alagoas em Dados e Informações (ADI) tem passado, nos últimos anos, por um processo de transformação, consolidando-se como uma ferramenta essencial para o planejamento e a gestão de políticas públicas orientadas por evidências. Diante de desafios estruturais persistentes no estado — como os baixos índices no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), posições desfavoráveis no Ranking de Competitividade dos Estados e outros indicadores nacionais que revelam fragilidades em diversas áreas de atuação governamental —, a superintendência responsável pelo portal assumiu um papel mais propositivo. A partir disso, passou a desenvolver soluções analíticas personalizadas, como painéis interativos, visualizações dinâmicas de dados e recursos de inteligência geográfica e de negócios. Esses instrumentos, elaborados de forma alinhada às necessidades dos órgãos gestores, têm sido fundamentais para subsidiar a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas. As experiências mais relevantes serão detalhadas na subseção seguinte.

Como parte do processo de amadurecimento institucional e do compromisso com a gestão pública orientada por dados, o Portal Alagoas em Dados e Informações passou a incorporar uma série de painéis temáticos interativos desenvolvidos com o uso da ferramenta Power BI. Esses painéis foram concebidos para atender a diferentes áreas estratégicas do governo, oferecendo suporte analítico à formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Organizados por temas como saúde, educação, infraestrutura urbana, competitividade, economia e desenvolvimento social, os painéis permitem uma leitura qualificada da realidade estadual e municipal, facilitando a visualização de indicadores, a identificação de gargalos e a tomada de decisões mais assertivas. A seguir, são apresentados os principais painéis desenvolvidos pela SEPLAG/AL, com destaque para suas finalidades, metodologias de construção e aplicações práticas na gestão pública.

5.1 PAINÉIS INTERATIVOS NA GESTÃO TERRITORIAL E SETORIAL EM ALAGOAS

5.1.1 PAINEL DAS GROTAS DO MUNICÍPIO DE MACEIÓ

Com base nas informações coletadas por meio do Mapa Rápido Participativo (MRP), foi criado o Painel das Grotas de Maceió (Figura 2), que tornou públicas as condições de infraestrutura das grotas localizadas na capital alagoana. Ao reunir e disponibilizar esses dados de forma acessível, o painel ampliou a visibilidade sobre a realidade dessas áreas, historicamente marcadas por vulnerabilidades. Sua implementação tem desempenhado um papel importante no direcionamento de políticas públicas voltadas à melhoria da infraestrutura urbana dessas comunidades, contribuindo para a redução das desigualdades sociais e territoriais no município de Maceió.

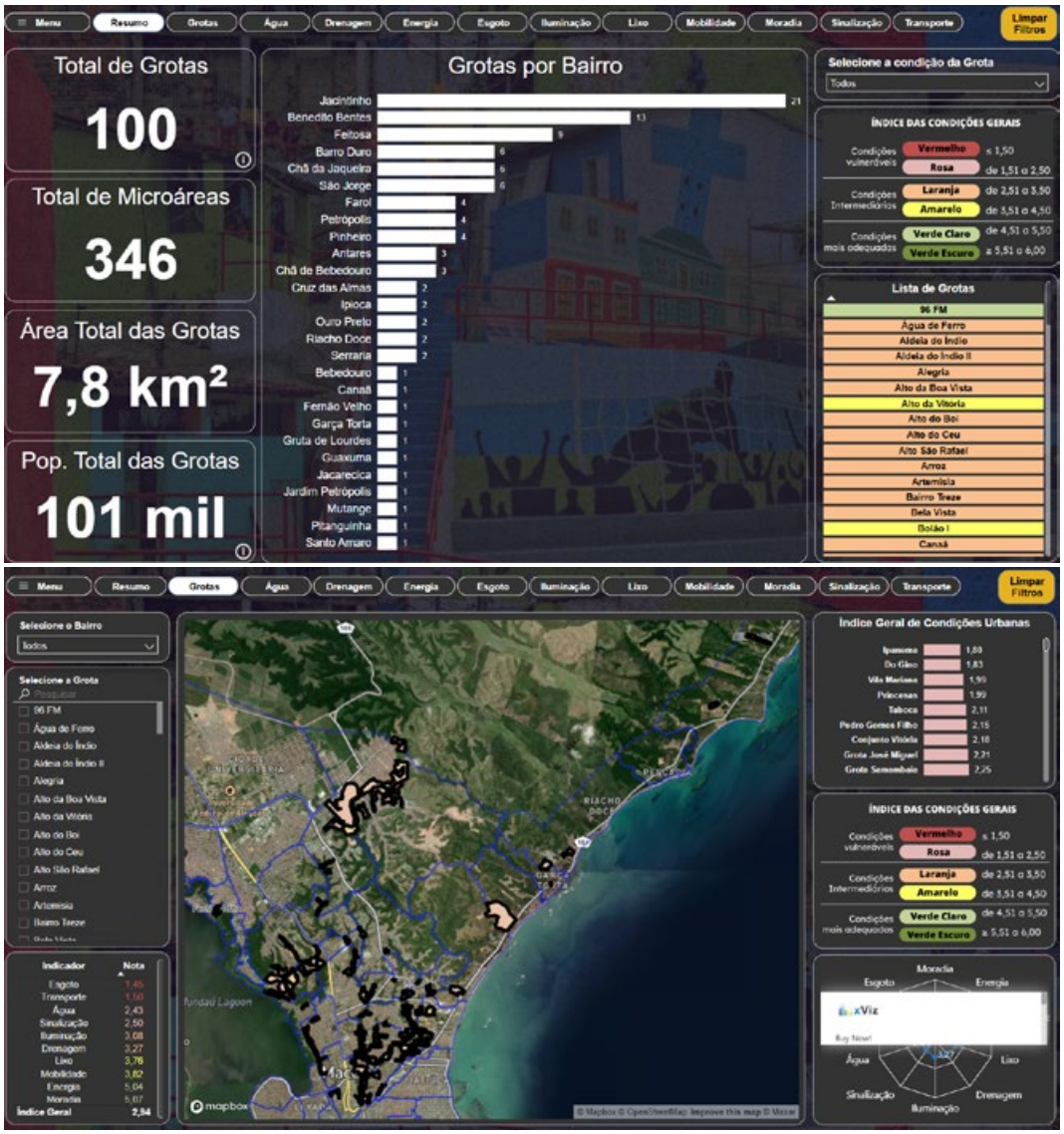
Figura 2 – Tela inicial do Painel das Grotas de Maceió

Fonte: Painel do Mapa Rápido Participativo (MRP) - Alagoas em Dados e Informações, 2025.

A Figura 3 apresenta o índice consolidado das 100 grotas mapeadas no município de Maceió, com base em dez dimensões temáticas relacionadas à infraestrutura urbana. Entre os critérios avaliados estão: (1) sinalização viária e serviços postais; (2) condições de mobilidade interna; (3) acessibilidade ao transporte coletivo; (4) qualidade das habitações; (5) abastecimento regular de água; (6) cobertura do sistema de esgotamento sanitário; (7) presença de drenagem para águas pluviais; (8) regularidade na coleta de resíduos sólidos; (9) fornecimento de energia elétrica e (10) iluminação pública.

A sistematização dessas informações permitiu não apenas evidenciar o grau de vulnerabilidade das áreas analisadas, como também identificar, com base empírica, os contrastes espaciais existentes dentro do próprio município. As condições de infraestrutura foram classificadas por faixas de desempenho, representadas por diferentes cores: as áreas em situação mais crítica aparecem em vermelho e rosa (notas iguais ou inferiores a 1,50), enquanto aquelas com melhores condições são indicadas em verde claro e verde escuro (notas variando entre 4,51 e 6,00). Essa visualização tem se mostrado uma ferramenta estratégica para a priorização de investimentos públicos e o enfrentamento das desigualdades socioespaciais em Maceió.

Figura 3 – Visão geral do Painel das Grotas de Maceió



Fonte: Painel do Mapa Rápido Participativo (MRP) - Alagoas em Dados e Informações, 2025.

Esse projeto foi desenvolvido em parceria entre o Governo do Estado de Alagoas, por meio da SEPLAG, e a Organização das Nações Unidas (ONU-Habitat), sendo uma das iniciativas resultantes dessa colaboração institucional. A partir das informações reunidas no painel, diversas ações já foram implementadas, como a melhoria da iluminação pública, construção de escadarias e pintura de residências, entre outras intervenções urbanas.

O projeto conquistou o 1º lugar no concurso de Ações Inovadoras do Governo de Alagoas, concorrendo com iniciativas de alto nível técnico. Além disso, teve reconhecimento nacional com a aprovação e apresentação de um artigo sobre o painel no maior congresso de gestão pública do país, promovido pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD).

5.1.2 PAINEL DOS FLUXOS AGROPECUÁRIOS

Com base na pesquisa *Regiões de Influência das Cidades (REGIC)*, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi elaborado o Painel dos Fluxos Agropecuários (Figura 4), com o propósito de mapear os deslocamentos da produção agropecuária entre os municípios. A ferramenta analisa aspectos como a origem e o destino dos insumos utilizados, a aquisição de maquinários, a busca por assistência técnica especializada e o escoamento da produção dos principais produtos agrícolas. Os dados revelam a interdependência entre áreas urbanas e rurais, evidenciando uma rede de circulação própria que estrutura fluxos territoriais específicos. Esses fluxos exercem influência direta sobre a hierarquia urbana, especialmente nas regiões com maior concentração de atividades agropecuárias.

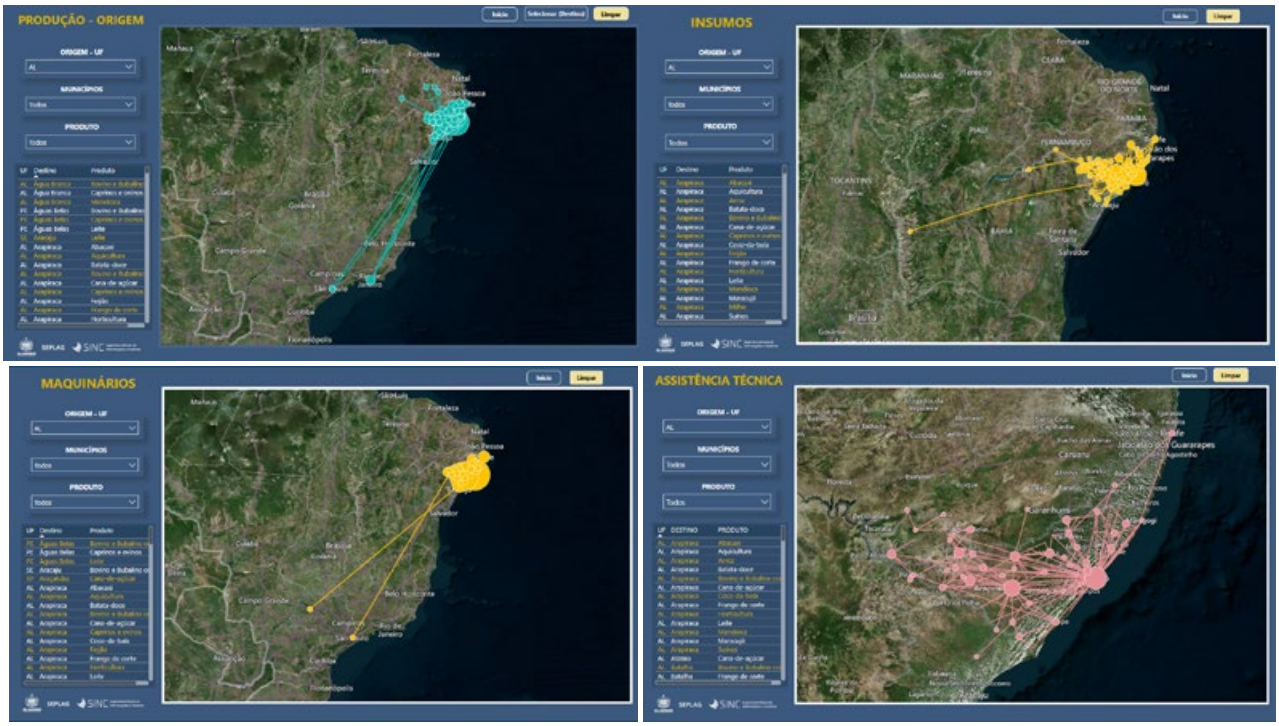
Figura 4 – Painel dos Fluxos da Produção agropecuária

Fonte: Painel dos Fluxos da Produção agropecuária) - Alagoas em Dados e Informações, 2025.

Segundo dados do IBGE (2020), o questionário aplicado no âmbito da pesquisa REGIC incluiu um conjunto de quatro perguntas direcionadas aos produtores rurais, com o objetivo de mapear os principais fluxos territoriais relacionados à atividade agropecuária. Para cada produto cultivado, os informantes deveriam indicar: (1) os municípios onde adquirem insumos essenciais para a produção, como fertilizantes, sementes, vacinas e outros materiais de consumo; (2) as localidades onde compram maquinários e implementos agrícolas, abrangendo desde tratores e colheitadeiras até ferramentas menores; (3) os destinos procurados para obter assistência técnica especializada — serviços muitas vezes oferecidos por empresas públicas de extensão rural ou consultorias privadas nas áreas de agronomia, zootecnia e veterinária; e (4) os municípios de origem e destino da produção agropecuária, permitindo identificar as rotas mais frequentes para comercialização, processamento ou distribuição dos produtos.

A análise dessas informações possibilitou não apenas traçar os principais padrões de deslocamento dos produtores, mas também identificar os municípios que funcionam como polos regionais de abastecimento e suporte técnico. A Figura 5 ilustra esses fluxos, contribuindo para a compreensão da dinâmica espacial da atividade agropecuária no estado, além de subsidiar políticas públicas voltadas à infraestrutura rural, à logística e à integração entre os territórios produtores e consumidores.

Figura 5 – Fluxo agropecuária alagoana (Insumos, Maquinários, Assistência Técnica, Destino e Origem da produção)



Fonte: Painel dos Fluxos da Produção agropecuária) - Alagoas em Dados e Informações, 2022, no Prelo.

5.1.3 PAINEL DO PERFIL DOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS

O Painel Perfil dos Municípios Alagoanos (Figura 6), disponível no portal Alagoas em Dados, reúne um conjunto abrangente de informações que permite analisar múltiplas dimensões do território municipal, como saúde, educação, infraestrutura, economia, demografia, agropecuária, finanças públicas, turismo e assistência social. Utilizando formas avançadas de visualização (Figura 7) — como mapas georreferenciados, gráficos interativos e tabelas dinâmicas —, o painel oferece uma ferramenta estratégica para subsidiar análises territoriais, apoiar a gestão pública e promover o desenvolvimento local.

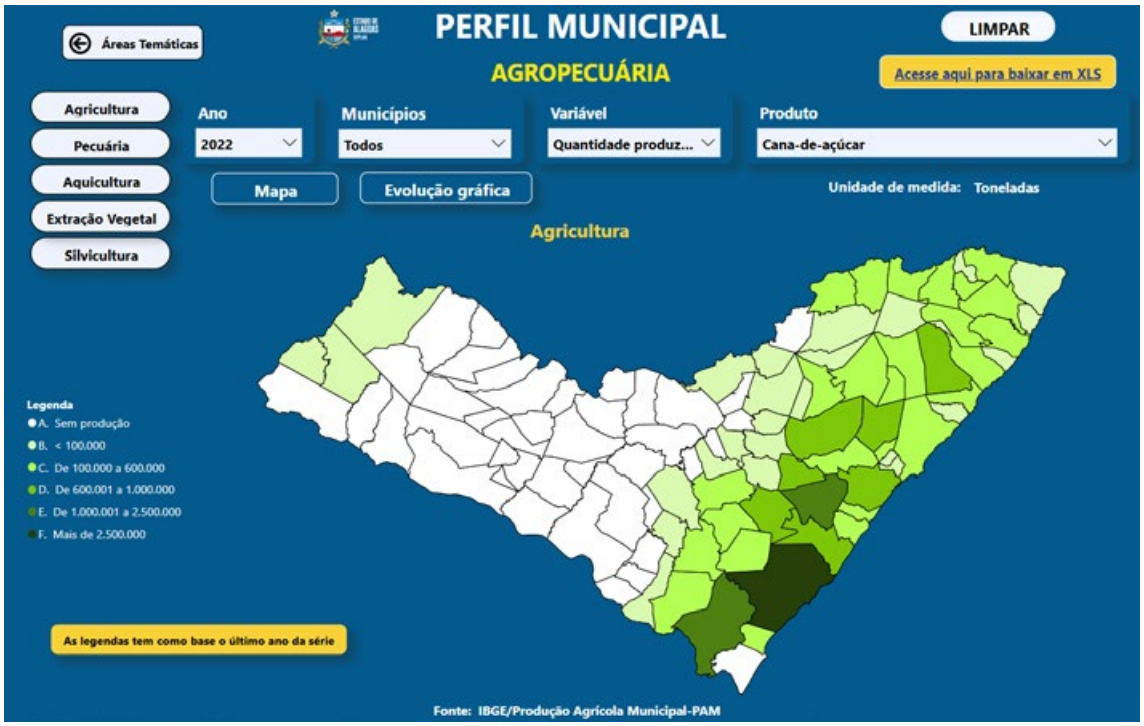
Sua estrutura possibilita identificar áreas com maiores necessidades de investimento, observar os indicadores que veem melhorando, comparar indicadores entre os 102 municípios do estado, monitorar tendências ao longo do tempo e estabelecer rankings conforme variáveis específicas. A versatilidade da ferramenta amplia seu uso tanto por gestores públicos quanto por pesquisadores, empresários e a sociedade civil.

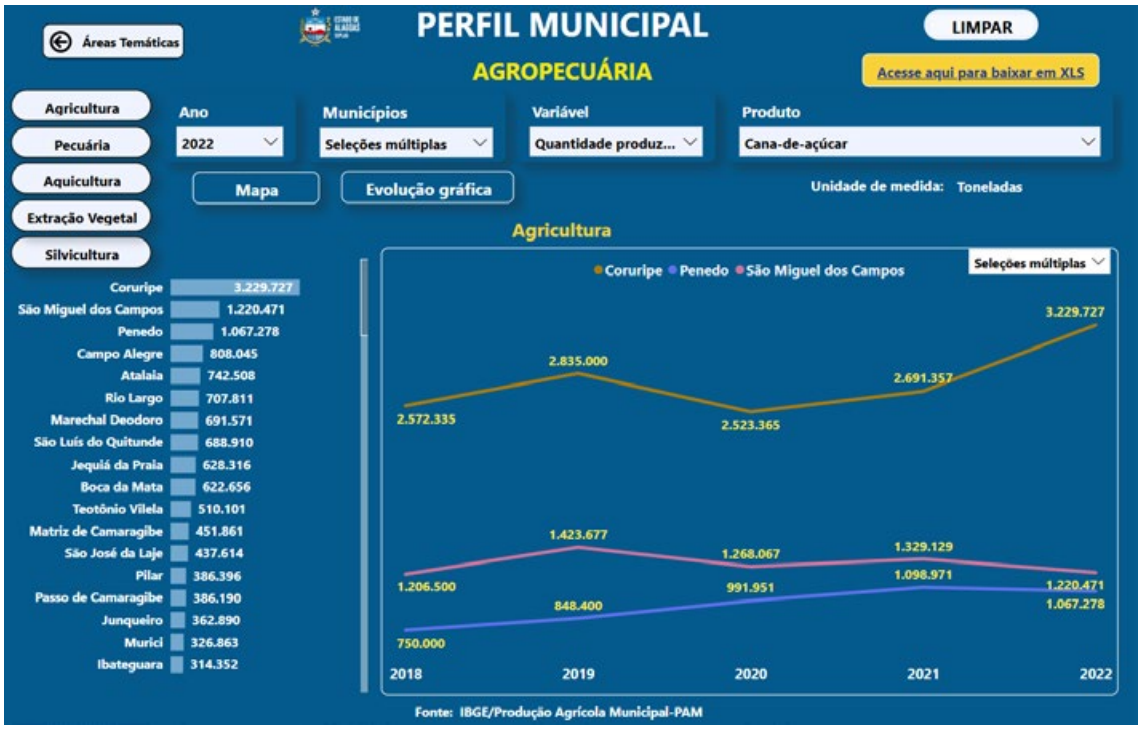
Figura 6 – Painel Perfil dos Municípios Alagoanos

Fonte: Painel Perfil dos municípios alagoanos - Alagoas em Dados e Informações, 2025.

A construção e a constante atualização do painel reforçando o compromisso do Governo de Alagoas com a transparência, a inovação na gestão pública e o acesso democrático à informação, pilares fundamentais para o fortalecimento de uma sociedade mais engajada e informada.

Figura 7 – Visuais disponíveis no painel do Perfil Municipal





Fonte: Painel Perfil dos municípios alagoanos - Alagoas em Dados e Informações, 2025.

5.1.4 PAINEL POPULAÇÃO QUILOMBOLA EM ALAGOAS

Pela primeira vez na história dos censos nacionais, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) incluiu a população quilombola como um grupo étnico específico no Censo Demográfico — a principal pesquisa de caracterização populacional, geográfica e socioeconômica do Brasil. Esse avanço foi possível graças à colaboração ativa das lideranças quilombolas de diversas regiões do país, que desempenharam um papel essencial no processo de mapeamento das comunidades e no apoio logístico aos recenseadores, assegurando a cobertura completa dos territórios tradicionais.

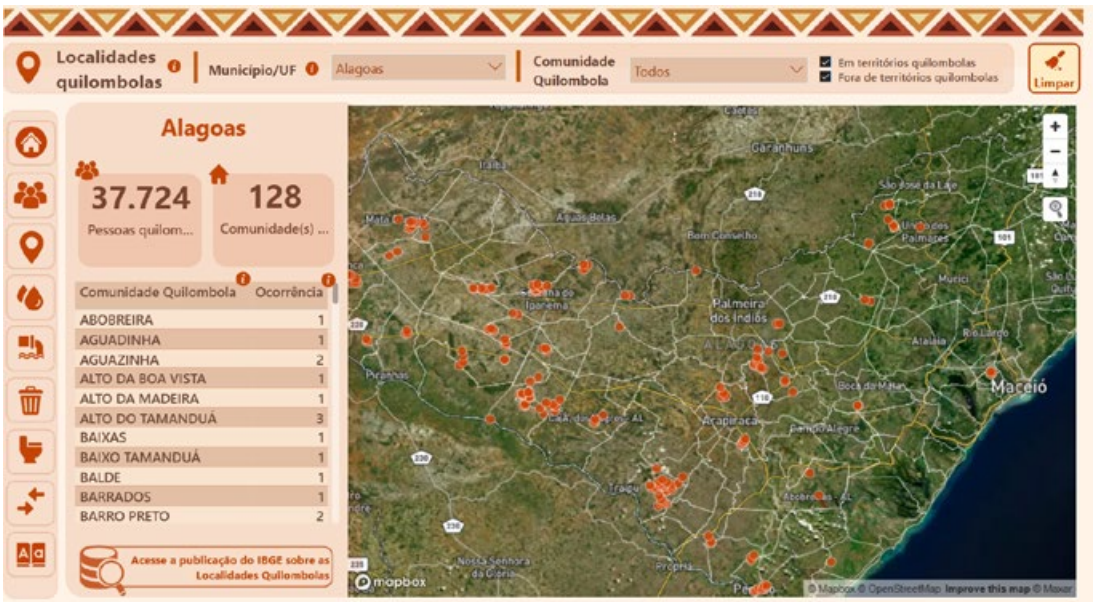
Com base nos dados do Censo Demográfico de 2022, a SEPLAG/AL, desenvolveu um painel interativo (Figura 8) que apresenta um retrato detalhado da população quilombola residente em Alagoas, estimada em 37.724 pessoas. A ferramenta organiza informações por faixa etária, sexo, localização geográfica e condições de moradia, abordando aspectos como o acesso à água potável, esgotamento sanitário, coleta de resíduos e disponibilidade de instalações sanitárias.

Figura 8 – Painel População Quilombola em Alagoas

Fonte: Painel da População Quilombola - Alagoas em Dados e Informações, 2025.

Mais do que uma simples representação estatística, o painel é um instrumento estratégico para apoiar pesquisas acadêmicas, orientar políticas públicas inclusivas e fortalecer a cidadania por meio da transparência e do acesso à informação. O conteúdo está disponível ao público no Portal Alagoas em Dados e Informações, juntamente com a publicação oficial do IBGE, permitindo ampla consulta e reutilização dos dados por diferentes segmentos da sociedade.

Figura 9 – Visuais disponíveis no painel da População Quilombola



Fonte: Painel da População Quilombola - Alagoas em Dados e Informações, 2025.

5.1.5 – PAINEL DO RANKING DE COMPETITIVIDADE DOS ESTADOS

O Ranking de Competitividade dos Estados é uma iniciativa conduzida pelo Centro de Liderança Pública (CLP), em colaboração com a *Economist Intelligence Group* e a Tendências Consultoria Integrada. O estudo avalia o desempenho dos estados brasileiros com base em 99 indicadores, organizados em 10 pilares temáticos considerados essenciais para impulsionar a competitividade e aprimorar a gestão pública. Entre os pilares analisados estão: Infraestrutura, Sustentabilidade Social, Segurança Pública, Educação, Solidez Fiscal, Eficiência Governamental, Capital Humano, Sustentabilidade Ambiental, Potencial de Mercado e Inovação. Cada unidade federativa recebe uma pontuação de 0 a 100, sendo que os estados com maior pontuação se destacam por apresentarem melhores condições institucionais, sociais e econômicas para o desenvolvimento sustentável.

Figura 1 – Painel do Ranking de Competitividade dos Estados

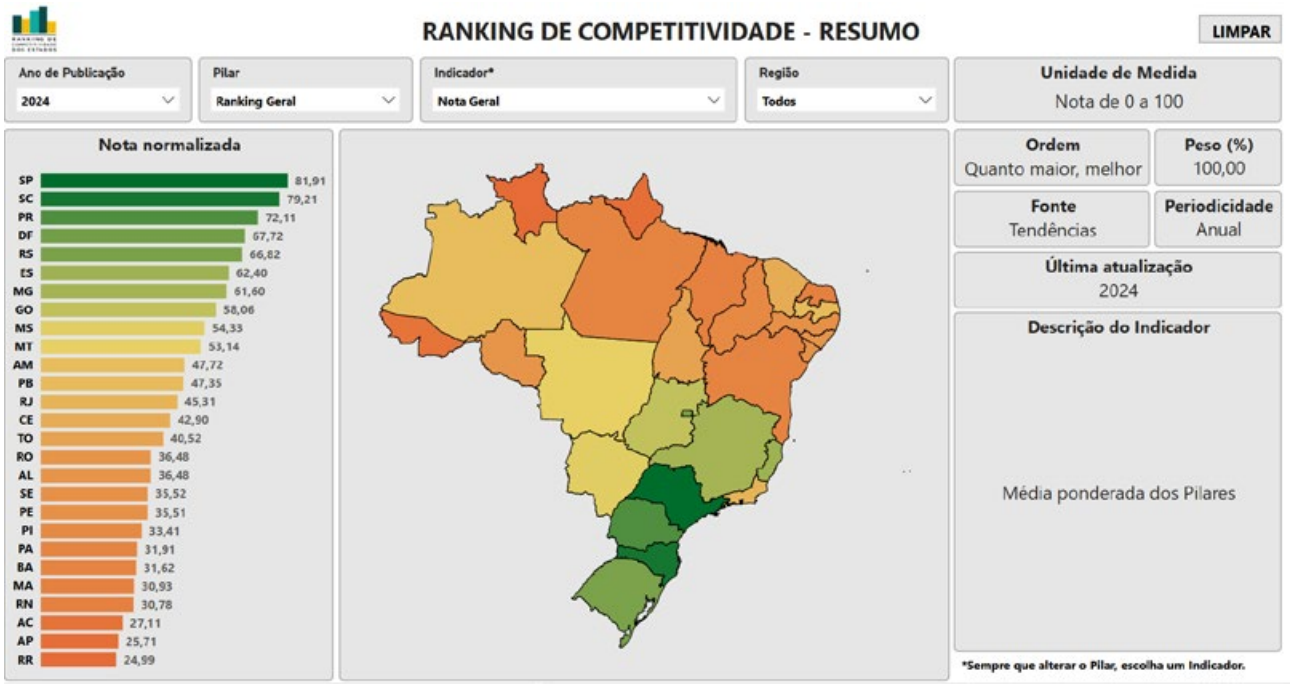
Fonte: Painel do Ranking de Competitividade dos Estados - Alagoas em Dados e Informações, 2025.

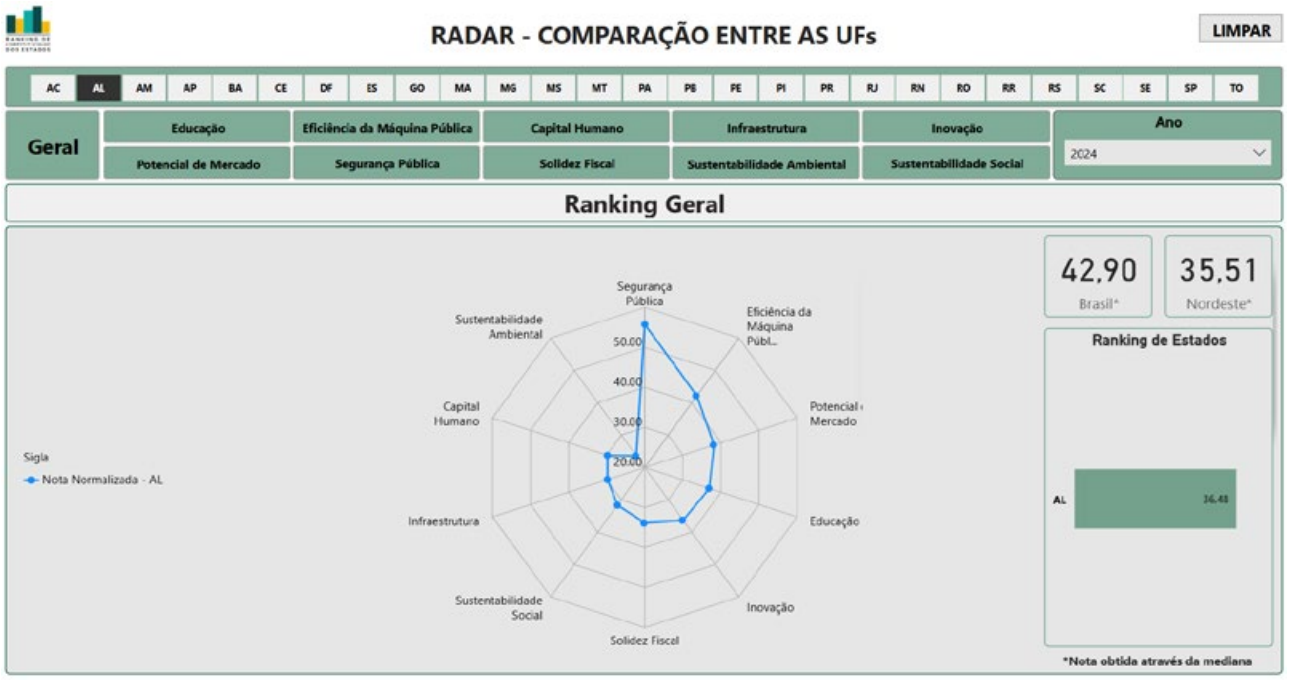
Em 2015, Alagoas encontrava-se na última posição (27º) deste Ranking, com indicadores desfavoráveis em quase todas as suas dez dimensões. Mediante uma estratégia baseada em evidências, o estado foi melhorando sua posição ano após ano, atingindo o 13º lugar nacional em 2021.

O *Ranking* de Competitividade dos Estados constitui uma importante ferramenta de referência para que os governos estaduais identifiquem fragilidades apontadas pelos indicadores de cada pilar e, a partir disso, implementem políticas econômicas voltadas à promoção da competitividade. Com o objetivo de apoiar a continuidade da estratégia de governança relacionada ao RCE, bem como das políticas públicas a ela associadas, foi desenvolvido um painel interativo (Figura 10). Esse instrumento permite explorar tanto a estrutura dos dados quanto os procedimentos de normalização aplicados, favorecendo a geração de informações mais qualificadas para o planejamento e a execução de políticas públicas mais eficazes. Tal iniciativa contribui para o aprimoramento dos resultados obtidos no ranking, em consonância com as reflexões de Oliveira Dresch, Figueiredo e Fagundes (2020), com base nos estudos de Porter (2008).

Mediante ao contexto e importância do projeto o estado de Alagoas trabalha os resultados divulgados pelo CLP em visualização por meio do painel (Figura 11) e disponibiliza os resultados no portal *Alagoas em Dados* para auxiliar os gestores das outras áreas na visualização e para formulação de ações onde se identifica carência vulnerabilidade para o estado tendo em vista o resultado baixo em colocação do *ranking* e até mesmo para subsidiar a sociedade com essas informações tratada e visualmente mais intuitiva que venha a facilitar a compreensão.

Figura 1 – Visuais disponíveis no painel do Ranking de Competitividade dos Estados





Fonte: Painel do Ranking de Competitividade dos Estados - Alagoas em Dados e Informações, 2025.

5.1.6 FUNCIONALIDADES ADICIONAIS DO PORTAL ALAGOAS EM DADOS

Além dos painéis interativos apresentados ao longo deste trabalho, o Portal Alagoas em Dados também disponibiliza uma gama diversificada de recursos que ampliam as possibilidades de análise e utilização das informações públicas. Entre esses recursos, destacam-se os infográficos (Figura 12), que sintetizam dados complexos de maneira visual e acessível, facilitando a compreensão de temas relevantes para diferentes públicos. As notas técnicas (Figura 13), por sua vez, oferecem análises mais aprofundadas e contextualizadas sobre questões socioeconômicas, contribuindo para o embasamento de estudos, planejamentos e tomadas de decisão.

Adicionalmente, o portal disponibiliza bases de dados em planilhas e outros formatos, possibilitando que o usuário explore livremente as informações conforme suas necessidades específicas, seja para pesquisas acadêmicas, elaboração de políticas públicas ou desenvolvimento de projetos institucionais. Os diversos mapas temáticos (Figura 14) também representam uma ferramenta estratégica dentro da plataforma, permitindo a visualização espacial de indicadores georreferenciados e favorecendo análises territoriais mais precisas. Dessa forma, o Portal Alagoas em Dados se consolida como um instrumento completo de apoio à gestão pública, à pesquisa e ao exercício da cidadania, promovendo o acesso qualificado à informação.

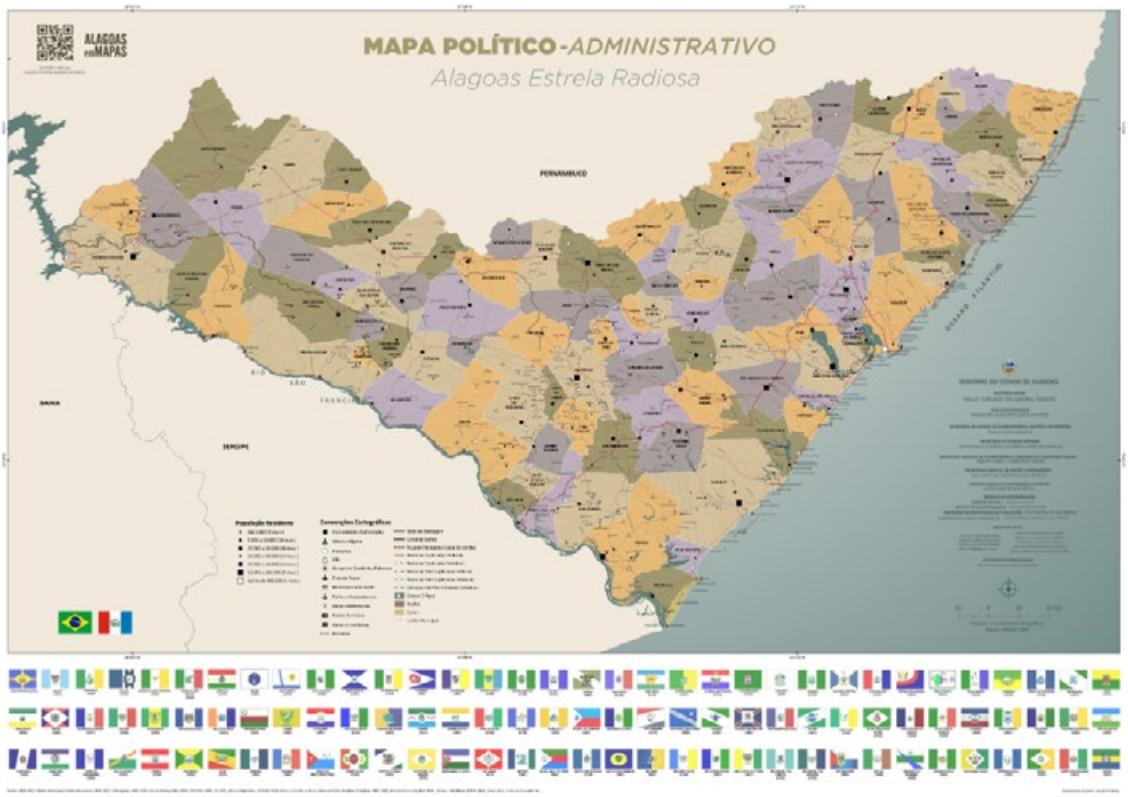
Figura 1 – Visuais dos Infográficos

Fonte: Alagoas em Dados e Informações, 2025.

Figura 1 – Notas Técnicas

Fonte: Alagoas em Dados e Informações, 2025.

Figura 1 – Mapa Político-Administrativo 2023



Fonte: Alagoas em Dados e Informações, 2025.

6. CONCLUSÃO

Ao longo do tempo, o Alagoas em Dados e Informações (ADI) vem passando por um processo contínuo de aprimoramento e atualização, com o objetivo de cumprir sua missão de disponibilizar dados e informações socioeconômicas e geoespaciais sobre o estado de Alagoas e seus respectivos municípios. Os recursos disponibilizados na plataforma têm contribuído significativamente para o planejamento e a execução de políticas públicas, projetos de pesquisa, iniciativas do setor empresarial, produções acadêmicas, bem como para ações da imprensa e da sociedade em geral.

Nesse contexto, observa-se que o ADI tem avançado progressivamente em direção aos diferentes níveis de maturidade em Governo Aberto, conforme preconizado pelo *Open Government Maturity Model* (OGMM) de Lee e Kwak (2012).

Atualmente, o ADI configura-se como uma plataforma interativa de consulta, com uma variedade de painéis temáticos, como os apresentados neste artigo, que têm possibilitado a formulação de políticas públicas baseadas em evidências e, consequentemente, a obtenção de resultados mais assertivos. A plataforma tem contribuído para o aperfeiçoamento da definição da agenda política com maior participação de evidências.

Em síntese, dados e informações tornaram-se ativos estratégicos para a formulação de políticas públicas eficazes. A incorporação de novas ferramentas tecnológicas, voltadas ao aprimoramento das análises, tende a reduzir o esforço operacional e ampliar os resultados sociais. Considerando o contexto atual de uma sociedade cada vez mais conectada e exigente, torna-se essencial que as organizações públicas adotem uma gestão estratégica do conhecimento aliada ao uso inteligente de sistemas de informação. Espera-se, assim, que o ADI se consolide como uma base de dados fundamental em todo o ciclo de planejamento, desde o diagnóstico de problemas até o monitoramento das ações implementadas, promovendo seu uso transversal entre as diferentes áreas do governo estadual.

7. Referências

1. Alagoas em Dados – A plataforma de dados abertos do estado. Disponível em:
2. <https://dados.al.gov.br/>. Acesso em: 21 fev. 2022.
3. ANDREWS, L. Public administration, public leadership and the construction of public value in the age of the algorithm and 'big data'. Public Administration, v. 97, n. 2, p. 296–310, 2019.
4. AVELINO, D. P. DE; POMPEU, J. C.; FONSECA, I. F. DA. TD 2624 - Democracia digital:
5. mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas. Texto para Discussão, p. 1–52, 19 jan. 2021.
6. ÁVILA, T. J. T. Uma proposta de modelo de processo para publicação de dados abertos conectados governamentais. Dissertação (Mestrado em Modelagem Computacional de Conhecimento) —Alagoas: Universidade Federal de Alagoas, 25 nov. 2015.
7. BRASIL. Lei nº 8.777, de 11 de dezembro de 1990. Presidência da República. 11 maio 2016,
8. Sec. 1, p. 21.
9. CINDE. Plano de Ação para Implantação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais. Disponível em: <https://inde.gov.br/Inde/Apresentacao>. Acesso em: 21 fev. 2022.
10. Contas Regionais - Alagoasem Dados e Informações. Disponível em:
11. <https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/contas-regionais/resource/1471fddc-0ef6-4560- b35a-7d6623140c07>. Acesso em: 21 fev. 2022.
12. CRUZ-RUBIO, C. N. O que é (e o que não é) governo aberto? Uma discussão conceitual.
13. Revista Temas de Administração Pública, v. 10, n. 1, p. 129–148, 2015.
14. DA SILVA CRISTÓVAM, J. S.; HAHN, T. M. Administração Pública orientada por dados: Governo aberto e infraestrutura nacional de dados abertos. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública, v. 6, n. 1, p. 1–24, 2020.
15. DATASUS – Ministério da Saúde. Disponível em: <https://datasus.saude.gov.br/>. Acesso em: 21 fev. 2022.
16. DAVENPORT, T.; PRUSAK, L. Conhecimento empresarial. 1ª edição ed. Rio de Janeiro (RJ): Elsevier, 1998.
17. FARAZMAND, A. Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance. New York: Springer, 2018.
18. GIL-GARCIA, J. R.; GASCO-HERNANDEZ, M.; PARDO, T. A. Beyond transparency,
19. participation, and collaboration? A reflection on the dimensions of open government. Public Performance & Management Review, v. 43, n. 3, p. 483–502, 2020.
20. IBGE | Portal do IBGE | IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 21 fev. 2022.
21. Inep. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/pagina-inicial>. Acesso em: 21 fev. 2022.
22. JANSSEN, M.; CHARALABIDIS, Y.; ZUIDERWIJK, A. Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. Information systems management, v. 29, n. 4, p. 258–268, 2012.
23. LEE, G.; KWAK, Y. H. An open government maturity model for social media-based public engagement. Government information quarterly, v. 29, n. 4, p. 492–503, 2012.

24. LUNA-REYES, L. F. et al. Information systems development as emergent socio-technical change: a practice approach. European Journal of Information Systems, v. 14, n. 1, p. 93– 105, 2005.

25. MALDONADO-LOZANO, A. E.; PAREDES-AGUILAR, L.; ALVARADO, G. DEL P. P.

26. Gestión de Gobierno Abierto en las instituciones públicas: una revisión de la literatura.

27. Sapienza: International Journal of Interdisciplinary Studies, v. 2, n. 2, p. 137–152, 2021. OECD. A Caminho da Era Digital no Brasil. Paris: OECD, 2020.

28. Painel - Ranking de Competitividade dos Estados - Alagoas em Dados e Informações. Disponível em: <https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/painel-ranking-de-competitividade- dos-estados/resource/cf7d-0948-c9b4-48bc-b9bc-be4ea4e43e5d>. Acesso em: 21 fev. 2022.

29. Painel Covid-19 em Alagoas (atualização diária). - Alagoas em Dados e Informações. Disponível em: <https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/painel-covid-19-em-alagoas/ resource/72caf95e-f44e-4c8d-a-155-ce50f0fce606>. Acesso em: 21 fev. 2022.

30. Painel Censo Escolar - Alagoas em Dados e Informações, 2022, (No Prelo)

31. Painel do Programa Criança Alagoana - Alagoas em Dados e Informações, 2022, (No Prelo)

32. Painel do Programa Vem que dá Tempo - Alagoas em Dados e Informações, 2022, (No Prelo)

33. Painel Índice da Primeira Infância- Alagoas em Dados e Informações, 2022, (No Prelo)

34. Painel do Mapa Rápido Participativo (MRP) - Alagoas em Dados e Informações. Disponível em: <https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/apresentacao-do-mapa-rapido- participativo-mrp-das-grotas--de-maceio-al/resource/aeb6ec02-fae2-4014-b5a1- b6711ddee952>. Acesso em: 21 fev. 2022.

35. PARKS, W. Open Government Principle: Applying the right to know under the Constitution.

36. The George Washington Law Review, v. 26, p. 1, 1957.

37. Perfil dos municípios alagoanos. - Alagoas em Dados e Informações. Disponível em:

38. <https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/perfil-municipal-dos-municipios-alagoanos/ resource/33ef4caa--b89f-4dd7-bacd-edf94d2478ab>. Acesso em: 21 fev. 2022.

39. Portal de Serviços SENATRAN. Disponível em:

40. <https://portalservicos.senatran.serpro.gov.br/#/home>. Acesso em: 21 fev. 2022.

41. RUVALCABA-GOMEZ, E. A.; RENTERIA, C. Contrasting perceptions about transparency, citizen participation, and open government between civil society organization and government. Information Polity, v. 25, n. 3, p. 323–337, 2020.

42. SANDOVAL-ALMAZÁN, R. Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. Convergencia, v. 22, n. 68, p. 203–227, 2015.

43. SILVA JUNIOR, R.L. Avaliação do Programa de Educação de Jovens e Adultos em Alagoas No Período de 2001 A 2011.Dissertação-Recife, Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco.2013

44. VITÓRIO, M. et al. Uma ferramenta móvel para recomendação de visualização de dados abertos municipais. Anais do IX Workshop de Computação Aplicada em Governo Eletrônico. Anais...SBC, 2021.

45. YU, H.; ROBINSON, D. G. The new ambiguity of open government. UCLA L. Rev. Discourse, v. 59, p. 178, 2011.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Implementação de uma Metodologia para Estruturação de Escritórios de Gerenciamento de Projetos nas Secretarias de Estado e Órgãos do Governo de Santa Catarina

- **Pedro Pereira Rangel Sales**
  SEPLAN - Secretaria de Estado do Planejamento / SC, Brasil
  E-mail: pedro.sales@seplan.gov.br
- **Vitor Santos Corrêa**
  SEPLAN - Secretaria de Estado do Planejamento / SC, Brasil
  E-mail: vitor.santos@seplan.sc.gov.br

Resumo

O estudo apresenta a implementação de uma metodologia de estruturação de Escritórios de Gerenciamento de Projetos (PMOs) nos órgãos do Governo de Santa Catarina, elaborado pela Secretaria de Estado do Planejamento de Santa Catarina (SEPLAN SC) em parceria com a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação de Santa Catarina (FAPESC), garantindo alinhamento estratégico e eficiência na gestão pública.

A metodologia utilizada é um estudo de casos envolvendo mais de 30 órgãos estaduais. O processo iniciou com um diagnóstico institucional para levantar informações essenciais, como missão, visão, desafios atuais, patrocinadores dos PMOs, perfil de engajamento dos patrocinadores e abordagem de relacionamento. Em seguida, foi conduzido um diagnóstico utilizando *templates* padronizados para identificar as funções mais adequadas para o PMO de cada órgão / secretarias de Estado e desdobrá-las em processos organizacionais. A metodologia utilizada é uma adaptação do framework *PMO Value Ring* para o setor público, correlacionando benefícios esperados e serviços conforme a pesquisa internacional de Aubry & Hobbs (2010), realizada com mais de 500 PMOs.

Foi obtido como resultado a identificação dos processos em todas as instituições participantes, resultando em um panorama das melhores práticas atuais de Escritório de Gerenciamento de Projetos (processos "*as is*") no Governo de Santa Catarina, bem como a indicação das oportunidades de melhoria (processos "*to be*"). A próxima fase envolve a modelagem dos processos (notação BPMN) e a definição de indicadores-chave de desempenho (KPIs), permitindo avaliações futuras de desempenho para elevar o nível de maturidade.

Portanto, o trabalho visa nivelar os PMOs dos órgãos do Estado de Santa Catarina. O objetivo final é alcançar o nível de maturidade Otimizado na escala do modelo CMMI (*Capability Maturity Model Integration*), sendo cada PMO desenhado de forma única em sua estrutura e configuração. Os resultados já

demonstram avanços significativos na governança de projetos, elevando a eficiência na gestão pública e contribuindo para a consolidação de uma referência de modelo estruturado de PMO com geração de valor percebido no setor público estadual catarinense.

Palavras-chave: Gestão de Projetos; Gerenciamento de Projetos; PMO; Escritório de Gerenciamento de Projetos; PMO Value Ring; PMBOK; Project Management; Project Management Office; Business Process Management; Governo, Administração Pública; Gestão Pública; Implantação; Governança; Melhoria Contínua; Maturidade; CMMI; PMO Value Ring.

1. INTRODUÇÃO

Breve histórico do EPROJ

O Programa Pacto por Santa Catarina (doravante chamado de PACTO) foi criado pelo Decreto n.º 1.064, de 17 de julho de 2012, após o Governo captar recursos para alavancar a economia e garantir o rápido avanço na infraestrutura e no desenvolvimento do estado. Para abranger os projetos em andamento em um único programa de gestão, o Decreto n.º 1.537, de maio de 2013 instituiu o Escritório de Projetos do Pacto (EPPACTO).

Criado inicialmente para ser dedicado ao PACTO, em 2017 integrou definitivamente a estrutura administrativa do Gabinete do Governador do Estado, tornando-se conhecido como Escritório de Gestão de Projetos de Santa Catarina (EPROJ) e o principal responsável pelo gerenciamento dos projetos governamentais do Estado de SC, através do Decreto Estadual nº 1.289/2017. O EPROJ passou a gerenciar os projetos estruturantes, os projetos vinculados a programas de financiamento, os projetos que possuíam relação direta com indicadores de Governo, promover metodologias e ferramentas, fomentar a implantação dos núcleos setoriais de projetos, dentre outras atividades.

Com base nas suas percepções ao longo de anos de trabalho, junto aos demais órgãos da administração pública estadual, a partir da publicação da Lei Complementar 741/2019, o EPROJ iniciou o processo de implantação de instâncias em todos os órgãos para que fosse possível a assimilação da cultura de projetos no estado, os Núcleos de Gestão de Projetos (NUPROJ).

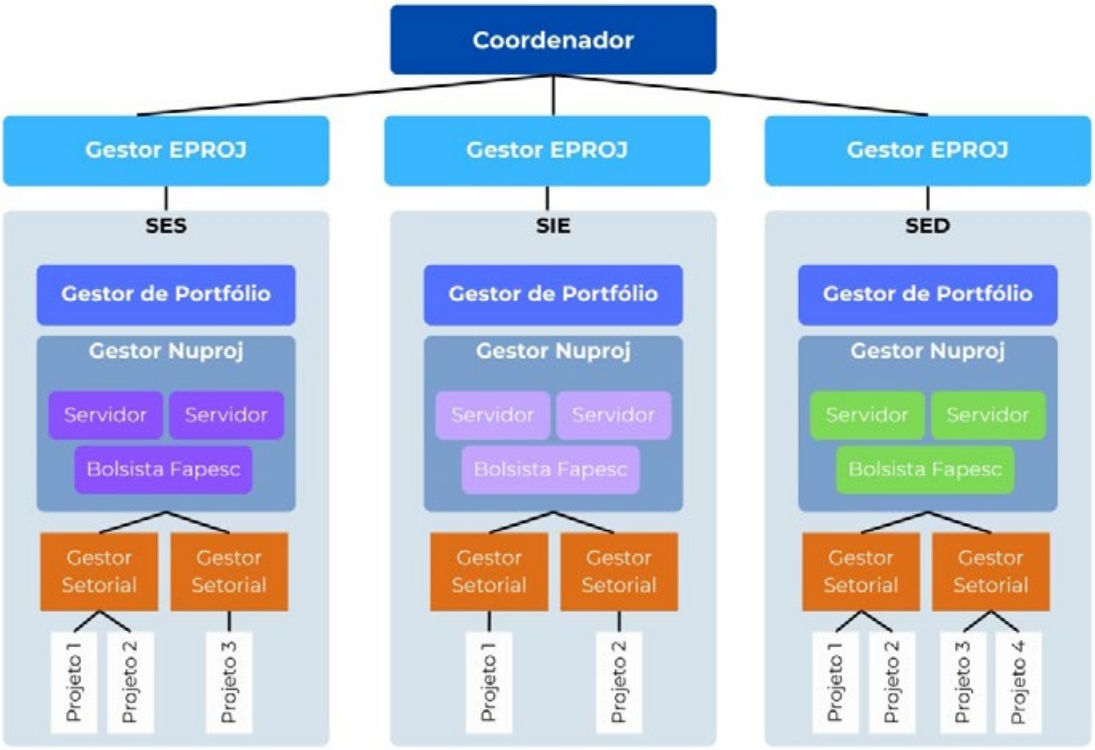
Desde 2023, o EPROJ encontra-se vinculado ao Gabinete da Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN), possui 20 integrantes e é responsável pela gestão do Plano de Governo, pelos projetos estratégicos, pelo banco de projetos do Governo do Estado, pela gestão dos NUPROJ e pela captação de recursos.

Os Núcleos de Gestão de Projetos (NUPROJ) são equipes atuam no gerenciamento dos projetos a cargo de seu órgão ou entidade, com a coordenação do EPROJ e direcionamento da SEPLAN. Na prática, os NUPROJ são como ramificações do PMO central do Governo de Santa Catarina (EPROJ).

Os NUPROJ foram estruturados pelo EPROJ em 36 órgãos e entidades estaduais, a partir de quatro momentos: junho de 2020, junho de 2021, janeiro de 2022 e agosto de 2024. Suas atividades foram regulamentadas através do Decreto nº 632 de junho de 2020, definindo que sua atuação deverá ser de forma coordenada com a chefia competente no planejamento e na execução de projetos e programas garantindo a observância da cultura de gestão de projetos definida pela Administração Pública Estadual do Poder Executivo.

A implantação desses núcleos envolve um termo de cooperação técnico entre o órgão/entidade e a SEPLAN. Os órgãos recebem um ou mais especialistas em gerenciamento de projetos, com qualificações e experiência pública ou privada na condução e liderança de projetos, enquanto os órgãos delegam os servidores que farão parte da equipe, atuando nos papéis de Gestor de Portfólio e membro da equipe do NUPROJ (Gestor NUPROJ). O modelo pode ser compreendido na Figura 1.

Figura 1 – Modelo EPROJ / NUPROJ



Fonte: autoria própria.

Esses especialistas são selecionados por meio de uma parceria entre a SEPLAN e a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC). Cada especialista possui um plano de trabalho para, em suma, disseminar a cultura do gerenciamento de projetos e promover a melhoria da eficiência da administração pública de Santa Catarina.

O Escritório de Gestão de Projetos de Santa Catarina (EPROJ) atua no monitoramento e controle dos projetos e programas do Plano de Governo. Ao todo, somam 22 programas e 232 projetos em desenvolvimento, contemplando cerca de 295 municípios e nove áreas principais de Governo. São 2.098 projetos em andamento, somando os valores planejados alcançam mais de R$ 32 bilhões, além de 1.652 projetos registrados no Banco de Projetos Estadual – BPE (dados de 2025).

Justificativa e Delimitação do Estudo

Apesar da consolidação de metodologias para estruturação de Escritórios de Gerenciamento de Projetos (PMO) no setor privado, sua aplicação no setor público apresenta desafios específicos, como a diversidade organizacional, a necessidade de adaptação à estrutura estatal e o engajamento dos patrocinadores. Diante disso, surge a seguinte questão de pesquisa:

Como implementar uma metodologia comum de estruturação de PMOs em diferentes órgãos do Governo de SC, respeitando suas particularidades e promovendo alinhamento estratégico e melhoria contínua?

Essa pesquisa visa responder essa pergunta, por meio de um estudo de casos que se delimita à implementação de uma metodologia para estruturação de PMOs nos órgãos do Governo do Estado de Santa Catarina, conduzida pela Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN SC), por meio da interação com os Núcleos de Gestão de Projetos (NUPROJ). O trabalho abrange a aplicação prática da metodologia em mais de 30 órgãos e secretarias estaduais, com foco na identificação das funções e processos do PMO, alinhados a um modelo de referência adaptado do PMO *Value Ring*. A proposta é promover o avanço na maturidade organizacional, com o objetivo de alcançar o nível "Otimizado" do modelo CMMI, respeitando as especificidades de cada órgão e contribuindo para a eficiência e efetividade das políticas públicas.

Este estudo se destaca por apresentar uma proposta metodológica aplicada, prática e replicável para a estruturação de Escritórios de Gerenciamento de Projetos (PMOs) no setor público estadual. Em um cenário onde a administração pública é constantemente desafiada a entregar mais valor com menos recursos, a adoção de práticas modernas e colaborativas de gestão de projetos torna-se essencial para ampliar a eficiência, a transparência e o impacto das políticas públicas.

A relevância teórica do estudo reside na adaptação e aplicação de modelos consolidados da literatura, como o PMO *Value Ring* e o CMMI, ao contexto da gestão pública brasileira. Ao realizar esse movimento de contextualização e personalização da abordagem, o trabalho contribui para o amadurecimento do debate acadêmico sobre a implementação de PMOs em realidades complexas e diversas, como a dos governos estaduais.

No campo prático, a relevância se evidencia na escala da aplicação: mais de 30 órgãos do Governo de Santa Catarina estão envolvidos na implementação da metodologia. A articulação coordenada pela Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN SC) permite não apenas o nivelamento de maturidade entre os NUPROJ, mas também a construção de uma cultura organizacional orientada à melhoria contínua, com base em dados, processos bem definidos e indicadores de desempenho.

Além disso, o estudo contribui com um modelo de governança de projetos que respeita a singularidade de cada órgão, ao mesmo tempo em que promove alinhamento estratégico e padronização metodológica. Tal abordagem pode servir de referência para outros entes federativos e instituições públicas interessadas em fortalecer sua capacidade de execução e gestão.

Referencial teórico

O desejo de criar algo novo e o ímpeto de inovar sempre foram virtudes que acompanharam a espécie humana desde os tempos mais remotos. Nesse sentido, transformar ideias em resultados por meio de projetos não é algo de agora. Podemos verificar que grandes empreendimentos foram realizados por civilizações mais antigas, embora com métodos gerenciais mais rudimentares. Podemos citar, por exemplo, a esfinge, as pirâmides do Egito, a Muralha da China, entre outras.

Entretanto, os esforços buscando melhoria na eficiência gerencial intensificou durante a Revolução Industrial. Henri Fayol postulou a Administração como domínio científico e, em seguida, iniciou-se a Escola Clássica da Administração. Nesse sentido, foi aberto espaço para desenvolvimento de conhecimento científico nas áreas de gestão. Ao final do Século XIX, Henry Gantt realizou sua contribuição enquanto estudava sobre construção naval. Buscando otimizar as operações por meio do sequenciamento das tarefas e etapas dos projetos de engenharia, Gantt criou o Gráfico de Gantt, ferramenta utilizada até os tempos de hoje.

Em 1969, um grande marco para o gerenciamento de projetos foi realizado: a primeira instituição internacional voltada para reunir profissionais e gerar conhecimentos em gerenciamento de projetos foi fundada, o *Project Management Institute* (PMI). Com isso, nos anos seguintes foi definido o código de ética do profissional em gerenciamento de projetos, provas de certificação e o primeiro livro proposto para ser o guia das melhores práticas de gestão de projetos. Hoje, o PMI está presente em mais de 185 países e possui profissionais certificados no mundo todo.

O que são projetos?

Segundo o PMI (*Project Management Institute*), os projetos são definidos como um "esforço temporário empreendido para gerar um produto, serviço ou resultado exclusivo" (PMI, 2017, p. 4). Isso significa que para uma demanda ser considerada um projeto, ele precisa ter as seguintes características:

- **temporariedade** — os projetos têm início e fim, encerrando quando não existem mais razões para serem executados, seja por terem alcançado o objetivo, seja por não serem mais viáveis;
- **exclusividade** — o resultado do projeto é único e específico, jamais sendo repetitivo; e
- **elaboração progressiva** — conforme o projeto é executado, mais informações são obtidas sobre ele.

Já o *Office of Government Commerce* (OGC) considera como características dos projetos:

- **mudanças** — espera-se passar do estágio inicial, momento em que o projeto é justificado e

autorizado, para o estágio desejável, que envolve o alcance dos objetivos planejados;
- **interfuncionalidade**: os projetos são executados por equipes multifuncionais e complementares; e
- **incerteza**: não existem certezas sobre eventos passíveis de impactar positivamente ou negativamente o projeto.

Visto isso, é possível compreender que os projetos são, intrinsecamente, diferentes de operações rotineiras. As operações tendem a ser contínuas e repetitivas, enquanto os projetos são temporários e únicos (XAVIER; XAVIER, 2011). Apesar disso, projetos e operações continuadas também possuem semelhanças: ambos são realizados por pessoas; estão limitados aos recursos disponíveis; e devem ser planejados, executados e controlados. Por isso, os profissionais que não possuem muita proficiência no tema de gerenciamento de projetos podem, eventualmente, confundir os conceitos e acabar por não aproveitar as melhores práticas de gestão. Abaixo, seguem alguns exemplos do que são projetos e do que são operações continuadas.

Tabela 1 – Projetos vs operações continuadas

Projetos	Operações Continuadas
• Construir um prédio comercial. • Construir um condomínio de casas residenciais. • Desenvolver um software. • Escrever um livro. • Abrir uma empresa. • Construir uma plataforma de petróleo. • Implementar um novo processo de distribuição de mercadorias.	• Gerenciar o condomínio de um prédio comercial. • Operar o controle de acesso na portaria de um condomínio de casas residenciais. • Operar um software. • Distribuir e vender livros. • Administrar uma empresa. • Realizar a manutenção dos equipamentos de uma plataforma de petróleo. • Realizar a distribuição das mercadorias da empresa.

Fonte: Criação própria.

É interessante observar que os projetos estão relacionados à criação de algo. Após o seu término, surgirá um novo produto ou um resultado inédito, os quais estarão prontos para entrar em operação no momento seguinte.

O gerenciamento de projetos

O PMI (*Project Management Institute*) define gerenciamento de projetos como "a aplicação de conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto para atender aos seus requisitos" (PMI, 2017, p. 10). Nesse contexto, o esforço gerencial conforme proposto pelo PMI pode ser entendido por meio de 49 processos, agrupados de uma forma específica, como veremos mais adiante: iniciação; planejamento; execução; monitoramento e controle; e encerramento.

Áreas de conhecimento

Para estudar o gerenciamento de projetos, a 6ª edição do *Project Management Body of Knowledge* (PMBOK), principal publicação do PMI (2017), propõe dez áreas de conhecimento, conforme estão descritas a seguir.

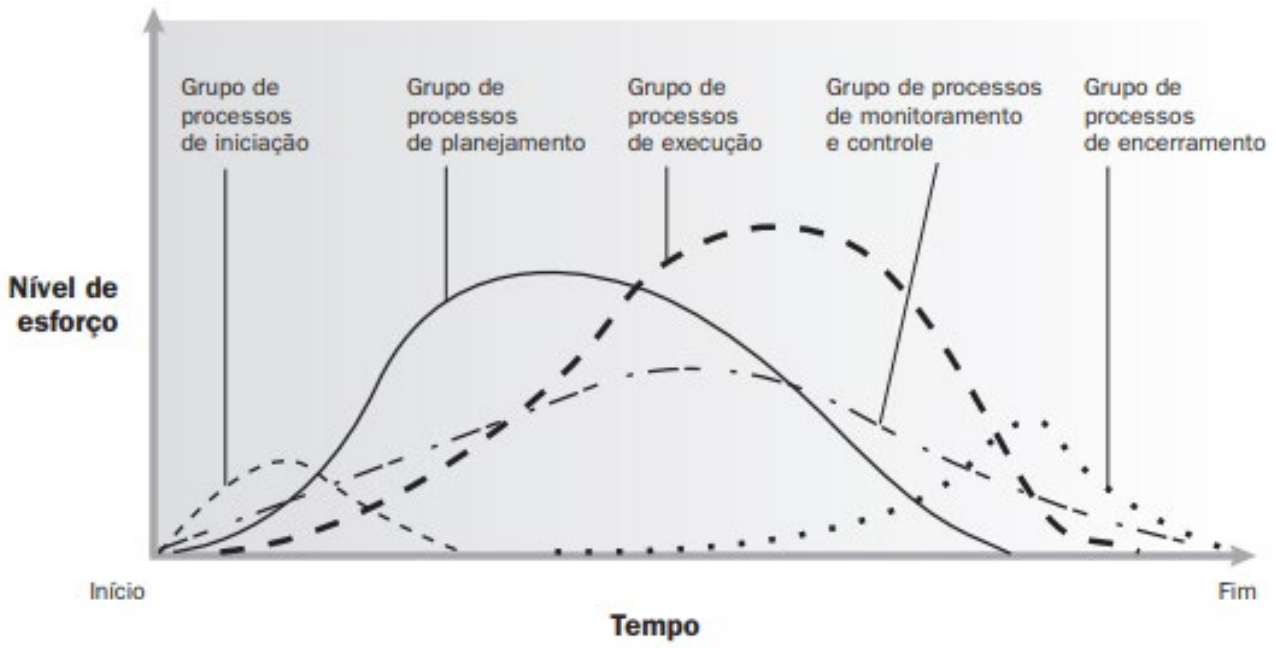
1) **Integração** envolve os processos destinados a interligar o trabalho do projeto e a gerenciar suas eventuais mudanças.
2) **Escopo** envolve os processos destinados a especificar e a gerenciar o produto, as entregas e os requisitos do projeto.
3) **Cronograma** envolve os processos destinados a gerenciar o tempo do projeto e as suas atividades, buscando garantir o cumprimento dos prazos definidos.
4) **Custos** envolvem os processos destinados a estimar e a gerenciar o orçamento do projeto, buscando garantir que não ocorram gastos além do orçamento aprovado.
5) **Qualidade** envolve os processos destinados a gerenciar e a buscar garantir o atendimento aos níveis requisitados de qualidade do produto e do projeto.

6) **Recursos** envolvem os processos destinados a identificar, a adquirir e a gerenciar os recursos do projeto, para que estejam disponíveis à equipe e ao gerente nos locais e nos momentos adequados.
7) **Comunicação** envolve os processos destinados a garantir que as necessidades de informações sejam satisfeitas e a gerenciar o fluxo dessas informações.
8) **Riscos** envolvem os processos destinados a identificar, a gerenciar e a tratar os riscos do projeto, de modo a reduzir o impacto de eventos negativos no projeto e a aumentar a exposição a eventuais oportunidades.
9) **Aquisições** envolvem os processos destinados às compras e às aquisições relacionadas ao projeto; e o gerenciamento dos contratos, dos pedidos e dos acordos envolvidos.
10) **Partes interessadas** envolvem os processos destinados ao gerenciamento do engajamento e do relacionamento com todos as pessoas, com todos os grupos e com todas as organizações que impactem o projeto e que por ele sejam impactadas.

Grupos de processos

O PMI propõe o uso de cinco grupos de processos para gerenciar os projetos: iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle e encerramento.

Figura 2 – Nível de esforço no tempo dos grupos de processos relacionados entre si



.

Fonte: *Project Management Institute* (2017).

Perceba que há um paralelismo entre os grupos de processos. Além disso, o planejamento não ocorre apenas no início do projeto, mas durante quase toda sua extensão, juntamente às fases de execução e de monitoramento e controle. Também, é interessante observar que o encerramento fica próximo ao pico do esforço do planejamento, pois, nesse momento, existem informações suficientes para se decidir se o projeto continua sendo viável. Ao mesmo tempo, o encerramento se dá quando o planejamento atinge a alta mais íngreme da curva, pois é nesse momento que se começar a gerar informações suficientes para avaliar sobre a continuidade do projeto.

A iniciação envolve à concepção do projeto, alinhamento quanto ao objetivo, autorização formal do projeto e identificação das partes interessadas. É nessa etapa que o gerente do projeto é alocado.

O planejamento visa entregar o Plano de Gerenciamento do Projeto. Esse documento é composto por pelo menos um plano de cada área de conhecimento. Sua função é definir e detalhar o projeto para que possa orientar o trabalho que será realizado na execução.

É na execução que as entregas do projeto são realizadas conforme o planejamento, satisfazendo os requisitos definidos. Para isso, alguns processos devem ser executados, como: orientar e gerenciar o trabalho do projeto; gerenciar o conhecimento do projeto; gerenciar a qualidade; adquirir recursos; desenvolver a equipe; gerenciar a equipe; gerenciar as comunicações; implementar respostas aos riscos; conduzir as aquisições; e gerenciar o engajamento das partes interessadas.

O Monitoramento e Controle equivale ao grupo de processos destinado a acompanhar o andamento do projeto; a analisar o seu progresso; a emitir relatórios sobre seus avanços; e aprovar as mudanças comprovadas necessárias para implementá-las. Assim, os dados do desempenho do projeto devem ser precisamente levantados para cada área de conhecimento. Após uma análise minuciosa, utilizando indicadores apropriados, deverá ser emitido um relatório sobre o desempenho do projeto. Esse documento fornece informações importantes para identificar se os prazos, os custos e o avanço físico condizem com os que foram planejados. Dessa forma, atrasos e riscos serão comunicados, permitindo que ações corretivas e mudanças sejam reportadas.

Outro ponto importante está relacionado à solicitação formal das mudanças e ao seu processo de aprovação. Com base nos dados coletados do projeto, todas as mudanças necessárias serão formalmente solicitadas. Essas solicitações serão recebidas, checadas e analisadas para emitir uma aprovação. Caso sejam aprovadas, serão encaminhadas para implementação no projeto, e os documentos de planejamento deverão ser atualizados.

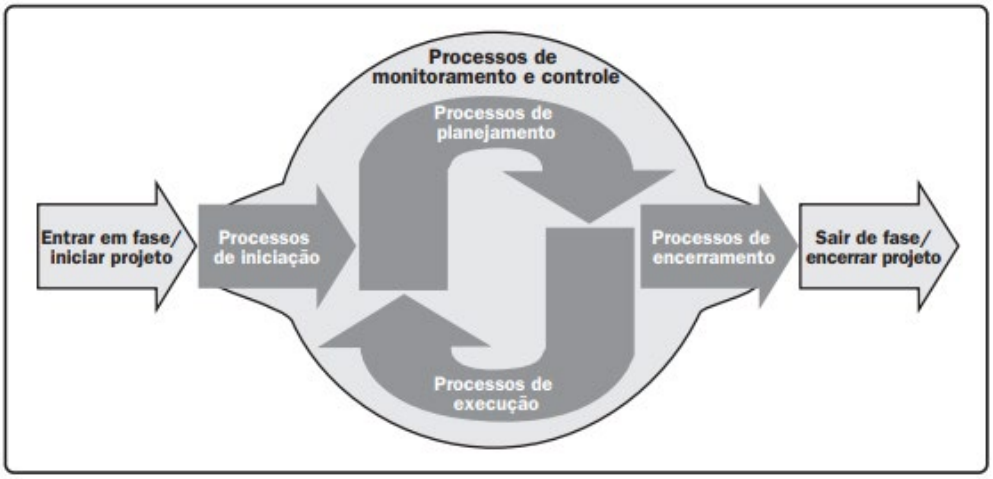
Além disso, as entregas do projeto, que são realizadas durante a execução, deverão ser verificadas e aprovadas. A verificação é realizada por meio de inspeção, de testes e de avaliação do produto/entrega, de acordo com os parâmetros de qualidade definidos no planejamento. Caso as entregas verificadas atendam aos requisitos do projeto, deverão ser aprovadas.

O encerramento é o grupo de processos destinado a reunir, de forma integrada, todas as entregas formalmente aceitas e os documentos do projeto e do negócio, a fim de concluir o projeto ou a fase e encerrar os contratos do projeto. Esse processo não deve ser realizado somente ao término de todas as entregas, mas, também, durante a transição de uma fase do projeto para a sua sucessora.

No que tange à conclusão do projeto e da entrega do produto final, é importante ressaltar que existem várias razões para o projeto ser concluído, além da finalização de todas as suas entregas: possível identificação de inviabilidade econômica e financeira, obsolescência do objetivo definido ou mesmo a desistência do cliente.

Entretanto, sendo o caso de se encerrar o projeto por haver atingido com sucesso o objetivo definido, deverá ser realizada a transição do produto para a equipe que o sucederá, como, por exemplo, a equipe responsável pela gerência das operações do produto ou do serviço criado. A Figura 3 abaixo resume o conceito dos cinco grupos de processo:

Figura 3 – Grupos de Processos do PMBOK



Fonte: PMI, 2017.

É importante não confundir os grupos de processos com as fases do projeto. As fases do projeto estão relacionadas ao ciclo de vida do projeto e à metodologia específica da área de atuação. Já os grupos de processos envolvem as atividades da gestão de cada fase. Exemplos de fases de um projeto de desenvolvimento de software: análise de negócio, codificação do sistema, testes, homologação, entrada em produção e garantia.

Tailoring

O gerenciamento dos projetos deve levar em consideração a complexidade da demanda proposta, a capacidade disponível para gerenciar os recursos e o ambiente operacional do projeto. Muitas vezes, profissionais inexperientes replicam equivocadamente metodologias sem realizar adaptações ao cenário e, dessa forma, acabam por burocratizar a gestão e afastar o projeto do sucesso potencial esperado pelas partes interessadas. É para isso, portanto, que existe o conceito de *tailoring*, que na prática significa "costurar" uma metodologia própria ou adaptar uma aos fatores organizacionais.

Para isso, o PMI sugere entender, avaliar e equilibrar os seguintes fatores:

> *Entregar o quanto antes; minimizar os custos do projeto; otimizar o valor entregue; criar entregas e resultados de alta qualidade; entregar em conformidade com os padrões regulatórios; satisfazer as várias expectativas das partes interessadas; e adaptar-se à mudança. (PMI, 2021, p. 227)*

Tendo essas questões respondidas, o *tailoring* pode ser realizado em 4 passos:

11) selecionar a abordagem/metodologia mais adequada;
12) modificar de acordo com as necessidades organizacionais;
13) ajustar com base no porte, criticidade e outros fatores aplicados;
14) realizar a melhoria contínua.

Conceito de sucesso

O sucesso de um projeto está relacionado tanto a visão de produto, que será entregue durante e ao final da demanda, bem como está relacionado a visão de processo, ou seja, do esforço desempenhado para gerar esse produto. Nesse sentido, isso significa que o projeto precisa ter qualidade gerencial e resultados que geram benefícios para o cliente e usuário final.

Quanto ao processo gerencial, podemos resumir a qualidade como o equilíbrio no gerenciamento das restrições do projeto, como o prazo proposto (não atrasar), os custos (não os estourar) e escopo (entregas exatamente conforme requisitos). Mas nada disso fará sentido se o resultado do projeto não solucionar o problema que justifica o projeto. Logo, o produto ou serviço gerado precisa ser propositivo e gerar valor percebido para as partes interessadas.

Escritório de Gerenciamento de Projetos

Do inglês *project management office* (PMO), o escritório de gerenciamento de projetos é "uma estrutura de gerenciamento que padroniza os processos de governança relacionados ao projeto e facilita o compartilhamento de recursos, ferramentas, metodologias e técnicas" (PMI, 2021, p. 306).

Um outro conceito mais detalhado é utilizado pelo autor Américo Pinto (2013), que define PMO como:

> *Entidade organizacional, estabelecida fisicamente, que executa de forma centralizada funções relacionadas a atividade de gerenciamento de projetos, programas ou portfólios, sendo estas definidas de acordo com as necessidades específicas de seus clientes e, por consequência, de cada organização, tornando-o, portanto, único em sua estrutura e configuração. (PINTO, 2013)*

As principais funções de um PMO podem ser conhecidas por meio da tabela a seguir:

Tabela 2 – Funções Mais Frequentes em Escritórios de Gerenciamento de Projetos

Funções Mais Frequentes em Escritórios de Gerenciamento de Projetos	
1	Apoiar o planejamento de projetos
2	Executar tarefas especializadas para os gerentes de projetos
3	Gerenciar alocação de recursos entre projetos
4	Gerenciar interface com os clientes dos projetos
5	Gerenciar mudanças e transformações organizacionais
6	Gerenciar pessoas em projetos
7	Gerenciar projetos ou programas
8	Gerenciar os *stakeholders* dos projetos
9	Conduzir auditoria de projetos
10	Gerenciar a documentação dos projetos
11	Gerenciar banco de dados de lições aprendidas
12	Realizar benchmarking
13	Gerenciar reuniões de lições aprendidas
14	Promover o gerenciamento de projetos na organização
15	Prover *mentoring* para os gerentes de projetos
16	Prover treinamento e desenvolvimento de competências para projetos
17	Prover ferramentas e sistemas de informação para o gerenciamento de projetos
18	Prover metodologia de gerenciamento de projetos
19	Monitorar e controlar o desempenho de projetos
20	Prover relatório de desempenho de projetos ou programas para a alta administração
21	Prover quadro estratégico de projetos
22	Apoiar a definição do portfólio de projetos
23	Gerenciar benefícios de projetos ou programas
24	Monitorar o desempenho do portfólio
25	Participar do planejamento estratégico
26	Prover aconselhamento à alta administração na tomada de decisão executiva

Fonte: adaptado de Brian Hobbs & Monique Aubry (2010)

O PMO Value Ring

O PMO Value Ring é um framework internacional desenvolvido para orientar a estruturação, gestão e evolução de Escritórios de Gerenciamento de Projetos (PMOs) com foco na geração de valor percebido. Criado pelo PMO Global Alliance, o modelo foi baseado em uma ampla pesquisa empírica com centenas de PMOs ao redor do mundo e propõe uma abordagem prática e adaptativa, que respeita o contexto específico de cada organização.

Diferente de modelos prescritivos, o PMO *Value Ring* trabalha com o princípio de que não existe um PMO ideal genérico, mas sim um conjunto de funções e serviços que devem ser selecionados com base nos benefícios esperados pelos *stakeholders*. O framework é composto por oito etapas cíclicas, que incluem desde a definição das funções do PMO até a avaliação de desempenho e reconfiguração do escritório. Na prática, o PMO Value Ring é um ciclo de vida de melhoria contínua adaptado a PMO, permitindo sua constante evolução, conforme as etapas abaixo:

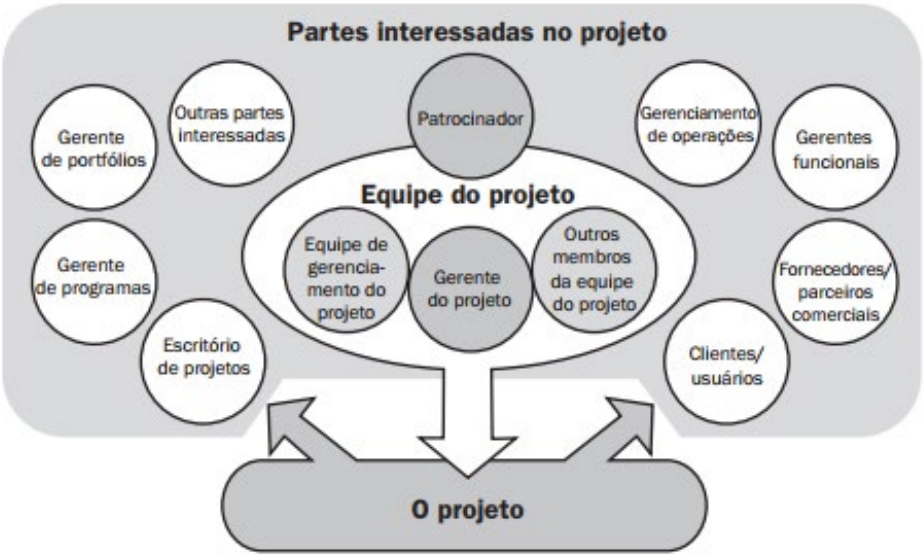
15) definir as funções do PMO;
16) equilibrar o Mix de funções do PMO;
17) definir os processos do PMO;
18) definir os KPIs do PMO;
19) definir o headcount e competências do PMO;
20) identificar a maturidade do PMO e planejar a sua evolução;
21) calcular o retorno sobre o investimento do PMO;
22) acompanhar o desempenho estratégico do PMO.

Papéis e responsabilidades na Gestão de Projetos

As partes interessadas de um projeto (do inglês *stakeholders*) são as pessoas, grupo de pessoas e as entidades envolvidas ou impactadas pelo projeto, como:

- **patrocinador** — pessoa ou grupo de pessoas que disponibiliza recursos e dá suporte para o projeto. Suas funções incluem, mas não se limitam a fornecer apoio; a incluir/indicar o gerente do projeto; a estabelecer a autoridade do gerente do projeto; a estimular contatos de alto nível; e a monitorar o desempenho geral do projeto;
- **cliente** — pessoa ou entidade solicitante do projeto, podendo ser um externo ou interno à organização; é aquele que paga pelo projeto e que possui relação mais próxima com o usuário do produto;
- **fornecedores** – pessoa ou entidade que entrega algum produto ou serviço necessário para o projeto;
- **gerente do projeto** — é o profissional que lidera a equipe do projeto, que exerce autoridade sobre os recursos do projeto e toma as decisões para atender os desejos do patrocinador;
- **equipe de gerenciamento do projeto** — contém os profissionais que dão suporte ao gerente de projetos, realizam as atividades mais operacionais e administrativas relacionadas ao planejamento e monitoramento do projeto, permitindo não sobrecarregar o gerente;
- **membros de equipe do projeto** — são os colaboradores que executarão as atividades relacionadas às entregas do projeto.

Figura 4 – Relação entre as partes interessadas e o projeto.



Fonte: *Project Management Institute*, 2017.

2. OBJETIVOS

O objetivo geral desse trabalho envolve implementar e analisar uma metodologia adaptada de estruturação de Escritórios de Gerenciamento de Projetos (PMO) nos órgãos do Estado de Santa Catarina, com base em modelos consolidados da literatura, a fim de promover o alinhamento estratégico, a eficiência e a maturidade na gestão de projetos no setor público.

Já os objetivos específicos são divididos em:

- realizar o diagnóstico institucional dos órgãos públicos participantes, identificando missão, visão, estrutura organizacional, desafios e perfil dos patrocinadores;
- aplicar uma metodologia de diagnóstico dos Núcleos de Gestão de Projetos (NUPROJ) para identificar as funções e desdobrá-las em processos organizacionais;
- adaptar os princípios do PMO *Value Ring* ao contexto do setor público estadual, correlacionando benefícios esperados e funções dos PMOs;
- organizar e analisar os dados dos diagnósticos para identificar padrões, melhores práticas e oportunidades de melhoria entre os diferentes órgãos;
- estabelecer as bases para a modelagem dos processos e a definição futura de indicadores de desempenho (KPIs), por meio do desdobramento das funções dos PMOs e da aplicação da estrutura SIPOC, visando subsidiar etapas posteriores de avaliação de maturidade e melhoria contínua.

Vale ressaltar que o trabalho apresentado é uma etapa de um trabalho muito maior, pois envolve a melhoria contínua das instituições. As etapas seguintes serão passíveis de serem implementadas uma vez que as organizações forem subindo o nível de maturidade (com base na referência adaptada do CMMi) e conforme estiverem niveladas. Assim, para essa etapa, o projeto de pesquisa se conclui na entrega do mapa de funções desdobradas em processos, contendo o SIPOC e a Matriz RACI. Entretanto esse é o ponto de partida para alcançar as etapas seguintes conforme propostas no PMO *Value Ring*, *framework* de referência para esse trabalho.

3. METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa aplicada, de natureza qualitativa, com abordagem exploratória e descritiva, conduzida por meio do método de estudo de casos múltiplos.

A pesquisa é aplicada pois busca gerar soluções práticas para problemas reais enfrentados pelos órgãos públicos do Governo do Estado de Santa Catarina, especificamente na estruturação de Escritórios de Gerenciamento de Projetos (PMOs) adaptados às suas realidades institucionais. Trata-se de uma proposta voltada para a melhoria da gestão pública, com potencial de replicação em outras esferas governamentais.

A abordagem é qualitativa, pois se baseia na análise de conteúdos documentais, percepções institucionais, entrevistas estruturadas, formulários diagnósticos e outros dados não quantificáveis. O foco da pesquisa está na compreensão profunda das necessidades, contextos e práticas de gestão de projetos nos diferentes órgãos analisados.

A pesquisa é exploratória, na medida em que investiga um campo ainda pouco padronizado no setor público — a institucionalização de PMOs com base em frameworks adaptados. É também descritiva, pois busca registrar, sistematizar e analisar as práticas existentes, as funções identificadas e os processos mapeados, gerando um panorama das iniciativas de gestão de projetos no Governo de Santa Catarina.

Como método principal, foi utilizado o estudo de casos múltiplos, uma vez que o objeto da pesquisa está presente em mais de 30 órgãos e secretarias do governo estadual, cada um com suas particularidades, mas submetidos a uma mesma metodologia orientadora. O estudo de casos múltiplos permite observar semelhanças e diferenças entre os núcleos participantes (NUPROJ), identificar padrões, e compreender como a metodologia proposta é aplicada em contextos distintos dentro da mesma estrutura governamental.

Nesse sentido a metodologia de pesquisa foi desenvolvida seguindo as seguintes etapas, divididas em três fases.

1ª fase: Definições iniciais

1) Levantamento dos órgãos e NUPROJ participantes
2) Definição do método de registro das informações

2ª fase: Diagnóstico Institucional

3) Definição dos *templates* para serem utilizados nos órgãos

4) Alinhamento e sensibilização dos Gestores do EPROJ para apoiarem juntos aos órgãos
5) Treinamento da equipe dos NUPROJ, responsável pela realização do diagnóstico
6) Monitoramento da execução
7) Recebimento dos resultados via sistema do governo, com assinatura de todos os envolvidos
8) Monitoramento da execução
9) Recebimento dos resultados via sistema do governo, com assinatura de todos os envolvidos

3ª fase: Diagnóstico dos NUPROJ

10) Definição dos *templates* para serem utilizados nos órgãos
11) Criação de planilha automatizada do PMO Mix Manager adaptado (ferramenta do PMO Value Ring) para condução da metodologia nos órgãos
12) Alinhamento e sensibilização dos Gestores do EPROJ para apoiarem juntos aos órgãos
13) Treinamento da equipe dos NUPROJ, responsável pela realização do diagnóstico
14) Realização do Diagnóstico dos NUPROJ
15) Monitoramento da execução
16) Recebimento dos resultados via sistema do governo, com assinatura de todos os envolvidos

4ª fase: Consolidação dos materiais

17) Análise dos resultados
18) Definição dos próximos passos

A seguir, serão explicados alguns detalhes a respeito das ferramentas e *templates* utilizados.

PMO Mix Manager

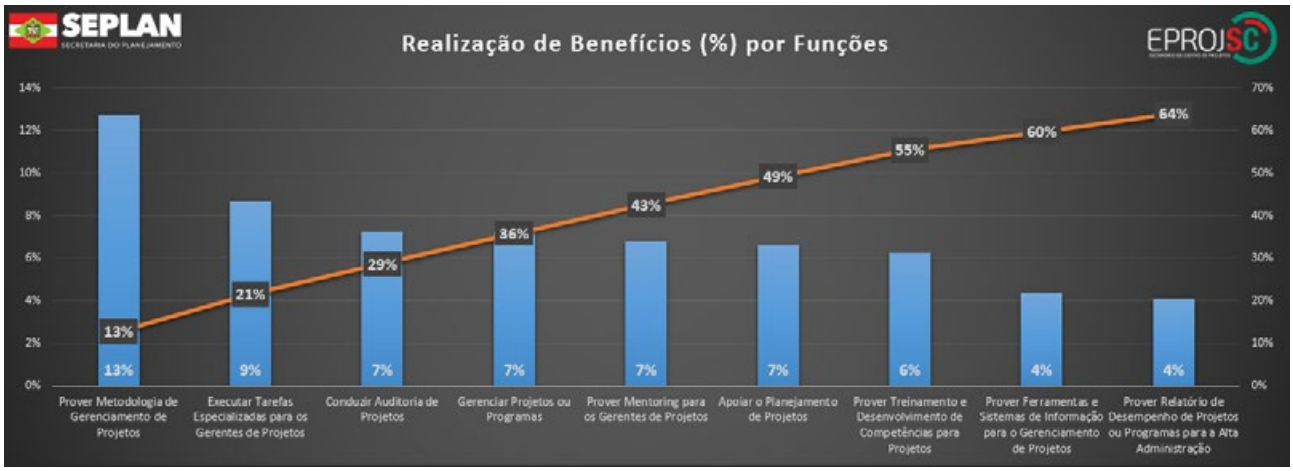
Com base nas pesquisas de Aubry e Hobbs (2007), o autor Américo Pinto (2013) desenvolveu uma ferramenta chamada *PMO* Mix Manager. A ferramenta possui um propósito de uso consultivo, para suprir as lacunas entre o resultado desejado pelo cliente do PMO e a identificação das funções necessárias para entregar o valor esperado. O ponto é que, naturalmente, o cliente não possui compreensão clara e direta sobre como solucionar o seu problema principal na implementação de uma estrutura de governança para gerenciar os seus projetos. Nesse sentido, a implementação de um PMO pode ser iniciada por meio da ferramenta proposta, o PMO Mix Manager.

Aubry e Hobbs, realizaram uma pesquisa com mais de 500 PMOs no mundo (AUBRY & HOBBs, 2007), criando correlação entre benefícios esperados e as funções necessárias. O *PMO Mix Manager*, derivado dessa pesquisa, possui uma matriz que correlaciona o quanto um benefício contribui para uma função em escala porcentual (obtido nos resultados com valor percebido) e demais dados importantes para a implantação, como a relevância da função e a temporariedade para implantação, divididos em três escalas: curto, médio e longo prazo.

Na SEPLAN, esse material foi compilado em uma planilha e adaptado para a realidade da gestão pública. Os cruzamentos foram mantidos, entretanto, o método de identificação de benefícios e condução das reuniões com os patrocinadores, alta gestão e demais envolvidos em demandas de gerenciamento de projetos foi adaptado, incluindo a forma de cálculo com o peso dos votos. Ou seja, a proporção da contribuição de cada benefício para cada função foi mantida, mas o método de cálculo foi redefinido. Dessa forma, a planilha desenvolvida contém as seguintes telas:

19) Interface para registro do avaliador que escolherá os benefícios
20) Interface para avaliação, escolhendo cada avaliador 5 benefícios em ordem de preferência
21) Tela do resultado (conforme a Figura 5) apontando as nove funções ordenadas por relevância para gerar os benefícios escolhidos e um gráfico exibindo a relevância por função (barra azul) e a porcentagem do benefício desejado (linha laranja) que será gerado ao término da implantação.

Figura 5 – Realização de Benefícios (%) por Funções



Fonte: autoria própria.

22) Interface contendo o output das tarefas anteriores, exibindo as funções em ordem de relevância por benefícios gerados e acumulados, além de um gráfico contendo o Mix entre funções de Curto, Médio e Longo Prazo.

Figura 6 – Tela da Planilha para Balanceamento do Mix de Funções

Ø	#	Funções Priorizadas	Benefícios %	Benefícios AC	Percepção de Valor no Tempo			Prazo
					Curto	Médio	Longo	
	1	Prover Metodologia de Gerenciamento de Projetos	12,8%	12,8%	7%	22%	71%	Longo
	2	Executar Tarefas Especializadas para os Gerentes de Projetos	8,7%	21,4%	96%	2%	2%	Curto
	3	Conduzir Auditoria de Projetos	7,2%	28,7%	28%	57%	15%	Médio
	4	Gerenciar Projetos ou Programas	7,2%	35,8%	88%	8%	4%	Curto
	5	Prover Mentoring para os Gerentes de Projetos	6,8%	42,6%	24%	56%	20%	Médio
	6	Apoiar o Planejamento de Projetos	6,6%	49,2%	32%	40%	28%	Médio
	7	Prover Treinamento e Desenvolvimento de Competências para Projetos	6,3%	55,5%	16%	56%	28%	Médio
	8	Prover Ferramentas e Sistemas de Informação para o Gerenciamento de Projetos	4,3%	59,8%	9%	34%	57%	Longo
	9	Prover Relatório de Desempenho de Projetos ou Programas para a Alta Administração	4,1%	63,9%	91%	5%	4%	Curto
	10	Prover Quadro Estratégico de Projetos	4,1%	67,9%	90%	7%	3%	Curto
	11	Prover Aconselhamento à Alta Administração na Tomada de Decisão Executiva	4,0%	71,9%	14%	56%	30%	Médio
	12	Gerenciar Alocação de Recursos entre Projetos	3,8%	75,7%	15%	35%	50%	Médio
	13	Gerenciar Mudanças e Transformações Organizacionais	3,7%	79,4%	76%	14%	10%	Curto
	14	Promover o Gerenciamento de Projetos na Organização	3,4%	82,8%	12%	56%	32%	Médio

Fonte: autoria própria.

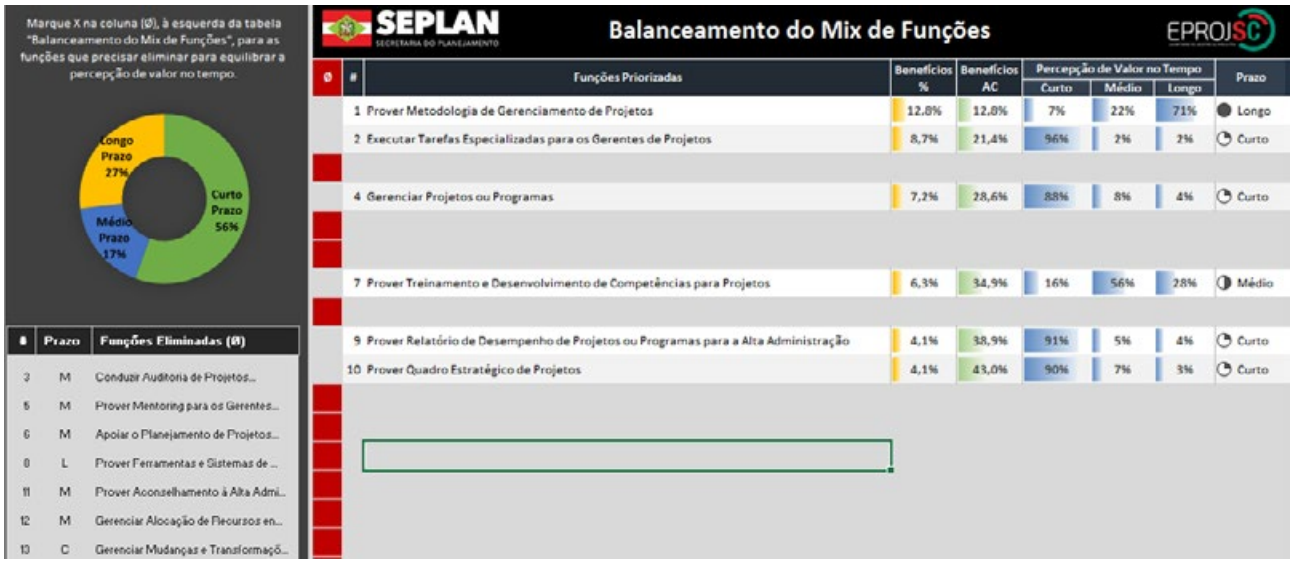
Essa última tela da planilha contempla tanto o *output* como *input* de dados. Ou seja, a planilha já realizou o cruzamento de dados com as pesquisas de Hobbs e Aubry e retornou a indicação de funções conforme parâmetros definidos nas avaliações, como a definição dos pesos de voto por cargos hierárquicos.

Entretanto, as funções retornadas se dividem em três tipos de cadência de valor percebido, podendo ser de curto, médio e longo prazo para que os benefícios gerados sejam percebidos pelas partes interessadas do projeto após a implementação. E é nesse ponto que a ferramenta se torna necessária. Muitas vezes os projetos de melhoria organizacional são extinguidos em função de focarem no longo prazo e não gerarem valor percebido no curto prazo. E, na área pública, acaba por haver um foco excessivo no operacional com enfoque demasiado no curto prazo, não trazendo benefício para solucionar problemas que exigem esforços de longo prazo e desenvolvimento de soluções complexas. Portanto, o PMO Mix Manager é a ferramenta para mitigar essa lacuna e permitir que o gestor faça uma

análise crítica e selecione quais funções não devem ser priorizadas nesse momento.

Conforme a Figura 07, seguindo o exemplo, o gestor poderá marcar na coluna vermelha um X para remover aquela função que não faz sentido para este momento. E, dessa forma, a planilha "guarda" a função no canto esquerdo e automaticamente altera o gráfico remodelando o mix de funções. Observe que com as remoções das funções sinalizadas na coluna vermelha, o gráfico de rosca já demonstra que as funções de valor percebido no curto prazo subiram de 42% (à esquerda na Figura 7) para 56%.

Figura 7 – Análise Crítica e Seleção de Funções no Balanceamento do Mix de Funções



Fonte: autoria própria.

Alternativas e hibridismo de ferramentas

Como cada órgão possui processos, frentes de trabalho, objetivos, cultura e desafios únicos, é importante considerar que métodos muito fechados poderiam limitar o potencial de desenvolvimento da solução. Por esta razão, durante os treinamentos das equipes, foram disponibilizados alternativas metodológicas para desenvolver este trabalho, contanto que o resultado chegue nas mesmas funções. Inclusive, se entendeu por bem, realizar a hibridização de metodologias, com o benefício de enriquecer o acervo metodológico do Governo de Santa Catarina com base em experiências customizadas e alinhadas com os princípios do *tayloring*, tão referenciado pelo *Project Management Institute*. Não é o foco desse artigo se aprofundar nesses métodos alternativos e comeplentares, mas vale a pena sinalizar quais foram utilizados:

- *Value Proposition Canvas*: criado por Alexander Osterwalder (2014), muito utilizado por empresas privadas, nesse caso foi adaptado para a área pública para mapear o público-alvo do PMO como uma persona e entender suas dores e criadores de ganhos para propor os serviços (nesse caso funções) mais adequadas. Essa ferramenta pode ser utilizada tanto como alternativa, bem como de forma complementar. Todos os especialistas alocados nessa demanda já haviam sido capacitados nessa ferramenta meses antes.
- Análise SWOT: matriz para levantar quais são as forças, fraquezas, ameaças e oportunidades. Foi muito utilizada pelos órgãos, devido a objetividade e familiaridade com a ferramenta. Por meio dela, ao realizar análise de causa e de cenários de riscos, se desdobra os dados coletados em serviços que precisam ser prestados.
- Diagrama Causa-efeito (Ishikawa): também conhecido como diagrama espinha de peixe, é muito utilizado para realizar análises de causa e desdobrar as áreas temáticas dos problemas em problemas mais específicos até gerar no grau adequado para propor uma solução.
- *Brainstorm*, entrevistas e questionários: são práticas comuns e adaptáveis aos diversos órgãos e estruturas de governo.

A figura 08 demonstra o slide apresentado na capacitação dos órgãos para orientá-los quanto as metodologias disponíveis, embora a recomendada tenha sido o PMO Mix Manager.

Figura 8 – Slide usado no treinamento propondo ferramentas complementares e alternativas ao PMO Mix Manager.

Fonte: autoria própria.

SIPOC

O SIPOC é uma ferramenta da área de *Business Process Management* muito utilizada para caracterizar um processo, conforme difundida pelo BPM CBOK da ABPMP. Nesse trabalho essa ferramenta funcionou como o elo entre a entrega desse trabalho as futuras etapas. A ferramenta envolve identificar os fornecedores (suppliers), input (entreadas), processo (process), saídas (output) e clientes (cutomer) de cada processo, podendo ser desdobrado em nível de atividade. Foi recomendado utilizá-lo para as funções, como método de desdobrá-las em subprocessos, conforme o exemplo abaixo:

Figura 9 – SIPOC

Função 01: Gerenciar Projetos ou Programas				
Fornecedores (*suppliers*):	**Entradas (*inputs*):**	**Processos (*process*):**	**Saídas (*outputs*):**	**Clientes (*customers*):**
Gestor Responsável, Equipe do Projeto	SGPe, informações sobre o projeto	Realizar a Oficina Canvas	PM Canvas	NUPROJ, Gestor do Projeto, EPROJ
Gerente de Projeto, Equipe técnica	PM Canvas, estimativas preliminares, SGPe, deliberações de atas de reuniões	Desenvolver o Plano de Gerenciamento do Projeto	Definição do escopo, termo de referência, documentos, mapa de riscos, Cronograma do projeto, orçamento do projeto	NUPROJ, Gestor Setorial, Patrocinador
Especialista, Gestor do Projeto	PM Canvas, Documentos de Planejamento do Projeto	Cadastrar e Qualificar o Projeto no Projeta SC	Projeto cadastrado e qualificado	Gestor do Projeto, EPROJ, Equipe NUPROJ
Equipe do Projeto	Plano do Projeto, Documentos do projeto, Diretrizes institucionais	Orientar e Gerenciar o Trabalho do Projeto	Orientações, atualizações no Projeta SC (ocorrências, desembolso e cronograma), Dados de Desempenho do Projeto, Entregas, Solicitações de Mudanças	Patrocinador do Projeto, Stakeholders, Equipe do Projeto
Equipe do Projeto, Equipe NUPROJ, Gerente do Projeto	Informações atualizadas do projeto (Projeta SC e SGPe)	Monitorar e Controlar o Trabalho do Projeto	Reports do Desempenho do Projeto	Gestor de portfólio, Chefe de Gabinete, EPROJ
Fornecedores, Equipe do Projeto	Transição do Resultado Final, Contratos, Relatórios do projeto, informações do Projeta SC / SGPe / SIGEF / SICOP Obras	Encerrar o Projeto ou Fase	Termo de definitivo de encerramento, atualização no Projeta SC, prestação de contas, encerramento de contratos	Patrocinador, Gestor de Portfólio, NUPROJ, EPROJ

Fonte: autoria própria.

Priorização com MoSCoW

A ferramenta MoSCoW, é muito utilizada para realizar priorização de requisitos. Uma vez que cada função foi identificada, considerando cada uma delas como um requisito da implantação, cabe a utilização do MoSCoW. Cada função receberá um selo para identificar o seu grau de prioridade para implantação. Assim como na última etapa do PMO Mix Manager, foi realizada uma análise crítica para remover aquelas funções que não seriam implementadas, posteriormente uma nova etapa de análise é realizada, aperfeiçoando o output da etapa anterior.

Entretanto, todas aquelas removidas, já são consideradas etapas classificadas com o W (*Won't have*).

O nome MoSCoW é um acrônimo, em inglês, derivado da primeira letra de cada uma das quatro categorias, conforme abaixo:

- M - *Must have*: Deve ter: A função que é considerada obrigatória ou imprescindível.
- S - *Should have*: Deveria ter: A função que é importante ter, mas não é imprescindível para NUPROJ.
- C - *Could have*: Poderia ter: A função que não é essencial, mas seria bom ter ou poderia ser um diferencial.
- W - *Won't have*: Não terá por enquanto: A função não agrega valor ao NUPROJ nesse momento ou não é viável por enquanto e, portanto, não será priorizada agora.

Matriz RACI

A Matriz RACI é uma ferramenta largamente utilizada para mapear de forma visual os papéis e responsabilidades de uma organização ou setor. O ponto que torna essa fermenta importante para esse trabalho está na visão de processos. Como o SIPOC foi definido e, na etapa de diagnóstico foram identificados a equipe, partes interessadas e patrocinadores do NUPROJ, então cabe atribuir funções aos papéis. O método do RACI é simples e visual, trazendo uma matriz com a lista de atividades ou processos (responsabilidade) em uma coluna e, horizontalmente, vinculando a um papel relacionado ao PMO. O significado das letras pode ser entendido abaixo:

- R - *Responsible* (responsável): a pessoa ou pessoas que executam a tarefa
- A - *Accountable* (autoridade): a pessoa que aprova o trabalho depois de concluído, geralmente é quem toma a decisão
- C - *Consulted* (consultado): as pessoas que fornecem contribuições e informações necessárias para que a tarefa seja executada (antes da tarefa)
- I - *Informed* (informado): as pessoas que precisam ser mantidas informadas por meio de comunicados, informes, relatórios ou avisos (após a tarefa)

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos dados coletados junto aos 30 órgãos e secretarias do Governo do Estado de Santa Catarina revelou padrões significativos quanto às funções priorizadas pelos Núcleos de Projetos (NUPROJs) no processo de estruturação dos Escritórios de Gerenciamento de Projetos (PMOs). A partir da consolidação dos diagnósticos enviados, foram mapeadas as funções mais recorrentes classificadas como "*must have*" (obrigatórias) e "*should have*" (importantes), de acordo com o modelo de priorização MoSCoW utilizado no PMO *Value Ring*.

A função mais priorizada foi "Apoiar o planejamento de projetos", apontada por 67% dos órgãos como essencial ou desejável. Em seguida, destacaram-se "Gerenciar projetos ou programas" e "Monitorar e controlar o desempenho de projetos", ambas com 57%, evidenciando a centralidade do apoio técnico e do acompanhamento na atuação dos PMOs públicos.

Além disso, funções relacionadas à padronização e infraestrutura metodológica também se destacaram, como "Prover ferramentas e sistemas de informação para o gerenciamento de projetos" (43%) e "Prover metodologia de gerenciamento de projetos" (43%). Isso corrobora a tendência observada na literatura de que PMOs em estágio inicial de maturidade concentram-se em funções de suporte técnico e normativo (Aubry & Hobbs, 2010).

Chamam atenção ainda as funções voltadas à conscientização e cultura organizacional, como "Promover o gerenciamento de projetos na organização" e "Prover treinamento e desenvolvimento de competências", ambas com 40%, sugerindo que parte expressiva dos NUPROJs também reconhece a importância da disseminação de boas práticas e da capacitação interna como estratégias para consolidação da gestão por projetos.

Funções mais avançadas e de natureza estratégica, como "Apoiar a definição do portfólio de projetos" (30%), "Monitorar o desempenho do portfólio" (23%), "Participar do planejamento estratégico" (20%) e "Prover aconselhamento à alta administração" (20%), apareceram com frequência menor, o que indica que a maioria dos NUPROJ ainda não atua plenamente com a lógica de portfólio e governança corporativa, mas está gradualmente caminhando nessa direção.

Por outro lado, diversas funções apresentaram baixa priorização, como "Gerenciar banco de dados de lições aprendidas", "Gerenciar benefícios", "Gerenciar pessoas e *stakeholders* em projetos", todas com apenas 3%, além de funções não priorizadas por nenhum

órgão, como "Conduzir auditoria de projetos" e "Realizar *benchmarking*". Esses resultados refletem o estágio atual de maturidade dos núcleos, que ainda concentram esforços em atividades operacionais e estruturantes, sem atuar fortemente em áreas mais avançadas de gestão do conhecimento e avaliação de desempenho institucional.

De forma geral, o conjunto dos dados reforça que os NUPROJ estão, majoritariamente, entre os níveis "Conhecido" e "Padronizado" da escala de maturidade, com foco em planejamento, suporte metodológico e controle de projetos. A partir do levantamento realizado, será possível desenvolver os mapas de processos e iniciar a etapa de modelagem BPMN e definição de indicadores-chave de desempenho (KPIs), conforme previsto na metodologia.

Os resultados também evidenciam a heterogeneidade entre os órgãos — alguns já manifestando interesse por funções mais estratégicas, enquanto outros ainda se concentram nas etapas iniciais de estruturação. Essa diversidade reforça a importância da abordagem proposta pelo estudo, que respeita a realidade e os desafios específicos de cada instituição, promovendo ao mesmo tempo um processo de nivelamento metodológico e alinhamento estratégico no âmbito do Governo de Santa Catarina.

Tabela 3 – Quantidade de Órgãos que demandam cada função como obrigatórias e importantes

Funções	Obrigatórias (*Must have*)		Importantes (*Should have*)		Ambas	
	Quantidade de Órgãos	%	Quantidade de Órgãos	%	Quantidade de Órgãos	%
Apoiar o planejamento de projetos	19	63%	1	3%	20	67%
Gerenciar projetos ou programas	16	53%	1	3%	17	57%
Monitorar e controlar o desempenho de projetos	16	53%	1	3%	17	57%
Prover ferramentas e sistemas de informação para o gerenciamento de projetos	10	33%	3	10%	13	43%
Prover metodologia de gerenciamento de projetos	13	43%	-	0%	13	43%
Promover o gerenciamento de projetos na organização	7	23%	5	17%	12	40%
Prover relatório de desempenho de projetos ou programas para a alta administração	8	27%	4	13%	12	40%
Prover treinamento e desenvolvimento de competências para projetos	9	30%	3	10%	12	40%
Apoiar a definição do portfólio de projetos	5	17%	4	13%	9	30%
Executar tarefas especializadas para os gerentes de projetos	3	10%	4	13%	7	23%
Monitorar o desempenho do portfólio	5	17%	2	7%	7	23%
Gerenciar interface com os clientes dos projetos	5	17%	1	3%	6	20%
Participar do planejamento estratégico	4	13%	2	7%	6	20%
Prover aconselhamento à alta administração na tomada de decisão executiva	4	13%	2	7%	6	20%
Gerenciar a documentação dos projetos	2	7%	2	7%	4	13%

Funções	Obrigatórias (*Must have*)		Importantes (*Should have*)		Ambas	
	Quantidade de Órgãos	%	Quantidade de Órgãos	%	Quantidade de Órgãos	%
Prover quadro estratégico de projetos	2	7%	2	7%	4	13%
Gerenciar alocação de recursos entre projetos	-	0%	3	10%	3	10%
Gerenciar mudanças e transformações organizacionais	-	0%	3	10%	3	10%
Prover *mentoring* para os gerentes de projetos	-	0%	3	10%	3	10%
Gerenciar banco de dados de lições aprendidas	-	0%	1	3%	1	3%
Gerenciar benefícios de projetos ou programas	-	0%	1	3%	1	3%
Gerenciar os *stakeholders* dos projetos	-	0%	1	3%	1	3%
Gerenciar pessoas em projetos	-	0%	1	3%	1	3%
Gerenciar reuniões de lições aprendidas	-	0%	1	3%	1	3%
Conduzir auditoria de projetos	-	0%	-	0%	-	0%
Realizar benchmarking	-	0%	-	0%	-	0%

Fonte: autoria própria.

5. CONCLUSÃO

Este estudo apresentou a implementação de uma metodologia adaptada para a estruturação de Escritórios de Gerenciamento de Projetos (PMOs) no Governo do Estado de Santa Catarina, conduzida pela Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN SC) e aplicada em mais de 30 órgãos e secretarias estaduais por meio dos Núcleos de Gestão de Projetos (NUPROJ). Com base em referenciais consolidados, como o PMO *Value Ring*, a pesquisa buscou nivelar a maturidade em gestão de projetos na administração pública estadual, respeitando as particularidades de cada instituição.

A metodologia proposta envolveu a realização de um diagnóstico institucional, seguido do diagnóstico do NUPROJ com identificação das funções do PMO e desdobramento dessas funções em processos. Os dados consolidados permitiram construir um panorama das funções mais priorizadas pelos órgãos, destacando-se aquelas relacionadas ao planejamento, controle e padronização da gestão de projetos. Isso indica que os PMOs estaduais ainda estão concentrados em funções operacionais e estruturantes, mas com sinais de avanço para níveis mais estratégicos, conforme previsto na escala de maturidade adotada.

A conclusão dessa etapa representa um marco importante no processo de melhoria contínua dos PMOs no Governo de SC. A partir da entrega dos mapas de funções e processos — com uso da estrutura SIPOC e Matriz RACI — as instituições passam a ter uma base concreta para dar continuidade à modelagem dos processos e à definição dos indicadores-chave de desempenho (KPIs). Esses elementos serão fundamentais para a futura avaliação da maturidade dos PMOs.

Por fim, o trabalho demonstra que é possível adaptar frameworks teóricos ao contexto público de forma eficaz, promovendo ganhos reais em governança, alinhamento estratégico e eficiência na gestão de projetos. A experiência de Santa Catarina poderá servir como referência para outras administrações públicas interessadas em estruturar ou fortalecer seus PMOs com foco em geração de valor institucional e melhoria dos resultados entregues à sociedade.

6. Referências

1. Association of Business Process Management Professionals. BPM CBOK. 3 ed. St. Paul: ABPMP, 2013.
2. AUBRY, Monique; HOBBS, Brian. *The project management office (PMO): A quest for understanding*. 1. ed. Pennsylvania: Project Management Institute, 2010.
3. Hobbs, B., & Aubry, M. *A multi-phase research program investigating project management offices (PMOs): The results of phase 1*. Project Management Journal, 38(1), 74–86. 2007
4. ENGLUND, Randall; BUCERO, Alfonso. *Project Sponsorship: Achieving Management Commitment for Project Success*. 1. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2006.
5. KENDALL, Gerald I.; ROLLINS, Steven C. *Advanced Project Portfolio Management and the PMO*. 1. ed. Boca Raton: J. Ross Publishing, 2003.
6. OFFICE OF GOVERNMENT COMMERCE. *Gerenciando projetos de sucesso com PRINCE2™*. 6. ed. Londres: TSO, 2017.
7. PINTO, A. *Is your PMO what it should be? A model to define which functions a PMO should perform, taking into consideration the expected benefits of its clients*. In Proceedings of PMI Global Conference North America, October 27-29, 2015, New Orleans, LA, 2013
8. PMI – PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. *Guia PMBOK®: Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos*. 6. ed. Pennsylvania: PMI, 2017.
9. PMI – PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. *Guia PMBOK®: Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos*. 7. ed. Pennsylvania: PMI, 2021.
10. PMI – PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. *Process groups: A practice guide*. Pennsylvania: PMI, 2023.
11. VALLE, A. B. V. et al. *Fundamentos de gerenciamento de projetos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.
12. XAVIER, Carlos Magno da Silva; XAVIER, Luis Fernando da Silva. *Metodologia simplificada de gerenciamento de projetos: Basic Methodware*. São Paulo: Brasport, 2011.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Inovação e Eficiência Estratégica em Pagamentos de Benefícios em Situações de Desastres Naturais

- **Matheus Oliveira de Alencar**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: matheus-alencar@spgg.rs.gov.br
- **Ciro Menezes Barreiros**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: ciro-barreiros@spgg.rs.gov.br
- **Sonia Maria Nogueira Saconi**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: sonia-saconi@spgg.rs.gov.br
- **Danielle Santos de Souza Calazans**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: danielle-calazans@spgg.rs.gov.br

Resumo

Este estudo objetiva explorar a eficiência estratégica no pagamento de benefícios de dois programas emergenciais implementados pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul em resposta às enchentes de ocorridas em maio de 2024: o Pix SOS RS e o MEI RS Calamidades – Eixo 1. Com recursos oriundos de doações financeiras, os pagamentos a famílias e microempreendedores individuais (MEIs) foram realizados por meio de transferências bancárias diretas, operacionalizadas em parceria com a Caixa Econômica Federal. Para garantir que apenas os elegíveis sob critérios definidos recebessem os benefícios, o governo utilizou o Mapa Único do Plano Rio Grande (MUP), um painel interativo e georreferenciado que permitiu identificar e quantificar a população atingida nas áreas inundadas. Além disso, foi desenvolvido um dashboard gerencial interno para o monitoramento dos pagamentos e da distribuição dos recursos por município e por público atendido, servindo também como ferramenta de prestação de contas e transparência. O estudo destaca como a integração de tecnologias de informação e a governança interinstitucional contribuíram para uma resposta pública ágil, precisa e transparente em um cenário de calamidade. Concluiu-se que a combinação entre inteligência territorial, automação dos processos e colaboração estratégica entre diferentes entidades do setor público possibilitou a mobilização ágil de recursos e contribuiu para uma resposta mais rápida e eficiente do governo. A experiência demonstrou que o uso de tecnologias da informação, aliado à integração de dados e à governança interinstitucional, fortalece a eficiência dos gastos públicos e a transparência das operações. Trata-se de uma prática que pode ser replicada e escalada em outros contextos, especialmente em cenários complexos como desastres naturais, reforçando a capacidade do Estado de agir com precisão, foco e responsabilidade.

Palavras-chave: Políticas públicas emergenciais; Inovação na gestão pública; Pix SOS RS; MEI RS Calamidades; Tecnologia no setor público.

1. INTRODUÇÃO

As enchentes de maio de 2024 configuraram o maior desastre climático da história recente do Rio Grande do Sul. As intensas chuvas que atingiram a região provocaram enchentes de grandes proporções, resultando na decretação de estado de calamidade pública em dezenas de municípios. Milhares de famílias foram desalojadas, atividades econômicas foram interrompidas e a infraestrutura urbana sofreu danos significativos, demandando uma resposta emergencial rápida e eficiente por parte do poder público (EMATER/RS-ASCAR, 2024).

Em meio a esse cenário de urgência, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul estruturou dois programas emergenciais voltados ao atendimento direto das populações afetadas: o Pix SOS Rio Grande do Sul, com foco na assistência financeira a famílias em situação de vulnerabilidade, e o MEI RS Calamidades – Eixo 1: Retomada, voltado à retomada das atividades de microempreendedores individuais prejudicados pela catástrofe. Ambos os programas adotaram como estratégia central o uso de tecnologias de informação e comunicação, associadas à integração entre bancos de dados públicos e instituições financeiras, visando agilizar os pagamentos e garantir que os recursos chegassem de forma célere, precisa e segura aos beneficiários.

O que conferiu um caráter inovador a essa política emergencial foi a utilização intensiva de painéis desenvolvidos em Power BI, que serviram de base para a tomada de decisão, monitoramento e prestação de contas. O principal destaque foi o MUP – Mapa Único do Plano Rio Grande, um sistema único e integrado de mapeamento das áreas diretamente atingidas pelas enchentes. Utilizando imagens de satélite, dados do Censo 2022, CadÚnico e registros administrativos estaduais, o MUP permitiu a identificação georreferenciada de endereços, vias, domicílios, empresas e equipamentos públicos impactados, além de possibilitar a quantificação precisa da população atingida. Essa base viabilizou o direcionamento das políticas públicas com agilidade e sem a necessidade de cadastros presenciais ou processos burocráticos.

Complementarmente, um segundo painel interno em Power BI foi utilizado para o acompanhamento gerencial da execução dos programas, com informações detalhadas sobre status dos pagamentos, datas de repasse e volume de recursos distribuídos. Essas soluções tecnológicas fortaleceram a governança da resposta emergencial, permitindo controle em tempo real e aumentando a transparência dos processos.

Diante disso, o presente artigo tem como objetivo analisar a eficiência e a inovação estratégica na execução dos pagamentos dos programas emergenciais Pix SOS Rio Grande do Sul e MEI RS Calamidades (em sua primeira fase, o Eixo 1: Retomada), com foco no uso de painéis interativos, na integração de dados geoespaciais e administrativos e nos arranjos interinstitucionais que possibilitaram uma resposta rápida, precisa e com alto grau de focalização. A experiência é apresentada como um caso emblemático de gestão pública orientada por dados, com potencial de inspiração para outras unidades federativas e políticas emergenciais em contextos de crise.

2. PANORAMA DOS PROGRAMAS EMERGENCIAIS NO RS

As enchentes de abril e maio de 2024 no Rio Grande do Sul impuseram um cenário de calamidade pública em larga escala. A dimensão territorial e social dos danos exigiu respostas governamentais com elevada capacidade de mobilização, precisão na focalização dos recursos e celeridade nos pagamentos. Nesse contexto, o Governo do Estado estruturou dois programas de transferência direta de recursos emergenciais: o Pix SOS Rio Grande do Sul e o MEI RS Calamidades.

Ambos os programas se destacaram por três fatores centrais: (i) o uso intensivo de bases de dados administrativas e georreferenciadas para identificação automatizada dos beneficiários; (ii) a operacionalização digital dos pagamentos, com uso de contas poupança social digital da Caixa Econômica Federal; e (iii) a gestão dos repasses a partir de painéis de monitoramento e painéis gerenciais desenvolvidos em Power BI. A seguir, descreve-se detalhadamente o desenho de cada um dos programas.

2.1 PIX SOS RIO GRANDE DO SUL

O programa Pix SOS Rio Grande do Sul foi lançado como uma campanha de arrecadação emergencial de recursos financeiros para o atendimento direto das famílias atingidas pelas enchentes. O diferencial do programa foi sua origem: inteiramente financiado por doações de pessoas físicas, empresas e organizações da sociedade civil, tanto do Brasil quanto do exterior. As doações internacionais puderam ser realizadas em sete moedas diferentes e foram convertidas para real em contas controladas pelo Governo do Estado.

Com os recursos arrecadados, foi estruturada uma política pública de transferência direta de R$ 2.000,00 por família afetada. Para garantir a focalização do programa, foram estabelecidos critérios rigorosos de elegibilidade, que foram: residência em município com decreto estadual de calamidade pública vigente; pelo menos um membro da família em situação de desalojamento ou desabrigo; família inscrita no CadÚnico, constando em listagem validada pelo Governo Federal e/ou no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF); atualização cadastral no CadÚnico nos últimos 12 meses; renda familiar de até três salários mínimos e renda per capita de até um salário mínimo (R$ 1.412,00); não ter sido contemplado pelo programa Volta por Cima, também voltado para famílias afetadas.

A operacionalização dos pagamentos foi realizada pela Caixa Econômica Federal, conforme contrato específico firmado com a interveniência do Estado e a Associação dos Bancos do RS. Os repasses foram feitos diretamente em contas poupança digital CAIXA, acessadas pelo aplicativo Caixa Tem ou por meio do cartão SOS RS, entregue nas agências com verificação por documento ou biometria. A estratégia permitiu evitar etapas de cadastramento, reduzindo o tempo de resposta e o risco de exclusão por dificuldades operacionais.

O MUP (Mapa Único do Plano Rio Grande) foi fundamental na identificação das áreas atingidas, contribuindo para validação da elegibilidade geográfica dos domicílios. Segundo dados institucionais, até o momento da última atualização, mais de 36 mil famílias já haviam recebido os recursos, totalizando mais de R$ 73 milhões em repasses.

2.2 MEI RS CALAMIDADES

O programa MEI RS Calamidades foi idealizado com o objetivo de reconstruir e dinamizar a atividade econômica de microempreendedores individuais (MEIs) atingidos pelas enchentes. A proposta consistiu em três eixos complementares de ação: Retomada, Preparação e Decolagem, integrando transferência direta de recursos, capacitação e incentivo à reinserção no mercado.

O Eixo 1 – Retomada consistiu na concessão de um auxílio emergencial no valor de R$ 1.500,00 para os MEIs com endereço nas áreas diretamente atingidas, conforme delimitação georreferenciada do MUP. Foram utilizados dados integrados da Receita Federal, Receita Estadual, Junta Comercial e da própria base do MUP para cruzamento e identificação automática dos elegíveis. Os critérios para recebimento do benefício foram: ser formalmente registrado como MEI com CNPJ e CPF ativos; ter endereço na mancha de inundação identificada pelo MUP; estar em atividade, com registro de faturamento recente; não ter recebido outros auxílios financeiros do Estado referentes à calamidade de 2024.

O auxílio foi depositado automaticamente em contas digitais CAIXA, com acesso via cartão SOS RS ou aplicativo Caixa Tem, sem necessidade de cadastro formal. A operacionalização foi viabilizada com recursos provenientes do Pix SOS RS, reforçando a sinergia entre os dois programas.

O Eixo 2 – Preparação é voltado à capacitação dos microempreendedores com o intuito de qualificar sua atuação no mercado. É oferecido um curso híbrido (presencial e online) de 9 horas, estruturado em três módulos: Plano de negócios; Marketing e vendas; e Gestão de custos e formação de preços. A participação é gratuita e voluntária, com investimento oriundo do Fundo do Plano Rio Grande (Funrigs). O eixo busca não apenas recuperar os empreendimentos afetados, mas também fomentar sua resiliência futura.

O Eixo 3 – Decolagem, visa consolidar a recuperação econômica dos MEIs, oferecendo uma segunda parcela de R$ 1.500,00, condicionada à conclusão da capacitação. A subvenção é concedida a título de capital de giro, com repasse operacionalizado via Banrisul. Além do valor financeiro, o programa oferece aos MEIs acesso a um pacote de produtos e serviços do banco, incluindo: conta PJ; linhas de crédito e taxas diferenciadas; máquina de cartão de crédito e débito; seguros empresariais. Os recursos para este eixo são provenientes do Tesouro Estadual. Esta etapa

do programa tem como foco ampliar as condições para retomada sustentável dos negócios atingidos.

3. METODOLOGIA

Este artigo adota como abordagem metodológica um estudo de caso único descritivo e analítico, centrado na execução de dois programas emergenciais implementados pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul no contexto das enchentes ocorridas entre abril e maio de 2024: o Pix SOS Rio Grande do Sul e o MEI RS Calamidades. A escolha por essa abordagem se justifica pela natureza específica e contextual da intervenção analisada, bem como pelo caráter inovador de suas soluções operacionais, institucionais e tecnológicas. O foco do estudo está na compreensão da eficiência e da inovação estratégica envolvidas no pagamento de benefícios emergenciais em situação de calamidade, a partir da combinação de elementos como integração de dados, georreferenciamento, uso de painéis de inteligência e gestão interinstitucional.

A base empírica do trabalho foi construída a partir de análise documental, exame de instrumentos contratuais e observação técnica dos painéis digitais utilizados para a operacionalização e o monitoramento dos programas. Foram utilizados documentos públicos oficiais, como os critérios de elegibilidade publicados pelos órgãos de governo, as diretrizes de funcionamento dos programas emergenciais, relatórios descritivos das secretarias envolvidas, dados extraídos dos painéis de acompanhamento, além do Contrato de Prestação de Serviços firmado entre o Estado do Rio Grande do Sul, a Caixa Econômica Federal e a Associação dos Bancos do RS, documento que formaliza a operacionalização dos pagamentos por meio da estrutura digital da Caixa.

Um dos principais elementos metodológicos desta pesquisa é o uso do painel denominado Mapa Único do Plano Rio Grande (MUP), desenvolvido pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul (SPGG-RS) como resposta à necessidade de identificar com precisão as áreas diretamente atingidas pelos eventos climáticos. O MUP constitui um sistema integrado e georreferenciado, alimentado por dados provenientes de imagens de satélite da constelação Planet (com resolução de 3 metros), dados do Censo Demográfico 2022, do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), e de registros administrativos de secretarias estaduais como Saúde, Educação, Segurança Pública, Fazenda, Junta Comercial, entre outras. A construção do MUP permitiu o cruzamento dinâmico entre variáveis espaciais e socioeconômicas, gerando uma base territorial precisa para a definição de domicílios, empresas, equipamentos públicos e pessoas afetadas.

Esse painel foi central para a operacionalização tanto do Pix SOS quanto do MEI RS Calamidades, na medida em que viabilizou a eliminação de cadastros manuais e a automatização da elegibilidade dos beneficiários com base em sua localização dentro da mancha de inundação. O MUP é, portanto, mais do que um mapeamento técnico, trata-se de uma ferramenta de planejamento territorial orientado por dados, com impacto direto na agilidade, focalização e legitimidade das políticas públicas implementadas. O sistema também se insere em um movimento mais amplo de modernização da gestão pública estadual, ao articular planejamento e geotecnologia.

Além do MUP, a análise se baseou em painel gerencial interno desenvolvido em Power BI pela equipe técnica da SPGG. Este painel foi utilizado para o acompanhamento dos repasses financeiros, com informações detalhadas sobre os status de pagamento, datas, quantidade de beneficiários, volume de recursos repassados e eventuais inconsistências operacionais. O painel também possibilita a extração de relatórios por município, CPF, CNPJ e por tipo de benefício, sendo um instrumento de controle essencial para a prestação de contas, auditoria interna e avaliação de desempenho da política.

A operacionalização dos pagamentos foi formalizada por meio de contrato firmado entre a CAIXA e a Associação dos Bancos do RS, com interveniência do Estado, no qual se estabelecem as responsabilidades pela efetivação dos créditos aos beneficiários. A Caixa ficou encarregada de processar os pagamentos mediante arquivos de remessa com dados dos beneficiários previamente validados pelo governo, efetuar a abertura automática de contas digitais quando necessário, emitir cartões magnéticos de débito e fornecer comprovantes financeiros aos órgãos públicos envolvidos. O contrato também institui uma Comissão de Governança do Atendimento, composta por representantes da Caixa e do Estado, encarregada de avaliar a viabilidade operacional da distribuição dos recursos, especialmente nas áreas atingidas com dificuldades

de acesso ou estrutura física limitada (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2024).

O contrato estabelece ainda cláusulas específicas de proteção de dados, em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), incluindo a autorização expressa para tratamento de dados pessoais e a obrigação de notificação em caso de vazamento de informações. O compartilhamento de dados entre os órgãos foi autorizado para fins exclusivos da política emergencial, assegurando-se o sigilo bancário e a rastreabilidade dos processos.

A metodologia deste estudo, portanto, articula três dimensões complementares: a jurídica, por meio da análise contratual e das normas que regem a execução do programa; a tecnológica, por meio da observação técnica dos painéis interativos; e a institucional, por meio do desenho dos fluxos operacionais e dos arranjos intergovernamentais que garantiram a implementação da política. Essa triangulação metodológica qualitativa permite compreender não apenas os resultados numéricos da política, mas também os mecanismos e as estruturas que a sustentou.

Por fim, é importante destacar que, embora o artigo aborde integralmente o desenho dos dois programas emergenciais, a análise empírica de resultados que será apresentada nas seções seguintes estará concentrada nos pagamentos financeiros correspondente ao Pix SOS RS e na fase inicial do programa MEI RS Calamidades, ou seja, o Eixo 1 – Retomada. As fases posteriores do programa MEI (capacitação e subvenção produtiva) estão em curso ou por iniciar, motivo pelo qual ainda não há dados consolidados para análise.

4. INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E GOVERNANÇA

A execução dos programas emergenciais analisados neste artigo se apoiou em soluções tecnológicas e arranjos institucionais inovadores, que permitiram dar respostas rápidas e precisas à população afetada pelas enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul. Um dos principais destaques foi a criação e utilização do Mapa Único do Plano Rio Grande (MUP), um painel interativo desenvolvido pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) como resposta à necessidade urgente de mapear com exatidão os territórios diretamente atingidos. O MUP se consolidou como uma das ferramentas mais relevantes de inteligência territorial já aplicadas em um contexto emergencial no Brasil (RIO GRANDE DO SUL, 2025A).

Além dos programas abordados neste artigo, o Mapa Único do Plano Rio Grande (MUP) também foi fundamental para a operacionalização de outras políticas públicas emergenciais implementadas pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Destaca-se o programa Volta por Cima, que beneficiou mais de 100 mil famílias desabrigadas ou desalojadas em decorrência de eventos climáticos adversos, com o repasse de R$ 2.500,00 por núcleo familiar, totalizando R$ 251,12 milhões em recursos destinados (RIO GRANDE DO SUL, 2025B).

Além disso, o MUP serviu de base para outras iniciativas, como o programa Devolve ICMS – Linha Branca, que restituiu parte do imposto estadual sobre a compra de eletrodomésticos para pessoas afetadas pelas enchentes, beneficiando mais de 132 mil pessoas com a devolução de R$ 33,3 milhões em ICMS (RIO GRANDE DO SUL, 2025C), o Pronampe Gaúcho, uma linha de crédito emergencial ofertada pelo Banrisul a microempresas, empresas de pequeno porte e MEIs afetados pelas enchentes, com um montante total disponibilizado de R$ 250 milhões, com juros subsidiados em 40% pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, por meio de recursos do FUNRIGS (Lei nº 16.134). O MUP ainda foi utilizado na definição da política habitacional, com a construção de moradias provisórias e definitivas.

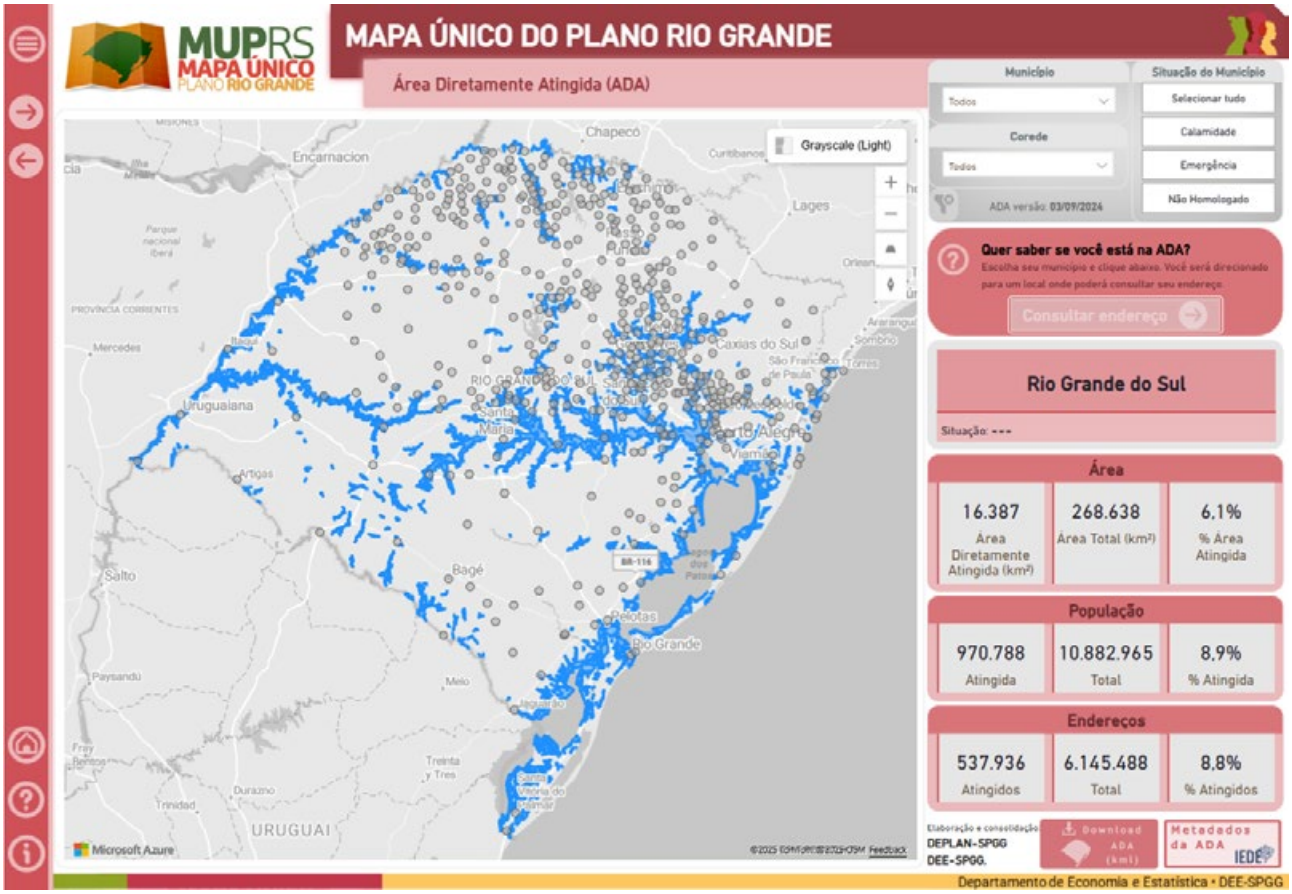
O MUP é um sistema único e integrado de mapeamento georreferenciado, cujo objetivo central foi identificar e quantificar a população, os endereços, vias, domicílios, empresas, equipamentos públicos e demais ativos localizados nas áreas diretamente afetadas pelas inundações. Para alcançar esse objetivo, o painel integrou uma variedade de fontes de dados, destacando-se: imagens de satélite da constelação Planet com resolução de 3 metros; camadas cartográficas do OpenStreetMap (OSM); microdados do Censo Demográfico de 2022; registros do CadÚnico; e bases administrativas estaduais, oriundas das áreas de assistência social, educação, saúde, segurança pública, fazenda e registros empresariais. O cruzamento entre essas bases foi feito com uso de técnicas de geoprocessamento e análise espacial, resultando na delimitação precisa da mancha de inundação e da população residente nessa área crítica.

A utilização do MUP possibilitou a adoção de um modelo de focalização territorial inteligente, que dispensou completamente a realização de cadastros

presenciais e reduziu o risco de omissões e duplicidades. Os dados de localização dos domicílios e empreendimentos foram cruzados com bases de registros (CPF e CNPJ), permitindo que a seleção dos beneficiários fosse feita de forma automatizada e documentalmente comprovável. Tal estrutura permitiu à gestão pública tomar decisões com base em evidências espaciais e sociais, com agilidade e robustez técnica.

A Figura 1 apresenta o painel interativo do Mapa Único do Plano Rio Grande (MUP-RS) em sua interface principal, que exibe a Área Diretamente Atingida (ADA) pelas enchentes ocorridas no Rio Grande do Sul entre abril e maio de 2024. Nesta visualização, constam o mapa georreferenciado com a delimitação da mancha de inundação (em azul), bem como indicadores agregados sobre a extensão territorial atingida (em km^2), o número de pessoas e endereços impactados e a proporção que esses representam em relação ao total do estado. O painel permite filtros por município, situação de emergência e outras camadas, sendo uma ferramenta estratégica para o direcionamento preciso das políticas públicas emergenciais.

Figura 1 – Painel Interativo do Mapa Único do Plano Rio Grande (MUP-RS) com informações da Área Diretamente Atingida (ADA)



Fonte: RIO GRANDE DO SUL, 2025D.

A inovação tecnológica, no entanto, não se limitou ao mapeamento inicial. Para o acompanhamento dos pagamentos realizados, foi desenvolvido um Painel Gerencial Interno em Power BI, acessado pela equipe técnica da SPGG-RS envolvida na execução dos pagamentos dos benefícios financeiros dos programas. Esse painel se configurou como uma ferramenta de gestão importante para o controle dos repasses por município, por perfil de beneficiário (familiar ou empresarial), por data de pagamento, por status de processamento (pagos, pendentes, com inconsistências) e por volume financeiro. Essa estrutura fortaleceu os mecanismos de accountability interna, garantindo mais segurança

à execução e agilidade nos ajustes necessários ao longo do processo.

Para garantir a execução técnica e legal dos pagamentos, foi celebrado um Contrato de Prestação de Serviços entre a Associação dos Bancos do RS e a Caixa Econômica Federal, com interveniência do Estado do RS, com vigência inicial de 12 meses. Nesse contrato, a Caixa ficou responsável por realizar os créditos em contas poupança digitais vinculadas ao CPF (no caso das famílias) ou ao titular do CNPJ (no caso dos MEIs), conforme listagens geradas a partir do cruzamento de dados operado pelo Estado. A Caixa também assumiu a tarefa de realizar a abertura automática das contas digitais, emitir os cartões magnéticos SOS RS, disponibilizar os recursos pelo aplicativo Caixa Tem e fornecer arquivos de retorno com os comprovantes de crédito.

O contrato estabeleceu um fluxo operacional claro, a partir do envio de arquivos no padrão CNAB 240, com as informações de cada beneficiário, datas de crédito e valores. A responsabilidade sobre a veracidade das informações permanecia com o Estado, enquanto a Caixa se responsabilizava exclusivamente pelo processamento técnico das transações. A comunicação entre as partes foi estruturada por meio de remessa e retorno de arquivos, integrados ao sistema financeiro da Caixa, e apoiada por equipe técnica da instituição e pela Central de Atendimento do Governo.

Um dos dispositivos mais relevantes do contrato foi a criação da Comissão de Governança do Atendimento, composta por representantes do Estado e da Caixa, com a função de acompanhar a execução do contrato, avaliar a viabilidade operacional da distribuição dos benefícios e propor melhorias no processo, especialmente em situações de exceção, como localidades de difícil acesso ou com infraestrutura bancária limitada. Essa comissão também atuou em casos de dúvidas quanto à elegibilidade, duplicidades, inconsistências cadastrais ou necessidade de revisão de critérios.

A governança do processo também foi amparada por cláusulas de proteção de dados, com base na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). As partes estabeleceram que o tratamento de dados pessoais seria limitado à finalidade da execução do programa, com proteção contra vazamentos, uso indevido ou acessos não autorizados. Foram previstas obrigações de notificação em caso de incidentes e responsabilidade conjunta entre os envolvidos quanto à segurança da informação.

Em conjunto, os instrumentos tecnológicos e institucionais descritos nesta seção demonstram um esforço articulado de inovação pública, baseado na integração de dados, no uso estratégico de ferramentas digitais e na construção de canais de coordenação entre entes públicos e instituições financeiras. A experiência do Rio Grande do Sul, ao operacionalizar pagamentos emergenciais em larga escala sem a necessidade de cadastros presenciais, com base em inteligência territorial e governança de dados, representa um marco relevante para a administração pública brasileira. O uso do MUP como ferramenta de apoio à decisão e a implementação de um painel de controle contínuo reforçam o papel da tecnologia não apenas como suporte, mas como elemento estruturante da política pública em situações de crise.

A seguir, na Tabela 1, é sintetizado o arranjo de governança e o fluxo operacional adotado na execução dos pagamentos emergenciais, com destaque para o papel da SPGG-RS na coordenação, da Caixa Econômica Federal na execução bancária e da Comissão de Governança na supervisão conjunta.

Tabela 1 – Fluxo de Governança e Execução Operacional dos Pagamentos Emergenciais

Etapa	Responsável	Ação
1. Mapeamento das áreas atingidas	SPGG-RS	Desenvolvimento do Mapa Único do Plano Rio Grande (MUP) com base em imagens de satélite, CadÚnico, Censo e registros administrativos estaduais. Definição da Área Diretamente Atingida (ADA).
2. Identificação dos beneficiários	SPGG-RS	Cruzamento de dados territoriais e administrativos para identificação dos beneficiários: famílias (Pix SOS RS) e MEIs (MEI RS Calamidades).
3. Elaboração das listagens	SPGG-RS	Consolidação das listas com CPFs e CNPJs elegíveis, conforme os critérios dos programas.
4. Envio das informações à CAIXA	SPGG-RS / Associação dos Bancos do RS	Transmissão dos arquivos de remessa em formato padronizado (CNAB 240), contendo os dados de beneficiários, valores e datas programadas.
5. Processamento dos pagamentos	Caixa Econômica Federal	Processamento automático dos créditos em contas poupança digitais CAIXA. Abertura de contas para não correntistas. Emissão e distribuição do Cartão SOS RS.
6. Acompanhamento gerencial	SPGG-RS (Painel Gerencial Interno)	Monitoramento da execução dos pagamentos: status, pendências, valores pagos, auditoria e relatórios.
7. Governança conjunta	Comissão de Governança do Atendimento	Instância colegiada com representantes da SPGG-RS e da CAIXA. Avaliação de viabilidade, resolução de exceções operacionais, proposição de ajustes e segurança de dados.
8. Transparência e prestação de contas	SPGG-RS / CAIXA / Órgãos de Controle	Acesso público a dados sintéticos (Pix SOS, MEI RS), integração com o Portal SOS Enchentes.

Fonte: Elaboração própria com base no contrato com a Caixa e publicações oficiais disponíveis nos portais do Governo do RS.

Esse modelo de execução, estruturado a partir de uma base de dados robusta, instrumentos contratuais claros e governança compartilhada, contribuiu decisivamente para a fluidez dos repasses financeiros e para a confiabilidade do processo como um todo. A seção seguinte apresenta os primeiros resultados concretos dessa operação, com base em dados já disponíveis sobre beneficiários, valores pagos e cobertura territorial.

5. RESULTADOS E EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO

A execução dos programas emergenciais analisados neste estudo, o Pix SOS Rio Grande do Sul e o MEI RS Calamidades – Eixo 1: Retomada, apresenta resultados expressivos, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Os dados demonstram não apenas a abrangência territorial e populacional alcançada, mas também a eficiência dos mecanismos operacionais adotados, especialmente a automatização dos fluxos de elegibilidade e a integração de ferramentas digitais para monitoramento e gestão.

No caso do Pix SOS RS, até o último levantamento considerado neste estudo, em meados de março de 2025, já haviam sido realizados pagamentos de 37.983 famílias, totalizando R$ 75,97 milhões repassados diretamente à população mais vulnerável. Os repasses abrangeram famílias residentes em municípios com decreto de calamidade pública, que atenderam aos critérios objetivos previamente definidos, como estar em situação de desalojamento, possuir renda familiar de até três salários mínimos, estar inscritas no Cadastro Único com atualização recente e/ou no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), e não ter sido contempladas por outros programas semelhantes, como o Volta por Cima. A integração entre as bases do CadÚnico, CAF, MUP e registros territoriais municipais permitiu que os pagamentos fossem realizados sem necessidade de cadastramento adicional, com

envio direto dos dados à Caixa Econômica Federal, responsável pelo crédito nas contas digitais.

O programa MEI RS Calamidades em seu Eixo 1: Retomada também avançou significativamente em sua implementação. Os microempreendedores individuais com endereço registrado na mancha de inundação identificada pelo MUP, com CNPJ e CPF ativos e em atividade econômica regular, foram identificados automaticamente a partir do cruzamento das bases da Receita Federal, Receita Estadual, Junta Comercial e MUP. Após esse cruzamento, foram selecionados para receber R$ 1.500,00 em auxílio emergencial, pagos por meio do Cartão SOS RS ou via aplicativo Caixa Tem. Os recursos utilizados nessa fase foram provenientes das doações feitas ao Pix SOS RS.

De acordo com os dados extraídos do painel gerencial interno de monitoramento da execução, 22.780 microempreendedores individuais (MEIs) foram identificados como elegíveis para o recebimento do benefício no âmbito do Eixo 1 – Retomada do programa MEI RS Calamidades. Até o momento capturado no painel, 22.439 pagamentos efetivos haviam sido realizados, totalizando um repasse de aproximadamente R$ 33.658.500,00. A totalidade dos pagamentos foi destinada exclusivamente a MEIs, com destaque para os municípios de Porto Alegre (4.591 beneficiários; R$ 6,89 milhões), Canoas (4.222; R$ 6,33 milhões) e São Leopoldo (2.588; R$ 3,88 milhões), os três mais expressivos em número de contemplados e volume de recursos distribuídos. A cobertura abrangeu diversos municípios em situação de calamidade pública, evidenciando o alcance territorial do programa. A eliminação de etapas manuais e a integração automatizada de bases cadastrais e territoriais foram determinantes para assegurar a celeridade, a focalização precisa e a transparência dos repasses realizados nesta primeira fase.

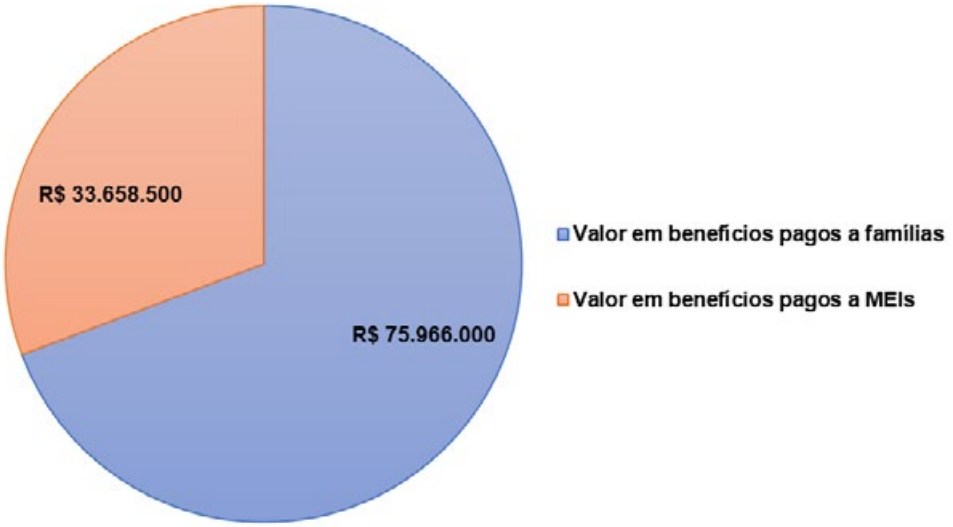
A eficiência na execução pode ser mensurada sob diversas dimensões. A primeira delas é o tempo médio entre a identificação dos beneficiários e o efetivo pagamento, que conforme orientado em contrato para a liquidação dos créditos pela Caixa após o recebimento das remessas, deveria ocorrer idealmente em quatro dias. Em situações convencionais, políticas de transferência condicionadas a cadastros ou triagens presenciais podem levar semanas ou até meses para sua execução completa. No presente caso, a automação do fluxo de informações permitiu uma resposta muito rápida à população afetada.

Outra dimensão relevante está na redução de erros e inconsistências, uma vez que o processo de seleção foi inteiramente baseado em dados oficiais, auditáveis e interconectados. Isso permitiu minimizar fraudes, duplicidades ou pagamentos indevidos, aumentando a segurança jurídica e institucional da política pública. O uso do painel gerencial interno possibilitou o rastreamento de cada operação financeira, facilitando a prestação de contas e o controle interno, com geração de relatórios por município, data e tipo de pagamento.

A capilaridade territorial da resposta também é um fator que merece destaque. Segundo o painel do MUP, a Área Diretamente Atingida (ADA) abrangeu cerca de 16.387 km^2, representando 6,1% do território estadual, com mais de 970 mil pessoas afetadas e 537 mil endereços impactados. O alinhamento entre essa base territorial e os beneficiários de ambos os programas permitiu maximizar a efetividade das transferências, especialmente em municípios menores ou com infraestrutura limitada, que seriam menos ágeis em estruturar cadastros locais.

A Figura 2 ilustra a proporção dos recursos repassados aos públicos beneficiados pelos dois principais programas emergenciais de transferência direta analisados neste artigo: o Pix SOS Rio Grande do Sul, voltado a famílias em situação de vulnerabilidade, e o MEI RS Calamidades – Eixo 1: Retomada, voltado a microempreendedores individuais. Os dados evidenciam que R$ 75.966.000 foram destinados a famílias (PF), enquanto R$ 33.658.500 foram repassados a MEIs, totalizando aproximadamente R$ 109,6 milhões.

Figura 2 – Distribuição dos valores pagos nos programas emergenciais por tipo de público beneficiado



Fonte: Elaboração própria com dados da SPGG-RS.

Por fim, é relevante observar que a eficiência na execução não foi alcançada apenas por fatores tecnológicos ou procedimentais, mas também por uma arquitetura de governança interinstitucional sólida. A atuação da Comissão de Governança do Atendimento, prevista em contrato, e o suporte técnico contínuo entre a SPGG, a CAIXA e demais parceiros permitiram adaptar os fluxos operacionais às necessidades locais, resolver exceções de forma célere e manter a coordenação entre diferentes esferas do governo. A sistematização da informação, aliada à articulação entre planejamento, tecnologia e execução, representou um diferencial estratégico na resposta à crise.

Em síntese, os resultados preliminares indicam que os dois programas emergenciais analisados conseguiram, até o momento, entregar benefícios financeiros de forma rápida, focalizada e tecnicamente segura, mesmo diante de um cenário de calamidade de larga escala. Essa experiência reforça o potencial das tecnologias de informação, da inteligência territorial e da governança colaborativa como pilares estruturantes de políticas públicas em contextos emergenciais.

6. DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

A experiência do Rio Grande do Sul na implementação dos programas Pix SOS e MEI RS Calamidades representa um marco relevante na gestão pública brasileira em contextos de emergência. Ao longo deste artigo, buscou-se analisar a eficiência e a inovação estratégica na execução dos pagamentos emergenciais, com ênfase nas soluções tecnológicas adotadas, nos instrumentos de governança e no uso de dados georreferenciados como elemento central da política pública. O objetivo proposto foi, assim, plenamente atendido. Ao descrever e refletir criticamente sobre esse caso, observa-se um modelo de ação que alia agilidade, focalização, transparência e coordenação interinstitucional, elementos que são comumente difíceis de serem alcançados de forma conjunta em respostas a desastres, dadas as limitações operacionais e institucionais frequentemente enfrentadas em contextos de crise.

Historicamente, políticas de assistência a populações atingidas por eventos climáticos extremos no Brasil têm enfrentado limitações operacionais recorrentes: dificuldades em identificar beneficiários com rapidez, necessidade de cadastros presenciais, sobreposição de auxílios e escassa coordenação entre órgãos. O caso do RS em 2024 se destaca justamente por enfrentar esses desafios com uma abordagem moderna e orientada por dados. A estruturação do Mapa Único do Plano Rio Grande (MUP), a utilização de painéis interativos de monitoramento, o cruzamento automatizado de bases territoriais e fiscais e a articulação contratual com a Caixa Econômica Federal permitiram implementar uma política de transferência direta em larga escala sem a necessidade de

cadastramento presencial, com resultados concretos em tempo hábil.

Comparativamente, políticas emergenciais como o Auxílio Emergencial Nacional (2020-2021) durante a pandemia de COVID-19 também utilizaram dados do CadÚnico e da Receita Federal para operacionalizar repasses (BANCO MUNDIAL, 2021). No entanto, a focalização geográfica via georreferenciamento e delimitação de manchas de inundação, como no caso do MUP, representa um avanço qualitativo. Segundo Hübner, Oliveira e Dal Santo (2015), o uso de dados espaciais para a gestão social ainda é limitado no Brasil, o que reforça o pioneirismo do RS nesse campo.

Do ponto de vista da literatura sobre inovação pública, a experiência aqui analisada se aproxima do conceito de inovação orientada por dados (data-driven innovation), no qual a coleta, integração e análise sistemática de informações subsidiam decisões públicas mais eficazes e responsivas. Também dialoga com a noção de governança adaptativa, em que instituições ajustam processos e fluxos de decisão em tempo real, conforme a complexidade do ambiente. A constituição da Comissão de Governança do Atendimento, por exemplo, materializa esse princípio, funcionando como uma instância de coordenação e resolução de exceções operacionais.

Entre as principais lições que podem ser extraídas dessa experiência para outras unidades da federação, destacam-se: a importância da integração de bases de dados e georreferenciamento para superar gargalos de identificação e focalização; o papel da tecnologia como infraestrutura da política pública, indo além de ferramentas de apoio para se tornar parte da própria solução; a necessidade de modelos de governança colaborativa, que articulem diferentes esferas de governo e instituições públicas em torno de um fluxo coordenado; e a viabilidade de estruturar painéis interativos de dados, públicos e de gestão interna, mesmo em contextos de calamidade, como instrumentos de monitoramento, prestação de contas e comunicação pública.

Além disso, os programas analisados têm um componente que merece atenção especial: a origem híbrida dos recursos (doações privadas e fundos públicos) e o uso de contratos administrativos com instituições financeiras públicas, como a Caixa e o Banrisul. Esse arranjo demonstra que é possível estruturar respostas ágeis e seguras sem depender exclusivamente de crédito orçamentário tradicional, desde que existam marcos operacionais bem definidos.

Por fim, a experiência gaúcha de 2024 sinaliza caminhos para a institucionalização de capacidades permanentes de resposta a desastres. O MUP, por exemplo, tem potencial para se tornar uma base contínua de inteligência territorial para além do contexto emergencial, apoiando políticas de prevenção, planejamento urbano, infraestrutura e proteção social. O mesmo se aplica aos painéis de gestão e aos fluxos de governança, que podem ser adaptados a outros tipos de programas e regiões.

O uso estratégico de tecnologias e a integração entre planejamento, execução e monitoramento estabelecem não apenas um novo parâmetro de eficiência para políticas públicas em cenários emergenciais, mas também indicam um caminho promissor para a atuação preventiva do Estado. Ferramentas como o Mapa Único do Plano Rio Grande (MUP), os painéis gerenciais e os fluxos interinstitucionais utilizados nesta resposta emergencial demonstram que é possível construir capacidades institucionais que não apenas reagem a crises, mas que também podem ser mobilizadas de forma antecipatória, contribuindo para reduzir riscos, mapear vulnerabilidades e mitigar os impactos de eventos extremos antes que se concretizem.

Ainda assim, quando desastres de grandes proporções ocorrem, como as enchentes vivenciadas no Rio Grande do Sul em 2024, experiências como esta mostram que é viável responder de forma rápida, precisa e socialmente orientada. Trata-se, portanto, de uma prática que não deve ser entendida como exceção ou solução de última hora, mas como um modelo replicável e escalável que combina inteligência territorial, coordenação pública e inovação tecnológica para proteger vidas, reconstruir territórios e fortalecer a confiança nas instituições públicas.

Mais do que uma resposta pontual a uma calamidade, a estratégia adotada no RS representa um protótipo de política pública digital e integrada, apta a ser institucionalizada como capacidade estatal permanente. Ao articular inteligência territorial, governança colaborativa e execução automatizada, o modelo demonstrou ser eficaz não apenas na resposta imediata, mas também na eficiência dos gastos públicos e na elevação dos padrões de transparência.

7. Referências

1. BANCO MUNDIAL. *Auxílio Emergencial: lições da experiência brasileira em resposta à COVID-19 – Nota Resumo*. Brasília: Banco Mundial; Governo do Reino Unido, 2021. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/099205012022128987/P174836-efc96ac2-ab7d-4a6e-9b02-cf56c8465c9b.pdf. Acesso em: 18 abr. 2025.
2. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Contrato de Prestação de Serviços – Distribuição de Doações para Famílias Afetadas pela Calamidade no Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Caixa Econômica Federal, 16 maio 2024.
3. EMATER/RS-ASCAR. *Relatório de perdas referente às chuvas e cheias extremas no Rio Grande do Sul – maio de 2024*. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar, 2024. Disponível em: https://www.estado.rs.gov.br/upload/arquivos/202406/relatorio-sisperdas-evento-enchentes-em-maio-2024.pdf. Acesso em: 18 abr. 2025.
4. HÜBNER, Cleice Edinara; OLIVEIRA, Francisco Henrique de; DAL SANTO, Mariane Alves. Gestão da informação geográfica e cadastral no Brasil. *Revista Brasileira de Cartografia*, Rio de Janeiro, v. 67, n. 2, p. 215–259, 2015.
5. RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. Importância do mapeamento de áreas atingidas pelas enchentes é tema de painel no South Summit Brazil 2025. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2025A. Disponível em: https://www.estado.rs.gov.br/importancia-do-mapeamento-de-areas-atingidas-pelas-enchentes-e-tema-de-painel-no-south-summit-brazil-2025. Acesso em: 12 abr. 2025.
6. RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. Volta por Cima. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2025B. Disponível em: https://sosenchentes.rs.gov.br/voltaporcima. Acesso em: 18 abr. 2025.
7. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Governo vai distribuir R$ 2,6 milhões a atingidos pelas enchentes no sétimo e último lote do Devolve ICMS Linha Branca. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2025C. Disponível em: https://fazenda.rs.gov.br/conteudo/20585/governo-vai-distribuir-r%-24-2%2C6-milhoes-a-atingidos-pelas-enchentes-no-setimo-e-ultimo-lote-do-devolve-icms-linha-branca. Acesso em: 18 abr. 2025.
8. RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. *Mapa Único do Plano Rio Grande – Painel Interativo*. Porto Alegre: DEE-SPGG, 2025D. Disponível em: https://mup.rs.gov.br. Acesso em: 18 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Lexzilla – Monitor Alepe

- **João Paulo Wayand de Andrade**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
  E-mail: joaopaulo.seplag@gmail.com
- **Leonardo Nascimento**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
  E-mail: leofn3@gmail.com
- **Ícaro Bernardes dos Santos Coutinho**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
  E-mail: asaicaro@gmail.com
- **Carlos Augusto Ferreira da Silva**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
  E-mail: contato.carlossilvaf@gmail.com

Resumo

O presente artigo propõe uma solução inovadora para o monitoramento temático automatizado das proposições legislativas da Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE), com base em ferramentas de Inteligência Artificial, especialmente no uso de modelos de linguagem natural como o ChatGPT. A proposta parte da constatação de que o volume, a diversidade e a complexidade dos textos legislativos dificultam o acompanhamento sistemático por parte do Poder Executivo, o que compromete a responsividade governamental frente às demandas parlamentares. Para enfrentar esse desafio, foi desenvolvida a ferramenta *Monitor ALEPE*, composta por três etapas: (1) extração automatizada das proposições por meio de *web scraping* em R; (2) envio dos textos à API do ChatGPT com prompt customizado para sumarização e classificação temática de acordo com os eixos estratégicos do governo estadual; e (3) construção de um painel interativo em Shiny/R para visualização, filtragem e exportação dos dados analisados.

A metodologia combina princípios da governança pública orientada por dados com técnicas de Processamento de Linguagem Natural (PLN), abordando também os limites do uso de grandes modelos de linguagem em língua portuguesa, tais como a baixa representação do idioma nos dados de treinamento e a ausência de validação supervisionada das classificações. São discutidos os impactos da opacidade algorítmica, os riscos de vieses e a necessidade de envolvimento humano contínuo na curadoria dos resultados. A análise empírica contempla um conjunto de mais de 7.600 proposições entre fevereiro e setembro de 2023, destacando desafios relacionados à alta frequência de produção legislativa, concentração autoral e variação temática.

Os resultados indicam que a solução proposta permite classificar automaticamente mais de 70% das proposições dentro de cinco eixos prioritários de governo, fornecendo insumos valiosos para o planejamento e tomada de decisão pública. Ao articular IA generativa com ferramentas de código aberto e uma abordagem crítica de validação, o *Monitor ALEPE* oferece um exemplo concreto de aplicação da inteligência artificial para a melhoria da articulação entre Legislativo e Executivo, com potencial de reaplicação em outros contextos federativos.

Palavras-chave: Gestão pública; Inteligência Artificial; Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco; chatGPT

INTRODUÇÃO

Diariamente, atores políticos comparecem às tribunas das assembleias municipais, estaduais e ao parlamento federal para debater temáticas de interesse público. Os discursos proferidos por vereadores, deputados e senadores visam legislar, fiscalizar e controlar o uso da *res publica*. Em termos mais amplos, essas falas constituem o substrato da vida política institucionalizada, revelando conflitos, disputas e valores que estruturam o processo democrático. Com o advento da digitalização e a disponibilização pública desses discursos em formato eletrônico, tornou-se possível tratá-los como dados textuais passíveis de análise sistemática (Grimmer, Roberts & Stewart, 2022), abrindo novas fronteiras metodológicas tanto para a pesquisa acadêmica quanto para a formulação de políticas públicas.

Nesse contexto, o relacionamento entre o Poder Executivo e as assembleias legislativas se revela estratégico para o sucesso de políticas governamentais. O monitoramento das proposições legislativas, particularmente em nível estadual, permite ao Executivo compreender os anseios, demandas e interesses dos parlamentares, de modo a alinhar suas ações e responder de forma mais tempestiva às questões emergentes. No entanto, o alto volume e a complexidade textual das proposições — muitas vezes redigidas com jargões jurídicos, termos técnicos e expressões regionais — dificultam uma leitura sistemática e tornam o acompanhamento contínuo uma tarefa dispendiosa.

Diante desse desafio, o presente artigo apresenta uma solução tecnológica baseada na aplicação de Inteligência Artificial (IA) para a análise automatizada de proposições legislativas da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (ALEPE). A proposta metodológica compreende três etapas: a) extração automatizada dos dados legislativos por meio de *web scraping* utilizando a linguagem R; b) uso da API do modelo de linguagem ChatGPT para sumarização e classificação temática dos textos segundo os eixos estratégicos do governo estadual; e c) desenvolvimento de um painel interativo em Shiny para visualização, filtragem e exportação dos resultados obtidos.

Ao integrar tecnologias emergentes de Processamento de Linguagem Natural (PLN) com uma abordagem orientada por dados, o sistema *Monitor ALEPE* propõe uma alternativa concreta ao monitoramento legislativo manual, tradicionalmente realizado por equipes técnicas sujeitas a restrições de tempo, volume e subjetividade. Ainda assim, reconhece-se que o uso de grandes modelos de linguagem (LLMs), como o ChatGPT, impõe limitações relevantes, entre as quais se destacam: a baixa representatividade da língua portuguesa nos dados de treinamento, a opacidade algorítmica que impede auditoria plena do processo classificatório, a dificuldade de adaptação a vocabulários institucionais locais e a ausência de validação supervisionada das respostas geradas.

Apesar dessas limitações, os resultados obtidos demonstram o potencial da abordagem como ferramenta de apoio à tomada de decisão e de aproximação entre Legislativo e Executivo. Ao mesmo tempo, reforça-se a importância de que a incorporação de IA na gestão pública ocorra sob princípios de governança algorítmica, com ênfase na transparência, auditabilidade e participação humana qualificada. Neste sentido, o *Monitor ALEPE* se insere no debate contemporâneo sobre a aplicação crítica da IA no setor público, propondo um caminho tecnicamente viável, institucionalmente relevante e metodologicamente transparente para enfrentar os desafios da análise legislativa em larga escala.

3. METODOLOGIA

3.1. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E GOVERNANÇA PÚBLICA

O uso de ferramentas de Inteligência Artificial (IA) na administração pública tem sido impulsionado por uma crescente demanda por decisões mais céleres, baseadas em dados e alinhadas às necessidades sociais. No campo da gestão pública, a IA tem sido apontada como catalisadora de uma nova etapa de modernização burocrática, capaz de transformar tanto os processos internos quanto a forma como o Estado interage com a sociedade (Margetts & Dorobantu, 2019). Em especial, os modelos de linguagem natural, como o ChatGPT, oferecem possibilidades

inéditas de interpretação e organização de grandes volumes de texto, o que se mostra particularmente útil em contextos legislativos, marcados por intensa produção documental.

Do ponto de vista institucional, a incorporação de soluções baseadas em IA requer mais do que inovação tecnológica. É necessário que tais ferramentas estejam integradas a um ecossistema de governança digital, que envolva princípios como transparência algorítmica, accountability e segurança da informação (Wirtz et al., 2019). Tais princípios são particularmente relevantes quando se considera que decisões automatizadas ou semi-automatizadas, como classificações temáticas de proposições legislativas, podem ter impacto direto sobre o planejamento de políticas públicas e a alocação de recursos.

Além disso, conforme observado por Janssen et al. (2017), a transição para uma governança orientada por dados (data-driven governance) não se limita à informatização de processos existentes, mas exige a reconfiguração dos fluxos decisórios com base em evidências empíricas extraídas, organizadas e analisadas de forma automatizada. Nesse contexto, a capacidade de compreender a linguagem natural — em suas nuances semânticas, sintáticas e contextuais — torna-se estratégica para o monitoramento legislativo, em especial quando se deseja estabelecer uma ponte direta entre os interesses parlamentares e os eixos prioritários do executivo.

3.2. PROCESSAMENTO DE LINGUAGEM NATURAL (PLN) E MODELOS DE LINGUAGEM

O Processamento de Linguagem Natural (PLN) constitui uma subárea da IA que busca desenvolver métodos e algoritmos capazes de permitir que máquinas compreendam, interpretem e produzam linguagem humana. Dentre as aplicações mais comuns encontram-se os sistemas de tradução automática, análise de sentimentos, extração de informações e, mais recentemente, os modelos generativos de linguagem (Jurafsky & Martin, 2023).

Os avanços mais significativos no PLN ocorreram com a introdução da arquitetura de *Transformers*, especialmente após o trabalho seminal de Vaswani et al. (2017), cujo princípio fundamental — o mecanismo de atenção — permitiu que os modelos aprendessem representações contextuais profundas das palavras em um texto. A partir dessa inovação, emergiram modelos como o BERT (Devlin et al., 2018) e, posteriormente, o GPT (Radford et al., 2018; Brown et al., 2020), cujas versões culminaram no desenvolvimento do ChatGPT pela OpenAI.

Apesar dos avanços, o domínio do inglês no treinamento dos modelos representa um desafio substancial para aplicações em outras línguas, como o português. Como observado por Souza et al. (2020), a maioria dos corpora utilizados nos grandes modelos de linguagem é composta majoritariamente por textos em inglês, o que pode levar a uma performance inferior em tarefas realizadas em português, especialmente quando envolvem contextos culturais, jurídicos e políticos locais. O caso da Assembleia Legislativa de Pernambuco é um exemplo notório, pois os textos das proposições, embora públicos, seguem padrões formais específicos e estão carregados de expressões idiomáticas que requerem adaptação contextual por parte dos modelos de linguagem.

Para mitigar esses problemas, algumas iniciativas têm buscado treinar modelos específicos para o português, como o BERTimbau, o T5-base-pt e o PTT5 (Cunha et al., 2022). Entretanto, essas alternativas ainda carecem de integração em fluxos produtivos mais amplos, como painéis interativos, rotinas de classificação contínua e análises de impacto político, o que torna atrativo o uso de APIs como a do ChatGPT, que oferecem acesso imediato a modelos de alto desempenho, mesmo que generalistas.

3.3. ANÁLISE DE DADOS LEGISLATIVOS E RELAÇÕES EXECUTIVO–LEGISLATIVO

No contexto político-institucional brasileiro, o Legislativo é o locus privilegiado da manifestação de demandas sociais formalizadas por meio de proposições legislativas. Tais documentos não apenas comunicam as intenções dos parlamentares, mas também funcionam como instrumentos de negociação política, sinalização de interesses regionais e articulação com o Poder Executivo (Figueiredo & Limongi, 1999). Assim, compreender o conteúdo e o padrão temático dessas proposições é essencial para a formulação de políticas públicas responsivas.

Tradicionalmente, o monitoramento legislativo era feito manualmente, com leitura individual de cada proposição e categorização por analistas técnicos. Este processo, além de moroso, estava sujeito a subjetividades e inconsistências. A aplicação de

técnicas automatizadas — como a modelagem de tópicos via LDA (Latent Dirichlet Allocation) ou a classificação supervisionada com PLN — tem transformado esse cenário (Grimmer & Stewart, 2013). No entanto, como apontam Slapin e Proksch (2008), a automatização deve sempre ser acompanhada de mecanismos de validação empírica e participação humana, sobretudo quando os dados são utilizados para embasar decisões de governo.

No caso da ferramenta Monitor ALEPE, o uso de classificação por eixos estratégicos definidos no plano de governo estadual reforça a importância da aderência institucional entre Legislativo e Executivo. Trata-se, portanto, de uma abordagem que se insere no campo da "governança algorítmica" (Danaher et al., 2017), ao propor que decisões técnicas e políticas sejam mediadas por sistemas computacionais com certo grau de autonomia. Tal mediação deve ser guiada por critérios técnicos e normativos bem definidos, sob pena de se incorrer em automatismos não transparentes.

Além disso, iniciativas como a do Monitor ALEPE dialogam com o campo emergente da "sociologia computacional" (Lazer et al., 2009), ao utilizar grandes volumes de texto político para fins de análise estrutural e empírica. Essa abordagem, ao contrário de metodologias qualitativas clássicas, permite mapear padrões ocultos, mudanças no vocabulário político e até mesmo a detecção de novos temas emergentes — aspectos fundamentais para antecipar demandas legislativas e alinhar ações executivas em tempo hábil.

3.4. LIMITAÇÕES DO USO DO CHATGPT NA CLASSIFICAÇÃO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

Embora a adoção do modelo ChatGPT na ferramenta Monitor ALEPE represente um avanço significativo na automação do monitoramento legislativo, é fundamental reconhecer as limitações técnicas, linguísticas, metodológicas e institucionais associadas ao uso de grandes modelos de linguagem (Large Language Models – LLMs) em contextos públicos. A seguir, são discutidas algumas dessas limitações, com ênfase nos impactos potenciais sobre a qualidade da classificação temática e a interpretação dos dados pelas equipes de gestão pública.

O primeiro ponto crítico diz respeito à natureza proprietária do ChatGPT. Desenvolvido pela OpenAI, o modelo opera como uma "caixa-preta algorítmica", ou seja, sem que seus parâmetros de treinamento, dados de base ou pesos internos estejam integralmente acessíveis ao público. Isso implica que o processo de inferência e as decisões tomadas pelo modelo não são auditáveis ou reprodutíveis por terceiros, o que fere princípios de transparência e accountability fundamentais na gestão pública (Crawford, 2021).

Além disso, alterações nas versões disponibilizadas pela API — como mudanças nos parâmetros do modelo ou substituição por versões mais recentes sem aviso prévio — podem comprometer a consistência longitudinal da classificação. Isso é particularmente problemático para sistemas que dependem de estabilidade ao longo do tempo, como bases de dados governamentais, painéis comparativos e monitoramentos contínuos.

Apesar de sua capacidade de gerar textos coesos e semanticamente ricos, o ChatGPT apresenta limitações significativas na compreensão de documentos redigidos em português brasileiro, sobretudo quando se trata de jargões jurídicos, administrativos e políticos. Estudos indicam que apenas uma fração minoritária do corpus de treinamento do GPT-3 (do qual derivam as variantes como o GPT-3.5-turbo) é composta por textos em português — estima-se que menos de 7% dos dados estejam nesse idioma (Brown et al., 2020).

Essa assimetria linguística pode resultar em interpretações equivocadas de termos técnicos ou em classificações imprecisas. No contexto da ALEPE, por exemplo, expressões como "voto de aplauso" ou "requerimento de informações" possuem significados normativos muito específicos, que nem sempre são capturados adequadamente pelo modelo, o que pode levar à atribuição incorreta de eixos temáticos. Adicionalmente, o uso de siglas, abreviações e nomes próprios locais pode comprometer a acurácia da classificação.

Outro desafio relevante é o risco de vieses incorporados ao modelo. Como os LLMs aprendem a partir de grandes volumes de texto extraídos da internet, eles tendem a replicar padrões, opiniões e estereótipos presentes nos dados de origem (Bender et al., 2021). Isso significa que o modelo pode favorecer certos tipos de proposições, temas ou autores, mesmo que de forma não intencional. Esse viés algorítmico pode afetar diretamente a equidade na priorização de temas pelo Executivo, sobretudo em áreas politicamente sensíveis como direitos humanos, segurança pública ou gênero.

Embora o prompt desenvolvido no Monitor ALEPE limite a ação do modelo à tarefa de sumarização e

rotulagem temática, não há garantia de que a classificação realizada seja neutra ou imparcial. A subjetividade embutida nos dados de treinamento pode se manifestar de formas sutis, como a tendência a associar determinadas palavras a certos eixos temáticos com maior frequência, mesmo quando o conteúdo da proposição não o justifica.

A abordagem atual de classificação no Monitor ALEPE é inteiramente não supervisionada do ponto de vista do modelo — ou seja, não há um conjunto de exemplos rotulados por humanos utilizado para calibrar, ajustar ou validar as classificações produzidas. Isso implica que não é possível aferir a acurácia, precisão, recall ou F1-score do modelo, métricas comuns em tarefas de classificação (Sebastiani, 2002). A ausência de uma base de validação supervisionada impede o refinamento contínuo do sistema, além de dificultar a retroalimentação a partir de erros sistemáticos.

Como consequência, erros de classificação podem persistir indefinidamente, sem que haja mecanismos institucionais ou técnicos claros para corrigi-los. Essa limitação reduz o potencial de uso do sistema como ferramenta de apoio à decisão e reforça a necessidade de envolvimento humano contínuo, tanto na curadoria dos resultados quanto na avaliação crítica da ferramenta.

Por fim, destaca-se a limitação de tamanho das entradas processadas pelo ChatGPT. No caso específico da API utilizada, textos com mais de 10.000 caracteres foram truncados para viabilizar a classificação. Esse corte pode suprimir partes relevantes da proposição, comprometendo tanto o resumo gerado quanto a identificação temática. Em proposições mais complexas ou que abordam múltiplos tópicos ao longo do texto, esse truncamento pode distorcer a interpretação do conteúdo. Além disso, como o modelo opera de forma não incremental (não retém memória entre interações, a não ser que explicitamente instruído via system prompts), ele não é capaz de realizar análises contextuais mais amplas, como identificar relações entre proposições, séries históricas de temas ou padrões de autoria ao longo do tempo.

3.5. AS PROPOSIÇÕES DA ALEPE, NATURAL LANGUAGE PROCESSING (NLP) E O PROBLEMA DA CLASSIFICAÇÃO EM EIXOS TEMÁTICOS

De acordo com o regimento da Assembleia Legislativa de Pernambuco, as proposições dos deputados e comissões podem assumir a forma de: proposta de emenda à Constituição; projetos de lei; projetos de resolução; projetos de decreto legislativo; indicações; requerimentos; e emendas, subemendas e substitutivos[1]. Essas demandas geralmente são custosas para serem lidas diariamente, embora cada proposição tenha um determinado grau de relevância social e política. Por exemplo, pedidos de conserto de estradas, de mais segurança em determinados bairros e de fornecimento de água, constituem pautas importantes que nem sempre o executivo consegue, dentro de sua atividade de monitoramento, acompanhar.

Com o objetivo de sanar tal lacuna que o Monitor Alepe foi elaborado. Inicialmente, os autores pensaram que se tratava de um problema de modelagem de tópicos.

> A modelagem de tópicos é um tipo de metodologia de análise de *big data* para descobrir tópicos abstratos que ocorrem repetidamente em uma coleção de documentos. Ao escrever um artigo, um autor tem uma palavra-chave específica em mente, esta palavra-chave é repetida ao longo do artigo. A coleção de palavras-chave é modelada como uma mistura finita sobre um conjunto subjacente de probabilidades de tópico, e então um tópico latente em um documento específico é retornado. (BLEI & JORDAN, 2003; CHO, 2019).

No entanto, lidar com os tópicos "latentes" que "emergem" não resolveria completamente a tarefa de deliberação acerca das resoluções dos temas. Em outras palavras, é preciso que, por exemplo, as proposições urgentes sobre "educação" sejam enviadas para as equipes de gestores especializadas neste assunto. Há, deste modo, um fluxo de trabalho que precisa ser estabelecido entre as demandas apresentadas na ALEPE e a tomada de decisão das equipes da gestão do executivo. Neste sentido, achamos mais adequado classificar as proposições de acordo com os eixos estratégicos do programa de governo[2] que

1 https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=4&numero=1891&complemento=0&ano=2023&tipo=&url = acessado em set 2023.

2 Cidades Sustentáveis e Resilientes Ciência; Tecnologia e Inovação; Clima e Meio Ambiente; Competitividade e Dinamismo Econômico; Cultura e Economia Criativa; Educação, Conhecimento e Inovação Gestão; Transparência e Colaboração; Inclusão Social e Direitos Humanos; Políticas para

denominamos na plataforma de "eixos temáticos". Isso foi feito através da API[3] do chatGPT que descreveremos com mais detalhes na seção seguinte. Antes disso, para concluir, existem alguns desafios do uso do chatGPT no português.

Tecnicamente falando, o chatGPT é uma variante do modelo GPT (*Generative Pre-trained Transformer*) desenvolvido pela OpenAI. O núcleo do GPT é a arquitetura *Transformer*. Esta arquitetura foi introduzida em 2017 no artigo "Attention is All You Need" (VASWANI et al. 2017) e revolucionou o campo do Processamento de Linguagem Natural (NLP). A língua inglesa, devido ao seu domínio no mundo acadêmico e tecnológico, serve como a base primária para muitos *datasets* em NLP. Isso pode levar a uma baixa performance quando esses modelos são aplicados diretamente a textos em português, dado que a estrutura gramatical, a morfologia e o uso do idioma podem diferir significativamente do inglês. Embora não tenhamos dados sobre o treino do chatGPT versão 3.5 turbo que utilizamos, o GPT-3 consiste principalmente em inglês (93%) e 7% de conteúdo em outros idiomas. Esse cenário ressalta a importância de desenvolver e refinar os modelos específicos para o português, a fim de garantir que as nuances e características únicas da língua sejam capturadas com precisão.

3.6. O MONITOR ALEPE

A construção da ferramenta compreendeu três etapas: 1) a elaboração de um *script*[4] de *web scraping*[5] na linguagem R de programação para extração no *website* da ALEPE[9] de todas as proposições; 2) em seguida, nós enviamos *prompts* ao ChatGPT com os resultados extraídos e com os eixos do atual governo de Pernambuco; 3) por fim, nós produzimos um painel em Shiny/R para exploração das proposições classificadas e com um pequeno resumo para facilitar a exploração. A seguir, nós detalharemos cada uma destas etapas técnicas[6].

Web Scraping na linguagem R para extração no website da ALEPE

As diversas proposições proferidas por deputados, comissões, membros e órgãos da administração pública estadual são constantemente atualizadas no website da ALEPE. Por meio de um *script* de *web scraping* em R do portal(https://www.alepe.pe.gov.br/proposicoes/). Inicialmente, através de requisições POST, são extraídas informações (metadados) sobre as proposições: autor, data de publicação, nome da proposição e url para acesso ao conteúdo completo. No portal, as proposições são ordenadas por data e nome, mas são publicadas em ritmos irregulares. Isto é, proposições são adicionadas em ordem aleatória e por vezes com atraso. Assim, a atualização dos metadados é feita explorando documentos desde a data da coleta até dois dias anteriores à data mais recente no banco. Duplicatas são descartadas imediatamente nessa etapa. Essa tarefa é sucedida pela extração dos textos mais recentes.

O diálogo do *script* elaborado em R com o servidor é determinante para que o *web scraping* flua sem interrupções. Nesse sentido, nós adotamos três medidas para manter um bom diálogo com o portal da ALEPE. Primeiro, verificamos que o *robots.txt*[7] do *website* autorizava a manipulação do conteúdo com uso de script, além disso, nós empregamos um rudimentar *backing off* de 1 segundo para não sobrecarregar o servidor com as requisições. Por fim, as funções de extração são encapsuladas em funções-advérbio[8] (que modificam outras funções) que mantém o fluxo do script mesmo em caso de erros.

Mulheres; Saúde e Qualidade de Vida; Segurança Cidadã; Turismo; Zona Rural Mais Forte. Cf. https://static.poder360.com.br/2022/10/Plano-de-governo-Raquel-Lyra.pdf acessado em set 2023.

3 API é a sigla para "Interface de Programação de Aplicações" (do inglês, "Application Programming Interface"). Trata-se de um conjunto de regras e especificações que permitem que aplicativos se comuniquem entre si. Em outras palavras, uma API permite que um software "fale" com outro software, facilitando a integração e o funcionamento conjunto de diferentes sistemas.

4 Um script é uma coleção de tarefas escritas em uma determinada linguagem de programação para serem executadas de maneira automatizada e mais veloz que a execução por um operador humano. (NASCIMENTO, 2017, p.3)

5 Trata-se de uma técnica de extração de dados online através de linguagens de programação através da qual podemos manipular websites, capturar seu conteúdo e organizá-lo sob a forma de uma base de dados. "A raspagem, entretanto, não é apenas uma técnica, mas também envolve uma forma particular de lidar com a informação e o conhecimento: é também uma prática analítica." (MARRES & WELTEVREDE, 2013, p.317) [9] https://www.alepe.pe.gov.br/proposicoes/ acessado em set 2023.

6 Os *scripts* de *web scraping* e envio de *prompts* ao ChatGPT podem ser acessados no repositório do projeto (https://github.com/IcaroBernardes/monitorALEPE).

7 cf. https://www.alepe.pe.gov.br/robots.txt acessado em set 2023.

8 cf. https://purrr.tidyverse.org/reference/faq-adverbs-export.html acessado em set 2023.

O uso do ChatGPT em tarefas de classificação

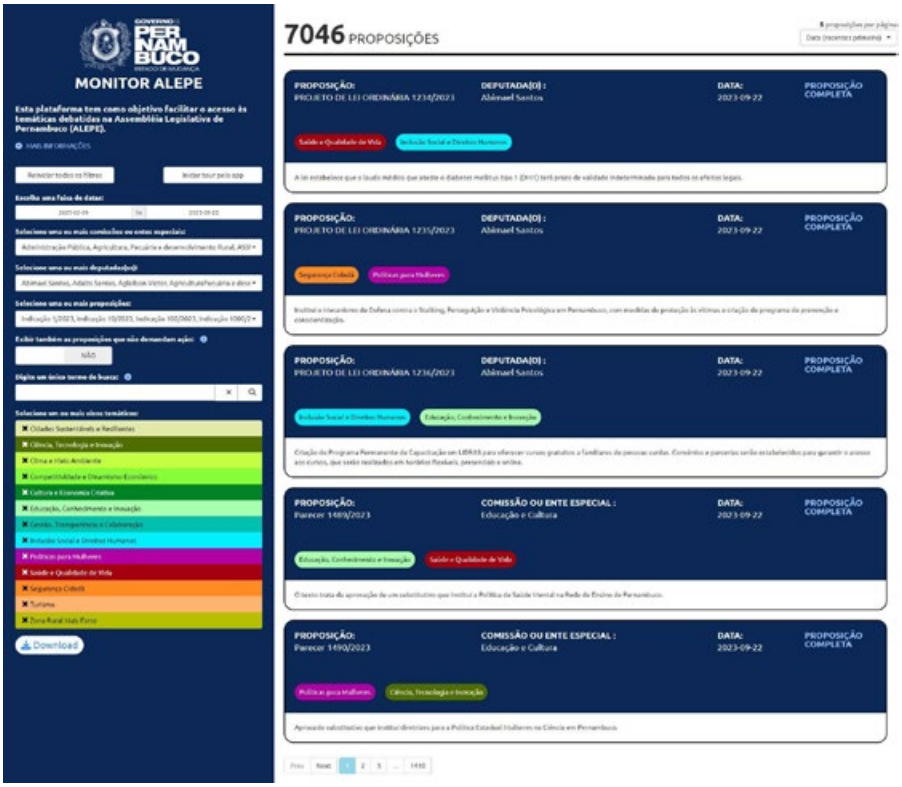
Após a extração da base atualizada, outro script é invocado para submeter os textos mais recentes ao ChatGPT para resumo e uma classificação com múltiplos rótulos (Multi-Label Classification) dentro dos eixos temáticos. O seguinte *prompt* foi enviado ao GPT: *"Leia o texto a seguir: {texto}. Apresente em um parágrafo, precedido pela expressão 'Resumo: ', um resumo do texto com no máximo 200 caracteres. Em outro parágrafo precedido pela expressão 'Temas: ' apresente uma lista do grau de pertencimento do texto aos temas a seguir: {temas}. Apresente apenas os nomes de dois dos temas com alto grau de pertencimento separados por |."*. No *prompt*, *{texto}* se refere ao texto da proposição (limitado aos 10.000 primeiros caracteres, quando preciso) e *{temas}* se refere aos eixos temáticos. O prompt foi enviado no corpo de uma requisição POST ao API do ChatGPT com os parâmetros listados na Tabela 1.

Tabela 1 – parâmetros da requisição ao ChatGPT

Parâmetro	Valor
model	"gpt-3.5-turbo"
temperature	0
max_tokens	300
top_p	1.0
frequency_penalty	0.0
presence_penalty	0.0

Por fim, produzimos um painel de exploração das proposições em Shiny. Ele facilita a navegação nos dados permitindo seleção temporal (data), categórica (autor, nome da proposição, demandam ação e temas) e textual (caixa de busca). As proposições filtradas pela seleção são exibidas à direita. Para melhor performance e visualização apenas 5 são exibidas por vez. O menu de navegação inferior dá acesso às páginas contendo todos os textos. O botão superior esquerdo permite ordenar as proposições por data, autor ou nome. Também é possível efetuar o *download* do resultado da seleção em pdf.

Figura 1 – painel de exploração de dados das proposições da ALEPE

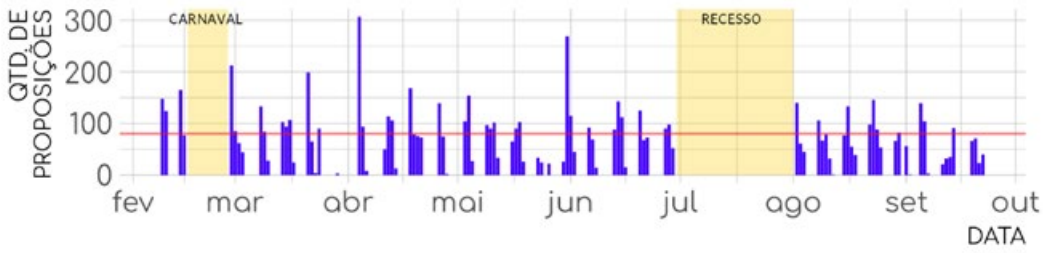


4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após a extração mais recente, foram obtidas 7.672 proposições que correspondem ao período de 09/02/2023 até 22/09/2023. As Figuras de 2 até 7 evidenciam os entraves à classificação célere das proposições.

O primeiro desafio é o grande volume de textos vindos da ALEPE. A Figura 2 mostra a quantidade diária de proposições produzidas. Em vermelho está a média diária de propostas (aproximadamente 80 proposições). Essa quantidade supera o número de cadeiras (49) e de comissões (13) da Assembleia do estado. Isso ocorre, pois é comum um ente realizar múltiplas proposições em um mesmo dia.

Figura 2 – frequência diária das proposições



O grande volume de textos torna a leitura dispendiosa, ainda que grande parte dos mesmos tenha pequeno comprimento como se vê nas Figuras 3 e 4. Metade dos textos tem 504 caracteres ou menos (destacado em vermelho na Figura 3). Isso equivale a 7 linhas em um típico texto digital com 75 caracteres por linha. Em contraponto, a mediana do volume total de caracteres escritos diariamente é pouco superior a 100K (destacado em vermelho na Figura 4). Algo como mais de 1300 linhas de texto.

Figura 3 – distribuição da quantidade de caracteres das proposições

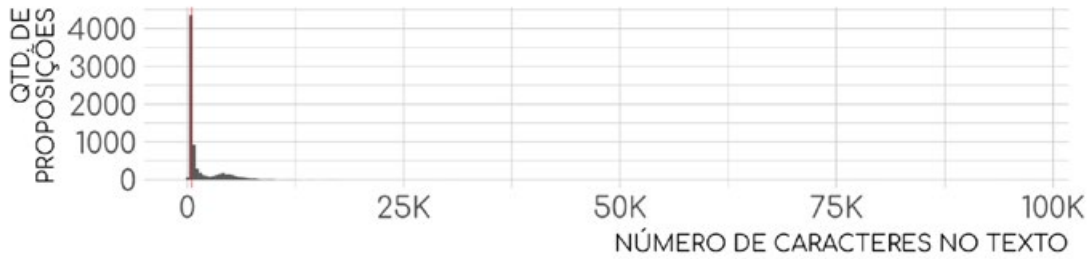
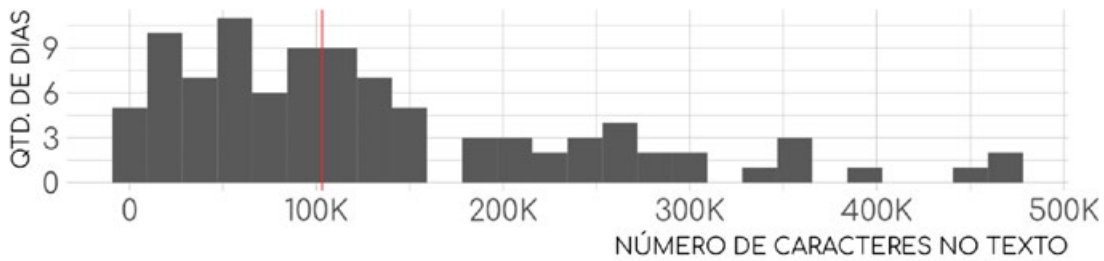


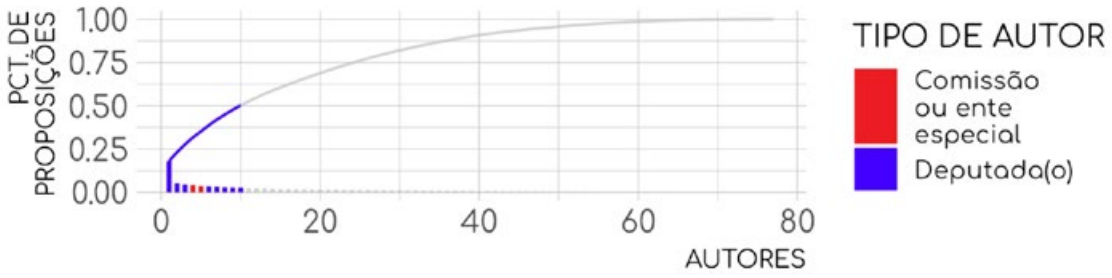
Figura 4 – distribuição da quantidade total diária de caracteres das proposições



O segundo desafio é a grande variabilidade temática dos textos, a despeito da concentração da produção em poucos autores. A Figura 5 mostra como se distribuem as proposições por autoria. Podemos ver que as comissões, entes usualmente focados em certos temas, produzem bem menos textos que os deputados. Na Figura 6 vemos a concentração da autoria. Apenas 10 autores produziram metade de todas as proposições. Ademais, o autor mais produtivo gerou 18% de todas as proposições. É importante notar que apenas um dentre os dez autores mais produtivos tem um provável foco temático (comissão de Administração Pública).

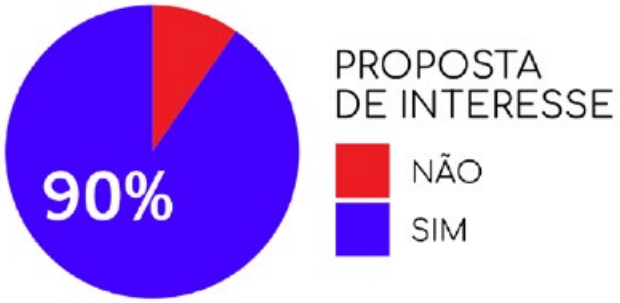
Figura 5 – distribuição das proposições por tipo de autor

Figura 6 – distribuição das proposições por autores mais frequentes



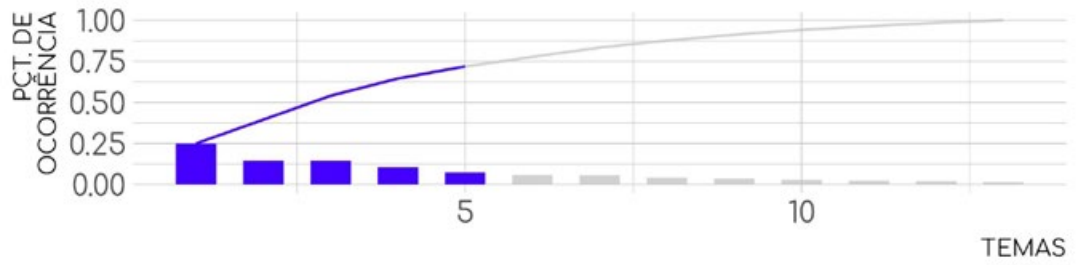
O terceiro desafio é distinguir quais proposições afetam o Executivo e, portanto, são nosso objeto de interesse. A discriminação de tais proposições foi feita de forma conservadora, isto é, apenas os textos claramente fora do escopo foram filtrados. O crivo usado foi a presença do conjunto de expressões "voto(s) de {termo}" ou "votação de {termo}", onde *{termo}* são palavras como aplauso, congratulações, pesar, etc. Notadamente elas são usadas para representar apoios simbólicos. Na Figura 7 vemos que cerca de 10% das proposições contém tais expressões. Um maior repertório de expressões pode ampliar esse número.

Figura 7 – distribuição das proposições por interesse do Executivo



O uso do ChatGPT nos fornece o impulso inicial para abandonar a inércia diante dessa hercúlea tarefa. Em resposta a um mesmo *prompt*, obtemos resumo e temas mais aderentes. A Figura 8 mostra com que frequência os eixos temáticos foram associados a alguma proposição. Nota-se que cerca de 70% das proposições foi associada aos seguintes eixos: gestão, transparência e colaboração (25,0% das proposições); saúde e qualidade de vida (14,5%); inclusão social e direitos humanos (14,5%); segurança cidadã (10,5%); cidades sustentáveis e resilientes (7,3%).

Figura 8 – distribuição da ocorrência dos eixos temáticos nas proposições



5.CONCLUSÃO

É imperativo que os gestores públicos e líderes do poder executivo estabeleçam um diálogo contínuo e monitorem as deliberações do poder legislativo, visando sustentar uma interação construtiva com essa esfera governamental. As proposições legislativas representam um dos principais mecanismos formais através dos quais a «Casa do Povo» articula suas intenções e comunicações. Entretanto, a vastidão dos conteúdos textuais, a diversidade temática e a existência de documentos que não influenciam diretamente a gestão representam obstáculos para uma rápida e eficaz categorização destas proposições. Soluções tecnológicas, como o ChatGPT e painéis desenvolvidos em Shiny/R, oferecem uma abordagem inicial mais acessível, especialmente quando comparadas ao investimento necessário para treinar modelos de NLP em português e criar painéis usando ferramentas proprietárias, como o Power BI. O "Monitor ALEPE", por sua vez, apresenta as proposições de maneira concisa, facilitando pesquisas temporais, categorizações e análises textuais, além de permitir a seleção e *download* das proposições relevantes.

Futuros desenvolvimentos na ferramenta apontam para o uso das categorias definidas pelo GPT em nova rodada de classificação. Seja para a classificação de futuras proposições através de uma listagem de palavras-chave pertencentes ao corpus de cada tema, seja para o treinamento de um modelo partindo de um conjunto de proposições cujo rótulo será validado.

6. Referências

1. BENDER, Emily M. et al. On the Dangers of Stochastic Parrots: Can Language Models Be Too Big? In: Proceedings of the 2021 ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (FAccT), 2021.
2. BROWN, Tom et al. Language Models are Few-Shot Learners. Advances in Neural Information Processing Systems, v. 33, p. 1877–1901, 2020. https://arxiv.org/abs/2005.14165
3. CHO, Hae-Wol. Topic Modeling Osong Public Health and Research Perspectives, v. 10, n. 3, p. 115–116, jun. 2019.
4. CRAWFORD, Kate. Atlas of AI: Power, Politics, and the Planetary Costs of Artificial Intelligence. Yale University Press, 2021.
5. CÓBE, Raphael M. O. et al. Rumo a uma política de Estado para inteligência artificial. Revista USP, n. 124, p. 37–48, 19 mar. 2020.
6. CUNHA, Guilherme et al. PTT5: Pretraining T5 for Brazilian Portuguese Language Understanding. In: International Conference on Computational Processing of the Portuguese Language (PROPOR), 2022. https://arxiv.org/abs/2205.14516
7. DANAHER, John et al. The future of employment: How susceptible are jobs to computerization? Technological Forecasting and Social Change, v. 114, p. 254–280, 2017.
8. DEVLIN, Jacob et al. BERT: Pre-training of Deep Bidirectional Transformers for Language Understanding. arXiv preprint arXiv:1810.04805, 2018. https://arxiv.org/abs/1810.04805
9. DOROBANTU, Catalina. Rethinking public policy in the era of AI: from "moonshots" to "everyday AI". Philosophical Transactions of the Royal Society A, v. 376, n. 2133, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1098/rsta.2018.0086
10. FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.
11. GRIMMER, Justin; ROBERTS, Margaret E.; STEWART, Brandon M. Text as Data. [S.l.]: Princeton University Press, 2022.
12. GRIMMER, Justin; STEWART, Brandon M. Text as Data: The Promise and Pitfalls of
13. Automatic Content Analysis Methods for Political Texts. Political Analysis, v. 21, n. 3, p. 267–297, 2013.
14. JANSSEN, Marijn; VOORT, Haiko; WAAL, Anniek. Big and open linked data (BOLD) in government: A challenge to transparency and privacy? Government Information Quarterly, v. 34, n. 1, p. 61–70, 2017.
15. JURAFSKY, Daniel; MARTIN, James H. Speech and Language Processing. 3rd ed. Draft online version, 2023. Disponível em: https://web.stanford.edu/~jurafsky/slp3/
16. LAZER, David et al. Computational Social Science. Science, v. 323, n. 5915, p. 721–723, 2009.
17. MARRES, N. & WELTEVREDE, E. Scraping the Social? Journal of Cultural Economy, v. 6, n. 3, p. 313–335, 1 ago. 2013, p.317.
18. NASCIMENTO, Leonardo. Combinando webscraping em R e ATLAS.ti na pesquisa em ciências sociais: as possibilidades e desafios da sociologia digital. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/317343570_Combinando_webscraping_em_R_e_ATLASti_na_pesquisa_em_ciencias_sociais_as_possibilidades_e _desafios_da_sociologia_digital RADFORD, Alec et al. Improving Language Understanding by Generative Pre-Training. OpenAI, 2018. https://www.cs.ubc.ca/~amuham01/LING530/papers/radford2018improving.pdf

19. SEBASTIANI, Fabrizio. Machine learning in automated text categorization. ACM Computing Surveys (CSUR), v. 34, n. 1, p. 1–47, 2002.

20. SLAPIN, Jonathan B.; PROKSCH, Sven-Oliver. A Scaling Model for Estimating Time-Series Party Positions from Texts. American Journal of Political Science, v. 52, n. 3, p. 705–722, 2008.

21. SOUZA, Fábio; NOGUEIRA, Rodrigo; LOTUFO, Roberto. BERTimbau: Pretrained BERT Models for Brazilian Portuguese. In: Brazilian Conference on Intelligent Systems (BRACIS), 2020. https://arxiv.org/abs/2009.10683

22. VASWANI, Ashish et al. Attention Is All You Need. [S.l.]: arXiv. Disponível em: <http://arxiv.org/abs/1706.03762>. Acesso em: 30 set. 2023., 12 jun. 2017.MARGETTS, Helen;

23. WIRTZ, Bernd W.; WEINHARDT, Carsten; GÖTTEL, Vanessa. An integrative AI governance framework for public administration. Information Polity, v. 24, n. 4, p. 441–456, 2019.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Modelagem Preditiva da Inadimplência em Programa Público de Crédito: Uma Abordagem com Machine Learning

- **Guilherme de Souza Alencar Vieira**
  Agência São Paulo de Desenvolvimento, Brasil
  E-mail: guilherme.vieira@adesampa.com.br
- **Gabriel Sousa Nunes**
  Agência São Paulo de Desenvolvimento, Brasil
  E-mail: gabriel.nunes@adesampa.com.br
- **Daniel Brito da Silva**
  Agência São Paulo de Desenvolvimento, Brasil
  E-mail: daniel.silva@adesampa.com.br
- **Roberta Ramos Tena**
  Agência São Paulo de Desenvolvimento, Brasil
  E-mail: roberta.tena@adesampa.com.br

Resumo

Este estudo investiga a inadimplência em uma política pública de crédito para micro e pequenos empreendedores, um desafio que pode comprometer a sustentabilidade e a ampliação do acesso ao crédito. (IPEA, 2023) Utilizando ciência de dados, busca-se identificar padrões de inadimplência e aprimorar a gestão de risco. O objetivo é analisar dados de beneficiários, caracterizar perfis inadimplentes e desenvolver um modelo preditivo baseado em machine learning para antecipar o risco, melhorando os processos de concessão de crédito. Esta pesquisa quantitativa analisou 758 operações de crédito para micro e pequenos empreendedores, considerando inadimplentes aqueles com atraso superior a 180 dias. As variáveis consideradas no estudo foram: tempo de existência, gênero, estado civil, escolaridade, porte, vulnerabilidade social, setor, etnia e tipo de residência. Foram aplicadas técnicas de análise de correspondência e regressão logística binária para construir e validar um modelo preditivo de inadimplência. A análise de correspondência (Anacor) identificou que: empresas com menos de três meses, empreendedores com ensino médio completo, MEIs e solteiros têm maior correspondência com a inadimplência. No entanto, o modelo preditivo apontou que apenas tempo de existência e estado civil foram variáveis estatisticamente significativas. As demais variáveis não apresentaram relevância para inclusão nos modelos. Considerando um ponto de corte de 50%, o modelo apresentou uma acurácia de 63% na classificação de inadimplência das observações da base utilizada no estudo. Os achados podem orientar políticas de crédito mais eficientes, considerando critérios refinados para mitigar riscos sem comprometer o acesso ao financiamento.

Palavras-chave: Machine learning; inadimplência; crédito, microempreendedores, gestão de risco, regressão logística, ciência de dados, modelo preditivo, política pública, análise de correspondência.

1. INTRODUÇÃO

O crédito é um instrumento central de políticas públicas voltadas ao fortalecimento de micro e pequenos empreendedores, especialmente em contextos de vulnerabilidade econômica. Programas de crédito público buscam promover inclusão produtiva e redução das desigualdades, mas enfrentam desafios estruturais, entre os quais se destaca a inadimplência, que compromete não apenas sua sustentabilidade financeira, mas também a ampliação do acesso ao crédito. (SANTOLIN; GAMA, 2021)

Apesar do papel estruturante dos pequenos negócios na economia brasileira — responsáveis por mais de 70% dos empregos formais no setor privado (SEBRAE, 2022) — o acesso ao crédito ainda é marcado por assimetrias de informação, elevadas exigências de garantias e escassez de histórico bancário. Nesse cenário, as iniciativas públicas de crédito ocupam uma função estratégica ao combinar critérios sociais e econômicos com mecanismos de apoio técnico e financeiro.

A sustentabilidade dos programas públicos de crédito depende da efetiva capacidade de retorno dos recursos investidos. A inadimplência, nesse contexto, não apenas compromete o capital rotativo disponível para novas concessões, como também fragiliza a legitimidade da política pública e eleva o custo operacional da gestão do risco. Segundo Crook, Edelman e Thomas (2007), o risco de crédito em populações com baixa formalização e vulnerabilidade socioeconômica tende a ser mais difícil de modelar, exigindo abordagens específicas e multidimensionais.

Além disso, programas voltados ao desenvolvimento local estão mais expostos a fatores como informalidade, baixa escolaridade, precariedade habitacional e redes de suporte limitadas — que impactam diretamente a capacidade de pagamento. Logo, entender os perfis com maior propensão à inadimplência é fundamental para garantir o equilíbrio entre inclusão e viabilidade financeira das políticas públicas.

Embora a modelagem estatística e o uso de algoritmos preditivos estejam amplamente disseminados no setor financeiro privado, sua aplicação em programas públicos de crédito ainda é incipiente. A maioria das avaliações limita-se a análises descritivas ou qualitativas, sem incorporar abordagens quantitativas robustas para previsão de inadimplência e gestão de risco. Isso cria uma lacuna importante para gestores públicos, que poderiam se beneficiar de ferramentas analíticas para qualificar a concessão de crédito, prevenir perdas e planejar políticas de apoio direcionadas a públicos mais vulneráveis.

Este estudo busca contribuir para esse campo, propondo uma abordagem de modelagem preditiva da inadimplência com base em dados reais de um programa municipal de crédito produtivo, com foco na identificação de variáveis explicativas do risco de inadimplência e na avaliação do desempenho de modelos estatísticos aplicados ao setor público.

2. OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo central o desenvolvimento e a avaliação de um modelo preditivo de inadimplência aplicado a um programa público de crédito voltado a micro e pequenos empreendedores do município de São Paulo. A proposta busca identificar os fatores que mais influenciam o não pagamento dos contratos de crédito, de modo a subsidiar a formulação de estratégias preventivas e corretivas no âmbito das políticas públicas de fomento ao empreendedorismo.

Com base na aplicação de técnicas de regressão logística, pretende-se estimar a probabilidade de inadimplência a partir de variáveis socioeconômicas e cadastrais dos beneficiários, bem como avaliar o desempenho do modelo por meio de métricas amplamente utilizadas na literatura, como acurácia, sensibilidade, especificidade, precisão e área sob a curva ROC – ferramenta usada para a performance de modelos de classificação, especialmente em problemas binários, como prever se um empreendedor vai ou não se tornar inadimplente. Além da análise estatística, o estudo propõe uma leitura crítica dos perfis de maior risco identificados, contribuindo para a discussão sobre a sustentabilidade dos fundos públicos e a efetividade das ações de apoio ao empreendedor.

Ao articular métodos quantitativos com um problema concreto da gestão pública, o artigo busca

preencher uma lacuna na literatura sobre crédito produtivo orientado pelo Estado, fornecendo evidências empíricas que possam informar o aprimoramento das práticas de concessão e acompanhamento do crédito em contextos municipais.

3. METODOLOGIA

Com o intuito de analisar os fatores relevantes para a caracterização da inadimplência foram analisadas 758 operações de crédito realizadas entre os anos de 2021 e 2023 de um programa de crédito público operacionalizado em uma capital brasileira. O critério para classificação de inadimplência considerado no estudo foi o atraso de qualquer parcela por um período maior que seis meses. As etapas metodológicas do estudo estão descritas na Figura 1.

Figura 1 – Etapas metodológicas. Elaboração própria.

Uma vez extraídos os dados, a base anonimizada foi organizada com as seguintes variáveis: tempo de existência, gênero, estado civil, escolaridade, porte, setor, etnia, tipo de residência, inadimplência e pagamento da primeira parcela.

A fim de enriquecer a base com informações sobre a vulnerabilidade social das empresas, foi utilizado o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) por setor censitário de 2010, criado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). A cada empresa foi atribuída uma classificação de vulnerabilidade de acordo com o IPVS da região em que está inserida.

Após a organização e ajuste do tipo das variáveis na base de dados, foi aplicado o modelo de regressão logística binária para verificação do ajuste das variáveis dependentes com a inadimplência.

Em seguida, após a transformação da variável tempo de existência em qualitativa, a partir da categorização em quartis de suas observações, foi aplicado o modelo de análise de correspondência (Anacor) entre as variáveis disponíveis e a inadimplência.

Os modelos de regressão logística e análise de correspondência também foram aplicados entre os inadimplentes para verificar aqueles que não chegaram a pagar a primeira parcela – O *First Payment Default*.

O programa analisado possui restrições para os indivíduos com o nome inserido em instituições de proteção ao crédito. Os beneficiários deveriam possuir empresa aberta com faturamento até 4,8 milhões de reais ao ano, ou, se informal, comprovar o exercício de alguma atividade produtiva no território de abrangência. Para receber os recursos, era necessária a apresentação de um plano de utilização dos recursos, bem como a sua comprovação após o recebimento. O *ticket* médio das operações analisadas foi de R$18.316,88.

3.1 JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DOS MÉTODOS

A escolha metodológica deste estudo visa tanto explorar padrões de inadimplência quanto construir um modelo preditivo que contribua para a gestão de risco em políticas públicas de crédito.

A Análise de Correspondência (Anacor) foi empregada como técnica exploratória, com o objetivo de revelar associações entre categorias de variáveis qualitativas e a ocorrência de inadimplência. Trata-se de um método apropriado para dados categóricos, permitindo visualizar graficamente a relação entre perfis de empreendedores e o comportamento de pagamento, o que é especialmente útil em programas sociais onde

o perfil do público é heterogêneo (FÁVERO et al., 2009; GREENACRE, 2007).

Em seguida, foi aplicada a Regressão Logística, técnica estatística amplamente utilizada na modelagem de variáveis dependentes binárias, como a inadimplência. Essa abordagem permite estimar a probabilidade de inadimplência com base em um conjunto de características observáveis dos beneficiários, possibilitando a construção de modelos preditivos que apoiam decisões de concessão de crédito com maior rigor e base empírica. (CROOK; EDELMAN; THOMAS, 2007; WOOLDRIDGE, 2012) Em contextos de política pública, essa técnica é particularmente relevante por auxiliar a focalização da despesa e aumentar a efetividade do programa. (SANTOLIN; GAMA, 2021)

A combinação dessas abordagens, portanto, oferece uma análise complementar: a Anacor contribui para identificar e ilustrar perfis com maior propensão à inadimplência, enquanto a regressão logística permite testar estatisticamente a influência dessas variáveis sobre o risco de não pagamento, contribuindo para a construção de políticas de crédito mais seguras e direcionadas.

3.2 CRITÉRIOS DE PERFORMANCE DO MODELO (ACURÁCIA, PONTO DE CORTE ETC.)

A avaliação da performance do modelo preditivo de inadimplência foi realizada a partir de métricas amplamente utilizadas em estudos de classificação binária, especialmente em contextos de risco de crédito. Os critérios escolhidos permitem não apenas verificar o desempenho geral do modelo, mas também analisar sua capacidade de distinguir corretamente casos inadimplentes e adimplentes, o que é essencial para subsidiar decisões em políticas públicas de crédito.

Entre os principais indicadores utilizados estão:

- **Acurácia (Accuracy):** mede a proporção total de classificações corretas (tanto positivos quanto negativos) em relação ao número total de observações. Ainda que útil como métrica geral, pode ser insuficiente em situações de desbalanceamento entre as classes — como é comum em bases de inadimplência — e, por isso, deve ser interpretada com cautela (Fávero & Belfiore, 2019).

- **Sensibilidade ou Recall (***True Positive Rate***):** expressa a proporção de casos verdadeiramente inadimplentes corretamente classificados pelo modelo. Este critério é particularmente relevante em políticas públicas, pois a detecção eficaz de casos com alto risco permite estratégias proativas de mitigação do risco e proteção do erário (Crook, Edelman & Thomas, 2007).

- **Especificidade (***True Negative Rate***):** representa a capacidade do modelo de identificar corretamente os casos adimplentes. Esse indicador é importante para evitar a exclusão indevida de bons pagadores do programa de crédito.

- **Precisão (***Precision***):** mostra a proporção de verdadeiros inadimplentes entre todos os classificados como inadimplentes. Essa métrica indica o nível de confiança que se pode ter nas previsões negativas do modelo.

- **Matriz de Confusão:** ferramenta essencial para visualizar os acertos e erros de classificação do modelo. Ela permite compreender melhor os trade-offs entre sensibilidade e especificidade.

- **Curva ROC (Receiver Operating Characteristic) e AUC (Área sob a Curva):** a curva ROC ilustra a relação entre a taxa de verdadeiros positivos e a taxa de falsos positivos para diferentes pontos de corte. A AUC, por sua vez, resume a performance do modelo em um único valor, variando de 0,5 (modelo aleatório) a 1 (modelo perfeito). Quanto mais próximo de 1, melhor a capacidade discriminatória do modelo.

Esses critérios foram utilizados para selecionar o ponto de corte ideal e para validar a robustez do modelo, considerando tanto o objetivo preditivo quanto o impacto das decisões sobre a gestão pública do crédito.

As análises foram realizadas com o auxílio dos *softwares* RStudio e QGIS. No RStudio foram utilizados os seguintes pacotes: “plotly”, “tidyverse”, “knitr”, “kableExtra”, “fastDummies”, “rgl”, “car”, “reshape2”, “jtools”, “stargazer”, “lmtest”, “caret”, “pROC”, “ROCR”, “nnet”, “magick”, “cowplot”, “globals”, “equatiomatic”, “googlesheets4”, “readxl”, “sjPlot”, “FactoMineR”, “amap”, “ade4”, “ggrepel”.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A base de dados analisada é composta por 758 operações de crédito concedidas a micro e pequenos empreendedores. A maior parte das empresas beneficiárias atua no setor de comércio (55%), seguida pelo setor de serviços (44%) e, em menor escala, pela indústria (1%). Quanto ao porte, predominam os microempreendedores individuais (MEIs), que representam aproximadamente 64% da amostra. Em relação ao perfil dos(as) empreendedores(as), observa-se uma leve predominância do gênero feminino (51%), e a maioria se autodeclara como branca (47%) ou parda (34%). A maior parte dos beneficiários é solteira (61%) e possui ensino médio completo (43%), com cerca de 28% apresentando ensino superior completo ou incompleto. A residência própria é a mais comum entre os empreendedores (45%), seguida pela alugada (43%). A variável "meses de existência" das empresas apresenta média de 33,7 meses, mediana de 16 meses e valores extremos variando de 0 a 462 meses. Quanto à inadimplência, 58,6% das operações foram classificadas como inadimplentes (atraso superior a 180 dias). Por fim, a análise da vulnerabilidade social, com base no Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), indica concentração dos beneficiários nos graus 2 (alta) e 3 (média), refletindo o foco da política pública em territórios mais vulneráveis.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas das variáveis analisadas

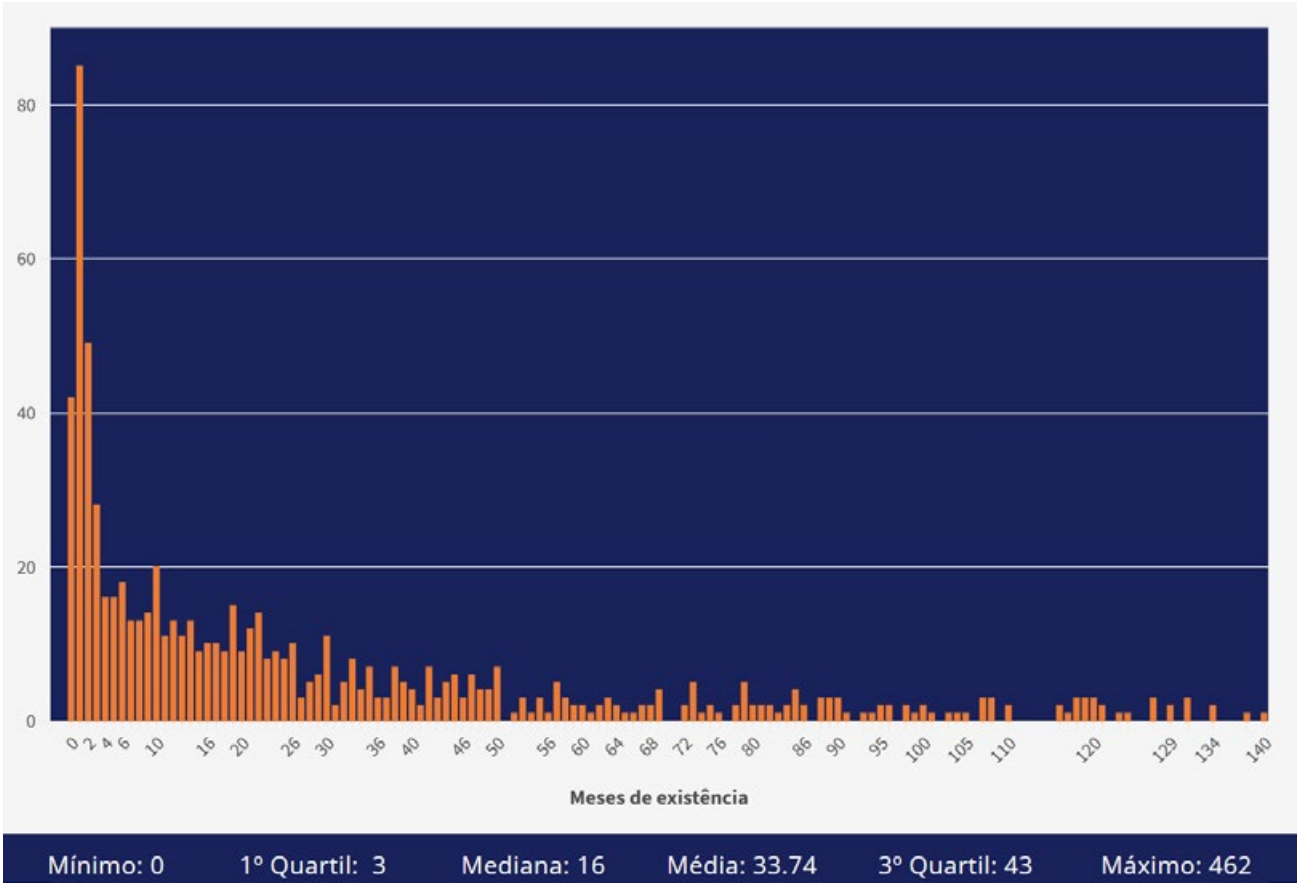
Variável	Categorias / Estatísticas	Frequência	Frequência relativa
Setor	Comércio	419	55,28%
	Indústria	8	1,06%
	Serviços	331	43,67%
Porte	EPP	16	2,11%
	ME	256	33,77%
	MEI	486	64,12%
Gênero	Feminino	384	50,66%
	Masculino	356	46,97%
	Não declarado (NA)	18	2,37%
Etnia	Amarela	9	1,19%
	Branca	357	47,10%
	Indígena	1	0,13%
	Parda	254	33,51%
	Preta	91	12,01%
	Sem declaração	27	3,56%
	Não declarado (NA)	19	2,51%
Estado Civil	Casado	212	27,97%
	Divorciado	57	7,52%
	Solteiro	465	61,35%
	Não declarado (NA)	24	3,17%

Variável	Categorias / Estatísticas	Frequência	Frequência relativa
Grau de Instrução	Ensino Fund. Completo	44	5,80%
	Ensino Fund. Incompleto	18	2,37%
	Ensino Médio Completo	324	42,74%
	Ensino Médio Incompleto	38	5,01%
	Superior Completo	215	28,36%
	Superior Incompleto	100	13,19%
	Não declarado (NA)	19	2,51%
Tipo de Residência	Alugada	326	43,01%
	Cedida	91	12,01%
	Própria	339	44,72%
	Outro	2	0,26%
Vulnerabilidade Social	Grau 1 (Muito Alta)	42	5,54%
	Grau 2 (Alta)	292	38,52%
	Grau 3 (Média)	117	15,44%
	Grau 4 (Baixa)	75	9,89%
	Grau 5 (Muito Baixa)	48	6,33%
	Outros (graus não padronizados)	46	6,07%
	Não declarado (NA)	138	18,21%
Inadimplência (dummy)	Adimplente (0)	314	41,42%
	Inadimplente (1)	444	58,58%
First Payment Default	Pagou a primeira parcela (0)	529	69,79%
	Não pagou a primeira parcela (1)	229	30,21%

Fonte: Resultados da pesquisa. Elaboração própria.

A distribuição da variável Meses de Existência indica predominância de empresas com menor tempo de atividade. O primeiro quartil é de 3 meses e a mediana é de 16 meses, o que significa que pelo menos 50% das observações correspondem a empreendimentos com até um ano e quatro meses de existência. A média, de 33,74 meses, é influenciada por valores mais elevados, incluindo um máximo de 462 meses (38,5 anos), o que resulta em uma assimetria à direita. Observa-se, portanto, uma concentração significativa de empresas jovens na base analisada, com uma proporção menor de empresas mais consolidadas, como observado na Figura 2.

Figura 2 – Distribuição de frequências da variável Meses de existência.

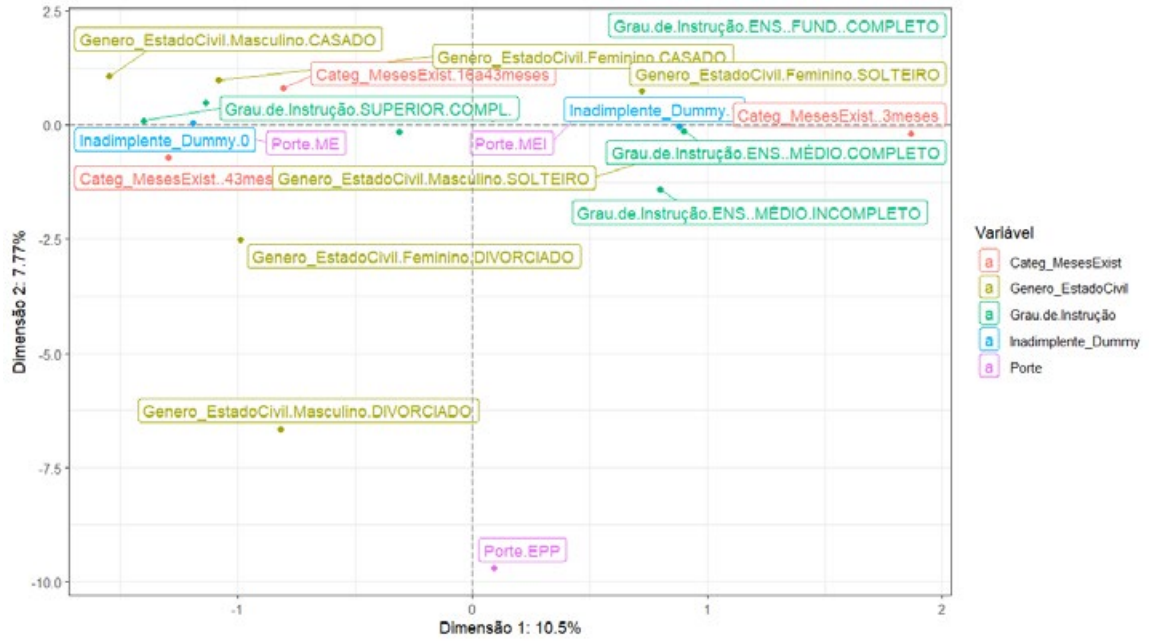


Fonte: ADE SAMPA. Elaboração própria.

4.1 O PERFIL DOS INADIMPLENTES ANALISADOS

A Análise de Correspondência (Anacor) permitiu identificar associações entre categorias de variáveis socioeconômicas e a condição de inadimplência. Os resultados indicam que o perfil mais associado à inadimplência inclui empreendedores com empresas com até 3 meses de existência, com ensino médio completo, registrados como Microempreendedores Individuais (MEI) e solteiros, independentemente do gênero. Por outro lado, a adimplência mostrou maior correspondência com empreendedores cujas empresas têm mais de 43 meses de existência, com ensino superior completo, casados (homens e mulheres), e enquadrados como Microempresas (ME). Também foi observada uma associação intermediária entre adimplência e empresas com tempo de atividade entre 16 e 43 meses. Esses achados sugerem que a inadimplência está mais fortemente associada a empreendimentos de menor porte, mais jovens e com sócios solicitantes solteiros e de menor escolaridade.

Figura 3 – Mapa perceptual da Anacor aplicada à inadimplência.



Fonte: ADE SAMPA. Elaboração própria

A análise do *FPD* — inadimplência ainda na primeira parcela — permitiu diferenciar dois perfis distintos dentro do grupo de inadimplentes. Os empreendedores que não pagaram sequer a primeira parcela concentraram-se majoritariamente entre os que possuíam até três meses de existência, ensino médio completo ou incompleto e eram predominantemente solteiros, tanto do gênero masculino quanto feminino. Esse padrão reforça a associação entre empresas em estágio inicial, cujo proprietário tenha menor nível de escolaridade e seja solteiro com maior risco de inadimplência imediata.

Por outro lado, entre os inadimplentes que efetuaram ao menos o primeiro pagamento, observou-se maior frequência de empreendedores com mais de 16 meses de existência, especialmente aqueles com mais de 43 meses, ensino superior completo e em sua maioria casados. Esse grupo parece apresentar um comprometimento inicial maior com a dívida, ainda que tenha vindo a se tornar inadimplente posteriormente.

4.2 MODELO PREDITIVO DA INADIMPLÊNCIA

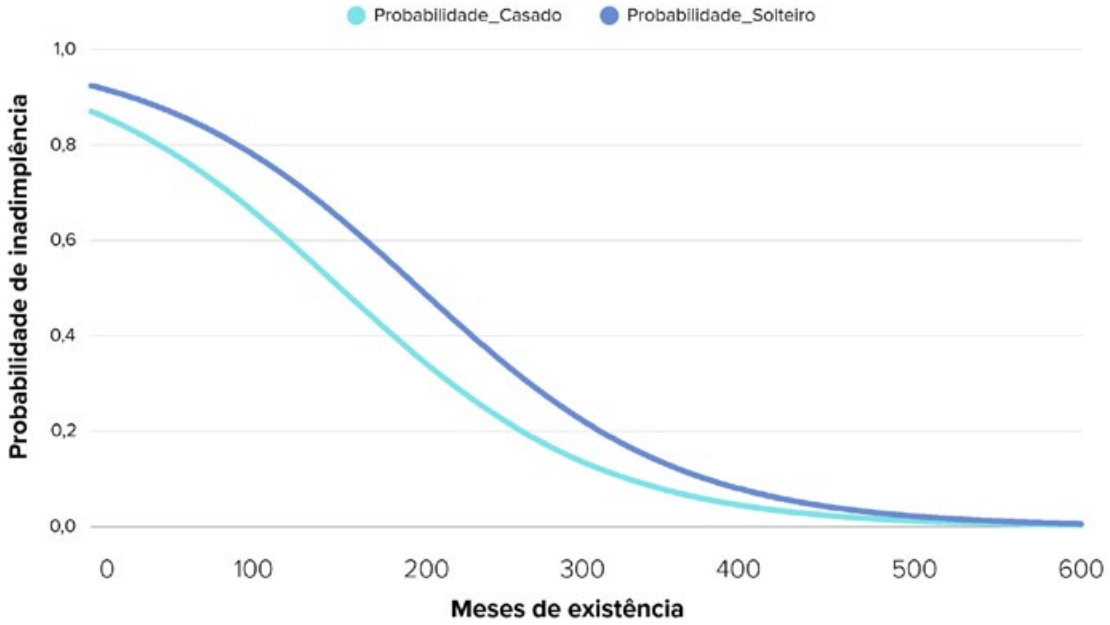
Para estimar a probabilidade de inadimplência dos empreendedores, foi ajustado um modelo de regressão logística binária. A variável dependente foi a *Inadimplente_Dummy,* que assume valor 1 para inadimplentes e 0 para adimplentes. Inicialmente, foram consideradas todas as variáveis demográficas, socioeconômicas e empresariais. Contudo, após o ajuste do modelo, apenas duas variáveis apresentaram significância estatística ao nível de 5% ($p < 0,05$): estado civil e meses de existência da empresa.

O modelo estimou um intercepto positivo significativo ($p = 0,013$), indicando uma propensão base à inadimplência na ausência de variáveis explicativas. A variável Meses de existência apresentou um coeficiente negativo significativo ($\beta = -0,0126$; $p < 0,001$), sugerindo que o tempo de existência da empresa está inversamente relacionado à probabilidade de inadimplência. Ou seja, empresas mais jovens têm maior chance de não cumprir com o pagamento do crédito.

No que se refere ao estado civil, observou-se que empreendedores casados apresentaram menor probabilidade de inadimplência em comparação ao grupo de referência (solteiros), com coeficiente estimado de -0,599 ($p = 0,002$). Essa variável demonstrou relevância estatística e contribui para o poder explicativo do modelo.

Outras variáveis como setor de atuação, porte, gênero, etnia, grau de instrução, tipo de residência e grau de vulnerabilidade social foram excluídas do modelo final por ausência de significância estatística ($p > 0,05$) ou por apresentarem colinearidade com outras variáveis, resultando em singularidades na matriz de estimativas.

Figura 4 – Curvas sigmóides do modelo de regressão logística para inadimplência.



Fonte: Resultados do estudo. Elaboração própria.

Com base no modelo gerado, uma empresa cujo proprietário seja casado, só seria classificada como adimplente se apresentar tempo de existência superior a doze anos. No caso de uma empresa cujo proprietário seja solteiro, o tempo aumenta para mais de dezesseis anos.

A análise dos coeficientes do modelo de regressão logística para previsão de *First Payment Default (FPD)* revela que, embora o modelo apresente boa performance preditiva geral (conforme demonstrado anteriormente pelos indicadores da matriz de confusão), poucas variáveis independentes mostraram-se estatisticamente significativas para explicar a probabilidade de inadimplência na primeira parcela.

Entre as variáveis analisadas, destacam-se como estatisticamente significativas, com nível de significância inferior a 1%:

Estado civil solteiro (Est. cívil_SOLTEIRO), com coeficiente estimado positivo (β = 1,163; p = 0,0002), indicando que, controladas as demais variáveis, indivíduos solteiros apresentam maior propensão à inadimplência na primeira parcela. Esse achado pode estar associado a menor rede de apoio familiar e menor estabilidade socioeconômica.

Escolaridade superior completa (Grau de Instrução_ SUPERIOR COMPL.), com coeficiente negativo (β = -1,807; p = 0,0007), sugere que empreendedores com maior escolaridade têm menor chance de inadimplência precoce, evidenciando o papel da formação educacional na sustentabilidade do negócio.

Meses de existência da empresa, também com coeficiente negativo e estatisticamente significativo (β = -0,017; p = 0,0003), reforça que empreendimentos mais recentes apresentam maior risco de inadimplência logo na primeira parcela. Esse dado dialoga com a literatura sobre mortalidade precoce de pequenos negócios (SEBRAE, 2022), sugerindo que a experiência operacional é um fator relevante para o cumprimento inicial de obrigações financeiras.

As demais variáveis, incluindo setor de atuação, porte do empreendimento, gênero, etnia, tipo de residência, histórico de inadimplência e grau de vulnerabilidade social, não apresentaram significância estatística no modelo, embora algumas delas tenham coeficientes com direção esperada. Por exemplo, o coeficiente positivo para o porte MEI (β = 0,963) e ME (β = 1,204), ainda que não significativos, indica possível tendência de maior risco nessas categorias em comparação com empresas de maior porte ou não informadas.

O valor do AIC (*Akaike Information Criterion*) foi de 452,19, o que sugere boa parcimônia do modelo em termos de equilíbrio entre ajuste e complexidade, especialmente considerando o número de observações (n = 615) e variáveis explicativas incluídas. A queda expressiva na deviance residual em relação à null deviance (de 736,39 para 396,19) reforça que o modelo,

apesar de poucos preditores significativos, é substancialmente melhor do que uma predição baseada apenas na média da variável resposta.

Em suma, o modelo indica que o risco de inadimplência na primeira parcela está mais fortemente associado a fatores individuais e estruturais do empreendedor — como estado civil, escolaridade e tempo de existência da empresa — do que ao setor de atuação, porte ou vulnerabilidade territorial. Esses resultados podem orientar políticas públicas focadas em mitigar o risco de FPD, priorizando, por exemplo, ações de capacitação e acompanhamento para empreendedores em fase inicial e com menor escolaridade formal.

4.3 AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO MODELO PREDITIVO DE INADIMPLÊNCIA

A performance do modelo de regressão logística para previsão da inadimplência foi avaliada por meio de métricas clássicas de classificação binária, conforme definido na metodologia. Os resultados obtidos revelam um desempenho moderado, com implicações relevantes para a gestão de risco em programas públicos de crédito.

A acurácia global do modelo foi de 64,2%, indicando que cerca de dois terços das classificações realizadas foram corretas. Esse desempenho é estatisticamente superior ao No *Information Rate* (57,4%) — que representa o acerto esperado ao sempre prever a classe mais frequente — com valor-p < 0,001. No entanto, como a base apresenta uma prevalência de inadimplência de 58,6%, a acurácia sozinha não é suficiente para aferir a qualidade do modelo, sendo necessárias métricas adicionais para uma análise mais robusta.

A sensibilidade (ou *true positive rate)* do modelo foi de 45,0%, o que significa que menos da metade dos inadimplentes foram corretamente identificados. Esse valor é relativamente baixo e indica limitação na capacidade do modelo em capturar os casos de maior risco, o que reduz sua eficácia como ferramenta de antecipação de inadimplência. Em um contexto de políticas públicas, essa deficiência pode comprometer a adoção de medidas preventivas e a proteção do recurso público.

Por outro lado, a especificidade (*true negative rate*) foi de 78,5%, revelando bom desempenho na identificação correta dos adimplentes. Essa característica do modelo contribui para evitar a exclusão indevida de bons pagadores e reforça sua utilidade na preservação do acesso ao crédito por parte dos empreendedores com perfil financeiro adequado.

A precisão (*precision*) foi de 60,8%, o que indica que, entre os classificados como inadimplentes, aproximadamente 61% de fato apresentaram inadimplência. Embora esse índice denote um grau razoável de confiabilidade nas previsões negativas, também revela uma margem de erro considerável.

A matriz de confusão, usada para avaliar o desempenho de modelos de classificação, detalha os acertos e erros do modelo: dos 615 casos analisados, 277 inadimplentes foram corretamente classificados, enquanto 76 foram erroneamente classificados como adimplentes. No grupo adimplente, 118 casos foram corretamente identificados, e 144 foram classificados incorretamente como inadimplentes. O teste de McNemar apontou um valor-p inferior a 0,001, indicando diferença estatisticamente significativa nos tipos de erro cometidos, com o modelo tendendo a errar mais ao classificar adimplentes como inadimplentes.

Por fim, a acurácia balanceada foi de 61,8%, e o índice Kappa — que mede o grau de concordância entre as classificações do modelo e os valores reais, ajustado ao acaso — foi de 0,24, indicando uma concordância modesta. Embora a AUC (Área sob a Curva ROC) não tenha sido diretamente apresentada, os indicadores disponíveis sugerem uma capacidade discriminatória limitada, com desempenho superior ao acaso, mas ainda distante do ideal.

Em síntese, o modelo apresenta utilidade potencial como instrumento auxiliar na triagem de risco de crédito, especialmente para evitar a exclusão de bons pagadores. No entanto, sua capacidade de antecipar inadimplentes ainda é restrita, sendo recomendada a incorporação de novas variáveis e até mesmo uma ampliação no número de observações.

Com base nos resultados da matriz de confusão da regressão logística aplicada à previsão de inadimplência por *First Payment Default (FPD*), é possível observar um desempenho consideravelmente superior ao do modelo geral de inadimplência, especialmente no que se refere à capacidade discriminatória entre pagadores e inadimplentes na primeira parcela.

A acurácia geral do modelo foi de 83,25%, com intervalo de confiança de 95% entre 80,06% e 86,12%. Este valor indica uma performance expressivamente superior ao modelo aleatório, conforme apontado pelo p-value do teste de comparação com a No Information Rate (NIR = 71,38%), que foi inferior a 0,001 (p = 4,92e-12). A estatística Kappa, de 0,6003, também

reforça a qualidade do modelo, indicando um nível de concordância substancial entre os valores previstos e observados, mesmo quando controlado para o acaso (Landis & Koch, 1977).

A sensibilidade (ou true positive rate), que aqui se refere à proporção de casos corretamente identificados como adimplentes na primeira parcela, foi de 86,56%, o que indica elevada capacidade do modelo de identificar corretamente quem pagaria. Por outro lado, a especificidade, que mede a capacidade de identificar corretamente os inadimplentes, também foi satisfatória, atingindo 75,00%, representando uma melhoria significativa em relação ao modelo anterior.

Em termos de valores preditivos, o modelo apresentou precisão de 89,62% na previsão dos adimplentes (positivo predito), o que indica uma alta confiança nas previsões de pagamento da primeira parcela. O valor preditivo negativo, correspondente à proporção de inadimplentes corretamente identificados entre os previstos como tal, foi de 69,11%, valor razoável considerando o contexto de crédito público.

A acurácia balanceada de 80,78% confirma a capacidade do modelo de equilibrar corretamente os erros de classificação entre as duas classes, mesmo em um cenário com prevalência de inadimplência na primeira parcela de 28,62%. A ausência de viés sistemático entre os erros de tipo I e II é evidenciada ainda pelo resultado do teste de McNemar ($p = 0,1678$), que não aponta diferença estatisticamente significativa entre as taxas de erro.

Em síntese, o modelo de regressão logística para previsão de *FPD* apresentou resultados robustos, com bom desempenho tanto na sensibilidade quanto na especificidade. A capacidade de discriminar, com alta confiabilidade, os casos com maior risco de inadimplência já na primeira parcela torna este modelo particularmente útil para ações preventivas de mitigação de risco no âmbito de programas públicos de crédito. A acurácia e a estabilidade estatística dos indicadores sugerem que o modelo pode ser incorporado como ferramenta de apoio à decisão em políticas públicas de financiamento.

5. CONCLUSÃO

Os resultados deste estudo indicam que determinadas características dos empreendedores e de seus empreendimentos estão associadas a maiores probabilidades de inadimplência em programas públicos de crédito. Notadamente, empresas com menor tempo de constituição, bem como empreendedores solteiros, demonstraram maior risco de não pagamento. Tal associação pode estar relacionada à menor robustez financeira típica de negócios iniciantes e à possível ausência de suporte social e familiar que empreendedores casados ou com rede de apoio tendem a apresentar.

Do ponto de vista preditivo, o modelo de regressão logística desenvolvido para a inadimplência apresentou desempenho apenas moderado, com acurácia de 64,2% e sensibilidade de 45,0%, o que o torna apenas marginalmente superior à aleatoriedade. Esses resultados sugerem a necessidade de refinamento da modelagem, por meio da incorporação de variáveis adicionais, como scores de crédito, comportamento de pagamento anterior e informações financeiras mais granulares, a fim de aprimorar a capacidade discriminatória do modelo.

No caso específico do modelo preditivo de *FPD*, observou-se uma acurácia de 83,3%, com valor de kappa de 0,60, indicando desempenho moderadamente robusto. Apesar disso, a análise dos coeficientes apontou significância estatística apenas para três variáveis, o que limita o poder explicativo do modelo e reforça a necessidade de incorporar variáveis adicionais — como histórico de crédito, informações cadastrais mais precisas e indicadores comportamentais — para aprimoramento da capacidade preditiva.

Apesar das limitações, os achados oferecem subsídios relevantes para o desenho de políticas públicas de crédito mais eficientes e orientadas por dados. Estratégias como programas de capacitação empreendedora, acesso facilitado à educação financeira e acompanhamento técnico podem ser particularmente benéficas para perfis de maior risco — como empresas jovens e empreendedores com baixa escolaridade e estrutura social fragilizada. Tais intervenções podem contribuir para a redução da inadimplência sem restringir o acesso ao crédito, promovendo uma inclusão produtiva mais qualificada.

Futuras pesquisas poderão explorar abordagens de machine learning supervisionado e não supervisionado, bem como validações cruzadas com diferentes bases de dados, a fim de aprimorar a robustez dos modelos e ampliar sua aplicabilidade no contexto de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico local.

6. Referências

1. BECK, Thorsten; DEMİRGÜÇ-KUNT, Asli; MAKSIMOVIC, Vojislav. Finance for Growth. Washington, DC: The World Bank, 2001. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/47c72e8d-db53-586d-826f-ac98a3c72705/content. Acesso em: 12 fev. 2024.
2. CAVALCANTI, Marco A. F. H.; SANTOS, Francisco E. de L. A. *Nota técnica – Medidas recentes de política econômica e seus impactos potenciais.* Brasília, DF: IPEA, maio 2022. (Carta de Conjuntura, n. 55). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12131/10/CC_n55_nota_10_medidas_recentes.pdf. Acesso em: 31 mar. 2025.
3. CROOK, J. N.; EDELMAN, D. B.; THOMAS, L. C. Recent developments in consumer credit risk assessment. European Journal of Operational Research, v. 183, n. 3, p. 1447–1465, 16 dez. 2007.
4. FÁVERO, L. P. L. et al. Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões. 2009.
5. GONZALEZ, Lauro; BARREIRA, Bruno; RIDOLFO, Arthur. CRÉDITO PARA OS PEQUENOS EM TEMPOS DE PANDEMIA. FGV - Centro de Estudos de Microfinanças e Inclusão Financeira, São Paulo, 2020.
6. GREENACRE, M. Correspondence Analysis in Practice, Second Edition. 2ª edição ed. Boca Raton: Chapman and Hall/CRC, 2007.
7. HAASE, Mariana Aparecida de Oliveira. Boletim do Instituto de Finanças – BIF. n. 519, p. 31-40, dez. 2023. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE. Disponível em: https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif519-31-40.pdf. Acesso em 31. mar. 2025.
8. NASSIF, V. M. J.; GHOBRIL, A. N.; DO AMARAL, D. J. Empreendedorismo por Necessidade: O Desemprego como Impulsionador da Criação de Novos Negócios no Brasil. Pensamento & Realidade, *[S. l.]*, v. 24, n. 1, 2011. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/7075. Acesso em: 1 abr. 2025.
9. SANTOLIN, R.; GAMA, F. Operações de crédito, desigualdade, inadimplência e crescimento da renda: uma avaliação para os estados brasileiros no período 2001-2014. http://www.ipea.gov.br/ppp, set. 2021.
10. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). *Financiamento dos pequenos negócios no Brasil: 2022.* 9. ed. Brasília, DF: SEBRAE, 2022. Disponível em: https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2022/12/Relatorio-Financiamento-_2022_FINAL-COMPLETO-exclusive--recortes-especiais-1.pdf. Acesso em: 13. out. 2023.
11. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). Renda gerada pelos pequenos negócios é de R$ 420 bilhões por ano. Agência Sebrae de Notícias, [S. l.], 2024. Disponível em: https://agenciasebrae.com.br/economia-e-politica/renda-gerada-pelos-pequenos-negocios-e-de-r-420-bilhoes-por-ano/. Acesso em: 21 out. 23.
12. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). A taxa de sobrevivência das empresas no Brasil. Portal Sebrae, [S. l.], 2023. Disponível em: https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/a-taxa-de-sobrevivencia-das-empresas-no-brasil,d5147a3a415f5810VgnVCM1000001b00320aRCRD. Acesso em: 25 out. 2024.
13. STIGLITZ, Joseph E.; WEISS, Andrew. Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. The American Economic Review, v. 71, n. 3, p. 393-410, jun. 1981
14. WOOLDRIDGE, J. M. Introductory Econometrics: A Modern Approach. 5th edition ed. Mason, Ohio: Cengage Learning, 2012.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

O Sistema SIPLAG como Ferramenta para Aperfeiçoamento da Elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias

- **Ariane Dias de Almeida**
  Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Rondônia, Brasil
  E-mail: arianealmeida@sepog.ro.gov.br
- **Jacson Miler Vidal de Souza**
  Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Rondônia, Brasil
  E-mail: engjasconmiler@outlook.com
- **Uelerson Oliveira da Silva**
  Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Rondônia, Brasil
  E-mail: uelerson.eppgg@gmail.com
- **Vanderlei Afonso de Carvalho Júnior**
  Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Rondônia, Brasil
  E-mail: vanderlei_carvalho@live.com

Resumo

Este artigo examina a otimização do Sistema de Planejamento Governamental (SIPLAG), desenvolvido pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, com o objetivo de aprimorar a gestão de dados orçamentários estaduais. O Sistema SIPLAG constitui uma ferramenta fundamental para a eficiência na elaboração das leis orçamentárias, especialmente diante do crescente volume de informações que precisam ser processadas, além da construção de histórico das peças orçamentárias.

O sistema foi desenvolvido utilizando a linguagem de programação C# e o banco de dados SQL Server. Ao longo dos anos, passou por constantes aprimoramentos para proporcionar uma melhor experiência ao usuário e atender às demandas dinâmicas do processo orçamentário. No âmbito do estado, diversas unidades orçamentárias devem fornecer informações à SEPOG, com o objetivo de viabilizar a elaboração dos orçamentos estaduais. Tal processo encontra-se disciplinado por normas legais que estruturam as peças orçamentárias, a saber: o PPA, a LDO e a LOA.

Dentre as melhorias proporcionadas pelo Sistema SIPLAG, destacam-se a padronização dos processos de inserção e recebimento de informações, a significativa redução do tempo necessário para o preenchimento dos dados, a minimização do retrabalho e a criação de uma base de dados consolidada e mais confiável. Esses avanços possibilitam a elaboração de projeções orçamentárias mais precisas e alinhadas à realidade, contribuindo para um planejamento orçamentário mais eficiente e fundamentado.

Com as implementações realizadas, o Sistema SIPLAG se consolida como uma ferramenta mais eficiente, transparente e sustentável, promovendo a melhoria contínua da gestão orçamentária no Estado de Rondônia. Esses aprimoramentos estabelecem um legado significativo para as equipes futuras

responsáveis pela manutenção e evolução do sistema, assegurando a continuidade da excelência no processo de planejamento e execução orçamentária.

Palavras-chave: SIPLAG; LDO; Planejamento; Orçamento Público; Melhoria Contínua.

1. INTRODUÇÃO

Rondônia, um dos estados mais tenros do Brasil, tem apresentado crescimento significativo em diversas áreas econômicas, como agricultura, pecuária e mineração. Esse desenvolvimento tem sido amplamente influenciado pela atuação estatal, uma vez que a formulação e implementação de políticas públicas foram determinantes para a ampliação da capacidade produtiva desses setores.

No contexto da administração pública, a eficiência na gestão orçamentária constitui um fator essencial para a materialização das políticas públicas, visto que a alocação e execução adequada dos recursos são indispensáveis para a viabilização das ações governamentais. Nesse sentido, o estado de Rondônia experimentou avanços expressivos na gestão orçamentária ao longo da última década, impulsionados, principalmente, pela implementação do Sistema de Planejamento Governamental (SIPLAG) e pela criação da carreira de gestão governamental no âmbito da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG).

O ciclo de planejamento orçamentário constitui uma das atividades mais complexas da administração pública, pois tem como objetivo traduzir as demandas da sociedade e dos gestores em planos operacionais quantificáveis financeiramente. Para tanto, faz-se necessária uma articulação eficaz entre os servidores da carreira de gestão e os servidores responsáveis pelo planejamento e orçamento das diversas unidades orçamentárias do estado.

Historicamente, essas atividades eram realizadas por meio de métodos pouco modernos. Como exemplo, os dados necessários para a elaboração das peças orçamentárias eram encaminhados à SEPOG por meio de processos individuais, nos quais cada unidade orçamentária inseria informações em arquivos de planilhas de maneira não padronizada. Esse procedimento gerava um volume significativo de trabalho para conferência dos dados, frequentemente suscetível a erros devido à quantidade reduzida de servidores encarregados da análise e à inserção de informações divergentes pelas unidades orçamentárias.

Ademais, outros desafios observados incluíam a falta de padronização dos processos de elaboração das peças orçamentárias e a alta rotatividade de servidores na área de orçamento, o que resultava na ausência de memória institucional e na necessidade de recomeço anual das atividades sem um entendimento consolidado das ações previamente executadas.

Com a implantação do Sistema SIPLAG, avanços significativos foram registrados na gestão orçamentária do estado. Em particular, a implementação do módulo destinado à elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) permitiu a redução do retrabalho, a padronização do processo de elaboração da LDO e, principalmente, a consolidação de um legado de continuidade metodológica para a gestão orçamentária no estado de Rondônia.

2. OBJETIVOS

A implementação do módulo específico da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) no Sistema SIPLAG constituiu-se como uma resposta técnica e estratégica às dificuldades operacionais identificadas no processo de elaboração desse instrumento orçamentário. Tal iniciativa partiu da análise conduzida pela Gerência de Planejamento Governamental, vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPOG) do estado de Rondônia, a qual evidenciou fragilidades no fluxo de trabalho até então adotado.

Entre os principais entraves diagnosticados, destacam-se: a inexistência de um curso processual padronizado e sistematizado; a recorrência de inconsistências nas informações encaminhadas pelas unidades orçamentárias; a elevada morosidade na consolidação dos dados recebidos, o que comprometia os prazos para a finalização da proposta de LDO; e o excesso de retrabalho demandado pela equipe técnica responsável. Esses fatores, em conjunto, impactavam negativamente a qualidade e a tempestividade da peça orçamentária.

Em face desse contexto, o desenvolvimento do módulo da LDO dentro do Sistema SIPLAG teve como principais objetivos: (i) estruturar um fluxo de processos simplificado e com linguagem acessível, a fim

de facilitar o entendimento e a operação do sistema por parte dos usuários, inclusive aqueles com pouca ou nenhuma experiência prévia; (ii) reduzir o retrabalho por meio da implementação de mecanismos automatizados de validação e consistência dos dados, promovendo maior eficiência na interlocução entre SEPOG e as unidades orçamentárias; e (iii) garantir a continuidade institucional do processo de elaboração da LDO, de modo que sua execução não dependa exclusivamente da permanência dos atuais servidores técnicos envolvidos, promovendo, assim, maior resiliência administrativa.

3. METODOLOGIA

3.1. O SISTEMA

O Sistema de Planejamento Governamental (SIPLAG), desenvolvido pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado de Rondônia (SEPOG), constitui-se em uma ferramenta tecnológica concebida para a padronização, sistematização e aperfeiçoamento dos processos de elaboração e gestão dos instrumentos legais de planejamento público – especialmente o Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentaria (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A Constituição Federal estabelece que:

> Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> I – o plano plurianual;
> II – as diretrizes orçamentárias;
> III – os orçamentos anuais.
> (BRASIL, 1988, art. 165).

De forma alinhada, a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe:

> Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
> I – o plano plurianual;
> II – as diretrizes orçamentárias;
> III – os orçamentos anuais.
> (RONDÔNIA, 1989, art. 120).

Em consonância com essas determinações constitucionais, o Sistema SIPLAG foi projetado com o propósito de reunir, estruturar e validar os dados indispensáveis à formulação dos instrumentos de planejamento orçamentário de médio e curto prazos.

Historicamente, entre os anos de 2004 e 2007, a coleta das informações para a elaboração do PPA era realizada de maneira descentralizada, por meio de planilhas e documentos enviados individualmente pelas unidades gestoras. Tal metodologia, além de apresentar limitações significativas quanto à integração e consistência dos dados, impunha altos custos operacionais e elevadas taxas de retrabalho. A partir da análise comparativa de soluções adotadas por outras unidades federativas – que evidenciaram a inadequação ou inviabilidade da adoção de sistemas preexistentes –, optou-se pelo desenvolvimento de um sistema próprio, desenhado conforme as particularidades administrativas, legais e operacionais do estado de Rondônia.

O Sistema SIPLAG, inicialmente concebido com foco no plano plurianual, evoluiu para um sistema modular e integrado de planejamento governamental, com funcionalidades ampliadas e maior capacidade de resposta às demandas das unidades gestoras. Sua arquitetura modular permite a expansão gradativa das funcionalidades, com os seguintes componentes principais:

3.1.1. MÓDULO PPA:

Responsável pela estruturação e gerenciamento do Plano Plurianual, este módulo contempla tanto a elaboração inicial do plano quanto suas revisões anuais. Para assegurar a integridade das informações, são aplicadas restrições operacionais que impedem alterações em ações vinculadas a exercícios anteriores ou em execução, permitindo apenas sua desativação. O módulo organiza as ações e programas em categorias temáticas – finalísticos, temáticos e de serviços – e permite sua vinculação a instrumentos estratégicos, como o Plano de Desenvolvimento Estadual (PDES), assegurando o alinhamento entre planejamento e diretrizes governamentais de longo prazo.

3.1.2. MÓDULO ORÇAMENTO:

Voltado à consolidação dos dados de receita e despesa das unidades, este módulo possibilita a alocação dos recursos definidos no PPA dentro dos limites estabelecidos pela Lei Orçamentária Anual (LOA). A inserção dos dados ocorre sob a égide de tetos orçamentários previamente definidos, de modo a garantir a compatibilidade entre as metas físicas e financeiras e os recursos efetivamente disponíveis.

3.1.3. MÓDULO LDO:

Representando a mais recente ampliação do sistema, este módulo viabiliza a inserção de informações técnicas indispensáveis à elaboração da LDO, tais como estimativas de receita, projeções de renúncia fiscal e riscos fiscais. A funcionalidade permite a sistematização de dados previamente dispersos e facilita a geração automatizada dos demonstrativos exigidos para a publicação oficial da peça orçamentária, conectando as fases do planejamento às análises técnicas desenvolvidas pela SEPOG.

3.1.4. GOVERNANÇA DA INFORMAÇÃO E SEGURANÇA SISTÊMICA

A segurança das informações e a restrição de acessos constituem premissas fundamentais na concepção do Sistema SIPLAG. Para isso, o sistema adota um modelo de controle baseado em perfis de usuários, classificados em quatro categorias principais:

I) Usuário de unidade: responsável pela inserção e atualização das informações de sua respectiva unidade gestora;
II) Usuário do órgão central: com permissão para validação e consolidação dos dados;
III) Usuário auditor: destinado a órgãos de controle, como o Tribunal de Contas do Estado e a Controladoria Geral;
IV) Perfil de consulta: com acesso restrito à visualização dos dados.

Adicionalmente, todas as operações realizadas no sistema – como inserções, alterações e exclusões – são registradas em logs de auditoria com data e hora, assegurando a rastreabilidade das ações e a possibilidade de recuperação das informações em caso de inconsistências ou falhas operacionais.

O Sistema SIPLAG encontra-se integrado a outros sistemas estruturantes do Estado, em especial ao Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF) e ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Essa interoperabilidade possibilita:

A validação e atualização contínua dos dados financeiros por meio do módulo de ajustes, que reflete, alterações orçamentárias provenientes de suplementações ou reduções;

A geração de relatórios gerenciais e demonstrativos técnico, os quais podem ser assinados digitalmente no SEI e encaminhados diretamente para publicação no Diário Oficial do Estado.

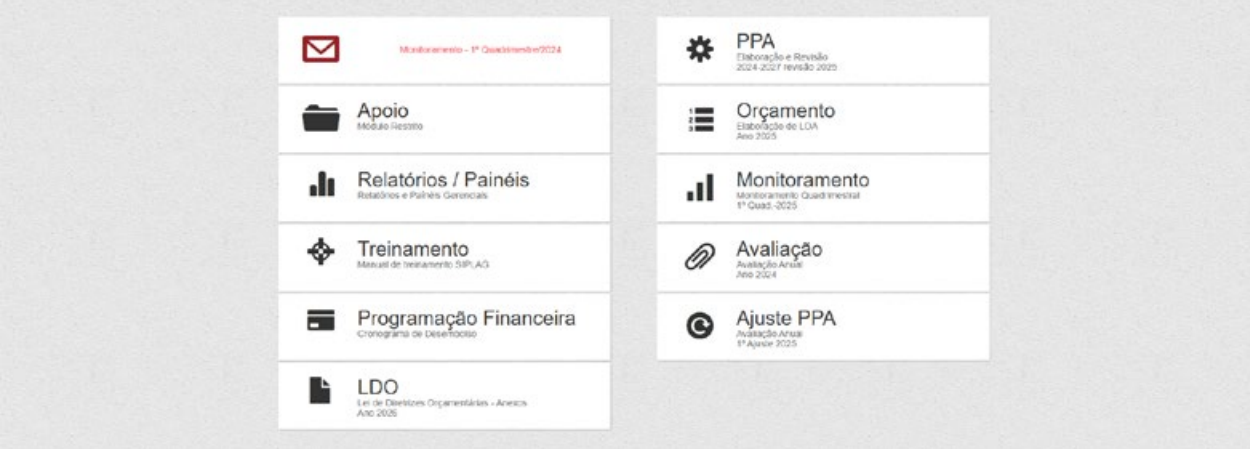
Dessa forma, o Sistema SIPLAG consolida-se como um instrumento estratégico de governança pública, promovendo maior eficiência, transparência e controle na gestão do ciclo de planejamento e orçamento do Estado de Rondônia.

3.2. DESENVOLVIMENTO DO MÓDULO LDO

Como anteriormente citado o Sistema SIPLAG é concebido com base em uma arquitetura modular, na qual cada módulo representa um conjunto específico de funcionalidades destinadas ao suporte técnico-administrativo dos processos de planejamento e elaboração das peças orçamentarias. Essa estrutura modular confere ao sistema elevado grau de flexibilidade, permitindo a configuração de parâmetros próprios para cada módulo, conforme as exigências legais, operacionais e estratégicas inerentes a cada área de atuação governamental.

Cada módulo opera de forma autônoma quanto à definição e tratamento de seus parâmetros, o que viabiliza uma abordagem especializada e orientada ao contexto específico da informação que se deseja gerenciar. Não obstante essa autonomia, o sistema foi concebido para permitir a integração entre módulos, sempre que a estrutura e a natureza dos dados assim exigirem. Essa capacidade de interoperabilidade assegura a consolidação de informações entre distintas áreas do sistema, promovendo, simultaneamente, a descentralização operacional e a coesão analítica em níveis superiores de gestão pública.

Figura 1 – Tela inicial do Sistema SIPLAG com os módulos disponíveis para o exercício de 2025.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Ao acessar o módulo específico da LDO no Sistema SIPLAG, o usuário é conduzido a uma interface inicial destinada à identificação da unidade orçamentária ou das unidades, à qual está institucionalmente vinculado. Essa etapa é essencial para assegurar a integridade e a segurança do processo de inserção e consulta de dados, uma vez que o acesso ao sistema é realizado exclusivamente por meio de credenciais individuais, pessoais e intransferíveis.

Tal configuração garante que as informações visualizadas, inseridas ou validadas estejam estritamente restritas à unidade de lotação do servidor, mitigando substancialmente os riscos de inconsistência ou de manipulação indevida dos dados. Ademais, o ambiente informatizado contempla mecanismos de auditoria digital que registram as ações executadas em tempo real, possibilitando o rastreamento detalhado de todas as operações realizadas por cada usuário. Esses recursos fortalecem a governança digital e contribuem para a fidedignidade dos dados inseridos, assegurando que os registros tenham sido efetuados por agentes devidamente autorizados e responsáveis por suas respectivas competências.

Nesse sentido, o desenho do sistema coaduna-se com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública — em especial os princípios da legalidade, da eficiência e da transparência —, os quais orientam a produção e a utilização das informações no contexto do planejamento orçamentário governamental.

Figura 2 – Interface do módulo da LDO no Sistema SIPLAG após seleção da unidade orçamentária.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Com o intuito de exemplificar o funcionamento do módulo da LDO e favorecer uma compreensão mais aprofundada de sua lógica operacional, adota-se, neste estudo, o procedimento padrão comumente utilizado pela maioria das unidades orçamentárias do estado. Após a identificação da unidade gestora por meio de credenciais individualizadas, o sistema disponibiliza uma interface segmentada em diferentes abas, sendo cada uma correspondente a um conjunto específico de informações obrigatórias, cuja estrutura está em conformidade com as exigências legais, normativas e técnicas aplicáveis à matéria orçamentária.

Importa ressaltar, contudo, a existência de uma exceção relevante a esse fluxo generalizado: a Secretaria de Estado de Finanças (SEFIN). Por sua natureza institucional e por ser o órgão central responsável pela arrecadação das receitas públicas estaduais, a SEFIN opera com parâmetros técnicos diferenciados no preenchimento da aba "Estimativa de Receita". Esse tratamento específico se justifica, sobretudo, pela necessidade de projeções mais refinadas e pela influência direta que tais estimativas exercem sobre os limites fiscais das demais unidades orçamentárias.

A abordagem que será detalhada neste trabalho, no entanto, diz respeito à rotina procedimental adotada pelas demais unidades gestoras, cujo modelo é padronizado e orientado conforme os parâmetros estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Tais parâmetros derivam das disposições da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – e se materializam por meio dos demonstrativos fiscais obrigatórios que instruem a LDO.

Entre os elementos que compõem esses demonstrativos, destacam-se os campos relativos à: (i) identificação e quantificação dos riscos fiscais; (ii) apuração de renúncias de receita, acompanhadas das respectivas medidas compensatórias; (iii) projeção da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, com especial atenção à inclusão de novas Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs); e (iv) estimativas de receita para o exercício financeiro de referência da LDO, bem como para os dois exercícios subsequentes, em consonância com a perspectiva de planejamento fiscal de médio prazo.

Figura 3 – Tela do módulo da LDO no Sistema SIPLAG visualização das abas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Para o adequado preenchimento das informações relativas aos riscos fiscais no módulo da LDO, faz-se necessário que a unidade orçamentária detenha, previamente, um conhecimento técnico consolidado e fundamentado acerca da natureza e da tipologia do risco a ser registrado. De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, os riscos fiscais

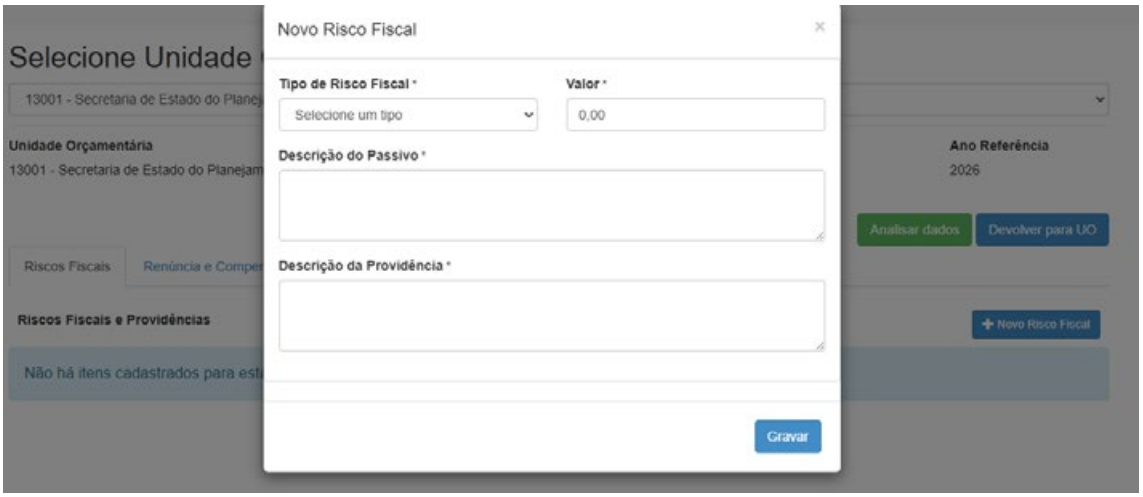
> "podem ser conceituados como a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas públicas, eventos estes resultantes da realização das ações previstas no programa de trabalho para o exercício ou decorrentes das metas de resultados, correspondendo, assim, aos riscos provenientes das obrigações financeiras do governo" (BRASIL, 2024, p. 57).

Os Riscos Fiscais podem ser classificados, de maneira geral, em duas categorias principais: (i) passivos contingentes, compreendidos como obrigações potenciais decorrentes de eventos futuros incertos, a exemplo de decisões judiciais desfavoráveis, garantias concedidas ou contratos com cláusulas de responsabilidade condicionada; e (ii) demais riscos fiscais, categoria mais ampla que inclui eventos que, embora não se caracterizem como passivos formais, possuem potencial de comprometer o equilíbrio das contas públicas, como oscilações na arrecadação, desastres naturais ou variações macroeconômicas imprevistas.

Uma vez identificado o tipo de risco, o sistema exige o preenchimento de campos específicos, os quais abrangem: a estimativa do impacto financeiro associado ao risco, a descrição pormenorizada do evento gerador e, ainda, a indicação das medidas administrativas e/ou legais que serão adotadas com o objetivo de mitigar, controlar ou compensar os efeitos adversos decorrentes de sua eventual concretização. A completude e a precisão dessas informações constituem elementos fundamentais para a promoção da transparência fiscal e para a eficácia da gestão dos passivos potenciais, em conformidade com os princípios estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Adicionalmente, os dados registrados nesse módulo não apenas integram os demonstrativos fiscais exigidos para instrução da LDO, mas também representam insumos relevantes para a formulação de políticas públicas sustentáveis e para o monitoramento contínuo da saúde fiscal do Estado. Nesse sentido, o tratamento adequado dos riscos fiscais contribui diretamente para a consolidação de uma cultura de planejamento responsável, orientada pela prudência na gestão das finanças públicas e pela observância dos limites e metas fiscais estabelecidos.

Figura 4 – Tela do módulo da LDO no Sistema SIPLAG aba Riscos Fiscais.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Na aba destinada ao registro de **Renúncia de Receita e Compensação**, a unidade orçamentária é inicialmente orientada a identificar o tipo de renúncia fiscal a ser declarada, classificando-a como *vigente* — nos casos em que a medida já se encontra em execução — ou *potencial*, quando se trata de propostas em fase de análise, ainda não implementadas, mas com possibilidade de adoção futura. A partir dessa categorização preliminar, o sistema exige a indicação do nome do atributo correspondente à renúncia, bem como a especificação da sua modalidade jurídica, contemplando categorias como isenção, anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, entre outras previstas no ordenamento jurídico vigente.

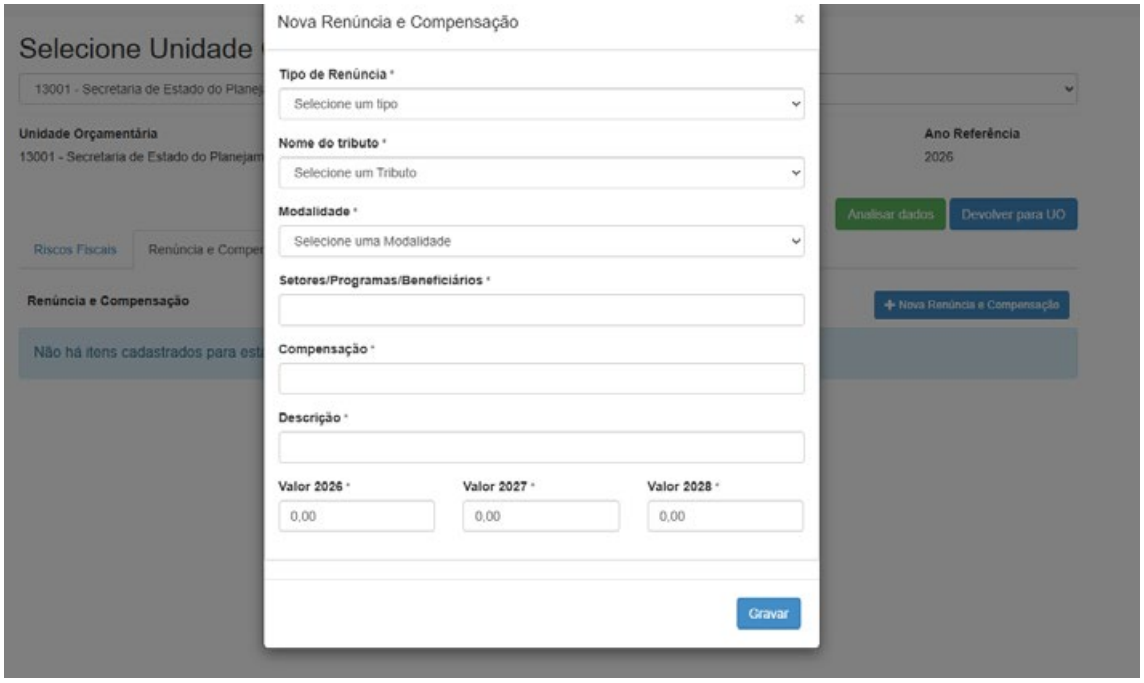
Com o objetivo de promover a padronização dos dados e garantir a uniformidade das informações prestadas, o Sistema SIPLAG disponibiliza um rol pré-definido de opções para seleção, como as naturezas de receita e fontes de recurso. Esse conjunto de alternativas foi construído com base nas modalidades mais frequentemente utilizadas no âmbito das políticas fiscais estaduais. Todavia, o sistema mantém certa flexibilidade ao permitir que as unidades orçamentárias solicitem a inclusão de novas categorias ou

atributos, caso identifiquem situações não contempladas nas opções originalmente ofertadas.

Na etapa subsequente, torna-se obrigatório o detalhamento do local de destinação do benefício fiscal, devendo-se indicar sua abrangência e os setores econômicos, sociais ou geográficos potencialmente beneficiados. Em observância ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) —, o sistema também requer a descrição das medidas compensatórias adotadas. Tais medidas devem assegurar que a concessão da renúncia não comprometerá as metas de resultado fiscal estabelecidas na legislação vigente, seja por meio da apresentação de compensações de mesma magnitude, seja por demonstração técnica de que não haverá prejuízo ao equilíbrio das contas públicas.

Por fim, os valores estimados referentes à renúncia de receita devem ser informados de forma clara e precisa, de modo a permitir a avaliação objetiva do impacto fiscal envolvido. A sistematização dessas informações, conforme estruturada no módulo da LDO, contribui significativamente para a transparência fiscal, para o planejamento financeiro responsável e para a consolidação de práticas orçamentárias alinhadas às boas normas de governança pública.

Figura 5 – Tela do módulo da LDO no Sistema SIPLAG aba Renúncia e Compensação.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

No âmbito da aba referente à **Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCC)**, o sistema propicia as unidades orçamentárias a selecionarem, entre as categorias previamente definidas, o tipo de evento que fundamenta a projeção de expansão da despesa pública. As opções disponíveis incluem:

I) redução permanente de receita,
II) criação de novas DOCCs, e
III) novas DOCCs decorrentes de Parcerias Público-Privadas (PPPs).

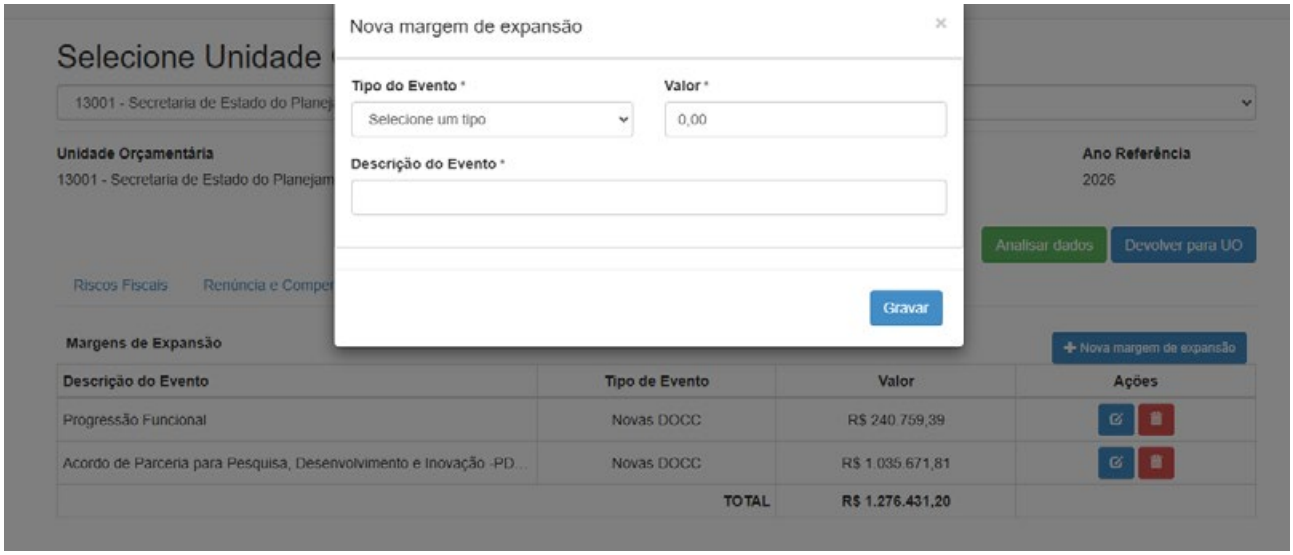
Tal classificação reveste-se de relevância estratégica para fins de controle fiscal e compatibilização com os limites estabelecidos na legislação vigente.

A depender da categoria selecionada, o sistema exige o preenchimento de campos específicos, nos quais a unidade deve informar o valor estimado da despesa gerada ou da receita reduzida, acompanhada de descrição detalhada acerca do contexto institucional e financeiro que justifica o evento. Em situações envolvendo a criação de DOCCs, é imprescindível demonstrar o caráter continuado da despesa, isto é, a sua persistência ao longo de exercícios subsequentes,

impactando diretamente o planejamento fiscal de médio e longo prazo.

Esse processo está em consonância com as disposições do art. 17 da Lei Complementar nº 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) —, o qual estabelece os requisitos legais para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais que impliquem aumento de despesa obrigatória de caráter continuado. O correto registro e categorização das informações referentes à margem de expansão contribuem para o fortalecimento da transparência fiscal, permitindo não apenas o monitoramento contínuo da sustentabilidade das contas públicas, mas também o aprimoramento dos instrumentos de governança e controle interno. Adicionalmente, fornece subsídios técnicos relevantes para a atuação preventiva dos órgãos de fiscalização, ao mesmo tempo em que fortalece a capacidade de planejamento dos gestores responsáveis pela condução da política fiscal estadual.

Figura 6 – Tela do módulo da LDO no Sistema SIPLAG aba Margem de Expansão.



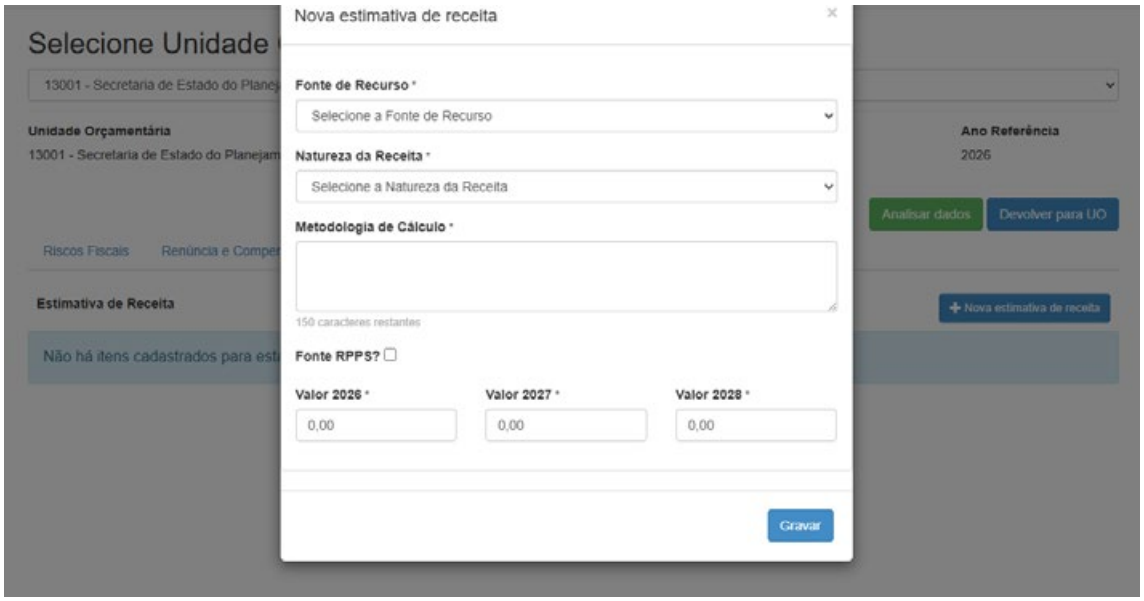
Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A aba referente à **Estimativa de Receita**, destina-se exclusivamente às unidades orçamentárias com competência arrecadatória, ou seja, àquelas responsáveis pela geração direta de receitas públicas no âmbito estadual. Esta funcionalidade desempenha um papel estratégico no processo de planejamento fiscal, uma vez que viabiliza a projeção das receitas que servirão de base para a definição das metas de resultado primário.

Um aspecto relevante a ser destacado diz respeito à **integração automatizada entre o Sistema SIPLAG e o Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (SIGEF)**, especificamente no que se refere à vinculação das fontes e naturezas de receita. Essa funcionalidade representa um avanço em termos de integridade dos dados inseridos, uma vez que restringe as opções disponíveis no sistema apenas às receitas efetivamente vigentes no exercício de referência. Com isso, destaca-se a recorrência de erros comuns em exercícios anteriores, tais como o lançamento de receitas inativas, duplicadas ou incorretamente classificadas — falhas frequentemente atribuídas a fatores como erros humanos, desatualizações cadastrais ou ausência de mecanismos de validação automatizada.

A incorporação dessa integração entre sistemas assegura que a base informacional utilizada para a projeção da receita na LDO corresponda rigorosamente à mesma base legal e operacional vigente para a execução orçamentária. Tal alinhamento contribui de forma direta para a melhoria da coerência entre o planejamento e a execução fiscal, reforçando, assim, os princípios constitucionais da legalidade, eficiência e responsabilidade na administração pública. Além disso, fortalece a capacidade analítica do estado na formulação de políticas públicas sustentáveis e na promoção do equilíbrio fiscal de médio e longo prazos.

Figura 7 – Tela do módulo da LDO no Sistema SIPLAG aba Estimativa de Receita.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Adicionalmente, documentos técnicos complementares, como notas técnicas relativas às estimativas de receita e renúncia, relatórios atuariais, balanços patrimoniais e demais anexos específicos, foram encaminhados à SEPOG por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Embora não integrados diretamente ao módulo do SIPLAG, tais documentos foram referenciados nas notas explicativas que acompanham os demonstrativos da LDO, assegurando a rastreabilidade e a transparência das informações utilizadas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com a finalização da fase de elaboração do módulo da LDO no Sistema SIPLAG, iniciou-se a etapa de implementação prática, conduzida em fases distintas. Inicialmente, foi realizada uma reunião técnica com os servidores das unidades orçamentárias do Poder Executivo, com o objetivo de apresentar os principais conceitos da LDO, bem como instruir os participantes quanto ao preenchimento das informações no novo módulo do sistema. Em seguida, promoveu-se uma reunião com os representantes dos demais poderes, abordando a mesma temática.

Conforme previsto na fase de planejamento, o novo formato de inserção de dados revelou-se mais ágil e assertivo. Essa melhoria operacional resultou em economia de tempo, permitindo que a equipe da Gerência de Planejamento Governamental prestasse suporte a todas as unidades que demandaram esclarecimentos adicionais — algo que, em exercícios anteriores, não era viável devido à sobrecarga de processos e à validação manual de planilhas.

A nova metodologia de preenchimento contribuiu para a redução substancial de retrabalho, refletindo diretamente na confiabilidade das informações inseridas e promovendo maior alinhamento entre o planejamento e a execução orçamentária das diversas unidades. Além disso, observou-se uma otimização considerável do trabalho interno da Gerência. Diferentemente de anos anteriores, em que era comum a extrapolação da jornada de trabalho, incluindo fins de semana, a equipe conseguiu concluir a elaboração da LDO antes do prazo estipulado, o que possibilitou a realização de revisões e, consequentemente, a elevação da qualidade técnica do produto.

Todavia, como é comum em processos de inovação, alguns desafios foram identificados ao longo da implementação. Durante a análise dos dados preenchidos, observou-se a necessidade de realizar ajustes no sistema para viabilizar a inclusão de informações suplementares não previstas inicialmente, como naturezas de receitas não cadastras ou ajustes na codificação das fontes de recursos. Verificou-se também que, para algumas unidades, diversas informações não se aplicavam diretamente ao seu contexto, o que ocasionou preenchimentos indevidos.

Contudo, em razão da natureza modular do Sistema SIPLAG e da autonomia conferida à equipe técnica

interna da SEPOG na administração do sistema, os ajustes e correções podem ser realizados de forma ágil e precisa. Essa flexibilidade operacional contribui para a simplificação dos processos de manutenção e para a assertividade na correção de inconsistências, reforçando a capacidade responsiva do sistema frente às demandas do planejamento governamental.

Esses registros permitiram identificar tanto erros de preenchimento e de metodologias de projeções, quanto falhas decorrentes do desconhecimento conceitual por parte dos usuários. Como resposta a essas ocorrências, foi estabelecida, para os próximos exercícios, a elaboração de um treinamento específico, a ser desenvolvido pelos servidores da carreira de Gestão. A proposta é utilizar uma linguagem mais acessível, evitando o uso excessivo de termos técnicos e promovendo analogias com o orçamento familiar, com o intuito de facilitar a compreensão dos princípios e objetivos da LDO entre os diferentes públicos envolvidos.

O módulo LDO, recentemente incorporado ao Sistema SIPLAG, encontra-se em estágio de desenvolvimento inicial, configurando-se, até o momento, como um Produto Mínimo Viável (PMV). Sua funcionalidade atual está restrita à etapa de inserção de dados por parte das unidades gestoras. Entretanto, o planejamento estratégico da Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) prevê, em fases subsequentes, a ampliação da capacidade do sistema, de modo a permitir a geração automatizada dos demonstrativos exigidos para a LDO, eliminando a dependência de planilhas eletrônicas (como o Microsoft Excel) para consolidação e cálculo das informações.

Essa evolução funcional do módulo representa um avanço significativo, sobretudo no que tange à agilidade, confiabilidade e rastreabilidade das informações, uma vez que o sistema estará apto a exportar documentos diretamente para o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), otimizando o trâmite e a formalização dos processos. Tal automatização também contribui para a sustentabilidade técnico-operacional do processo orçamentário. Atualmente, um número reduzido servidores da SEPOG estão diretamente envolvidos na elaboração da LDO, desempenhando atividades que incluem desde a análise e tratamento de dados até a aplicação de fórmulas em planilhas e o envio das peças ao SEI. Essa concentração de conhecimento e responsabilidades em um número restrito de técnicos representa um risco gerencial relevante, especialmente em cenários de substituição de pessoal ou perda de memória institucional.

A consolidação do módulo também prevê a adoção de mecanismos de validação mais robustos para os dados inseridos. Atualmente, apenas as informações validadas pela equipe técnica permanecem no banco de dados, sendo excluídas as demais. Contudo, está em fase de concepção a implementação de um recurso de ativação e desativação dos dados, por meio de um botão ou ícone visual (por exemplo, uma barra de validação). Esse mecanismo permitirá que apenas os dados validados sejam considerados pelo sistema no momento da importação para os demonstrativos oficiais, sem que os dados não validados sejam automaticamente descartados. Ademais, será possível a geração de relatórios que incluam todas as informações registradas, independentemente de seu status de validação, o que favorecerá tanto a transparência quanto o controle interno do processo.

Outra possibilidade que o sistema pode trazer é a criação de ambientes de simulação quanto às metas fiscais, através do qual possam ser elaborados possíveis cenários para a tomada de decisão dos gestores, como por exemplo o quanto devemos investir no próximo exercício ou o quanto iremos pagar de dívida, uma vez que esses fatores interferem diretamente no resultado primário. Além disso, a construção de cenários deverá ter comandos intuitivos, de modo que qualquer gestor/servidor com algum conhecimento técnico, possa alterar os parâmetros e estimar o resultado primário mais atingível.

Nessa mesma linha, poderão ser aprimorados os relatórios que o Sistema SIPLAG já emite para a equipe de avaliação e monitoramento, possibilitando o acompanhamento dos resultados fiscais com um delay máximo de 24 horas. Assim, o Sistema SIPLAG se revela uma ferramenta tecnológica de muitas possibilidades e com seu universo de atuação em constante expansão.

5. CONCLUSÃO

A implementação do módulo da LDO no Sistema SIPLAG representa um marco significativo na modernização da gestão orçamentária do estado de Rondônia. A transição de metodologias baseadas em planilhas eletrônicas para um sistema integrado e

digitalizado, embora em sua fase inicial de desenvolvimento, já demonstra um potencial transformador na forma como o planejamento e a execução orçamentária são conduzidos. A experiência inicial, marcada pela realização de reuniões técnicas para capacitação dos servidores e pela observação dos primeiros resultados práticos da nova ferramenta, oferece um panorama rico em aprendizados e perspectivas para o futuro.

A agilidade e a assertividade no processo de inserção de dados, conforme evidenciado pela redução do tempo despendido pelas unidades orçamentárias, configuram um dos principais ganhos desta primeira etapa. A otimização do trabalho da Gerência de Planejamento Governamental, que pôde dedicar-se ao suporte das unidades em vez de se perder em validações manuais exaustivas, ilustra o aumento da eficiência proporcionado pelo Sistema SIPLAG, além da diminuição do retrabalho e o consequente aumento da confiabilidade das informações. A capacidade da equipe da Gerência de concluir a elaboração da LDO antes do prazo estabelecido, um feito inédito em comparação com exercícios anteriores, não apenas demonstra a eficiência do novo sistema, mas também permitiu a realização de revisões mais aprofundadas, tendo sido mais debatidas, elevando o padrão técnico do documento final.

Entretanto, como é inerente a qualquer processo de inovação tecnológica e de mudança de paradigma, a implementação do módulo da LDO no Sistema SIPLAG não esteve isenta de desafios. A identificação da necessidade de ajustes para a inclusão de informações suplementares não previstas inicialmente, bem como a constatação de preenchimentos inadequados por algumas unidades devido à não aplicabilidade direta de certas informações ao seu contexto, sublinham a importância de um acompanhamento contínuo e de uma capacidade de adaptação por parte da equipe técnica responsável pelo sistema. A natureza modular do Sistema SIPLAG e a autonomia conferida à SEPOG na sua administração se revelaram cruciais para superar esses obstáculos de forma ágil e precisa, permitindo correções e ajustes que garantem a integridade e a funcionalidade do sistema.

O reconhecimento de que alguns erros de preenchimento e de metodologia de projeção decorreram do desconhecimento conceitual por parte dos usuários gerou uma resposta proativa e estratégica por parte da gestão. A decisão de elaborar um treinamento específico para os próximos exercícios, conduzido pelos servidores da carreira de Gestão e com uma abordagem didática que prioriza a clareza e a utilização de analogias com o orçamento familiar, demonstra um compromisso com a capacitação dos usuários e com a disseminação do conhecimento sobre os princípios e objetivos da LDO. Essa iniciativa é fundamental para garantir a efetividade do Sistema SIPLAG a longo prazo, pois um sistema robusto depende não apenas de sua arquitetura tecnológica, mas também da capacidade dos usuários de utilizá-lo de forma correta e eficiente.

A visão estratégica da SEPOG de expandir as funcionalidades do sistema para incluir a geração automatizada dos demonstrativos da LDO e a capacidade de exportar documentos diretamente para o SEI otimizará o trâmite e a formalização dos processos, contribuindo para uma maior transparência e controle. A automatização também endereça uma questão crítica de sustentabilidade técnico-operacional, reduzindo a dependência de um número restrito de servidores para a elaboração da LDO e mitigando o risco de perda de conhecimento institucional.

A futura capacidade de criar ambientes de simulação para as metas fiscais, permitindo a elaboração de diferentes cenários para a tomada de decisão dos gestores, representa um salto qualitativo na capacidade de planejamento estratégico e na gestão fiscal responsável. A possibilidade de acompanhar os resultados fiscais em tempo quase real, transformará o Sistema SIPLAG em uma ferramenta de acompanhamento e controle ainda mais poderosa.

Em síntese, a implementação do módulo da LDO no Sistema SIPLAG, apesar dos desafios iniciais que são naturais em qualquer processo de inovação, representa um avanço inegável na gestão orçamentária. A agilidade, a assertividade, a redução do retrabalho e o aumento da confiabilidade das informações já são tangíveis. As iniciativas de capacitação dos usuários e os planos de expansão das funcionalidades do sistema apontam para um futuro em que o Sistema SIPLAG se consolidará como uma ferramenta essencial para o planejamento, a execução e o controle orçamentário, promovendo uma gestão pública mais eficiente, transparente e responsável.

O caminho percorrido até o momento, embora inicial, pavimenta a estrada para uma transformação profunda na forma como o Estado planeja e utiliza seus recursos, com impactos positivos para toda a sociedade. A contínua evolução do Sistema SIPLAG e o engajamento dos servidores nesse processo serão determinantes para a concretização de todo o seu potencial.

6. Referências

1. BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.
2. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000.
3. BRASIL. *Ministério da Fazenda. Manual de Demonstrativos Fiscais: MDF – 14ª edição*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2024.
4. RONDÔNIA. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Rondônia de 1989*. Diário Oficial do Estado, Porto Velho, RO, 6 jun. 1989. Disponível em: https://www.ale.ro.leg.br/leis/constituicao-estadual. Acesso em: 10 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Oficinas para desafios públicos e multiplicação de abordagens de inovação

- **Jamile de Souza Martins Alves**
  Procergs, Brasil
  E-mail: jamile-alves@procergs.rs.gov.br
- **Luciana Hahn de Menezes**
  Procergs, Brasil
  E-mail: luciana-hahn@procergs.rs.gov.br

Resumo

Muitas soluções vêm sendo desenvolvidas por técnicos com processos e métodos de trabalho guiados diretamente para a solução, sem uma cultura voltada para resolver problemas de forma criativa, colaborativa, com usuários, clientes, cidadãos e outros atores cruciais no processo. Em 2016, alguns projetos da Procergs, empresa prestadora de serviços de TIC do Governo do RS, passaram a utilizar a abordagem de *Design Thinking* e os resultados começaram a ficar mais visíveis trazendo alta percepção de valor pelos clientes, órgãos do governo, o que aumentou ao longo dos anos, a demanda por oficinas, tanto para buscar soluções inovadoras para os desafios públicos como para se aprender na prática as abordagens, métodos e ferramentas de inovação adotados nas imersões. Com isso, veio a necessidade de incluir novos métodos para os diversos contextos e desafios e de haver mais pessoas facilitadoras para conduzí-los. Este artigo aborda as oficinas de desafios públicos, que são imersões, em grupos multidisciplinares, com atividades voltadas para buscar soluções inovadoras para desafios públicos. São realizadas entre um e seis turnos, nos modos presencial, virtual ou híbrido, com a participação de atores e entidades do governo e atores externos, conforme o contexto: cidadão, empresas privadas, ecossistema de inovação, entre outros. Nelas são adotadas abordagens metodológicas de *Design, Lean* e Ágeis, como o *Design Thinking*, o *Design Sprint* e o *Design* de Serviços, conduzidas por facilitadores, que utilizam ferramentas colaborativas e outros recursos de facilitação e materiais, assim como modelos e *templates* criados e adaptados conforme o cenário que se apresenta, dispostos para funcionários e participantes das oficinas em um *Toolbox*, um *kit* com as ferramentas mais utilizadas. São produzidos entregáveis digitais, com descrição das atividades e como foram feitas, com o objetivo de tangibilizar o entregável, servindo de input tanto para o desenvolvimento das soluções como para a multiplicação do método. Aprendizes de facilitadores participam e gradualmente conduzem as oficinas com o apoio de facilitadores mais experientes, o que geralmente ocorre após a sua vivência em pelo menos três a quatro oficinas, até obterem conhecimento e prática para planejarem e conduzirem os processos imersivos sem a presença de um facilitador mais experiente, sendo que o conhecimento desses aprendizes não se limitam ao que se absorve das oficinas, mas em paralelo por capacitações sobre facilitação e os métodos adotados. Mais de 90 oficinas já foram realizadas. Os resultados mais significativos se dão na concepção de produtos. Mais de 40 produtos digitais, concebidos nas oficinas, já foram implementados - alguns premiados internacionalmente. Mais de 80 templates, ferramentas e variações destas já foram utilizadas e multiplicadas. A grande maioria dos órgãos e entidades públicas estaduais já demandou ou participou de oficinas.

Palavras-chave: inovação pública; *design thinking*; oficinas de cocriação; governo digital; gestão colaborativa.

1. INTRODUÇÃO

A Procergs é a empresa prestadora de serviços de TIC do Governo do RS, que tem como missão "Ser protagonista na estratégia de Governo Digital provendo soluções para transformar o Serviço Público e a experiência do Cidadão" e como propósito "Transformar o serviço público e a experiência do cidadão por meio da tecnologia".

Atua em 100% dos órgãos do Estado do Rio Grande do Sul, processando diariamente milhões de transações vitais para o bom funcionamento do Estado, beneficiando a vida de milhões de gaúchos.

O papel de relevância da empresa relaciona-se ao profundo conhecimento dos processos governamentais, na função de guardiã das grandes bases de dados públicas, através da oferta de soluções personalizadas e da infraestrutura de conectividade, contribuindo para a qualificação das oportunidades e da competitividade sustentável do Estado.

Para o ano de 2024, a Procergs faturou cerca de R$ 530 milhões, decorrentes da comercialização de seus produtos e serviços de TIC. A sua estrutura organizacional e a sua expertise na área pública possibilitaram a construção de um ecossistema de negócio sustentável e apto à transformação digital, melhoria de processos, atendimento ao cidadão, incremento da produtividade, transparência, segurança, sustentabilidade, velocidade e escalabilidade na entrega de novos recursos que geram valor à sociedade.

A trajetória da Procergs na inovação e na gestão do conhecimento tem o seu início nos anos 2000, desde então a empresa vem promovendo práticas voltadas à valorização do conhecimento técnico e à experimentação de novas formas de trabalho. Inicialmente com eventos técnicos e compartilhamento de boas práticas, e mais adiante com a criação de estruturas dedicadas à inovação, como a Central de Inovação e Conhecimento (CIC), estabelecida em 2010. Ao longo do tempo, essas ações foram se articulando em programas mais robustos, como o Programa Estratégico de Inovação, atualmente em seu segundo ciclo, que integra múltiplas frentes, como desafios de inovação, aculturação, formação de facilitadores e modernização de ambientes. A empresa vem se consolidando como uma referência em inovação no setor público, tanto pela criação de soluções digitais como pela disseminação de práticas inovadoras. As oficinas de inovação, também denominadas como oficinas de desafios públicos, que utilizam abordagens ágeis e de design, como o *Design Thinking*, são parte desse esforço maior de institucionalizar a inovação de forma estratégica, colaborativa e sustentável.

O *Design Thinking*, enquanto abordagem centrada no ser humano, tem se mostrado uma alternativa poderosa para lidar com a complexidade da gestão pública. Sua aplicação favorece a empatia com o cidadão, a colaboração entre diferentes áreas e a experimentação de soluções antes de sua implementação definitiva (BROWN, 2009). No setor público, essa abordagem vem sendo utilizada por governos ao redor do mundo para repensar serviços e políticas, com destaque para sua capacidade de gerar soluções mais efetivas e legitimadas socialmente (MERONI; SANGIORGI, 2011).

Antes da adoção das oficinas como metodologia estruturante para a resolução de desafios públicos, era comum que soluções fossem desenvolvidas por equipes técnicas utilizando métodos tradicionais, voltados diretamente para a entrega final, sem uma escuta ativa dos usuários ou interação entre diferentes atores do processo. Essa abordagem gerava entregas muitas vezes desalinhadas das reais necessidades dos cidadãos e das políticas públicas. A ausência de espaços formais para a inovação colaborativa limitava a capacidade institucional de gerar soluções eficazes, especialmente frente a problemas complexos que exigem articulação entre áreas e cocriação com os usuários finais.

A partir dessa realidade, surgiu a necessidade de incorporar métodos mais ágeis, empáticos e interativos ao processo de desenvolvimento de soluções no setor público. Essa mudança foi impulsionada por movimentos de governo digital e transformações organizacionais que demandavam maior proximidade com o cidadão e inovação na oferta de serviços (MULGAN, 2009). Assim, a Procergs iniciou um processo gradual de experimentação e institucionalização de abordagens colaborativas de inovação, tendo como marco a implementação das primeiras oficinas em 2016.

Durante o período da pandemia de COVID-19, a necessidade de distanciamento social acelerou a adoção de ferramentas digitais colaborativas e obrigou muitas organizações a adaptarem suas práticas de trabalho. Na Procergs, esse contexto impulsionou a migração das oficinas para o modo remoto. Para isso, foram incorporadas plataformas como Miro e Microsoft Teams, além da ampliação do estoque de ferramentas e *templates* utilizados nas oficinas. Com o retorno gradual ao modelo presencial, consolidou-se o formato híbrido, que

permitiu maior flexibilidade, inclusão de participantes de diferentes localidades e continuidade da cultura de inovação. Mais adiante, as oficinas passaram, então, a serem realizadas em formatos virtual, presencial e híbrido, conforme a necessidade apresentada.

A busca por inovação na gestão pública tem se intensificado nas últimas décadas, especialmente diante das crescentes demandas por serviços mais eficazes, transparentes e centrados no cidadão. Organizações públicas em todo o mundo têm experimentado abordagens que valorizam a empatia, a cocriação e a experimentação como caminhos para enfrentar problemas complexos (BROWN, 2009; ZURBASCH, 2017). No contexto brasileiro, a Procergs tem se destacado por institucionalizar oficinas de inovação como estratégia para desenvolver soluções alinhadas aos desafios do governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Este artigo busca analisar o processo de implementação e consolidação dessas oficinas, destacando a estrutura metodológica, os resultados alcançados e as condições que favoreceram a continuidade e expansão da prática. O trabalho também examina a contribuição das oficinas e a multiplicação das abordagens metodológicas e ferramentas nelas utilizadas para a formação de uma cultura de inovação no setor público estadual.

2. OBJETIVOS (FONTE ARIAL 12 – ALINHADO ESQUERDA)

O objetivo geral deste artigo é descrever e analisar a experiência da Procergs na condução de oficinas de inovação para desafios públicos e na multiplicação das abordagens, métodos e ferramentas nelas adotadas.

Os objetivos específicos são:

- Apresentar o contexto e a motivação para a adoção de metodologias colaborativas de inovação voltadas para resolver desafios públicos;
- Descrever a estrutura e o funcionamento das oficinas;
- Identificar os principais resultados e impactos gerados;
- Compartilhar lições aprendidas e condições para sustentação da prática;
- Contribuir com subsídios para outras organizações públicas que desejam implementar processos semelhantes.

3. METODOLOGIA

As oficinas de inovação desenvolvidas pela Procergs são imersões estruturadas e conduzidas por facilitadores experientes, com participação de equipes multidisciplinares compostas por técnicos, gestores, usuários finais e, em alguns casos, representantes da sociedade civil. A metodologia adotada é centrada no usuário e segue princípios de abordagens consagradas como *Design Thinking, Design Sprint, Service Design* e metodologias ágeis. As oficinas podem ocorrer em formato presencial, remoto ou híbrido e têm duração que varia entre um e seis turnos.

O processo de realização e gestão das oficinas segue uma estrutura padronizada que compreende desde o recebimento e alinhamento da demanda, com as equipes solicitantes, até o planejamento, organização e execução do processo imersivo e o registro e avaliação dos resultados.

A cada nova oficina, a equipe de facilitadores realiza previamente à imersão uma escuta inicial com responsável do órgão ou entidade pública demandante para compreender a demanda, o problema - em uma visão preliminar já que este será objeto de entendimento das oficinas e, portanto, sujeito a alterações - informações contextuais, perfil dos participantes e os objetivos pretendidos ao se realizar a oficina. Com base nisso, monta-se uma jornada de cocriação a partir de modelos metodológicos já validados e "rodados", ajustando-os ao perfil do grupo participante e ao desafio apresentado. Essa capacidade de adaptação tem sido uma das principais fortalezas do modelo, permitindo que oficinas sejam personalizadas e contextualmente relevantes.

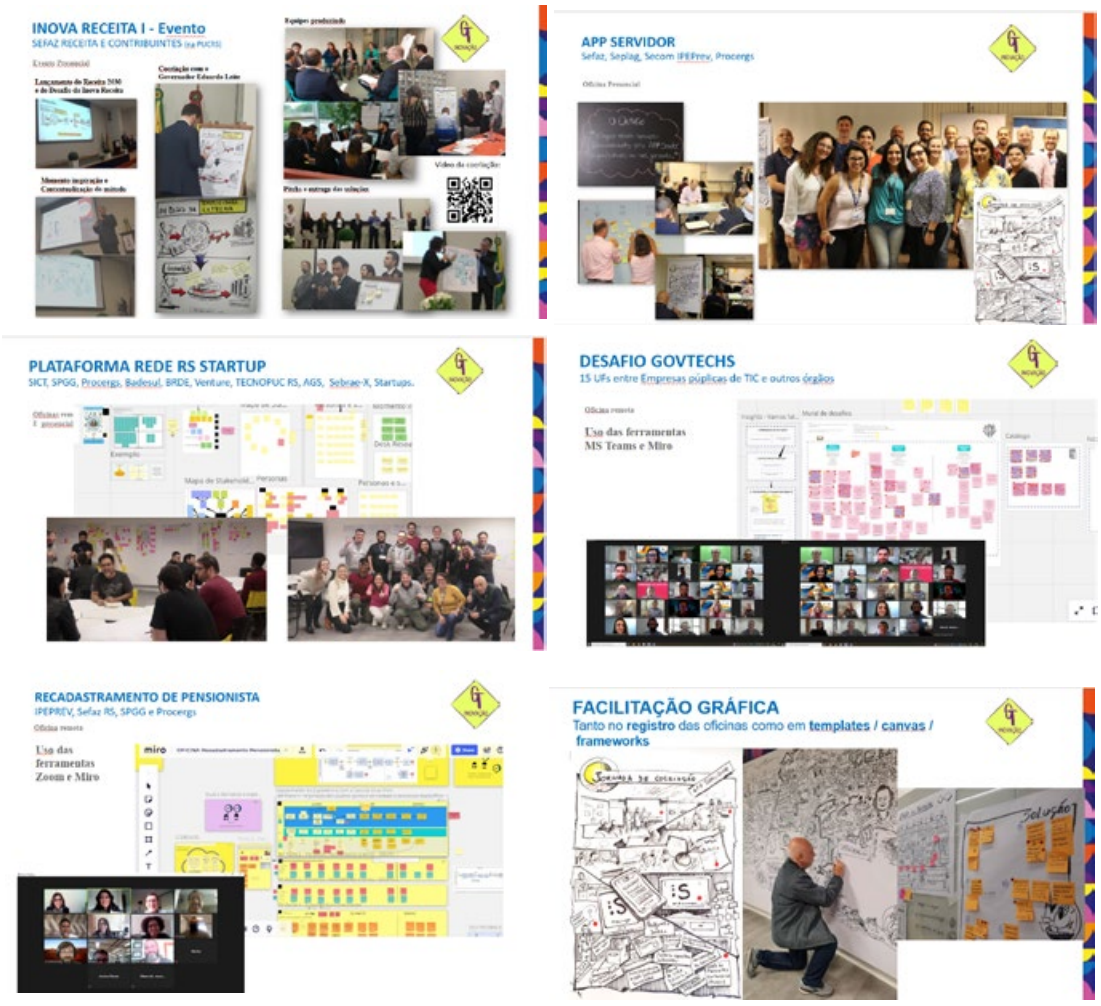
Nas etapas de planejamento e organização, além de realizar o planejamento metodológico com a seleção de ferramentas adequadas ao desafio, também é realizada a organização logística, a definição e o preparo das ferramentas digitais a serem utilizadas, a definição do facilitador líder e dos aprendizes, além da preparação dos materiais e *templates* que serão utilizados na etapa de execução.

A etapa imersiva, de execução da oficina, é estruturada para garantir uma jornada progressiva de exploração, ideação e solução do problema, alinhada às fases do *Design Thinking* e adaptada a outros modelos, como o Design de Serviços, abordagem que busca mapear a experiência do usuário, a partir de uma lógica voltada para serviços e a busca da melhor experiência do usuário neles. Conforme o modelo que se adota, pode-se adotar diferentes ferramentas, porém, o arranjo necessário para suprir essa jornada progressiva e o

escopo programado. Em algumas oficinas, por exemplo, na exploração do problema adota-se a ferramenta "Mapa da Empatia", ou o "Levantamento de Dores", já em outras a "Jornada do Usuário" em um modelo denominado "Blue Print" torna-se mais adequada nessa fase dado o contexto do desafio em questão e o escopo da oficina. De forma geral, essa a exploração costuma incluir entrevistas, dinâmicas de empatia e análise de dados, envolvendo sempre que possível o cidadão e demais usuários envolvidos e beneficiários da solução. Na ideação, são aplicadas técnicas como brainstorming, matriz de esforço e impacto, construção de cenários desejados, entre outras ferramentas para a criação e priorização de ideias. Na definição da solução, ao final, é elaborado um plano ou um mapa de ações, junto a um protótipo quando este for previsto, com definição de responsáveis, prazos e entregas esperadas para os próximos passos. A prototipação, quando prevista, é conduzida conforme o nível de maturidade da solução e pode resultar em esboços de telas, fluxogramas de processos, mapas de experiência ou *wireframes*. A figura 1 representa momentos de imersão de algumas das oficinas.

Tudo é registrado e consolidado em relatórios e artefatos digitais que servem tanto como insumo para desenvolvimento como para replicação do método. Os facilitadores utilizam ferramentas colaborativas como *Miro, MS Teams e Mentimeter*, e dispõem de modelos e ferramentas disponíveis em uma caixa de ferramentas digital, o *Toolbox* Procergs, criado por uma equipe de facilitadores, com os modelos mais utilizados nas oficinas.

Figura 1 – Momentos de imersão durante oficinas de inovação



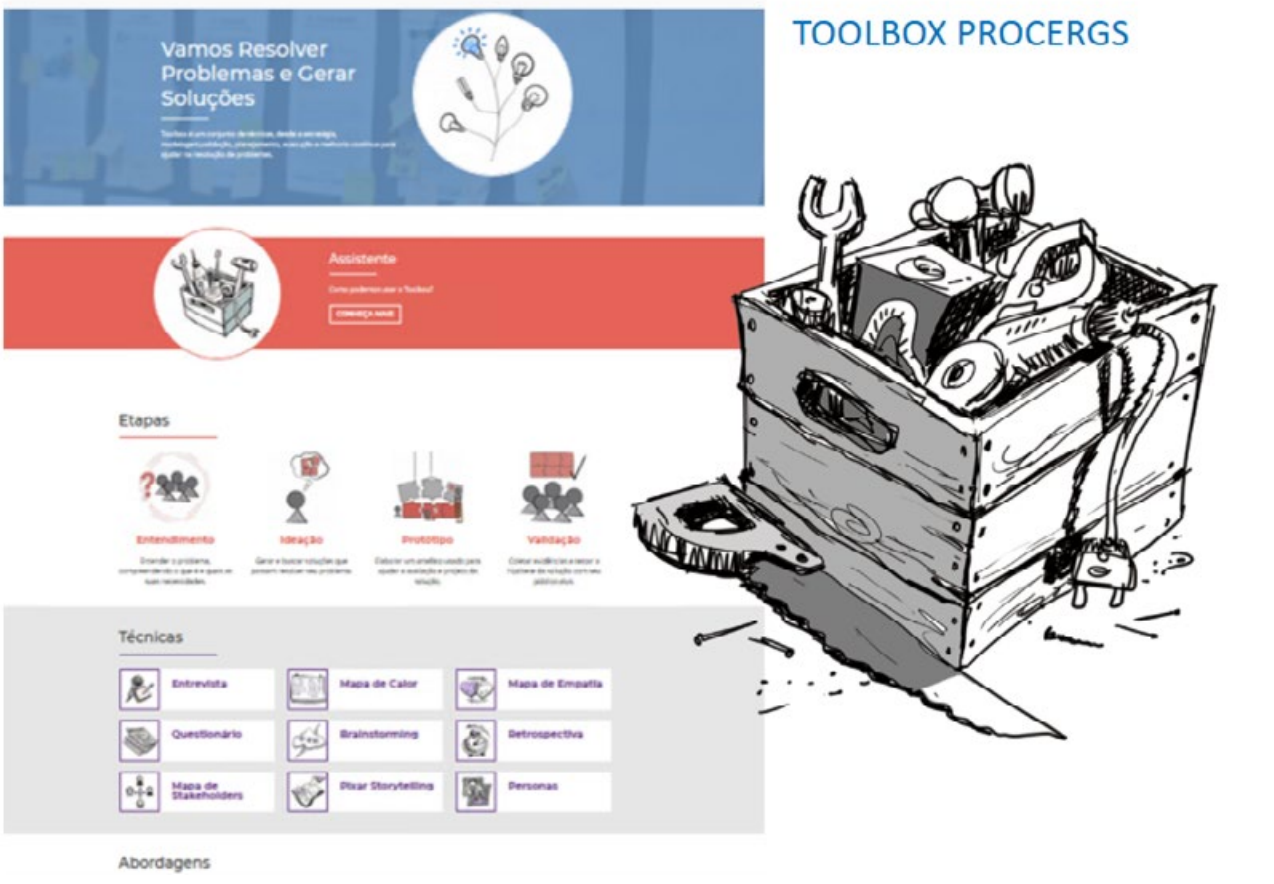
Fonte: Elaboração própria.

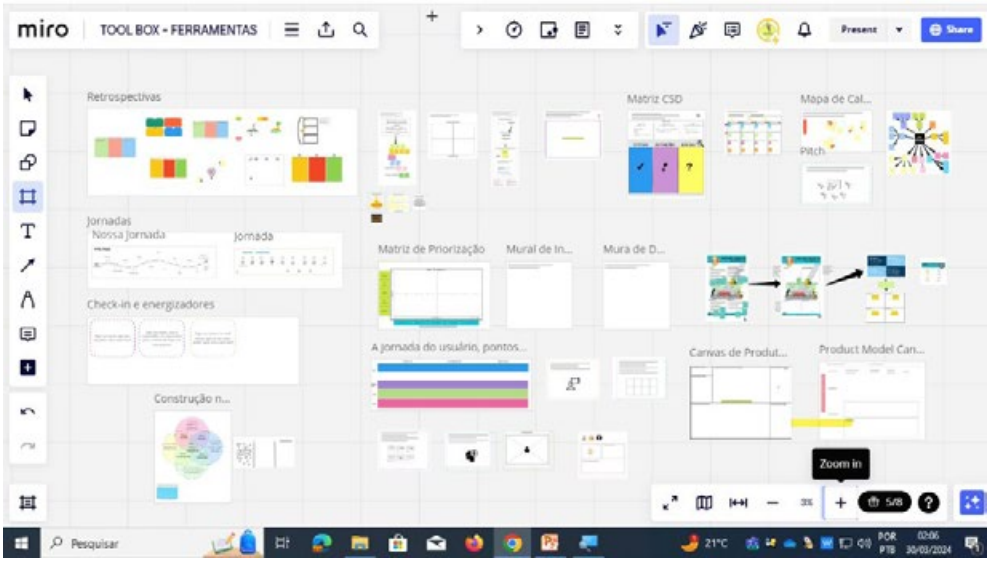
As oficinas são monitoradas pela APGI - Assessoria de Planejamento, Gestão e Inovação, por meio de uma equipe de facilitadores pertencentes a várias áreas da empresa, mais predominantemente facilitadores alocados nas áreas de desenvolvimento de sistemas, por meio de indicadores de resultado que mensuram a quantidade de oficinas realizadas, a satisfação dos participantes e a efetividade das oficinas quanto à implementação de soluções para resolver o desafio ou problema trabalhado.

Em determinado momento, após a realização de mais de 10 oficinas, foi realizada uma imersão com facilitadores e colaboradores da empresa, na qual foram consolidados os aprendizados já acumulados e concebida uma caixa de ferramentas, denominada como *Toolbox* Procergs, um repositório dos modelos e ferramentas mais utilizados nas oficinas que, após ser criado, primeiramente através de um site interno e mais adiante na Plataforma *Miro*, passou a ser atualizado continuamente com as variações desenvolvidas ao longo das oficinas, de forma mais intensificada após a pandemia do COVID.

A mesma equipe de facilitadores que monitora as oficinas cuida da manutenção do acervo de práticas e ferramentas do *Toolbox* Procergs, que hoje contempla mais de 90 templates, ferramentas e variações destas, aplicadas e multiplicadas em oficinas, disponível para todos os funcionários e participantes das oficinas, na plataforma *Miro*, com acesso gratuito pela ferramenta. A figura 2 representa o Toolbox Procergs em seus dois estágio, estágio 1, em site interno, e estágio 2, quando migrado para a Plataforma Miro após a pandemia do COVID.

Figura 2 – Toolbox Procergs em seus estágios 1 e 2.





Fonte: Elaboração própria.

A formação de facilitadores adota o princípio do aprendizado na prática: o "facilitador aprendiz" inicia como observador ativo, depois assume pequenas tarefas em pareamento com um facilitador experiente, até estar apto a conduzir oficinas de forma autônoma. Esse modelo de pareamento tem se mostrado eficaz para desenvolver habilidades de facilitação, promover aprendizado experiencial e garantir a qualidade das oficinas.

A curva de aprendizado observada na Procergs indica que, para que um facilitador esteja apto a parear uma oficina, em conjunto com outro facilitador mais experiente, é recomendável que tenha participado de pelo menos entre três quatro oficinas de cada tipo de abordagem metodológica. Para conduzir uma oficina de forma autônoma, ainda que com o suporte de facilitadores mais experientes, a expectativa é que esse número seja no mínimo duplicado, garantindo maior maturidade no domínio das ferramentas, das técnicas de facilitação e da gestão dos grupos.

Além do aprendizado na prática, o conhecimento dos facilitadores e aprendizes de facilitadores é abastecido por cursos externos do mercado e internos disseminados por alguns dos facilitadores, tanto sobre a arte da facilitação como sobre os métodos nela adotados, iniciando-se pelo *Design Thinking* como "pano de fundo" dos métodos e evoluindo para outras abordagens metodológicas.

Esse processo de multiplicação contribui para o aprendizado interno da cultura de inovação e para a sustentabilidade do modelo.

A multiplicação das oficinas e das abordagens adotadas não se limita ao ambiente interno da Procergs. Órgãos como a Secretaria de Estado da Fazenda e da Saúde do Rio Grande do Sul, também passaram a adotar o modelo e a demandar a formação de facilitadores nos seus órgãos, com apoio de facilitadores da Procergs. E para ampliar a rede de facilitadores e multiplicar os métodos para outros órgãos do Estado, foi realizado um curso na Escola de Governo do RS, disponibilizado em sua plataforma de ensino. O curso formou mais de 30 pessoas com perfil potencial de facilitação, promovendo atividades teóricas e práticas, com destaque para oficinas "mão na massa" que simularam situações reais de cocriação. O curso, que inicialmente foi criado para a multiplicação de facilitadores para atuar em um programa específico da Saúde, foi disponibilizado de forma mais ampla para número maior de pessoas.

A cada oficina realizada, os processos imersivos e modelos advindos das abordagens metodológicas vêm sendo aprimorados, novas ferramentas são incrementadas e adaptadas, e o Toolbox Procergs vem ganhando corpo e consistência. Os artefatos produzidos nas oficinas, sistematizados em cadernos digitais, cumprem dois papéis fundamentais: servem como insumos diretos para o desenvolvimento das soluções e, ao mesmo tempo, como ativos de conhecimento organizacional, permitindo que os métodos aplicados sejam replicados e adaptados em diferentes contextos.

Além da concepção de produtos e soluções tecnológicas, as oficinas também são aplicadas em práticas

de gestão, como o planejamento estratégico, alinhadas a práticas ágeis como o *Strategic Inception* e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sendo para isso adaptadas variações de *templates* conforme o contexto.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A consolidação das oficinas como prática recorrente na Procergs também ampliou o reconhecimento da empresa enquanto referência em inovação pública colaborativa. Além da criação de soluções digitais e do aprimoramento de serviços, a empresa passou a ser demandada por outras instituições públicas para compartilhar sua metodologia e apoiar processos de inovação fora de seu escopo tradicional de atuação. A realização de oficinas junto a secretarias estaduais, autarquias e até mesmo em ambientes interinstitucionais reforça a posição da Procergs como agente ativo na disseminação de abordagens inovadoras no governo.

Outra evidência do amadurecimento do modelo é a ampliação do escopo temático das oficinas, que passaram a contemplar questões estratégicas, estruturantes e de impacto social. Oficinas sobre atendimento humanizado, acessibilidade digital, simplificação de serviços, modernização de legislações, integração entre plataformas de governo e promoção da equidade foram realizadas com apoio de diversas áreas internas e externas, demonstrando a capacidade do modelo de se adaptar a diferentes níveis de complexidade e foco.

As oficinas e a multiplicação das abordagens de inovação e dos facilitadores estão alinhadas ao Programa Estratégico de Inovação da Procergs, que orienta as iniciativas de transformação da empresa com foco na entrega de valor público. Este alinhamento é sustentado por dois eixos estruturantes: a gestão do conhecimento e a gestão da inovação. O eixo de gestão do conhecimento promove a sistematização, o compartilhamento e o reaproveitamento das práticas e aprendizados, enquanto o eixo de gestão da inovação dá suporte à experimentação, ao uso de práticas e abordagens inovadoras e ágeis e ao acompanhamento das iniciativas em andamento. Juntos, esses eixos fortalecem a capacidade institucional da empresa de inovar de forma contínua e colaborativa.

Oficinas colaborativas com abordagens ágeis também foram realizadas com foco no planejamento estratégico, utilizando a metodologia *Strategic Inception*, abordagem difundida pela comunidade *Agile* e adaptada pela Procergs para o contexto da administração pública. Essa abordagem foi aplicada tanto no planejamento estratégico da própria Procergs quanto no apoio ao planejamento de outras entidades e órgãos públicos do Estado. O formato favoreceu o alinhamento de visão entre equipes e lideranças, promovendo maior clareza sobre metas, indicadores e caminhos estratégicos.

Também se observou um aumento na articulação entre oficinas e outras ações do Programa Estratégico de Inovação, como o Desafio de Inovação em Inteligência Artificial promovido pela Procergs em 2024, que teve como objetivo fomentar a cultura de inovação e impulsionar o desenvolvimento de soluções com o uso de IA aplicadas ao governo e à sociedade. Nesse contexto, aprendizados das oficinas foram aplicados desde a etapa de formatação do desafio, definição de critérios orientadores para as propostas, até o suporte metodológico às equipes participantes e avaliação pela banca de jurados. Essa integração contribuiu para qualificar o desafio, que buscou fortalecer a cultura de inovação na empresa, estabelecer parcerias com o ecossistema de inovação e ampliar a compreensão sobre o potencial da IA na administração pública.

4.1 LINHA DO TEMPO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS OFICINAS

Desde a primeira experiência com *Design Thinking*, em 2016, as oficinas passaram por uma evolução metodológica e institucional. No início, eram conduzidas de forma experimental, com foco em projetos isolados, sendo as duas primeiras no serviço de agendamento do Tudo Fácil, em Porto Alegre e na Solicitação de Medicamento do SUS. Já em 2017, algumas áreas da empresa passaram a solicitar oficinas para repensar processos internos e iniciar o desenvolvimento de produtos digitais com base na cocriação.

Em 2018 e 2019, com a formalização da primeira versão do *Toolbox* Procergs, o modelo das oficinas evoluiu, mesmo diante do desafio de ampliar o número de facilitadores. Passou-se a documentar cada oficina, registrar boas práticas e criar *templates* reutilizáveis. A partir de 2020, o modelo se consolidou como ferramenta de transformação digital e passou a ser aplicado também em temas estratégicos e de gestão. Órgãos como a Secretaria da Fazenda, IPE Prev, IPE

Saúde, entre outros, passaram a demandar com frequência a realização de oficinas, buscando novas formas que trouxessem soluções inovadoras para os seus desafios públicos.

A criação do Comitê Executivo de Inovação em Governo Digital, em 2021, fortaleceu ainda mais a articulação institucional das oficinas. Elas passaram a ser reconhecidas como uma das práticas formais de inovação dentro e fora da empresa.

Ao longo do tempo, embora a maior parte das oficinas estivessem voltadas para a concepção de produtos digitais, muitas das oficinas atuaram em uma diversidade maior de temas, desde desafios operacionais até estratégias de longo prazo.

Os entregáveis produzidos são diversos e adaptados ao tipo de oficina e ao seu público. Podem incluir documentos de diagnóstico, jornadas do usuário, painéis de oportunidades, hipóteses de solução, mapas de empatia, protótipos visuais e planos ou mapas de ação. Estes materiais são gerados em plataformas digitais colaborativas e consolidados ao final de cada jornada. A replicação da metodologia é um dos pilares do modelo, por isso todos os processos e artefatos são compartilhados com os participantes.

Casos práticos também demonstraram o potencial das oficinas para promover mudanças organizacionais. Em um desafio voltado ao redesenho do processo de atendimento de um canal de atendimento estadual, o Tudo Fácil, foram coletadas informações diretamente dos usuários do serviço, o que resultou em uma reformulação completa de um serviço da jornada, de agendamento feito pelo cidadão, trazendo, com isso, outras várias mudanças em outras partes do processo. Em outro caso, a Oficina do APP do Servidor RS, uma oficina conduzida com diferentes secretarias levou à criação de uma proposta integrada para simplificar processos intergovernamentais, em benefício do servidor estadual, principal beneficiário da solução.

Os principais resultados obtidos podem ser agrupados em três dimensões: (1) concepção de soluções inovadoras, (2) fortalecimento da cultura de inovação e (3) ampliação da capacidade institucional.

Na dimensão da concepção de soluções, destacam-se produtos digitais desenvolvidos a partir de oficinas, como aplicativos móveis, painéis de gestão, serviços digitais e plataformas de integração entre governo e sociedade. A prática de cocriação contribuiu para que essas soluções fossem mais aderentes às necessidades reais dos usuários, aumentando a efetividade e a aceitação junto ao público-alvo. As entregas resultantes das oficinas incluem desde planos de ação até protótipos funcionais e *wireframes* validados com os usuários.

No aspecto cultural, as oficinas têm promovido mudanças significativas no modo como equipes públicas lidam com problemas complexos. O trabalho colaborativo, a empatia com os usuários e a experimentação de ideias passaram a fazer parte do repertório de muitos servidores. Essa mudança de mentalidade, embora gradual, tem sido um fator chave para a difusão da inovação no setor público (CHRISTENSEN, 2013). Também se observa um aumento na disposição dos servidores em atuar como facilitadores, disseminando a abordagem em suas áreas de atuação e na maior valorização desse profissional.

Quanto à ampliação da capacidade institucional, a formação de facilitadores internos foi um avanço. A inclusão de aprendizes nas oficinas permitiu a criação de uma rede de facilitadores, responsável por disseminar metodologias, trocar conhecimento e experiências e ampliar o apoio na concepção de soluções. Essa rede vem sendo fortalecida por encontros periódicos, trocas de experiência e atualização contínua das ferramentas disponíveis no *Toolbox* Procergs, que disponibiliza em plataforma colaborativa os mais de 80 templates, ferramentas e variações destas, utilizados e multiplicados nas oficinas.

Até o momento, foram conduzidas mais de 90 oficinas com diferentes órgãos e entidades públicas do Estado do Rio Grande do Sul, abordando desafios diversos em várias áreas do governo como a segurança pública, educação, saúde, meio ambiente e infraestrutura, e na forma como o governo atende e se relaciona com o cidadão. A grande maioria dos órgãos e entidades públicas estaduais já demandou ou participou de oficinas.

Os resultados mais significativos se dão na concepção de produtos. Temos hoje produtos de software - alguns premiados internacionalmente -, concebidos através dessas oficinas. Mais de 40 soluções tecnológicas foram implementadas, entre plataformas, aplicações e serviços digitais, resultando também em mudanças e melhorias organizacionais junto às concepções desses novos produtos. Além disso, algumas oficinas provocaram transformações metodológicas na empresa e deram origem a artefatos estratégicos e

direcionadores, tanto na Procergs quanto em outros órgãos do governo estadual do RS. Como exemplos, destacam-se Oficinas de Planejamento Estratégico realizadas com diferentes entidades públicas, Oficina de Reestruturação da Metodologia de Desenvolvimento de Sistemas da empresa e Oficina *DevOps*, relativa a desafio de integração das áreas de desenvolvimento e de operação da Procergs.

Outro resultado importante é o reconhecimento da metodologia por parte dos órgãos atendidos. Além disso, o apoio institucional às oficinas, especialmente vindo de lideranças que compreendem seu valor estratégico, tem sido decisivo para garantir sua continuidade e expansão. O papel da liderança, nesse sentido, vai além de autorizar a realização das oficinas: trata-se de fomentar uma cultura favorável à inovação, estimular a formação de novos facilitadores, criar espaço na agenda para essas práticas e valorizá-las como instrumentos legítimos de transformação pública. A maioria das oficinas tem origem em demandas voluntárias, o que demonstra o valor percebido pelos parceiros institucionais. O engajamento crescente de áreas finalísticas e estratégicas do governo é um indicativo da maturidade do modelo. Além disso, a flexibilidade do formato e a possibilidade de adaptar abordagens a diferentes realidades têm sido fatores decisivos para a escalabilidade da iniciativa.

4.2 LIÇÕES APRENDIDAS

O processo contínuo de aprimoramento das oficinas evidenciou a importância de registrar aprendizados, refletir sobre erros e sucessos e criar um ambiente seguro para a experimentação. A cultura de aprendizado organizacional, como proposto por Senge (2005), reforça a necessidade de processos que incentivem a escuta ativa, o feedback entre pares e o compartilhamento de experiências como forma de melhorar continuamente as práticas adotadas. Essa perspectiva foi fortalecida com o crescimento da rede de facilitadores, que passou a atuar não apenas como executores de oficinas, mas também como promotores da inovação em suas áreas de origem.

Segundo Wenger, McDermott e Snyder (2002), o aprendizado em pares ou "pareamento" é uma prática eficaz para o desenvolvimento de competências em ambientes colaborativos, especialmente em comunidades de prática. No contexto das oficinas da Procergs, o pareamento entre facilitadores experientes e aprendizes tem se mostrado uma estratégia fundamental para a disseminação do conhecimento e fortalecimento da cultura de inovação. Essa prática permite o aprendizado situacional, fortalece a confiança entre os participantes e contribui para a consolidação de uma rede de facilitadores comprometida e capacitada. De acordo com Kolb (1984), o aprendizado experiencial é maximizado quando há interação entre ação e reflexão, o que reforça a importância do pareamento como instrumento ativo na formação prática dos facilitadores.

Ao longo da trajetória de realização das oficinas, diversos aprendizados foram acumulados, permitindo o aprimoramento contínuo do modelo e o fortalecimento da cultura de inovação na empresa e nos órgãos parceiros. A seguir, destacam-se algumas das principais lições aprendidas:

- A definição clara do problema é essencial para o sucesso das oficinas. Investir tempo no entendimento do desafio e no alinhamento entre as partes impacta diretamente na qualidade das soluções geradas.
- A presença de decisores ou representantes com poder de decisão durante as oficinas facilita o comprometimento com os encaminhamentos definidos e acelera a implementação das propostas.
- A flexibilidade para adaptar abordagens e ferramentas conforme o contexto e perfil dos participantes aumenta a efetividade das atividades. Frequentemente, ferramentas originalmente não previstas são incorporadas ao longo da oficina, desde que façam sentido para o contexto, para o grupo e para o momento da jornada.
- A inclusão gradual de aprendizes no papel de facilitadores mostrou-se eficiente para a formação de novas lideranças em inovação. O acompanhamento prático e o pareamento com facilitadores experientes são estratégias fundamentais para o engajamento e aprendizado.
- A sobrecarga de facilitadores experientes é um risco recorrente. Para mitigar esse problema, é necessário institucionalizar mecanismos de gestão de capacidade e valorização da atuação como facilitador. Algumas áreas ainda resistem em liberar servidores para essa função por medo de "perder" recursos.
- O envolvimento das lideranças das áreas técnicas e gerenciais é estratégico. Como destacam Senge

et al. (2005), lideranças visionárias têm papel essencial na promoção de práticas inovadoras, criando ambientes que incentivam a aprendizagem contínua e o empoderamento das equipes. Quando os gestores reconhecem o valor do processo, há mais apoio para liberar servidores para atuar em oficinas e para adotar os produtos delas derivados.
- A criação de uma comunidade interna de prática, com encontros periódicos e revisão contínua de ferramentas, fortalece a troca de experiências e a evolução do *toolbox* corporativo. Validações coletivas e sugestões de melhoria das ferramentas promovem senso de pertencimento.
- A atuação em rede, tanto interna quanto externa, fortalece a institucionalização da cultura de inovação. A colaboração com outras secretarias e órgãos permite a troca de experiências e a construção de repertórios compartilhados. O exemplo da Oficina de Seleção de Desafios Públicos para *GovTechs*, com a participação de quinze Estados, demonstrou o potencial dessas parcerias.

4.3 ENTREGÁVEIS DAS OFICINAS

Os entregáveis gerados ao final de cada oficina são fundamentais para tangibilizar os resultados e orientar as próximas etapas de implementação das soluções. Inclui um conjunto variado de artefatos produzidos e adaptados ao tipo de oficina e ao seu público. Podem incluir documentos de diagnóstico, jornadas do usuário, painéis de oportunidades, hipóteses de solução, mapas de empatia, protótipos visuais e planos ou mapas de ação.

Entre os principais materiais produzidos estão:

- Mapa da jornada do usuário: utilizado para representar visualmente a experiência dos cidadãos ou servidores em relação ao serviço ou processo analisado;
- Mapa de empatia: permite aprofundar o entendimento sobre sentimentos, necessidades e percepções do usuário;
- Painel de oportunidades e problemas: criado com base em dados levantados na exploração do problema ou desafio, servindo como base para a ideação de soluções;
- Matriz de esforço x impacto: ferramenta de priorização utilizada para selecionar as ideias com maior viabilidade e benefício;
- Protótipos de telas ou fluxos de sistema: quando aplicável, as oficinas resultam em protótipos visuais construídos em ferramentas como *Figma* ou diretamente em *wireframes* no *Miro*;
- Plano de ação e *Roadmap* colaborativos: instrumentos que definem responsáveis, prazos e desdobramentos necessários para implementação das soluções desenhadas;
- Relatório de síntese da oficina: com o registro de todas as etapas, decisões e aprendizados, servindo de referência futura para equipes técnicas e gestoras.

Estes artefatos são gerados em plataformas digitais colaborativas, consolidados ao final de cada jornada e organizados no repositório das oficinas na rede da Procergs, servindo de *inputs* para o desenvolvimento das soluções, integrando o acervo de inovação da empresa e tornando-se base para a replicação da metodologia. A replicação da metodologia é um dos pilares do modelo, por isso, todos os processos e artefatos são compartilhados com os participantes. Muitos desses materiais passaram a compor o *Toolbox* Procergs e são adaptados constantemente com base nas experiências práticas das equipes facilitadoras.

4.4 PERSPECTIVAS FUTURAS

Uma ação relevante para o fortalecimento das práticas de inovação na Procergs é a modernização dos ambientes físicos utilizados para oficinas e imersões colaborativas. Nos últimos anos, a empresa investiu na criação de espaços mais adequados às dinâmicas de cocriação, com infraestrutura flexível e recursos que estimulam a criatividade e o trabalho colaborativo. Exemplos disso são o Lounge de Inovação e outros ambientes multifuncionais, que foram equipados com mobiliário modular, superfícies para escrita, materiais de facilitação visual, recursos tecnológicos de apoio e conectividade.

Esses espaços têm contribuído não apenas para a realização de oficinas com maior qualidade e dinamismo, mas também para criar uma ambiência que reforça simbolicamente o valor da inovação dentro da organização. A modernização desses ambientes se alinha à ação de "Modernização dos Ambientes de Inovação" do Programa Estratégico de Inovação e reforça a importância de ambientes preparados para

fomentar a colaboração, a empatia e a experimentação como parte do cotidiano institucional.

Essa ação prevê uma fase de modernização, com futura aquisição de recursos para experimentação prática, como impressora 3D e kits de jogos e prototipação, permitindo que esses recursos sejam explorados tanto durante as oficinas como em outros momentos em que os funcionários possam utilizá-los para a experimentação e geração de protótipos, soluções, assim como uso em dinâmicas e outras atividades interativas.

Outra frente para o futuro está realizar na empresa trilhas de capacitação personalizadas para diferentes perfis de funcionários. Tais trilhas podem incluir desde introduções conceituais às metodologias de inovação até formações práticas avançadas em facilitação, uso de ferramentas colaborativas, metodologias ágeis e prototipagem de serviços. Para isto, o curso irá utilizar o *Moodle,* uma das plataformas adotadas pela empresa para a realização de treinamentos.

Espera-se também ampliar a interlocução com universidades e centros de pesquisa para fomentar a inovação baseada em evidências. Parcerias com instituições acadêmicas podem contribuir com estudos, análises de impacto e desenvolvimento de novas metodologias adaptadas ao setor público.

Essas possibilidades demonstram que a inovação, para além de uma metodologia, torna-se um valor organizacional cultivado no dia a dia. O compromisso da Procergs em ampliar suas práticas inovadoras se sustenta na convicção de que soluções criativas, cocriadas e orientadas por métodos centrados em gerar valor para o usuário e resolver desafios públicos, são fundamentais para aprimorar a gestão pública e fortalecer a confiança da sociedade no governo.

À medida que as oficinas se consolidam como uma prática estratégica dentro da Procergs, amplia-se também a percepção de que seu escopo pode ir além do que já vem sendo realizado. Uma das frentes que ganha força é a articulação de oficinas com iniciativas de transformação digital integradas, promovendo jornadas colaborativas que conectam diferentes setores e promovem a interoperabilidade de serviços públicos. Isso significa que desafios relacionados, por exemplo, à mobilidade urbana, à saúde e à educação, podem ser enfrentados conjuntamente, com apoio metodológico das oficinas e com participação de diversos atores intersetoriais.

Também se vislumbra a ampliação do uso das oficinas para fortalecer ações voltadas à participação cidadã. A utilização de métodos de escuta ativa em comunidades, a realização de oficinas territoriais e a criação de espaços virtuais de cocriação com cidadãos passam a ser considerados na agenda da inovação pública. Essa expansão requer adaptações metodológicas e ampliação da atuação da rede de facilitadores, o que reforça a importância de programas contínuos de formação.

Outro vetor de futuro é a incorporação de dados e evidências no processo de ideação e prototipação. Com o fortalecimento do uso de ciência de dados, visualização de indicadores e análise preditiva, será possível iniciar oficinas com maior clareza sobre o problema e sobre os impactos esperados das soluções propostas. Essa combinação entre dados, escuta e criatividade tem potencial para gerar políticas públicas mais eficazes, mensuráveis e centradas nas necessidades reais da população.

A institucionalização de um ecossistema de inovação aberta também está no radar. As oficinas podem se integrar com *hackathons*, laboratórios vivos (*living labs*), desafios públicos de inovação e chamadas abertas para startups e pesquisadores. Ao promover essa conexão entre governo, academia, setor privado e sociedade civil, cria-se um ambiente mais fértil para a experimentação e a escalabilidade de soluções inovadoras.

Além disso, há o interesse crescente em documentar e compartilhar os aprendizados com outras organizações públicas. A consolidação de uma biblioteca de casos, materiais formativos e repositórios abertos está sendo considerada como forma de multiplicar o modelo e fortalecer a cultura de inovação no setor público brasileiro como um todo.

Com o acúmulo de experiências desde 2016, a Procergs avança na consolidação das oficinas como ferramenta estratégica de cocriação. No entanto, ainda há muito a evoluir. As perspectivas futuras incluem o fortalecimento da rede de facilitadores, com investimento contínuo em formação, acompanhamento e valorização dessa atuação.

Por fim, outro ponto relevante é a integração das oficinas com outras iniciativas de inovação em andamento na organização, como o uso de inteligência artificial, ciência de dados e análise preditiva. Isso permitirá gerar insights mais robustos para embasar

decisões e validar hipóteses com base em dados reais. E no caso em específico dos assistentes generativos da IA, para criar outros modelos e ferramentas por ele sugeridos, um já importante auxiliar tanto para etapa de planejamento das oficinas como na ação de aprimoramento do *ToolBox* Procergs.

5. CONCLUSÃO

A experiência da Procergs com oficinas de inovação vem demonstrando que é possível institucionalizar práticas colaborativas e centradas no usuário na administração pública. Ao adotar metodologias de design e envolver diferentes atores na resolução de problemas públicos, a empresa tem promovido mudanças efetivas na forma como soluções são concebidas, desenvolvidas e implementadas.

Os resultados alcançados ao longo dos últimos anos evidenciam que as oficinas não apenas geram produtos inovadores, mas também fortalecem competências internas, promovem a aprendizagem organizacional, reforçam a cooperação e parcerias entre unidades organizacionais, órgãos do Estado, e outros atores do ecossistema de inovação, ampliando a confiança entre as equipes e parceiros envolvidos no processo. A criação de uma rede de facilitadores e a manutenção de um repositório compartilhado de ferramentas (no *Toolbox* Procergs) são exemplos de mecanismos que têm sustentado a prática e ampliado seu alcance.

Para outras organizações públicas que desejam adotar iniciativas semelhantes, a experiência da Procergs sugere a importância de apoio institucional, dedicação de tempo e recursos para formação de facilitadores, e abertura para escutar e envolver usuários no processo de inovação. Tais elementos, aliados a um compromisso contínuo com a melhoria dos serviços públicos, formam a base para transformar a cultura e gerar valor para a sociedade.

6. Referências

1. KOLB, D. A. Experiential Learning: Experience as the Source of Learning and Development. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1984.
2. SENGE, P. et al. Presença: uma nova visão sobre a mudança e a transformação. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
3. WENGER, E.; McDERMOTT, R.; SNYDER, W. Cultivating communities of practice: a guide to managing knowledge. Harvard Business Press, 2002.
4. STRATEGIC INCEPTION. Site oficial. Disponível em: https://strategicinception.com.br/. Acesso em: 14 abr. 2025.
5. MULGAN, G. The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good. Oxford University Press, 2009.
6. MERONI, A.; SANGIORGI, D. Design for Services. Gower Publishing, Ltd., 2011.
7. BROWN, T. Change by design: how design thinking creates new alternatives for business and society. Harvard Business Press, 2009.
8. CAROLI, P. Lean Inception: como alinhar pessoas e construir o produto certo. São Paulo: Caroli.org, 2018.
9. CHRISTENSEN, C. M. O dilema da inovação. Rio de Janeiro: M. Books, 2013.
10. DORST, K. Frame innovation: create new thinking by design. Cambridge, MA; MIT Press, 2015.
11. KELLEY, T.; KELLEY, D. Creative confidence: unleashing the creative potential within us all. [S.l.]: Crown Publishing Group, 2013.
12. PROCERGS. Apresentação Convergência: Iniciativas e Resultados de Oficinas de Inovação. Porto Alegre: [Procergs], 2023.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Onde abrir creches? Um exemplo de política pública baseada em evidências

- **João Paulo Wayand de Andrade**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
  E-mail: joaopaulo.seplag@gmail.com
- **Bernardo Chaves da Silva**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
  E-mail: bernardogovpe@gmail.com
- **Ícaro Bernardes dos Santos Coutinho**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
  E-mail: icaro.coutinho@seplag.pe.gov.br
- **Newton Rocha Cerezini**
  Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, Brasil
  E-mail: newton.seplag@gmail.com

Resumo

O trabalho apresenta o processo de priorização da instalação de creches propondo uma metodologia que identifica as Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH) prioritárias, a partir do cruzamento das informações do Censo Escolar 2022 e do Atlas de Vulnerabilidade Social. Além disso, a análise produziu um artefato digital para auxiliar neste processo decisório. A metodologia foi desenvolvida utilizando princípios de Design Science Research, com o objetivo de criar um sistema de apoio à tomada de decisões para priorizar a expansão dos serviços de creches do Estado. Os resultados deste esforço incluem uma metodologia exclusiva para determinar locais prioritários para ampliação de vagas de creche, bem como uma ferramenta de apoio à decisão de fácil acesso para o público de interesse deste estudo. O diferencial dessa metodologia em relação aos estudos existentes está na incorporação dos conceitos de Unidade de Desenvolvimento Humano (UDH) e Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) e no emprego do método de análise espacial de sobreposição às bases de dados educacionais e sociais. Essa abordagem permite identificar a necessidade de creches, recomendar a priorização das áreas que necessitam urgentemente da expansão desses serviços e indicar possíveis unidades territoriais para a construção dos novos equipamentos educacionais.

Palavras-chave: creches, vulnerabilidade social, data science research.

1. INTRODUÇÃO

O acesso à educação infantil de qualidade é um direito fundamental e um indicador-chave do desenvolvimento de uma sociedade. Neste sentido, a Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005/2014, pretende garantir o acesso a esta modalidade da educação infantil a pelo menos 50% da população de 0 a 3 anos até o ano de 2024. No entanto, a atual a oferta de creches nos municípios brasileiros ainda é insuficiente para atender à

demanda. Na Região Metropolitana do Recife (RMR), como demonstra este artigo, não é diferente. Segundo a metodologia empregada neste estudo, na RMR a oferta de vagas de creches na rede pública atende apenas 7,5 % da população na faixa etária de 0 a 3 anos, público-alvo do serviço. Isto evidencia a necessidade da ampliação da oferta de vagas nos municípios da região, sobretudo nas áreas de maior vulnerabilidade social, que não podem contar com a oferta deste serviço pela rede privada.

Diante deste imenso desafio, a Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco (Seplag-PE) reconheceu a urgente necessidade de criar um sistema de apoio à tomada de decisões para priorizar a expansão dos serviços, como parte das ações de apoio ao desenvolvimento regional. Após uma extensa pesquisa bibliográfica, ficou evidente que as ferramentas e estudos disponíveis publicamente, embora de alta qualidade, não eram adequados para realizar essa priorização de maneira localizada, pois trabalhavam com dados agregados.

Neste contexto, este trabalho apresenta a metodologia de priorização desenvolvida pela equipe de análise de dados da Seplag-PE, utilizando princípios de Design Science Research, com o objetivo de solucionar esse desafio. Os resultados deste esforço incluem uma metodologia exclusiva para determinar locais prioritários para ampliação de vagas de creche, bem como uma ferramenta de apoio à decisão de fácil acesso para o público de interesse deste estudo.

O diferencial dessa metodologia em relação aos estudos existentes está na utilização de microdados do Censo Escolar, divulgados pelo Inep, e na incorporação dos conceitos de Unidade de Desenvolvimento Humano (UDH) e Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) desenvolvidos pelo Ipea. Essas abordagens permitem identificar a necessidade de creches e recomendar a priorização das áreas que necessitam urgentemente da expansão desses serviços.

2. METODOLOGIA

2.1 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção são apresentados os principais conceitos, teorias e fontes de dados que fundamentam a metodologia desenvolvida para a priorização territorial da expansão do serviço de creches na Região Metropolitana do Recife. O referencial teórico inclui a abordagem de **Design Science Research (DSR)**, utilizada como eixo estruturador do processo metodológico, bem como os dados do **Censo Escolar**, o conceito de **Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH)** e o **Índice de Vulnerabilidade Social (IVS)**. Além disso, discute-se brevemente o papel crescente das **políticas públicas baseadas em evidências** na formulação e implementação de estratégias mais eficazes de intervenção estatal.

2.1.1 DESIGN SCIENCE RESEARCH

O Design Science Research (DSR) é uma abordagem metodológica voltada para a criação de artefatos inovadores que buscam solucionar problemas relevantes e complexos do mundo real. Diferentemente das pesquisas tradicionais, centradas na observação e análise de fenômenos existentes (descriptive research), o DSR está orientado à ação: seu objetivo é transformar a realidade por meio da intervenção técnica e conceitual, combinando rigor científico com relevância prática. Hevner et al. (2004) definem o DSR como uma ciência do artificial, no sentido proposto por Simon (1996), fundamentada na ideia de que é possível produzir conhecimento ao construir e testar soluções viáveis para problemas específicos em contextos organizacionais e sociais.

Segundo Gregor e Hevner (2013), a efetividade da pesquisa em DSR está atrelada à clareza com que se posiciona a contribuição de conhecimento do artefato desenvolvido. Para isso, os autores propõem um **framework de contribuição do conhecimento**, que classifica os artefatos segundo dois eixos: (i) a maturidade do problema enfrentado e (ii) a maturidade das soluções existentes. O cruzamento desses eixos origina quatro quadrantes: *Invenção*, *Aprimoramento*, *Exaptação* e *Design de Rotina*. No caso deste estudo, que trata da definição de áreas prioritárias para expansão de creches, há um bom entendimento do problema (alta maturidade do problema), mas uma carência de soluções metodológicas padronizadas e replicáveis nos governos estaduais e municipais, o que posiciona a contribuição no quadrante do **Aprimoramento**. Nesse contexto, o artefato gerado oferece avanços substanciais sobre métodos ad hoc, ao combinar bases públicas com critérios de vulnerabilidade social e carência de atendimento.

Ainda segundo Gregor e Hevner (2013), as contribuições em DSR podem variar quanto ao nível de

abstração e maturidade, indo desde instâncias concretas (nível 1), passando por princípios e modelos (nível 2), até alcançar teorias de design mais completas (nível 3). O presente trabalho avança especialmente no segundo nível, ao propor uma metodologia que inclui critérios bem definidos, uma lógica de priorização replicável e um artefato tecnológico que integra essas informações em um mapa interativo acessível. Esses elementos podem ser reutilizados em outros contextos estaduais ou municipais, ampliando seu valor como contribuição de conhecimento.

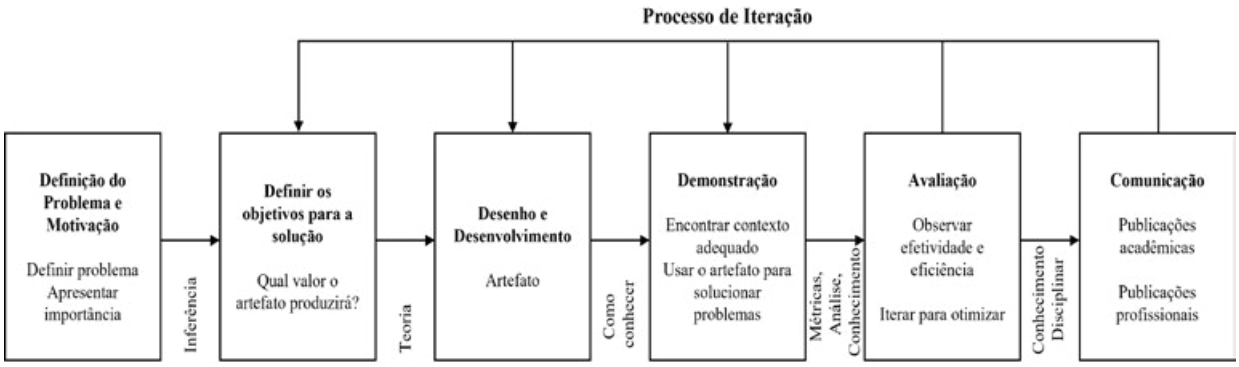
Além disso, o DSR também opera sobre duas bases de conhecimento interdependentes: a base **Ω (omega)**, que representa o conhecimento descritivo sobre fenômenos (por exemplo, a distribuição desigual de creches e os índices de vulnerabilidade), e a base **Λ (lambda)**, que representa o conhecimento prescritivo sobre como intervir nesses fenômenos (por exemplo, o modelo de priorização territorial). A efetividade do DSR decorre da capacidade do pesquisador de consumir conhecimento da base Ω e, ao mesmo tempo, produzir novos conhecimentos na base Λ, por meio da construção e avaliação de artefatos aplicáveis.

Outro ponto de destaque na literatura é a importância de comunicar claramente os resultados da pesquisa em DSR. Ao contrário dos métodos tradicionais, que apresentam seções de resultados focadas em estatísticas descritivas ou inferenciais, o DSR exige uma apresentação detalhada do artefato, sua justificativa teórica, o processo iterativo de design e os resultados de sua aplicação prática (Gregor & Hevner, 2013). No presente estudo, essa comunicação foi operacionalizada por meio da descrição da metodologia, dos critérios utilizados, da construção do mapa interativo e dos resultados observados na aplicação do modelo aos municípios pernambucanos.

Em termos de estrutura metodológica, o estudo seguiu as seis etapas propostas por Peffers et al. (2007) para o desenvolvimento em DSR: (1) identificação do problema e motivação, (2) definição dos objetivos da solução, (3) design e desenvolvimento do artefato, (4) demonstração de sua aplicabilidade, (5) avaliação de sua eficácia e (6) comunicação dos resultados. Cada uma dessas etapas foi cumprida ao longo do projeto, garantindo o alinhamento com os preceitos do DSR e a solidez dos achados reportados.

Na figura 1, podemos visualizar o framework descrito *por Peffers et al* (2007, p.52-56).

Figura 1 – Modelo de processo que representa o framework apresentado por Peffers et al. Adaptado pelos autores de Peffers et al.



Por fim, cabe destacar que o DSR se mostra particularmente apropriado para problemas públicos complexos, como a alocação territorial de serviços de educação infantil. Ele permite conjugar teoria e prática, ciência e gestão, promovendo inovações que têm impacto imediato e mensurável sobre a vida das pessoas. Nesse sentido, o presente trabalho se insere em uma tradição ainda emergente, mas promissora, de aplicação do DSR na formulação de políticas públicas baseadas em evidências, demonstrando seu potencial de replicação e sua relevância para o avanço das capacidades estatais.

2.1.2 O CENSO ESCOLAR

O Censo Escolar da Educação Básica é o principal instrumento de coleta de dados estatísticos sobre a educação básica no Brasil. Organizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Censo Escolar reúne informações sobre escolas públicas e privadas de todo o país, abrangendo aspectos relacionados à infraestrutura, matrículas, profissionais da educação, etapas e modalidades de ensino, além de dados socioeconômicos dos estudantes. A abrangência e a periodicidade do levantamento conferem a ele uma importância estratégica na formulação e monitoramento de políticas públicas educacionais.

No âmbito deste trabalho, os microdados do Censo Escolar de 2022 foram utilizados para estimar a oferta atual de vagas em creches na rede pública dos municípios da Região Metropolitana do Recife. Esses dados permitiram uma análise detalhada da distribuição espacial das unidades de creche, da quantidade de vagas ofertadas e da cobertura em relação à população de crianças de 0 a 3 anos, público-alvo do serviço. Além disso, possibilitaram a integração com outras bases de dados, como o Catálogo de Escolas e as informações geográficas do Atlas da Vulnerabilidade Social, viabilizando a construção de indicadores compostos para apoiar o processo de priorização.

É importante destacar que, além de serem amplamente utilizados por órgãos governamentais, os microdados do Censo Escolar também são referências fundamentais em pesquisas acadêmicas, avaliações de programas e diagnósticos territoriais. Sua utilização neste estudo reforça o compromisso com a transparência e a fundamentação técnica das escolhas metodológicas adotadas.

2.1.3 UNIDADE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO (UDH)

As Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH) são recortes territoriais elaborados a partir de setores censitários com características homogêneas, com o objetivo de estimar indicadores sociais em uma escala mais granular que os municípios. Criadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP), as UDHs são fundamentais para captar desigualdades intraurbanas e orientar políticas públicas focalizadas.

Cada UDH possui um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que sintetiza três dimensões do bem-estar humano: saúde, educação e renda. A dimensão saúde é medida pela expectativa de vida ao nascer; a educação considera a média e a expectativa de anos de estudo; e a renda é estimada a partir da renda per capita familiar ajustada. Essa estrutura permite identificar áreas com diferentes níveis de desenvolvimento e, consequentemente, diferentes necessidades de intervenção do poder público.

A escolha das UDH como unidade de análise neste trabalho decorre de sua capacidade de capturar a heterogeneidade socioeconômica entre bairros e comunidades dentro dos próprios municípios. Ao contrário de recortes administrativos tradicionais, como distritos ou regiões políticas, as UDHs permitem análises baseadas em dados objetivos e comparáveis entre diferentes localidades. Essa escolha metodológica contribui para uma priorização mais precisa e eficiente dos investimentos públicos, sobretudo em um contexto de escassez de recursos e alta demanda por serviços sociais.

2.1.4 ÍNDICE DE VULNERABILIDADE SOCIAL (IVS)

O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) foi desenvolvido pelo IPEA como um indicador sintético que combina diversas variáveis socioeconômicas com o objetivo de identificar áreas mais vulneráveis do ponto de vista social. O IVS é calculado com base em três dimensões: infraestrutura urbana (acesso a saneamento, coleta de lixo, abastecimento de água, entre outros), capital humano (alfabetização, escolaridade, presença de crianças e idosos na família) e renda e trabalho (desemprego, informalidade, rendimento domiciliar).

Cada dimensão do IVS é composta por um conjunto de indicadores ponderados, cujos resultados são combinados por meio de uma média aritmética simples. O índice final varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior a vulnerabilidade social da localidade. O IVS permite classificar as unidades territoriais em cinco faixas: Muito Baixa, Baixa, Média, Alta e Muito Alta.

No presente estudo, o IVS foi utilizado como critério de priorização das UDHs, partindo do pressuposto de que as famílias residentes em áreas mais vulneráveis têm menor acesso aos serviços públicos e menores condições de arcar com custos de alternativas privadas. Essa decisão metodológica tem implicações importantes para a equidade da política pública, pois contribui para corrigir assimetrias históricas de acesso a direitos básicos, como a educação infantil.

Além disso, o uso do IVS confere objetividade e transparência ao processo de decisão, pois estabelece critérios claros e replicáveis para a seleção dos territórios prioritários. Com isso, pretende-se evitar decisões baseadas exclusivamente em critérios políticos ou subjetivos, contribuindo para o fortalecimento da racionalidade técnica na gestão pública.

2.1.5 POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS

A construção de políticas públicas baseadas em evidências (PPBE) é um paradigma cada vez mais valorizado na administração pública contemporânea. Trata-se de um modelo que privilegia a utilização de dados, avaliações empíricas e resultados de pesquisas científicas como insumos centrais para o desenho, a implementação e a avaliação de políticas governamentais. De acordo com *Nutley et al.* (2007), a PPBE busca substituir decisões pautadas em intuições, interesses políticos ou tradições institucionais por escolhas fundamentadas em informações sólidas e análises rigorosas.

No Brasil, ainda que essa abordagem esteja em processo de consolidação, já existem experiências exitosas em diversas áreas, como saúde, assistência social, educação e segurança pública. O presente estudo se insere nesse contexto ao propor uma metodologia de priorização da expansão do serviço de creches ancorada em microdados oficiais, modelos analíticos validados e critérios objetivos de seleção territorial.

Ao utilizar princípios de Design Science Research e integrar bases como o Censo Escolar e o Atlas da Vulnerabilidade Social, a equipe da Seplag-PE demonstra o potencial transformador da análise de dados aplicada à realidade local. A replicação dessa experiência por outros entes federativos pode contribuir para a consolidação de uma cultura de decisão baseada em evidências no setor público brasileiro, com impactos diretos na efetividade das políticas e no bem-estar das populações atendidas

2.1.6 GEOTECNOLOGIAS E ANÁLISE ESPACIAL NA GESTÃO PÚBLICA

O uso de geotecnologias tem se consolidado como uma ferramenta indispensável na formulação e monitoramento de políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades territoriais. A análise espacial, viabilizada por softwares livres como o QGIS e bibliotecas específicas nas linguagens R e Python, permite a identificação de padrões de distribuição de equipamentos públicos, vazios de oferta de serviços e áreas com maior concentração de vulnerabilidades. No presente estudo, a incorporação da análise espacial por meio de mapas interativos foi essencial para visualizar a sobreposição entre a carência de vagas em creches e os territórios com maiores níveis de vulnerabilidade social. O uso da biblioteca Leaflet for R, por exemplo, permitiu o desenvolvimento de um artefato de fácil leitura e manipulação pelos gestores públicos, contribuindo para a democratização da informação e a transparência na tomada de decisão. Esse tipo de solução digital orientada por evidências espaciais tem sido cada vez mais empregado em experiências exitosas de planejamento urbano e regional, tornando-se um diferencial na condução de políticas públicas mais eficientes e equitativas.

2.1.7 CAPACIDADE ESTATAL E USO DE DADOS POR ENTES SUBNACIONAIS

A utilização de dados para orientar a alocação de recursos públicos, especialmente em contextos de escassez orçamentária, pressupõe a existência de capacidade institucional para coletar, organizar, processar e interpretar grandes volumes de informações. No contexto brasileiro, marcado por desigualdades federativas, nem todos os entes subnacionais possuem estruturas técnicas adequadas para lidar com bases complexas, como o Censo Escolar, o Catálogo de Escolas ou o Atlas da Vulnerabilidade Social. Nesse sentido, a iniciativa desenvolvida pela Seplag-PE representa um avanço importante no fortalecimento da capacidade analítica do Estado, ao propor uma metodologia replicável e transparente para apoiar decisões estratégicas na área da educação infantil. Mais do que um exercício técnico, a experiência relatada neste trabalho reforça o papel dos órgãos estaduais de planejamento como promotores da qualificação técnica dos municípios, contribuindo para o fortalecimento da governança territorial e da cultura de gestão baseada em dados.

2.1.8 EQUIDADE TERRITORIAL E JUSTIÇA ESPACIAL

A abordagem metodológica adotada neste estudo, ao priorizar territórios com maior índice de vulnerabilidade social, está em consonância com o princípio da equidade territorial, um conceito que tem ganhado centralidade nos debates sobre justiça

social e planejamento urbano. Inspirado em autores como Edward Soja (2010), o conceito de justiça espacial reconhece que o espaço urbano é atravessado por desigualdades estruturais que impactam diretamente o acesso a direitos e oportunidades. Políticas públicas que incorporam esse olhar territorializado têm o potencial de corrigir assimetrias históricas e promover uma distribuição mais justa dos recursos públicos. No caso da educação infantil, essa perspectiva é ainda mais relevante, dado o seu papel estruturante no desenvolvimento cognitivo e social das crianças. Ao identificar e priorizar áreas onde a ausência de creches compromete o acesso a esse direito fundamental, a metodologia aqui apresentada contribui para materializar o compromisso constitucional com a igualdade de condições para o pleno desenvolvimento da pessoa.

2.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Como discutido anteriormente, este trabalho foi orientado pelos princípios metodológicos da Data Science Research, desta forma, será apresentado os principais passos previstos no framework proposto por *Peffers et al.*

2.2.1 IDENTIFICAR O PROBLEMA E SUA MOTIVAÇÃO: PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E ANÁLISE DE OFERTA E DEMANDA.

Quais localidades na Região Metropolitana do Recife devem ser priorizadas pelos municípios para ampliar a oferta de vagas de creche? Este é a questão que define o problema de negócio enfrentado neste trabalho. O levantamento da necessidade de creches da Região Metropolitana do Recife (RMR), e o desenvolvimento de um processo de priorização para ampliação da oferta surgiu de uma demanda da liderança da Seplag-PE para auxiliar no processo decisório no desenho de ações de apoio ao desenvolvimento metropolitano da secretaria. Uma das atividades da Seplag é o monitoramento da política de educação do Estado, sendo assim, o corpo técnico da secretaria já tem bastante familiaridade com o tema. No entanto a educação infantil não está no escopo do órgão por ser responsabilidade dos municípios, o que exigiu um estudo mais detalhado da equipe envolvida neste trabalho. Nesta etapa foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre o tema e uma análise da oferta e da demanda por vagas de creche a partir do Censo Escolar de 2022.

A Tabela 1 sintetiza a análise realizada nesta etapa do trabalho, foi identificado que a RMR possui 534 unidades de creches na rede pública que ofertam 30.061 vagas à população. A oferta atual, considerando o Censo Escolar de 2022, se mostrou insuficiente e muito distante da Meta 1 (atendimento de pelo menos 50% da população de 0 a 3 anos) proposta pelo Plano Nacional de Educação para o ano de 2024, uma vez que atende apenas 7,48 % da população. Este cenário preocupante reforça a importância do estudo em auxiliar na priorização das localidades onde a ampliação do serviço de creche deve ocorrer de forma mais célere, uma vez que não é possível garantir a ampliação global do serviço.

Tabela 1 – Oferta e demanda por vagas de creche

POPULAÇÃO TOTAL (2010)	POPULAÇÃO CRECHE (2010)	NÚMERO DE CRECHES (2022)	TOTAL DE VAGAS (2022)	DÉFICIT DE VAGAS	POPULAÇÃO ATENDIDA (%)
7.456.738	401.861	534	30.061	371.800	7,48%

Fonte: Elaborada com dados do Inep e Ipea

A pesquisa bibliográfica apontou alguns caminhos. O estudo mais relevante encontrado foi a publicação INC – Índice de Necessidade de Creche 2018-020 e estimativas de frequência: insumos para a focalização de políticas públicas, produzida pela Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal. O estudo define três critérios básicos para priorização:

- Crianças provenientes de famílias em situação de pobreza.
- Crianças não pobres de famílias monoparentais.
- Crianças não pobres, de famílias não monoparentais, com mães/cuidadores principais economicamente ativos, ou que seriam economicamente

ativos se houvesse creche, e que apresentam evidências de necessidade. (FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL, 2021, p.8)

O trabalho calcula o Índice de Necessidade de Creche (INC) até a granularidade municipal e se tornou uma referência para a produção de pesquisas e desenho e avaliação de políticas públicas desta modalidade de ensino. Apesar disso, a metodologia apresentada no estudo não pareceu dar conta do problema de negócio da Seplag, isto é identificar localidades prioritárias para ampliação da oferta de vagas nos municípios da RMR.

2.2.2 DEFINIR OS OBJETIVOS PARA A SOLUÇÃO

Feita a pesquisa bibliográfica e a análise de oferta e demanda, iniciou-se a busca por artefatos que pudessem solucionar o problema. Desde o início ficou claro para a equipe que os artefatos finais do processo (output) seriam um mapa interativo com a localização das unidades de creche e listas de localidades prioritárias. O grande desafio seria o desenvolvimento da metodologia de priorização. O principal objetivo do trabalho é garantir o melhor nível de informação possível, trabalhando com dados desagregados, o que é sempre um desafio quando se trata de municípios, principalmente os de menor porte. Sendo assim, foi necessário definir quais bases de dados seriam utilizadas. Além do Censo Escolar, quais outras fontes de dados auxiliariam, e mesmo o Censo Escolar, teria todas as informações sobre as unidades escolares? Como todo projeto de dados, esta etapa do processo é uma das mais desafiadoras.

Após um processo iterativo em busca da melhor solução possível, que envolveu pesquisa documental e construção de artefatos, foi definido que a melhor opção seria priorizar as Unidades de Desenvolvimento Humano a partir do Índice de Vulnerabilidade Social. Apesar do Atlas de Vulnerabilidade Social utilizar os dados do Censo de 2010, foi decidido que para o objetivo do trabalho este fato não teria maior impacto, pois não há grandes alterações na dinâmica de vulnerabilidade dentro da RMR. Por esta fonte de dados apresentar uma série de dados estimados para cada UDH (neste estudo as variáveis de interesse seriam a população por faixa etária e o IVS), que são uma divisão geográfica suficiente para garantir uma priorização efetiva das áreas mais necessitadas, ela demonstrou ser a solução mais efetiva e eficiente.

2.2.3 DESENHO E DESENVOLVIMENTO

Para solucionar o problema de negócio tratado neste estudo, decidiu-se que o output do processo seria uma Nota Técnica hospedada no servidor de relatórios da Seplag. Este documento apresenta a metodologia de priorização, o mapa interativo para exploração das informações de forma geográfica e as tabelas com as localidades que devem ser priorizadas. A escolha do artefato Nota Técnica se deu pela sua simplicidade e familiaridade, o que dispensou muitas etapas que seriam necessárias no desenvolvimento de aplicativos de sistema de informação mais elaborados, além de pode ser facilmente portado para outros tipos de artefatos digitais caso necessário.

Todo processo de desenvolvimento foi realizado utilizando a linguagem de programação R, por se tratar essencialmente de um problema de análise de dados. As principais etapas realizadas foram:

1) Extração das bases de dados Censo Escolar 2022 (arquivo CSV), Catálogo de Escolas (arquivo SHP), IVS Metropolitano RM Recife (arquivo SHP e arquivo XLS)
2) Identificação das unidades de creches que não estavam georreferenciadas
3) Georreferenciamento das unidades de creches com esta informação ausente no Catálogo de Escolas
4) Realizar as transformações nos dados necessárias para a análise
5) Junção das bases de dados das unidades de creche com a de UDH
6) Construção do mapa interativo
7) Análise dos dados para definição dos critérios de priorização
8) Construção e publicação da Nota Técnica para comunicação do estudo.

A tabela 2 apresenta os dados agrupados por Faixa de IVS. Como pode ser observado, a população do serviço de creche (faixa etária de 0 a 3 anos), nas faixas de IVS Alta e Muita alta representa cerca de 56%. Ficou claro que a ampliação da oferta de vagas deve ser priorizada nestas UDH, uma vez que o percentual da população atendida é muito baixo, até abaixo da média na faixa de IVS Muito Alta. Uma vez que a ampliação do serviço é uma responsabilidade dos ente-federativos municipais, a priorização entre as UDH depende de variáveis não disponíveis

atualmente (disponibilidade orçamentária, disponibilidade de imóveis, modalidade de prestação do serviço (própria/OSCIP)), sendo assim, após a análise dos dados, o processo de priorização das Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH) foi definido a partir de uma regra de negócio simples, identificar as unidades que apresentem Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) Alto ou Muito Alto e que o número estimado de vagas ofertadas seja menor que 50% da população da faixa etária de zero a três anos.

Tabela 2 – Demanda e Oferta de Vagas agrupadas por IVS

FAIXA IVS	UDH	POPULAÇÃO TOTAL (2010)	POPULAÇÃO CRECHE (2010)	TOTAL DE VAGAS (2022)	NÚMERO DE CRECHES (2022)	POPULAÇÃO ATENDIDA (%)
1.MUITO BAIXO	63	504.021	19.261	1.164	14	6,04%
2.BAIXO	96	468.695	20.380	2.237	33	10,98%
3.MÉDIO	135	925.445	48.727	4.333	71	8,89%
4.ALTA	120	1.403.551	84.875	6.121	123	7,21%
5.MUITO ALTA	47	464.479	30.051	1.576	40	5,24%

Fonte: Elaborada com dados do Inep e Ipea

Definido o critério de priorização, teve início a construção da Nota Técnica apresentando o estudo e a lista de Unidades de Desenvolvimento Humano a ser priorizadas. O artefato foi desenvolvido utilizando a ferramenta Quarto, um sistema opens source de publicação de documentos técnicos e científicos desenvolvido pela Posit. O script R criado para a análise de dados tem como output arquivos RDS contendo as informações necessárias. No documento Quarto os dados são agregados para apresentar as informações por meio de gráficos, tabelas e o mapa interativo criado com a biblioteca Leaflet for R.

Como pode-se observar na tabela 3, os municípios com maior déficit de vagas proporcional são os de Moreno, Abreu e Lima e São Lourenço da Mata. O município de Ipojuca é o que apresenta o menor déficit de vagas, garantindo o acesso a 22,7% da população, alcançando próximo da metade da meta do PNE. Na tabela 4 temos os dados agrupados por município e faixa de IVS, para maio detalhamento do problema na região estudada. Na Nota Técnica temos ainda a lista de todas as UDH em tabelas interativas construídas com a biblioteca DT (é uma interface para a biblioteca JavaScript DataTables), que permitem ao usuário realizar operações de filtros e classificações. Complementando o artefato de informação, temos o mapa interativo que pode ser observado na Figura 2. O mapa é composto por quatro camadas, unidades de Creches, UDH por faixa de IVS, UDH por Renda e uma Grade identificando as regiões de baixa densidade populacional.

2.2.4 DEMONSTRAÇÃO E AVALIAÇÃO

A Nota Técnica foi publicada no servidor de relatórios da Seplag e apresentada ao público de interesse. Foram sugeridas pequenas alterações de conteúdo e forma que foram rapidamente implementadas. O artefato foi avaliado como eficaz e eficiente na solução do problema de negócio. No processo de avaliação do artefato foram identificadas oportunidades de empregar a metodologia e demais artefatos a outros problemas de negócio da Seplag que envolvam a priorização de regiões geográficas.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Como parte das ações do Programa Juntos pela Educação para fortalecer a educação infantil em conjunto com os municípios, o Governo do Estado de Pernambuco pretende ampliar a oferta do serviço de creche em 60 mil vagas por meio da construção de Centros de Educação Infantil (CEIs). Estes novos equipamentos serão construídos em terrenos com dimensões mínimas de 60m X 40m de propriedade dos entes municipais. Neste sentido, a equipe da Seplag foi solicitada a identificar terrenos no município de Recife que atendessem aos requisitos para

a construção destes equipamentos. Para tanto, foi desenvolvida a ferramenta "Localizador de Creches" que incorporou a metodologia de priorização desenvolvida para identificar estes terrenos no território.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou uma metodologia e as ferramentas necessárias para identificar localidades prioritárias na Região Metropolitana do Recife que necessitam da ampliação do serviço de creche. A partir dos microdados do Censo Escolar 2022 e dos dados do Atlas de Vulnerabilidade Social, é possível identificar as Unidades de Desenvolvimento Humano (UDH) que devem ser priorizadas no processo de ampliação da oferta de vagas para a educação infantil na modalidade creche pelos governos municipais. O desenvolvimento desta metodologia e demais artefatos, orientados pelos conceitos da Design Science Research, provou ser efetivo em apontar soluções para este problema de negócio. As oportunidades identificadas ao longo do processo de construção deste trabalho, sobretudo na etapa de avaliação, estimularam o interesse em comunicar os resultados deste trabalho ao público externo à organização, na esperança que possa auxiliar outros agentes públicos na solução de outros problemas de negócio, contribuindo para o incremento do bem-estar social da sociedade.

5. Referências

1. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Catálogo de Escolas. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/catalogo-de-escolas
2. BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Resumo Técnico: Censo Escolar da Educação Básica 2022. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados/2022
3. BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Atlas de Vulnerabilidade Social. Disponível em: http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/sobre
4. BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 26 jun. 2014b. Seção 1, p. 1, Ed. Extra.
5. CÂMARA, Gabriel & DAVIS, Clodoveu & MONTEIRO, Antônio. Fundamentos de Ciência da Geoinformação. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Campinas, 2001.
6. FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. Índice de Necessidade de Creche 2018-2020 e estimativas de frequência: insumos para a focalização de políticas públicas. São Paulo, 2021.
7. GREGOR, Shirley & HEVNER, Alan. Positioning and Presenting Design Science Research for Maximum Impact, MIS Quarterly (37:2), pp. 337-355, 2013.
8. HEVNER, A. & MARCH, S. & Park, J. & RAM, S. Design Science in Information Systems Research, MIS Quarterly (28:1), pp. 75-105, 2004.
9. NUTLEY, Sandra & WALTER, Isabel & DAVIES, Huw. Using evidence: How research can inform public services. Polyce Press, Bristol, 2007.
10. PEFFERS, Ken & TUUNANEN, Tuure & ROTHENBERGER, Marcus & CHATTERJEE, Samir. A design science research methodology for information systems research. Journal of Management Information Systems. n.24, 45-77, 2007.
11. PEREIRA, C. (Org.). Trajetória das políticas públicas no Brasil: 1988-2016. FGV Editora, Rio de Janeiro, 2017.
12. SIMON, Herbert A. The Sciences of the Artificial. MIT Press, 1996.

ANEXOS

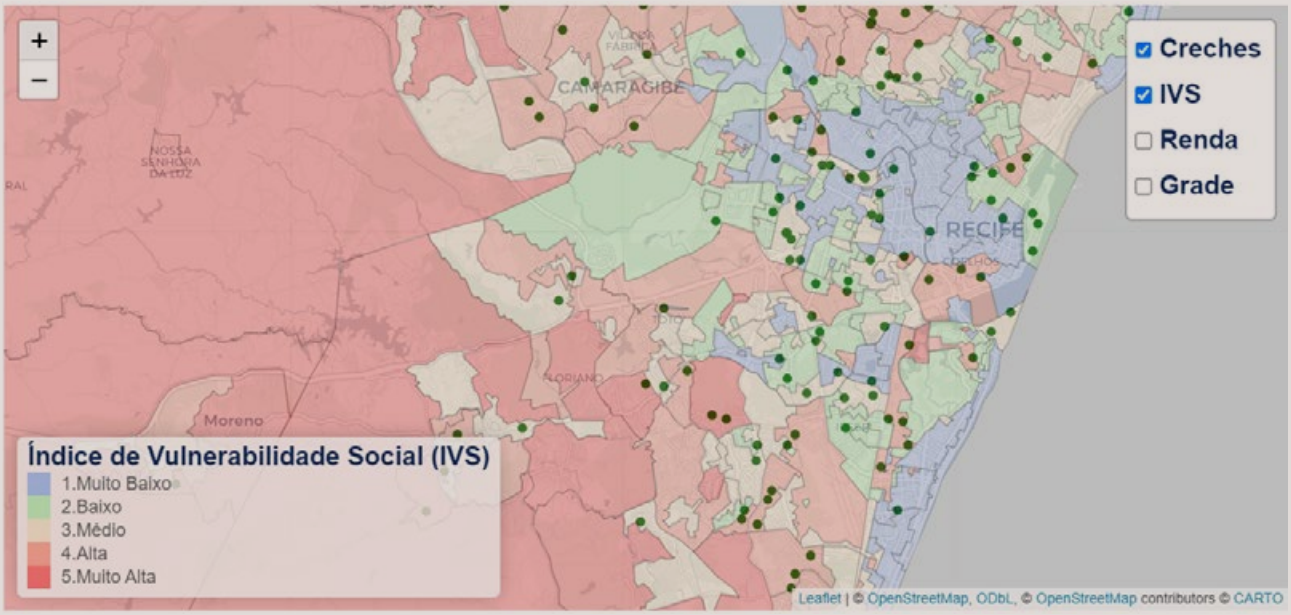
Tabela 4 – Demanda e Oferta de Vagas nas UDH com faixas de IVS Alta e Muito Alta

MUNICÍPIO	FAIXA IVS	QTD DE UDH	POPULAÇÃO CRECHE (2010)	NÚMERO DE CRECHES (2022)	TOTAL DE VAGAS (2022)	DÉFICIT DE VAGAS	POPULAÇÃO ATENDIDA (%)
ABREU E LIMA	4.Alta	4	3.726	0	0	3.726	0,00%
ABREU E LIMA	5.Muito Alta	7	4.540	0	0	4.540	0,00%
ARAÇOIABA	5.Muito Alta	1	255	12	376	243	147,45%
CABO DE SANTO AGOSTINHO	4.Alta	7	10.241	18	872	10.223	8,51%
CABO DE SANTO AGOSTINHO	5.Muito Alta	3	1.470	2	136	1.468	9,25%
CAMARAGIBE	4.Alta	10	8.193	18	790	8.175	9,64%
GOIANA	4.Alta	1	4.727	28	801	4.699	16,95%
IGARASSU	4.Alta	3	2.362	0	0	2.362	0,00%
IGARASSU	5.Muito Alta	5	6.700	6	150	6.694	2,24%
ILHA DE ITAMARACÁ	4.Alta	1	2.358	12	256	2.346	10,86%
IPOJUCA	4.Alta	2	756	6	832	750	110,05%
IPOJUCA	5.Muito Alta	1	332	16	464	316	139,76%
ITAPISSUMA	4.Alta	1	2.972	14	490	2.958	16,49%
JABOATÃO DOS GUARARAPES	4.Alta	23	39.496	24	1.618	39.472	4,10%
JABOATÃO DOS GUARARAPES	5.Muito Alta	6	8.000	8	468	7.992	5,85%
MORENO	4.Alta	4	1.322	0	0	1.322	0,00%
MORENO	5.Muito Alta	3	4.416	8	0	4.408	0,00%
OLINDA	4.Alta	15	13.886	10	418	13.876	3,01%

MUNICÍPIO	FAIXA IVS	QTD DE UDH	POPULAÇÃO CRECHE (2010)	NÚMERO DE CRECHES (2022)	TOTAL DE VAGAS (2022)	DÉFICIT DE VAGAS	POPULAÇÃO ATENDIDA (%)
OLINDA	5.Muito Alta	2	2.495	4	322	2.491	12,91%
PAULISTA	4.Alta	10	11.906	6	278	11.900	2,33%
PAULISTA	5.Muito Alta	3	5.128	2	92	5.126	1,79%
RECIFE	4.Alta	35	40.540	74	5.066	40.466	12,50%
RECIFE	5.Muito Alta	5	3.133	4	246	3.129	7,85%
SÃO LOURENÇO DA MATA	4.Alta	4	1.478	8	20	1.470	1,35%
SÃO LOURENÇO DA MATA	5.Muito Alta	9	7.246	2	0	7.244	0,00%

Fonte: Elaborada com dados do Inep e Ipea

Figura 2 – Mapa interativo com as camadas de Unidades de Creches e Faixas de IVS



1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Otimização de esforços administrativos através da integração informacional: o caso do Interplan.Rio

- **Daniel Mancebo**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: daniel.mancebo@prefeitura.rio
- **Isabela Lobato da Silva**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: isabela.lobato@prefeitura.rio
- **Brasiliano Vito Fico**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: brasiliano.fico@prefeitura.rio

Resumo

Uma das causas pelo fracasso da implementação das políticas públicas, uma delas é o desconhecimento do que é planejado na própria Administração Pública, seja internamente, seja em outros níveis federativos. Ocasionando repetição de ações já planejadas ou deixando de captar recursos disponíveis. Ao incentivar a integração de ações, almeja-se que as instituições ganhem eficiência e permitam a alocação estratégica de recursos humanos e financeiros. O Interplan.rio. cumpre preceitos constitucionais e da própria legislação municipal como o princípio da publicidade que efetiva a transparência Administração Pública, bem como permite a participação do cidadão na elaboração e decisão dos rumos do planejamento e gestão pública, conforme art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Bem como cumpre o disposto no Plano Diretor local que determina que os órgãos responsáveis pelas políticas públicas setoriais, complementares à Política Urbana, deverão promover a integração entre planos, programas e projetos com o objetivo de criar uma estrutura de planejamento integrado em articulação com as demais áreas setoriais e esferas de planejamento, e alinhado à visão de longo prazo do município. O Interplan.rio. utiliza um sofisticado processo de conjugação de algoritmos operados por Inteligência Artificial para coordenar os planos de Estado, de governo, setoriais, orçamentários e institucionais. Esta coordenação permite identificar lacunas processo de elaboração de planos temáticos. Desta forma, o sistema otimiza o processo de elaboração e análise de planos, ter uma visão integrada de suas metas e ações. O sistema abarcou 55 planos municipais inserindo-os num banco de dados com 27 mil elementos que são padronizados, sistematizados dando-lhes a transparência necessária com vistas a facilitação do processo de planejamento municipal.

Palavras-chave: integração setorial; planejamento estratégico; macroplanejamento; políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento urbano e institucional no Brasil carrega, historicamente, marcas de fragmentação e descontinuidade. Instrumentos são criados, muitas vezes, de forma isolada, sem diálogo entre órgãos ou alinhamento com estratégias de longo prazo. Esse cenário, embora recorrente em diversos entes federativos, assume proporções ainda mais desafiadoras em contextos urbanos complexos, como o do Município do Rio de Janeiro. A magnitude da cidade, sua densidade institucional e a diversidade de políticas públicas executadas simultaneamente por dezenas de órgãos exigem uma nova lógica de coordenação e integração para que o planejamento cumpra sua função estruturante.

A ausência de um sistema que articule os diversos planos em vigência — sejam eles setoriais, institucionais, orçamentários, de governo ou de Estado — compromete a coerência das políticas públicas e reduz a efetividade das ações governamentais. Em situações como essa, sobreposições de ações, divergências de metas e duplicidade de investimentos tornam-se inevitáveis. A consequência é a perda de capacidade estratégica da Administração Pública e, muitas vezes, a desconexão entre as políticas formuladas e as reais demandas da população. Além disso, a sociedade encontra dificuldades para acompanhar, compreender e avaliar as iniciativas em curso, o que enfraquece os mecanismos de controle social.

É neste contexto que emerge o Interplan.Rio — Plataforma de Integração dos Planos Municipais da Cidade do Rio de Janeiro. Mais do que uma base de dados informatizada, o Interplan.Rio representa um novo modelo de governança. Trata-se de um sistema concebido para reunir, padronizar e articular os principais instrumentos de planejamento da cidade, promovendo uma visão sistêmica e integrada da gestão pública. O Interplan.Rio organiza atualmente 55 planos estratégicos produzidos por 26 órgãos municipais distintos, reunindo cerca de 27 mil elementos categorizados em objetivos, metas, macroações e outras classificações atinentes aos tipos de planos. Ademais, a partir de técnicas de Processamento de Linguagem Natural (PLN), o sistema permite identificar relações entre esses elementos, revelando pontos de convergência e lacunas no planejamento institucional da cidade.

O marco legal que sustenta essa inovação é robusto. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), em seu artigo 37, estabelece como princípio da Administração Pública o dever da publicidade, o que inclui transparência ativa sobre os instrumentos de planejamento e gestão. Em nível municipal, os Decretos: **nº 47.086, de 08 de janeiro de 2020,** que define tipos de planos e institui um Sistema Municipal de Planejamento; o de Nº 48377 de 1º de janeiro de 2021 e o de nº 55.611, de 1º de janeiro de 2025, que definem os instrumentos de macroplanejamento para períodos recentes de gestão. Ademais, o novo Plano Diretor (**Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024)**, reafirma esse compromisso de forma perene ao definir expressamente que os órgãos responsáveis pelas políticas públicas devem promover a integração entre seus planos, programas e projetos, assegurando o alinhamento às diretrizes estratégicas da cidade e à visão de longo prazo para o território.

Complementarmente, o **Marco Referencial do Planejamento do Município do Rio de Janeiro**, elaborado pelo Escritório de Planejamento da cidade, reforça esse compromisso. O documento reconhece a necessidade de um modelo de planejamento que não seja apenas técnico, mas também transversal, colaborativo e baseado em dados. Nele, o planejamento é tratado como uma função essencial do município, que precisa estar institucionalizado, conectado às práticas cotidianas dos órgãos e acessível ao cidadão. A existência do Interplan.Rio materializa essa concepção. Ele traduz em ferramenta concreta as premissas de uma cidade que deseja pensar seu futuro de forma articulada, transparente e eficiente.

Ao adotar um modelo baseado em inteligência artificial, o Interplan.Rio também atualiza o papel do planejamento municipal frente aos desafios do século XXI. Não se trata apenas de digitalizar documentos ou mapear ações, mas de dotar a Administração de capacidades analíticas avançadas. Os modelos de linguagem utilizados na plataforma, como o BERTimbau, são capazes de reconhecer padrões semânticos entre textos, identificando metas semelhantes ou contraditórias entre diferentes planos. Isso permite não só reduzir sobreposições como também detectar planejamentos conflitantes, orientando o processo de elaboração de novos documentos de forma mais assertiva.

A importância dessa plataforma não está apenas no plano operacional. Ela tem implicações profundas para a governança democrática e o fortalecimento institucional. Ao disponibilizar informações estratégicas em ambiente aberto, navegável e transparente, o Interplan.Rio contribui para o controle social e para a qualificação do debate público. Cidadãos, conselhos, organizações da sociedade civil e órgãos de controle passam a ter acesso facilitado ao conteúdo dos planos, podendo identificar responsabilidades, cobrar resultados e participar mais ativamente da formulação de políticas públicas.

Além disso, o Interplan.Rio induz uma nova cultura institucional. Os órgãos que produzem planos passam a ter como referência uma linguagem comum, uma estrutura mínima compartilhada e uma lógica de encadeamento entre objetivos, metas, macroações e outros elementos previstos no sistema. Isso favorece não apenas a comunicação intersetorial, mas também a coerência na execução das políticas e a continuidade administrativa entre diferentes gestões.

Portanto, a criação do Interplan.rio representa uma virada institucional no modo como o planejamento público é concebido, gerido e acompanhado no Município do Rio de Janeiro. Ele responde a uma demanda histórica por integração, racionalidade e transparência. Mais do que uma base técnica, é uma plataforma política e estratégica que reposiciona o planejamento no centro da ação governamental, alinhado à legislação vigente, às melhores práticas de gestão pública e aos princípios da democracia participativa.

2. OBJETIVOS

A formulação de objetivos em políticas públicas exige, antes de tudo, o reconhecimento de que o ato de planejar não se resume à definição de metas e ações. Planejar implica, sobretudo, compreender as causas estruturais dos problemas a serem enfrentados, mapear os atores envolvidos, reconhecer os recursos disponíveis e estabelecer, com base em evidências, o percurso mais eficiente para a transformação desejada. Nesse sentido, o primeiro objetivo do Interplan.Rio é justamente reorganizar o processo de planejamento municipal ao oferecer uma ferramenta que parte dos componentes básicos do processo de planejamento para induzir uma formulação mais racional, integrada e estratégica de políticas públicas.

A literatura especializada em análise de políticas públicas é enfática ao destacar que políticas mal formuladas derivam, muitas vezes, de diagnósticos frágeis, percepções fragmentadas do problema e ausência de instrumentos que permitam a articulação intersetorial (LASSANCE, 2022, p. 5) A ausência de integração entre planos, comum em administrações públicas, não é apenas um problema técnico: é um problema de governança. Quando os diferentes órgãos da estrutura municipal elaboram seus planos sem referência a um marco comum, sem conhecimento dos compromissos assumidos por outros setores e sem visibilidade das ações em curso, perde-se capacidade de coordenação, geram-se sobreposições e ocorrem falhas críticas na entrega de serviços públicos à população.

Nesse cenário, o Interplan.rio surge com o objetivo principal de **estruturar uma base integrada de planejamento municipal**, que permita não apenas a reunião e padronização de planos já existentes, mas também sua análise cruzada, orientada por inteligência de dados. Trata-se de um sistema que visa transformar o modo como os órgãos municipais elaboram, analisam, executam e monitoram suas estratégias institucionais, fortalecendo uma cultura de planejamento orientada pelo interesse público e com foco em resultados para os cidadãos.

Dentre seus objetivos específicos, o primeiro é **identificar, por meio de análise de similaridade textual**, convergências e sobreposições entre objetivos, metas e macroações dos diferentes planos municipais. Essa funcionalidade é fundamental para evitar redundâncias, corrigir desalinhamentos e promover sinergias. Ao reconhecer semanticamente ações semelhantes descritas em documentos distintos, o sistema permite que os gestores alinhem suas estratégias e aproveitem oportunidades de cooperação institucional. Essa integração promove economia de escala, uso mais eficiente de recursos e execução mais coerente das políticas públicas.

Outro objetivo essencial do Interplan.rio é **mapear lacunas de planejamento**, ou seja, detectar áreas temáticas ou geográficas que não estão contempladas por nenhum plano vigente. Ao cruzar planos setoriais com planos de Estado, como o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS), o sistema identifica compromissos estratégicos assumidos pela administração que ainda não foram operacionalizados em planos setoriais. Essa funcionalidade tem

um valor elevado do ponto de vista da gestão estratégica, pois permite aos gestores revisar prioridades, propor novos projetos e assegurar que os compromissos institucionais da cidade estejam refletidos em seus instrumentos de planejamento.

O Interplan.rio também busca **fortalecer a articulação entre planejamento e orçamento**, ao vincular os elementos estratégicos dos planos aos instrumentos orçamentários, como o PPA. Essa integração entre planejamento e execução orçamentária é condição essencial para que o planejamento público seja mais do que um exercício técnico e se traduza em ações concretas no território. Ao inserir o planejamento orçamentário na ferramenta, buscou-se aprofundar essa articulação, entendendo que o orçamento é elemento fundamental para a concretização do processo de planejamento.

Outro objetivo estratégico é **consolidar uma linguagem comum de planejamento**, induzindo os órgãos da administração municipal a adotarem uma mesma estrutura de plano, com elementos compatíveis e terminologias padronizadas. A criação dessa gramática institucional favorece a interoperabilidade entre setores, reduz ruídos de comunicação, melhora a compreensão dos planos por parte de gestores e cidadãos e favorece a produção de conhecimento sobre a máquina pública. Essa padronização está em consonância com a literatura sobre planejamento e gestão públicos.

Importa destacar também o objetivo de **fortalecer a transparência e o controle social**, previsto no artigo 37 da Constituição Federal e reafirmado no novo Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro (LC 270/2024). Ao disponibilizar publicamente os planos municipais em um ambiente digital de fácil navegação, o Interplan.rio democratiza o acesso à informação, qualifica o debate público e amplia as possibilidades de participação cidadã nos processos de planejamento e decisão. Isso contribui para o amadurecimento da democracia local e para a valorização da gestão pública como espaço de escuta, diálogo e corresponsabilidade.

Não menos importante é o objetivo de **influenciar a formulação de novos planos**, orientando os gestores a partir de evidências empíricas extraídas do universo já planejado. A possibilidade de consultar metas, ações e estratégias já existentes, organizadas por temas e categorias, permite que novos planos sejam elaborados com base na experiência acumulada pela Prefeitura, respeitando o princípio da economicidade e fortalecendo a coerência interna das políticas públicas municipais.

Por fim, o Interplan.rio tem como objetivo **institucionalizar uma nova cultura de planejamento** no Município do Rio de Janeiro. Uma cultura baseada na cooperação entre setores, na análise qualificada dos problemas públicos, no uso de tecnologia como suporte à decisão e na valorização do planejamento como função estratégica do governo. Isso significa reconhecer que um plano bem elaborado não é apenas um documento — é um compromisso político, técnico e social com a cidade e seus habitantes.

Em síntese, o Interplan.rio não busca apenas organizar documentos. Seu propósito é induzir uma transformação na lógica no planejamento e gestão pública municipal, orientando os órgãos a pensar, planejar e agir de forma integrada. Ao se fundamentar em dados, ao reconhecer a importância do diagnóstico preciso e ao promover a articulação entre os atores envolvidos no processo de formulação de políticas públicas, o Interplan.rio. coloca o planejamento no centro da ação governamental. Esse é o seu objetivo maior.

3. METODOLOGIA

A construção metodológica do Interplan.rio parte de um princípio fundamental da administração pública contemporânea: a necessidade de transformar dados brutos em informação qualificada, e esta, por sua vez, em conhecimento capaz de subsidiar decisões estratégicas. O Interplan.rio, enquanto plataforma tecnológica de integração do planejamento municipal, foi concebido como uma solução institucional para organizar, sistematizar, analisar e promover o uso inteligente dos planos vigentes no âmbito do Município do Rio de Janeiro. A metodologia que sustenta essa iniciativa conjuga diretrizes legais, fundamentos da gestão pública orientada a resultados e técnicas avançadas de análise semântica com uso de inteligência artificial.

A primeira etapa metodológica consistiu na identificação e categorização dos tipos de planos estratégicos produzidos no município. São cinco as tipologias oficialmente reconhecidas: planos de Estado, planos de governo, planos setoriais, planos institucionais e planos orçamentários. Essa distinção não é meramente

classificatória — ela reflete diferentes finalidades, escopos temporais e níveis de abrangência dos documentos. Enquanto os planos de Estado possuem caráter perene, independente de gestão, são de longo prazo e estão obrigatoriamente vinculados à legislação vigente, os planos de governo traduzem compromissos políticos da gestão e tem recorte temporal limitado ao período de governo. Já os planos setoriais detalham políticas públicas específicas; os institucionais consideram o escopo de atuação de cada órgão da administração direta ou indireta; e os orçamentários contemplam especialmente a previsão e execução de recursos para a execução de políticas públicas.

Para permitir a leitura cruzada desses diferentes instrumentos, foi necessário criar uma **estrutura mínima comum**, baseada nos princípios da Gestão Estratégica Orientada a Resultados (GEOR) (FERREIRA JÚNIOR, F et ali, 2024, p.5). Essa estrutura compreende três elementos principais: **objetivos**, que expressam os propósitos da política pública prevista nos planos; **metas**, que detalham os resultados esperados de forma mensurável e temporal; e **macroações**, que indicam os meios para alcançar as metas. Com base nesses componentes, cada plano foi decomposto em suas partes analíticas, permitindo sua inserção em um banco de dados relacional, que compõe a espinha dorsal do Interplan.rio. Ademais, existem elementos considerados especialmente por cada tipo de plano, sendo, por exemplo, estabelecidos em planos institucionais: a identidade do órgão, com o estabelecimento de missão, visão e valores, além dos elementos básicos obrigatórios. Há ainda elementos opcionais, que podem ser utilizados ou não pelos órgãos quando da elaboração de um novo plano.

A composição da base de dados incluiu, inicialmente, 55 planos estratégicos de diversas áreas temáticas — como educação, saúde, cultura, meio ambiente, assistência social, entre outras — elaborados por 26 órgãos da administração direta e indireta. Esse universo resultou na sistematização de cerca de **27 mil elementos estratégicos**, todos classificados segundo critérios temáticos, institucionais e formais. Cada entrada foi revisada manualmente, garantindo fidelidade ao conteúdo original e possibilitando sua análise semântica posterior.

A etapa seguinte envolveu a aplicação de **técnicas de Processamento de Linguagem Natural (PLN)**, uma subárea da inteligência artificial voltada para o tratamento de textos em linguagem humana. O modelo escolhido para esse fim foi o **Legal-BERT-Timbau**, uma variante brasileira do modelo BERT (Bidirectional Encoder Representations from Transformers), treinada com corpus jurídico e administrativo da língua portuguesa. Esse modelo foi selecionado por sua robustez em tarefas de análise textual de natureza institucional, apresentando alta acurácia na detecção de similaridade semântica entre textos com estrutura formal e técnica.

O funcionamento da análise baseia-se na geração de vetores numéricos — embeddings — para cada trecho textual (objetivo, meta ou ação). Esses vetores são posicionados em um espaço multidimensional e comparados entre si com base na **distância angular**, utilizando a métrica do **cosseno entre vetores**. Quando dois textos apresentam significados semelhantes, seus vetores estarão mais próximos, indicando uma alta similaridade. Com isso, torna-se possível identificar, por exemplo, que duas metas de planos diferentes compartilham o mesmo propósito, mesmo que redigidas de forma distinta.

Essa abordagem permitiu a construção de funcionalidades automatizadas no Interplan.rio, como:

- **Detecção de similaridades** entre objetivos, metas e ações de planos distintos;
- **Mapeamento de lacunas** (ações previstas em planos transversais que não se desdobram em documentos setoriais);
- **Agrupamento por temas** e instituições responsáveis;
- **Visualização da rede de relações entre elementos de diferentes planos**.

A metodologia também prevê a **rotulagem temática dos elementos**, a partir de um vocabulário controlado. Essa classificação temática permite análises comparativas por área de política pública, como saúde, educação, desenvolvimento econômico, sustentabilidade, entre outros, possibilitando, por exemplo, a identificação de concentração de ações em determinados temas ou ausência de atenção governamental em outros.

Durante a implementação, o processo passou por duas fases. A primeira teve caráter exploratório, com a seleção de 27 planos para calibragem do modelo e avaliação da acurácia dos resultados. A segunda fase envolveu a aplicação do algoritmo em todo o

universo de planos existentes, com ampliação da base e automatização das análises. A metodologia também prevê que **novos planos inseridos no sistema** sejam automaticamente processados e analisados, garantindo a escalabilidade da plataforma e sua constante atualização.

Outro aspecto importante do processo metodológico é o **controle de qualidade dos dados**. Considerando que os planos originais apresentam formatos variados — muitos em PDF, com estrutura não padronizada — foi necessário implementar processos de revisão, normalização e, em alguns casos, reestruturação textual para garantir a legibilidade do conteúdo pelo algoritmo. Essa etapa envolveu diálogo com os órgãos produtores dos planos e ações de capacitação institucional, com vistas à melhoria da qualidade dos documentos futuros.

Por fim, destaca-se que a metodologia do Interplan.rio não está restrita à técnica algorítmica. Ela envolve um processo contínuo de **governança institucional**, com definição de papéis, responsabilidades e fluxos de atualização dos dados. A plataforma prevê áreas de uso interno (para gestores) e de acesso público (para cidadãos), de modo que sua funcionalidade esteja a serviço tanto da eficiência da administração quanto da transparência e do controle social.

Assim, a metodologia do Interplan.rio não apenas permite o funcionamento técnico da plataforma, como também induz transformações institucionais no modo de planejar. Ao padronizar estruturas, promover interoperabilidade e utilizar inteligência artificial para leitura estratégica dos dados, o Interplan.rio inaugura uma nova etapa no planejamento municipal: mais integrada, mais analítica e mais conectada com os desafios reais da gestão urbana e democrática.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A implementação do Interplan.rio produziu efeitos concretos e mensuráveis sobre a estrutura de planejamento do Município do Rio de Janeiro. Mais do que um repositório unificado de planos, a plataforma gerou um conjunto de impactos institucionais, operacionais e estratégicos, que transformaram a maneira como o planejamento é compreendido, produzido e articulado no âmbito da administração pública municipal.

O primeiro resultado diz respeito à **sistematização e padronização dos planos vigentes**. Até a criação do Interplan.rio, os planos municipais existiam em formatos heterogêneos, com estruturas, escopos e linguagens distintas. Muitos sequer estavam acessíveis ao público. A partir do esforço de coleta e categorização, foi possível consolidar 55 planos de diferentes tipologias. Esses documentos foram decompostos e organizados em uma base de dados relacional. Essa sistematização permite não apenas o acesso estruturado às informações, mas também sua análise comparativa.

O segundo resultado importante está na **detecção de similaridades semânticas entre elementos dos planos**. Por meio do modelo Legal-BERTimbau, foi possível realizar análises automáticas de similaridade textual entre objetivos, metas e ações, revelando convergências não documentadas anteriormente. Um exemplo vem da área da saúde: o objetivo "fortalecer a Atenção Primária com base na Estratégia Saúde da Família", presente no Plano de Saúde, obteve 68,8% de similaridade com ação prevista no plano institucional da Empresa Pública de Saúde, mesmo sem vinculação direta. Essa identificação revela o potencial de integração operacional entre os dois órgãos, otimizando recursos e promovendo sinergias.

Na área de educação, uma análise de similaridade identificou que a meta de "induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de Educação Básica", constante no Plano de Desenvolvimento Sustentável, apresentava 85,9% de similaridade com objetivos e ações do Plano Municipal de Educação. Essa conexão, antes não evidenciada institucionalmente, permite ações coordenadas entre diferentes pastas e reforça o cumprimento de compromissos estratégicos de forma transversal.

Além das similaridades, o Interplan.rio também demonstrou sua capacidade de **identificar lacunas de planejamento**. A análise entre planos de Estado e setoriais revelou, por exemplo, que determinadas ações voltadas para áreas costeiras poderiam ser mais detalhadas e ampliadas em novos processos de planejamento. Isso permite que gestores identifiquem novas ações que necessitem ser planejadas para maior assertividade das políticas públicas.

Outro conjunto de resultados está relacionado à **qualificação do processo de elaboração de novos planos**. O acesso à base de planos existentes, organizada por tema e órgão responsável, permite que os técnicos e gestores responsáveis por novos instrumentos partam de um diagnóstico consolidado e conheçam previamente os compromissos

institucionais da Prefeitura. Isso evita a duplicação de ações, reduz retrabalho e favorece a continuidade administrativa. Já foram relatados casos de secretarias que, ao consultar o Interplan.rio, ajustaram metas propostas inicialmente para alinhar-se a compromissos já assumidos em outros documentos.

Do ponto de vista da **eficiência administrativa**, o Interplan.rio proporcionou ganhos relevantes. A possibilidade de identificar sobreposições e convergências reduz dispersão de recursos e facilita a coordenação intersetorial. Ao apresentar a rede de vínculos entre os planos, a plataforma oferece uma visão estratégica do planejamento, permitindo que a alta gestão tome decisões com base em dados consolidados. Isso fortalece a lógica da gestão pública orientada por resultados e melhora a capacidade de resposta do governo às demandas sociais.

A plataforma também se mostrou eficaz no **fortalecimento da transparência e do controle social**. Ao disponibilizar os planos de forma pública e navegável, o Interplan.rio permite que cidadãos, conselhos de políticas públicas, pesquisadores, parlamentares e órgãos de controle acessem os compromissos assumidos pela administração e verifiquem seu alinhamento com as prioridades declaradas. Essa abertura contribui para qualificar o debate público e legitimar as decisões de governo.

Um resultado adicional, de natureza mais institucional, foi o estímulo à **cultura do planejamento integrado**. A existência de uma plataforma que compara planos, identifica conexões e exige padronização na formulação, provocou uma mudança gradual no comportamento dos órgãos. Muitos passaram a revisar seus planos à luz das análises oferecidas pelo Interplan.rio, buscando maior coerência com os objetivos estratégicos da cidade. Isso reflete um avanço na maturidade institucional da Prefeitura, com impactos positivos para a governança pública como um todo.

Ainda assim, a experiência revelou **desafios e limitações**. A qualidade variável dos documentos originais, muitos dos quais em formatos não editáveis ou com linguagem ambígua, dificultou a extração precisa de conteúdo em alguns casos. Também houve necessidade de ações complementares de capacitação junto às equipes técnicas dos órgãos, para garantir a correta elaboração dos planos futuros com base na estrutura recomendada. Esses obstáculos, no entanto, são esperados em processos de inovação institucional e vêm sendo enfrentados com ações formativas e com o aprimoramento contínuo da plataforma.

Do ponto de vista técnico, os resultados de similaridade alcançaram níveis satisfatórios, com precisão superior a 80% em tarefas de correspondência textual, segundo os testes realizados. Ainda assim, há espaço para aprimoramentos, especialmente em relação à calibragem fina dos algoritmos, à expansão do vocabulário temático e à integração com sistemas de monitoramento e orçamento. Esses avanços estão previstos nas próximas fases do Interplan.rio, o que demonstra o caráter evolutivo da ferramenta.

Por fim, é importante destacar que os resultados obtidos não se limitam à dimensão técnica. Eles refletem a construção de um novo paradigma de planejamento no Município do Rio de Janeiro: um paradigma que valoriza o conhecimento institucional acumulado, que promove o diálogo entre setores e que utiliza tecnologia de forma inteligente para qualificar as decisões públicas. O Interplan.rio não apenas identifica onde estamos — ele aponta caminhos para onde podemos e devemos avançar.

5. CONCLUSÃO

A consolidação do Interplan.rio como instrumento estruturante do planejamento público municipal do Rio de Janeiro representa um marco institucional sem precedentes. Seu desenho técnico e conceitual, suas funcionalidades analíticas e seu alinhamento com os principais marcos normativos locais e nacionais conferem à plataforma um papel central na requalificação da gestão pública municipal. Ao longo da experiência aqui relatada, tornou-se evidente que o Interplan.rio não é apenas uma ferramenta digital ou um repositório de planos, mas sim um componente estratégico da governança contemporânea, capaz de induzir uma nova cultura institucional orientada pela integração, pela racionalidade e pela transparência.

Em primeiro lugar, cabe destacar que a criação do Interplan.rio responde a uma demanda histórica por **integração entre os diversos instrumentos de planejamento** da administração pública. Ao reunir em um mesmo ambiente 55 planos municipais, produzidos por 26 órgãos distintos, e ao organizar cerca de 27 mil elementos estratégicos em categorias padronizadas, o sistema inaugura uma nova etapa na coordenação das políticas públicas locais. Ele rompe com a lógica fragmentada que tradicionalmente orienta o planejamento

no setor público e permite que a formulação de estratégias seja feita com base em uma visão sistêmica da cidade, de seus desafios e de seus compromissos institucionais.

Esse avanço encontra fundamento normativo robusto. O artigo 37 da CRFB/88 estabelece a publicidade como princípio da administração pública, garantindo o direito de acesso à informação por parte da sociedade e a exigência de transparência nas decisões governamentais. O Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro, vai além: estabelece de forma expressa a obrigatoriedade de que os órgãos responsáveis pelas políticas públicas promovam a integração entre seus planos, programas e projetos, com vistas ao alinhamento com as diretrizes estratégicas e à visão de longo prazo para o município. O Interplan.Rio materializa esse mandamento legal, oferecendo os meios técnicos e institucionais necessários à sua efetivação.

Outro mérito fundamental do Interplan.Rio é sua contribuição para a construção de um **planejamento público eficaz** — ou seja, um planejamento que parte da análise qualificada de problemas públicos, formula objetivos com base em diagnósticos consistentes e orienta ações e investimentos a partir de dados e evidências. A capacidade do sistema de identificar similaridades semânticas entre metas e ações de diferentes planos não apenas evita redundâncias, como também aponta possibilidades de cooperação institucional e reforça a coerência entre as diversas frentes de atuação da administração.

Essa inteligência institucional é especialmente relevante em contextos de restrição fiscal e aumento da complexidade social. Em tempos nos quais os recursos públicos são escassos e os desafios urbanos se multiplicam, torna-se imperativo planejar com estratégia, coordenação e foco em resultados. O Interplan.Rio oferece a base técnica para que essa nova forma de planejar se torne efetiva, promovendo a eficiência na alocação de recursos e ampliando a capacidade de resposta da gestão pública.

Também merece destaque o papel do Interplan.Rio na **institucionalização de mecanismos de controle e acompanhamento dos planos municipais**. Ao permitir a análise detalhada dos compromissos assumidos por cada órgão e ao vincular esses compromissos aos objetivos estratégicos da cidade, o sistema contribui para o fortalecimento do controle interno, do controle social e da atuação dos órgãos de fiscalização externa. A transparência proporcionada pela plataforma, somada à sua navegabilidade e à clareza das informações apresentadas, transforma os planos em documentos vivos, sujeitos ao escrutínio público e ao monitoramento contínuo.

Do ponto de vista da participação cidadã, o Interplan.rio promove uma importante inovação ao tornar acessível, em linguagem clara e organizada, o conteúdo de planos estratégicos que antes eram de difícil compreensão ou mesmo inacessíveis à população. Essa abertura qualifica o debate público e permite que conselhos, movimentos sociais, universidades e cidadãos em geral compreendam melhor as ações do poder público, ampliando a possibilidade de intervenção social na definição dos rumos da cidade. Com isso, o Interplan.rio também fortalece a dimensão democrática da gestão pública, ao contribuir para a construção de uma cidadania mais ativa, informada e propositiva.

No plano interno da administração, a plataforma induz transformações profundas na **cultura institucional de planejamento**. Os órgãos, ao serem chamados a revisar, padronizar e vincular seus planos às estratégias globais do município, passam a adotar uma postura mais cooperativa, mais técnica e mais estratégica. A existência de uma linguagem comum, de um repositório compartilhado e de mecanismos de verificação cruzada promove o aprendizado organizacional e eleva o nível de maturidade da gestão pública local.

Naturalmente, o processo de implantação do Interplan.rio revelou também seus desafios. A variabilidade na qualidade dos documentos originais, a necessidade de capacitação técnica das equipes, os obstáculos na extração de dados de arquivos não editáveis e as dificuldades na definição de parâmetros padronizados são apenas alguns dos aspectos enfrentados ao longo do percurso. No entanto, esses desafios foram tratados não como barreiras, mas como parte do processo de construção institucional, reforçando o caráter dinâmico e incremental da inovação pública.

A experiência acumulada até o momento aponta para alguns caminhos de aprimoramento. A integração do Interplan.rio com sistemas orçamentários, de monitoramento e de avaliação de políticas públicas pode ampliar significativamente seu alcance e funcionalidade. A ampliação do vocabulário temático, o

desenvolvimento de painéis interativos e a criação de mecanismos de feedback automático também são possibilidades em desenvolvimento. Além disso, há espaço para o aprofundamento da interface com os territórios, por meio de análises espaciais que conectem metas e ações aos bairros e regiões administrativas da cidade.

Conclui-se, portanto, que o Interplan.rio é uma inovação pública que vai além da tecnologia. Ele representa uma escolha política e institucional por um planejamento mais transparente, mais integrado e mais eficaz. Ele reafirma o planejamento como instrumento central da ação governamental e oferece os meios para que a cidade do Rio de Janeiro possa alinhar seus esforços, otimizar seus recursos e responder com inteligência e responsabilidade aos desafios de seu tempo.

6. Referências

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 20/04/2025
2. FERREIRA JÚNIOR, F. J. S.; BASTOS, R.; MANCEBO, D.; SILVA, I. L. Identificando sinergias e sobreposições na atuação de órgãos públicos: aplicação de inteligência artificial na análise de similaridade de conteúdo de planos estratégicos do município do Rio de Janeiro. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2024.
3. LASSANCE, Antonio. Análise ***ex ante*** de políticas públicas: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Texto para discussão /[2022] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990 Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11399/2/TD_2817_Analise_ExAnte.pdf Acesso em 20/04/2025.
4. PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Plano Diretor. Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024. Disponível em:
5. PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Escritório de Planejamento. Interplan.rio – Plataforma de Integração do Planejamento Municipal. Disponível em: https://interplan.rio-pcrj.hub.arcgis.com. Acesso em: 20/04/ 2025.
6. PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Escritório de Planejamento. Marco Referencial da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: https://escritorio-de-planejamento-pcrj.hub.arcgis.com/pages/marco-referencial Acesso em: 20/04/2025

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Podcasts como Ferramenta de Inovação na Comunicação Pública: Análise do Caso POGcast

- **Herlane Suele Alves Martins**
  Seplag/PE, Brasil
  E-mail: suele.martins@seplag.pe.gov.br
- **Rebeca Rêgo Pedrosa Costa**
  Seplag/PE, Brasil
  E-mail: rebeca.pedrosa@seplag.pe.gov.br
- **Gislayne Pinheiro Malagueta Vieira**
  Seplag/PE, Brasil
  E-mail: gislayne.vieira@seplag.pe.gov.br
- **Thais Bezerra Patú Cruz**
  Seplag/PE, Brasil
  E-mail: thais.patu@seplag.pe.gov.br

Resumo

Com a crescente digitalização e diversificação dos canais de comunicação e mídias digitais, os órgãos públicos têm adotado estratégias inovadoras para disseminar informações e conhecimento com o público em geral. Baseada nos resultados de pesquisa e na distribuição demográfica do Brasil, a Associação Brasileira de Podcasters (ABPOD) estima que o país tenha, aproximadamente, 31,94 milhões de ouvintes de podcasts. Pensando nisso, o Instituto de Gestão Pública lançou, em 2022, o POGcast, ferramenta que surgiu para abordar temas relacionados à administração pública, com ênfase especial nos tópicos de Planejamento, Orçamento e Gestão (origem da sigla "POG"). Os vídeos são produzidos mensalmente por uma equipe de servidores da secretaria e parceiros, com duração de, aproximadamente, 60 min, resultando num material audiovisual gravado, editado e disponibilizado em plataformas de *streaming*: Spotify, Deezer e Youtube. Cerca de 20 entrevistas já foram publicadas nas mais diversas temáticas, como: Criatividade e Inovação, Inteligência Artificial, Equidade Racial, Gestão para Resultados na Educação, dentre outras. Na plataforma Youtube, o canal conta com 173 inscritos e tem um alcance de, em média, 136 visualizações por vídeo. A produção destes materiais é de baixo custo para o setor público, uma vez que são produzidos em parceria com o estúdio de gravação de uma Universidade Pública estadual e editado pelos servidores da secretaria. Com isso, o objetivo principal deste artigo é de modernizar a comunicação pública como uma oportunidade de inovação, fortalecendo a conexão entre governos e cidadãos e promovendo um fluxo de informação mais acessível e inclusivo na disseminação do conhecimento. O estudo adotou o método quantitativo, realizado no período de 2022 a 2024, analisando as seguintes variáveis: entrevistas realizadas por ano, temáticas abordadas, número de visualizações e inscritos.

Utilizando ferramentas como Excel e Power BI, os dados foram coletados e tratados, resultando em um *dashboard* informativo que permite uma visualização clara e organizada das informações, oferecendo uma análise sobre o crescimento e o comportamento da audiência ao longo do período estudado, além de possibilitar identificar tendências e padrões que possam contribuir para a otimização e o desenvolvimento de estratégias na criação e distribuição de conteúdo.

Palavras-Chave: Podcast. Gestão Pública. Inovação. Difusão de Conhecimento.

1. INTRODUÇÃO

Em um contexto global marcado pela aceleração da transformação digital, os serviços públicos enfrentam o duplo desafio de modernizar suas operações internas e, simultaneamente, garantir que sua comunicação com a sociedade seja ágil, transparente, acessível e verdadeiramente inclusiva. Este cenário complexo exige que as instituições governamentais repensem profundamente seus modelos de interação com os cidadãos, abandonando abordagens unidirecionais em favor de estratégias mais dialógicas e participativas (Castells, 2009). A adoção de novas tecnologias e formatos midiáticos tornou-se não apenas desejável, mas imperativa para superar barreiras burocráticas históricas, aproximar o Estado do cidadão, promover maior engajamento cívico e fortalecer os princípios democráticos em um momento de crescente desconfiança nas instituições públicas.

No Brasil, a comunicação pública tem passado por transformações significativas nas últimas décadas, impulsionadas por dois vetores principais: a promulgação de marcos legais inovadores e a acelerada digitalização da sociedade. A Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei nº 12.527/2011) representou um avanço crucial ao estabelecer o acesso à informação pública como direito fundamental e mecanismo essencial de controle social e transparência governamental. Paralelamente, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) trouxe novos desafios e oportunidades para a gestão da informação no setor público, exigindo maior cuidado no tratamento de dados pessoais (BRASIL, 2011; NUNES, 2023). No entanto, como destacam Heidemann (2015) e Henriques (2018), a efetiva implementação desses dispositivos legais ainda enfrenta obstáculos substantivos, incluindo: A necessidade de capacitação continuada de servidores públicos; A modernização de infraestruturas tecnológicas obsoletas; A superação de culturas organizacionais resistentes à transparência; O desenvolvimento de estratégias comunicacionais que atendam à diversidade da população brasileira.

Neste cenário desafiador, os podcasts emergem como ferramenta estratégica singular, capaz de democratizar o acesso a informações técnicas - tradicionalmente restritas a especialistas - traduzindo-as em linguagem acessível sem sacrificar o rigor conceitual. Como observa Berry (2016), a natureza on-demand e a portabilidade dos podcasts os tornam particularmente adequados para públicos com limitações de tempo ou acesso a outras formas de mídia.

Os dados mais recentes da Associação Brasileira de Podcasters (ABPOD, 2023) revelam um mercado em franca expansão: o país conta com aproximadamente 31,94 milhões de ouvintes regulares, posicionando-se entre os maiores mercados globais de podcasting. Este crescimento exponencial reflete não apenas mudanças nos hábitos de consumo midiático, mas também características intrínsecas do formato que o tornam especialmente adequado para a comunicação pública:

- Capacidade de alcance demográfico amplo: Incluindo grupos tradicionalmente excluídos dos canais formais de comunicação governamental, como populações periféricas e idosos (MENDONÇA, 2019);
- Versatilidade temática: Permitindo desde discussões técnicas aprofundadas até conteúdos de formação cidadã básica;
- Baixa barreira de acesso: Tanto para produção quanto para consumo, especialmente quando comparado a outras mídias digitais;
- Potencial educativo: Como demonstrado pela experiência da UPE com EAD.
- A análise comparativa com outras mídias digitais revela vantagens distintivas dos podcasts. Enquanto as redes sociais privilegiam conteúdos efêmeros e altamente fragmentados - muitas vezes sujeitos a algoritmos que priorizam engajamento sobre qualidade informativa -, os podcasts oferecem espaço

para discussões aprofundadas e reflexões mais elaboradas (JENKINS, 2006). Esta característica é particularmente valiosa para temas complexos da gestão pública, como orçamento e planejamento estratégico, que demandam explicação contextualizada e tempo adequado de exposição.

Apesar do potencial evidente, a produção acadêmica sobre podcasts no setor público permanece surpreendentemente escassa. Como identificaram Silva et al. (2022) em revisão sistemática da literatura, menos de 2% dos estudos sobre comunicação governamental no período 2010-2022 dedicaram-se especificamente ao formato podcast. Esta lacuna é particularmente problemática porque:

- Limita a tomada de decisão baseada em evidências por parte de gestores públicos;
- Dificulta a replicação de boas práticas entre diferentes esferas e órgãos governamentais;
- Impede a avaliação rigorosa do impacto real dessas iniciativas na qualidade da democracia e na eficácia das políticas públicas.

Como consequência, muitas iniciativas de podcast governamental são descontinuadas precocemente ou não alcançam seu potencial máximo devido à falta de parâmetros claros para avaliação e melhoria contínua (BUENO, 2020). É neste contexto que o POGcast - projeto do Instituto de Gestão Pública de Pernambuco - adquire especial relevância como objeto de estudo.

Lançado em 2022, o POGcast (acrônimo para Planejamento, Orçamento e Gestão) representa uma iniciativa inovadora na comunicação pública brasileira. Desenvolvido por servidores da Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional de Pernambuco, o projeto tem como objetivo principal: "Traduzir temas técnicos da administração pública para linguagem acessível, promovendo transparência ativa e fortalecendo o controle social" (INSTITUTO DE GESTÃO PÚBLICA, 2022).

Sua relevância como objeto de estudo decorre de várias características distintivas:

- Sustentabilidade financeira: Produção de baixo custo mediante parcerias com universidades públicas;
- Diversidade temática: Abordagem de tópicos cruciais como inteligência artificial na gestão, equidade racial e gestão para resultados;
- Modelo replicável: Estrutura que pode ser adaptada por outros órgãos governamentais;
- Integração com políticas públicas: Alinhamento explícito com agendas estaduais como o Plano Pernambuco Circular e o Programa de Equidade Racial.

Este artigo propõe uma análise abrangente do POGcast no período 2022-2024, investigando três dimensões interrelacionadas:

- Alcance e engajamento: Quantificação do crescimento da audiência e padrões de consumo;
- Temáticas e relevância: Mapeamento da relação entre conteúdos abordados e prioridades da gestão pública;
- Impacto institucional: Avaliação dos efeitos na modernização da comunicação governamental.

A pesquisa se justifica tanto por seu potencial acadêmico - preenchendo lacunas importantes na literatura especializada - quanto por suas implicações práticas, oferecendo um modelo empiricamente validado para gestores públicos interessados em adotar o formato podcast (RIBEIRO E COSTA, 2021). Ao combinar análise quantitativa de métricas digitais com avaliação qualitativa de conteúdo, o estudo busca gerar insights valiosos para:

- Gestores públicos: Diretrizes para desenvolvimento de podcasts governamentais eficazes;
- Comunicadores: Estratégias para tradução de linguagem técnica;
- Pesquisadores: Base empírica para estudos futuros sobre mídia e administração pública.

Além disso, o trabalho aspira a contribuir para a consolidação dos podcasts como instrumento legítimo e estratégico na construção de uma administração pública mais aberta, participativa e alinhada às demandas da sociedade digital do século XXI. Como demonstra a experiência internacional (LONDON GOVTECH, 2022), quando adequadamente planejados e avaliados, podcasts governamentais podem se tornar poderosas ferramentas de educação cívica, transparência e inovação democrática.

2. OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL:

Analisar como o POGcast, enquanto ferramenta de comunicação pública inovadora, contribui para a modernização da comunicação governamental, o fortalecimento da conexão entre governos e cidadãos e a promoção de um fluxo de informação mais acessível e inclusivo na disseminação do conhecimento.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- Avaliar a capacidade do POGcast de traduzir temas complexos da administração pública em linguagem acessível ao cidadão comum.
- Mensurar o alcance do POGcast em diferentes plataformas digitais e identificar os perfis da audiência alcançada.
- Identificar as estratégias de produção, divulgação e interação com a audiência que se mostram mais eficazes para o POGcast.
- Propor recomendações para aprimorar o POGcast e potencializar seu papel como ferramenta de comunicação pública inovadora e inclusiva.

3. METODOLOGIA

3.1 ABORDAGEM E DESENHO DA PESQUISA

Este estudo adotou uma abordagem quantitativa descritiva-exploratória, com o objetivo de mapear e analisar o desempenho do POGcast como ferramenta de comunicação governamental entre 2022 e 2024. A escolha por uma metodologia quantitativa justifica-se pela necessidade de mensurar objetivamente o alcance, engajamento e evolução temporal da iniciativa, permitindo a identificação de padrões e tendências por meio de dados estruturados (CRESWELL & CRESWELL, 2017). Segundo Flick (2018), a pesquisa quantitativa é particularmente útil quando se busca descrever características de uma população ou fenômeno, bem como identificar relações entre variáveis.

A natureza descritiva da pesquisa se justifica pela necessidade de fornecer um panorama detalhado do POGcast, incluindo informações sobre o número de episódios publicados, as temáticas abordadas, o perfil da audiência e as métricas de engajamento (GIL, 2008). A dimensão exploratória, por sua vez, visa identificar possíveis causas e consequências do desempenho do POGcast, bem como gerar hipóteses para futuras pesquisas (YIN, 2018).

3.2 FONTES DE DADOS E COLETA

A coleta de dados baseou-se em fontes secundárias, extraídas diretamente das plataformas de streaming onde o POGcast está disponível: YouTube e Spotify. Essas plataformas foram selecionadas por representarem os principais canais de distribuição de podcasts no Brasil e por oferecerem métricas padronizadas para análise (ABPOD, 2023). A utilização de fontes secundárias permitiu otimizar o tempo e os recursos da pesquisa, bem como garantir a comparabilidade dos dados (BRYMAN, 2016).

Os dados coletados incluem:

- Número de episódios publicados por ano;
- Temáticas abordadas;
- Número de visualizações por episódio;
- Número de inscritos no canal do YouTube.

A coleta de dados foi realizada de forma sistemática e padronizada, utilizando planilhas eletrônicas para registrar as informações extraídas das plataformas de streaming. Para garantir a confiabilidade dos dados, foram adotados procedimentos de verificação e validação, como a comparação de dados entre diferentes fontes e a revisão por pares (CRESWELL & CRESWELL, 2017).

4. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para analisar o POGcast como ferramenta de inovação na comunicação pública, é fundamental construir uma base teórica sólida que aborde os conceitos-chave e as principais discussões acadêmicas sobre o tema. Esta seção tem como objetivo conceituar comunicação pública, inovação e mídias digitais, discutir teorias e autores relevantes, detalhar estudos sobre podcasts como instrumento de educação e política pública, referenciar experiências de outros países e governos, e relacionar a teoria da difusão de inovações e engajamento digital.

4.1. COMUNICAÇÃO PÚBLICA E INOVAÇÃO DIGITAL

A comunicação pública, em sua essência, refere-se ao processo de produção, disseminação e troca de informações entre o governo e a sociedade, visando promover a transparência, a participação cidadã e

o controle social (HEIDEMANN, 2015). Tradicionalmente, a comunicação pública era caracterizada por um modelo vertical e unidirecional, no qual o governo detinha o monopólio da informação e a sociedade atuava como mera receptora. No entanto, com o advento da internet e das mídias digitais, esse modelo tem sido gradualmente substituído por uma abordagem mais horizontal e dialógica, na qual a sociedade assume um papel mais ativo na produção e disseminação de informações (HENRIQUES, 2018).

A inovação digital, nesse contexto, emerge como um elemento-chave para modernizar a comunicação pública e aproximar o governo da sociedade. A inovação digital pode ser definida como o uso estratégico de tecnologias digitais para criar novos produtos, serviços, processos ou modelos de negócio que gerem valor para a sociedade (BUENO, 2020). No setor público, a inovação digital pode se manifestar de diversas formas, como a criação de plataformas online para facilitar o acesso a serviços públicos, o uso de redes sociais para promover o engajamento cidadão, ou a adoção de ferramentas de análise de dados para melhorar a tomada de decisões.

4.2. O PAPEL DOS PODCASTS COMO FERRAMENTAS DE EDUCAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DO CONHECIMENTO

Os podcasts, como formato de mídia digital, têm se destacado como uma ferramenta poderosa para a educação e a democratização do conhecimento. Diferentemente de outras mídias, como a televisão e o rádio, os podcasts oferecem aos usuários a flexibilidade de consumir conteúdo sob demanda, no horário e local que preferirem (BERRY, 2016). Além disso, os podcasts são relativamente fáceis e baratos de produzir, o que os torna acessíveis a uma ampla gama de criadores de conteúdo, incluindo governos, organizações não governamentais e cidadãos comuns (MARKMAN, 2017).

No setor público, os podcasts podem ser utilizados para diversos fins, como a divulgação de informações sobre políticas públicas, a promoção do debate sobre temas relevantes para a sociedade, ou a oferta de cursos e treinamentos online para servidores públicos e cidadãos (Mendonça, 2019). Além disso, os podcasts podem ser utilizados como uma ferramenta de engajamento cidadão, permitindo que os cidadãos participem ativamente da produção de conteúdo e da discussão de temas relevantes para a sua comunidade (JENKINS, 2006).

4.3. EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS DE PODCASTS NO SETOR PÚBLICO

Embora a produção acadêmica sobre podcasts no setor público ainda seja incipiente, existem diversas experiências nacionais e internacionais que demonstram o potencial desse formato para a comunicação governamental. Nos Estados Unidos, por exemplo, o governo federal mantém uma série de podcasts sobre temas como saúde, educação e segurança pública (U.S. GOVERNMENT, 2023). No Reino Unido, o governo local de Londres lançou um podcast sobre inovação e tecnologia na cidade (LONDON GOVTECH, 2022).

No Brasil, algumas iniciativas de podcasts no setor público têm se destacado, como o "Podcast da Saúde", do Ministério da Saúde, que oferece informações sobre saúde pública e prevenção de doenças (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2023). Além disso, diversas prefeituras e governos estaduais têm lançado podcasts sobre temas como educação, cultura e turismo.

4.4. TEORIA DA DIFUSÃO DE INOVAÇÕES E ENGAJAMENTO DIGITAL

Para entender o sucesso ou o fracasso de iniciativas como o POGcast, é fundamental recorrer a teorias como a da Difusão de Inovações, de Rogers (2003), e a do Engajamento Digital, de Bennett (2012). A Teoria da Difusão de Inovações explica como novas ideias e tecnologias se espalham pela sociedade, identificando diferentes perfis de adotantes (inovadores, adotantes iniciais, maioria inicial, maioria tardia e retardatários) e os fatores que influenciam a adoção (vantagem relativa, compatibilidade, complexidade, experimentação e observabilidade).

A Teoria do Engajamento Digital, por sua vez, destaca a importância da interação contínua e da personalização para capturar a atenção de audiências fragmentadas e promover o engajamento cívico. Segundo Bennett (2012), a personalização da política e da comunicação pública é fundamental para atrair a atenção de cidadãos cada vez mais individualistas e desconfiados das instituições tradicionais.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

As plataformas de mídia social se tornaram espaços digitais essenciais, que transformaram a maneira como interagimos e estabelecemos conexões nas organizações. Nessa perspectiva, esta transformação na comunicação e na construção de redes reflete uma mudança significativa, redefinindo a maneira como nos conectamos, compartilhamos e colaboramos no ambiente digital. Até o final do ano de 2021 o Brasil somava cerca de 159 milhões de pessoas acessando as mídias sociais diariamente. A previsão é de que até o final de 2026 acumule em média 184,76 milhões de pessoas - crescendo, então, pelo menos 16,18% de usuários conectados nos próximos 5 anos, o que equivale a 87,09% da nossa população (BRAZILIAN TIMES, 2022).

As redes sociais desempenham o papel de facilitadoras na tomada de decisões, integrando ideias, conhecimentos e recursos. Essencialmente, elas simplificam e promovem uma interação mais ampla e colaborativa entre diferentes entidades.

Nesse contexto, como estratégia de social media pode-se destacar como principais métricas, o alcance das visualizações, tempo de exposição, comentários recebidos, reações, dentre outros.

Entre 2022 e 2024, o POGcast lançou um total de 20 episódios, abordando uma variedade de temas relevantes para a gestão pública contemporânea. Os episódios foram distribuídos nas plataformas YouTube e Spotify, buscando alcançar um público diversificado e engajado.

No YouTube, o canal do POGcast alcançou um total de 173 inscritos, com uma média de 136 visualizações por vídeo. Embora o número de inscritos possa parecer modesto em comparação com outros canais do YouTube, é importante considerar que o POGcast se dedica a temas técnicos e especializados, o que naturalmente limita seu alcance a um público mais específico. O canal já teve mais de 2.651 visualizações, desde a sua criação em 2022. Com relação ao tempo de visualização, foram 239,7 horas. No que diz respeito ao consumo, 62,5% são do gênero feminino e 37,5% do gênero masculino. 43,4% do nosso público possuem idade entre 45 e 54 anos e 15,5% acima dos 55 anos.

O POGcast já abordou uma variedade de temas relevantes para a gestão pública contemporânea, incluindo:

- **Economia Circular**: Estratégias e Soluções de Reciclagem em Pernambuco (ECONOMIA CIRCULAR: Estratégias e Soluções de Reciclagem em Pernambuco): Este episódio explora a transição de Pernambuco para uma economia circular, superando o modelo linear tradicional de "extrair, usar e descartar". Discute políticas públicas robustas, como a Política Estadual de Incentivo à Economia Circular (2022) e o Plano de Mudança Econômico Ecológica (PerMeie), e destaca o Programa Pernambuco Circular, que prevê investimentos em coleta seletiva, unidades de processamento de materiais recicláveis, regulamentação da logística reversa e parcerias com o terceiro setor. O episódio enfatiza que a economia circular se baseia em estratégias como ecodesign, reuso, remanufatura, recuperação energética e reciclagem, visando maximizar o valor dos recursos ao longo de sua vida útil.
- **Educação a Distância (EaD)**: Oportunidades para qualificação profissional (EaD como Oportunidade para Qualificação Profissional em Pernambuco): Este episódio aborda a consolidação da Universidade de Pernambuco (UPE) como referência em Educação a Distância (EaD), ampliando o acesso ao ensino superior em todas as regiões do Estado, especialmente no interior. Discute a parceria MEC/SEED, que tornou a instituição bimodal, e a integração ao sistema da Universidade Aberta do Brasil (UAB). O episódio destaca que a EaD da UPE é guiada por políticas que visam reduzir desigualdades regionais, com foco na formação de professores para a Educação Básica, e utiliza a plataforma Moodle como principal ambiente virtual, promovendo aprendizagem colaborativa com recursos interativos.
- **Teto de Gasto**: Ferramenta de gestão fiscal (Teto de Gasto em Pernambuco): Este episódio explora a implantação, em 2025, de um novo Sistema de Teto de Gasto em Pernambuco, com interface no EFISCO (Módulo de Gestão de Tetos Financeiros - GTF). Discute a integração entre áreas estratégicas e operacionais, a formação de Unidades Gestoras Coordenadoras (UGCs) em cada secretaria e os avanços previstos para 2026, como o Painel do Marco Fiscal de Médio Prazo e o uso de Inteligência Artificial na projeção de tetos e despesas. O episódio enfatiza que o objetivo é garantir

sustentabilidade fiscal, evitar déficits, preservar liquidez e manter a confiança dos credores.

- **Liderança Feminina na Política**: A ascensão das mulheres em Pernambuco (Quebrando Barreiras: A Ascensão das Mulheres na Liderança Política em Pernambuco): Este episódio compartilha a trajetória e as reflexões da vice-governadora Priscila Krause sobre o papel transformador da representatividade feminina na política. Discute conquistas como a eleição da primeira chapa feminina a governar um Estado no Brasil (Raquel Lyra e Priscila Krause, 2022) e reforça que a democracia se constrói com diversidade. O episódio enfatiza que a presença feminina em cargos de liderança deve servir de inspiração para que mais meninas e mulheres ocupem o espaço público e que a política tem o poder de mudar vidas, especialmente das pessoas mais vulneráveis.
- **Ranking de Competitividade**: Ferramenta de gestão pública (A Importância do Ranking CLP para Pernambuco e para o Brasil): Este episódio aborda a importância do Ranking de Competitividade dos Estados, elaborado pelo CLP, como ferramenta para Pernambuco orientar políticas públicas baseadas em evidências. Discute o destaque do Estado em 2024 nos pilares de Inovação, Educação e Infraestrutura, e a atuação da Secretaria de Planejamento (Seplag) com foco na melhoria contínua dos indicadores. O episódio enfatiza que o ranking permite identificar pontos fortes e áreas críticas, serve como referência para o setor privado e favorece a formulação de agendas mais eficientes.
- **Proteção de Dados Pessoais**: Direito fundamental no setor público (A Importância da Proteção de Dados Pessoais no Serviço Público): Este episódio explora a criação de uma estrutura integrada em Pernambuco para garantir a privacidade e segurança das informações pessoais no serviço público, com a promulgação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e sua entrada em vigor em 2020. Discute o papel da PGE (consultoria jurídica), da ATI (padronização de TIC), da SCGE (coordenação da rede de encarregados) e dos órgãos estaduais (implementação das políticas locais). O episódio enfatiza que o cidadão tem o direito de controlar seus dados e que cabe ao Estado assegurar esse controle com ética, segurança e transparência.
- **Segurança Psicológica**: Contribuições para um ambiente de trabalho saudável (Segurança Psicológica: Como Contribuir para um Ambiente de Trabalho Saudável): Este episódio aborda a importância da segurança psicológica para que servidores públicos se sintam à vontade para contribuir com ideias, expressar dúvidas e reportar erros sem medo de represálias. Discute que um ambiente assim favorece a inovação, o engajamento e a resolução de problemas complexos e que, segundo a pesquisadora Amy Edmondson, ambientes sem medo geram organizações mais saudáveis e criativas. O episódio enfatiza que promover esse clima depende de liderança consciente, capaz de encorajar a expressão, acolher a diversidade de opiniões e construir confiança mútua.
- **Aquecimento Global**: Ações urgentes e responsabilidade individual (Aquecimento Global – O Que Eu Tenho a Ver com Isso?): Este episódio discute que o aquecimento global não é mais uma previsão futura, mas uma realidade comprovada pela ciência, causada pelo acúmulo de gases de efeito estufa, que acelera mudanças climáticas com impactos diretos em vidas humanas. Discute o papel central do Brasil na agenda ambiental global e a necessidade de ação individual e coletiva, por meio de mudanças de hábitos e pressões sobre líderes para adoção de políticas sustentáveis. O episódio enfatiza que é preciso ir além da redução do desmatamento, investindo no reflorestamento, gestão de resíduos e transição energética, com ações práticas em todos os níveis da sociedade.
- **Justiça Social**: Mitigação das mudanças climáticas (A Última Integração: O Papel da Justiça Social na Mitigação das Mudanças Climáticas): Este episódio explora a necessidade de enfrentar a crise climática considerando as desigualdades sociais e de alinhar as agendas de justiça social e ambiental, promovendo políticas públicas equitativas que protejam os mais vulneráveis. Discute a importância da participação social, da educação ambiental, da transparência e de práticas sustentáveis, como economia circular e agroflorestamento. O episódio enfatiza que a integração entre clima e inclusão social é um dos pilares fundamentais de um futuro resiliente e justo.
- **Regulação**: Instrumento de garantia de qualidade e justiça tarifária (ARPE e o Papel da

Regulação em Pernambuco): Este episódio aborda o papel da Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE) como autarquia especial responsável por regular serviços públicos delegados nas áreas de saneamento, energia elétrica, gás, transporte intermunicipal e rodovias concedidas. Discute a autonomia financeira e administrativa da ARPE e sua busca por garantir qualidade dos serviços e tarifas justas, sendo um elo entre o Estado, prestadores de serviços e usuários. O episódio enfatiza os desafios de adaptação à complexidade do setor regulatório e a atuação da Agência na mediação de conflitos, fiscalização e controle de mercados regulados, promovendo transparência, equilíbrio e desenvolvimento econômico com foco na dignidade humana.

- **Festa Junina**: Impacto econômico como patrimônio cultural (Festa Junina e o Impacto Econômico): Este episódio discute que a festa junina é uma das manifestações culturais mais enraizadas no Nordeste e tem em Pernambuco um de seus maiores expoentes. Discute que essas celebrações não só mantêm viva a identidade popular, como também movimentam a economia, geram empregos e impulsionam o turismo, citando o São João de Caruaru como exemplo emblemático. O episódio enfatiza que o potencial da cultura deve ser explorado ao longo de todo o ano e que feiras, shows e eventos regionais são ferramentas poderosas para a sustentação econômica de artistas e comerciantes.
- **Gestão para Resultados na Educação**: Transformação da educação pública (Gestão para Resultados na Educação de Pernambuco): São dois episódios que exploram a transformação da educação pública de Pernambuco com base em uma metodologia de gestão por resultados, orientada por dados e focada em melhorar o IDEB, desde 2011. Discute a criação do Núcleo de Gestão para Resultados na Educação (NGR-SEE) e a implantação de ferramentas como Diagrama de Pareto, RETRE (Relatório de Tendência à Reprovação) e Metodologia de Quadrantes. Os episódios enfatizam que monitoramento contínuo, uso de evidências e apoio à educação básica são a base do sucesso.
- **Criatividade e Inovação**: Ato de transpiração e transformação pública (Criatividade e Inovação): Este episódio apresenta a criatividade como uma competência essencial e um desafio diário para os servidores públicos, mais do que um discurso inspiracional. Discute que a inovação não está em reinventar a roda, mas em solucionar problemas reais com sensibilidade, colaboração e prática contínua e que criatividade não é apenas dom, mas processo — exige silêncio, escuta, transpiração e disposição para quebrar padrões. O episódio enfatiza um retorno às raízes da ideia criativa como forma de conexão com a realidade social e alerta para o risco da inovação artificial.
- **Equidade Racial**: Compromisso, amor e ação estruturada (O Interesse Humano, o Amor e a Equidade Racial): Este episódio reflete sobre como a ausência de interesse genuíno no "ser humano" está na raiz do racismo estrutural e defende que o combate ao racismo exige mais do que boas intenções — requer compromisso, políticas efetivas e vontade de escutar. Ao citar o trabalho como "amor tornado visível", inspira lideranças e servidores a verem a questão racial como missão ética e não apenas uma pauta identitária. O episódio enfatiza que a equidade deve estar no centro das decisões públicas, não como concessão, mas como justiça.
- **Qualificação dos Servidores**: Processo de institucionalização de políticas públicas (A Qualificação dos Servidores no Processo de Institucionalização de Políticas Públicas): Este episódio aponta a qualificação dos servidores como estratégia central para garantir políticas públicas eficazes e duradouras e critica a tradição de formações genéricas e descoladas da realidade do Estado, propondo um modelo que una impacto social e desenvolvimento profissional. Discute que a institucionalização das políticas públicas depende de quadros qualificados e estáveis, capazes de garantir a continuidade das ações independentemente de ciclos eleitorais. O episódio enfatiza que a EGAPE atua como promotora de uma nova cultura de aprendizagem no serviço público, focada em excelência, impacto e cidadania.
- **Inteligência Artificial:** Papel transformador na gestão pública (A Inteligência Artificial na Gestão Pública): Este episódio aborda o avanço e a aplicação da Inteligência Artificial (IA) na administração pública, destacando seu potencial para melhorar a eficiência, a precisão e a tomada de decisões baseadas em dados. Discute que ferramentas como Modelos de Linguagem em Grande

Escala (LLMs), exemplificadas por sistemas como o ChatGPT, permitem à gestão pública automatizar relatórios, gerar análises, identificar padrões em dados orçamentários e prever comportamentos administrativos. O episódio enfatiza a necessidade de um uso equilibrado e ético da IA, guiado por princípios como transparência, responsabilidade, justiça social e inclusão digital.

Os episódios sobre "Gestão para Resultados na Educação" tiveram a maior retenção de audiência, somando 1.211 visualizações, distribuídas em 2 vídeos. Esse resultado sugere que o público do POGcast tem um interesse particular por temas relacionados à educação e à melhoria da gestão escolar.

RESULTADOS DO POGCAST (2022–2024)

Base: 20 episódios publicados em YouTube e Spotify

Quadro 1 – Resultados do POGcast (2022-2024)

Métrica	YouTube (@InstitutodeGestaodePernambuco)	Spotify (POGcast)	Análise Comparativa
Total de visualizações	4,215 visualizações	1,920 reproduções	• YouTube com 120% mais acessos
Temáticas mais vistas (Top 3)	1. Educação: Parte 1 (690 views) e parte 2 (521 views) 2. O papel da regulação (197 views) 3. Orçamento Público (101 views)	1. LGPD (158 plays) 2. IA (142 plays) 3. Gestão Educacional (121 plays)	**Destaque:** • Educação lidera no YouTube • LGPD é top no Spotify
Episódio mais visto	Ep. #5 "Gestão para Resultados na Educação" (690 views)	Ep. #12 "LGPD no Setor Público" (158 plays)	• Temas educacionais têm melhor performance

ANÁLISE DETALHADA POR PLATAFORMA:

YouTube:

- Educação representa 26% do total de views
- 3 dos 5 episódios mais vistos são sobre políticas educacionais
- Audiência retém 58% do conteúdo em episódios sobre educação

Spotify:

- Conteúdos normativos (LGPD) têm maior retenção (72%)
- Episódios educacionais têm plays 22% acima da média

DADOS DEMOGRÁFICOS:

YouTube Educação:

- 68% mulheres
- 55% professores/gestores educacionais

Spotify LGPD:

- 61% servidores públicos
- 43% da área jurídica

Os resultados obtidos indicam que o POGcast tem cumprido um papel importante na comunicação pública e na disseminação de conhecimento sobre temas relevantes para a gestão pública. Ao transpor assuntos tradicionalmente herméticos para um formato acessível e dinâmico, o POGcast tem conseguido alcançar um público diversificado e engajado, contribuindo para a democratização da informação e o fortalecimento do debate público.

No entanto, os resultados também revelam que o POGcast ainda enfrenta desafios importantes, como a necessidade de ampliar seu alcance e melhorar a retenção da audiência. Comparado a podcasts privados, como o "The Daily" do The New York Times, que atingiu 4 milhões de ouvintes diários em 2023 (NEWMAN, 2023), o crescimento lento do POGcast pode refletir a falta de divulgação em canais oficiais do governo.

Essa disparidade alinha-se à Teoria do Engajamento Digital (BENNETT, 2012), que destaca a necessidade de interação contínua e personalização para capturar audiências fragmentadas. Para superar

esse desafio, o POGcast precisa investir em estratégias de divulgação mais eficazes, como a promoção dos episódios em redes sociais, a parceria com influenciadores digitais e a participação em eventos e fóruns relacionados à gestão pública.

5.1 A RELEVÂNCIA DOS TEMAS ABORDADOS

A preferência do público por temas como "Gestão para Resultados na Educação" sugere que o público valoriza a busca por soluções eficazes para os desafios da gestão pública. Esse padrão também é observado em iniciativas internacionais, como o GovTech Podcast do Reino Unido, que dedicou 40% de sua programação em 2023 a temas como inteligência artificial e governança de dados (UK GOVTECH, 2023).

Esse fenômeno corrobora a Teoria da Difusão de Inovações (ROGERS, 2003), ao demonstrar que conteúdos pioneiros têm maior potencial de viralidade e engajamento, mesmo em contextos institucionais. No entanto, o desafio persiste: como mostra o caso francês Décodage Économique (France Stratégie), podcasts governamentais exigem parcerias com plataformas digitais (ex.: TikTok, Instagram) para superar barreiras algorítmicas (GILLET, 2022).

5.2 O BAIXO CUSTO OPERACIONAL COMO VANTAGEM COMPETITIVA

Um dos resultados mais interessantes da pesquisa é o baixo custo operacional do POGcast, que utiliza o estúdio de gravação de uma universidade pública estadual e conta com a edição interna dos servidores da secretaria. Esse resultado demonstra que é possível produzir conteúdo de qualidade com recursos limitados, desde que haja criatividade, planejamento e colaboração.

O baixo custo operacional do POGcast representa uma vantagem competitiva importante, especialmente em um contexto de restrição fiscal e busca por eficiência na gestão pública. Ao demonstrar que é possível inovar na comunicação pública sem gastar muito dinheiro, o POGcast pode servir de inspiração para outras iniciativas similares em diferentes órgãos e esferas de governo.

5.3 ANÁLISE DO PÚBLICO-ALVO

A análise do público-alvo do POGcast no YouTube revela que a maioria dos espectadores são mulheres (62,5%) e que a faixa etária predominante é de 45 a 54 anos (43,4%), seguida por pessoas com mais de 55 anos (15,5%). Esses dados sugerem que o POGcast tem alcançado um público maduro e interessado em temas relacionados à gestão pública.

No entanto, é importante notar que o POGcast tem menor alcance entre os jovens, o que pode indicar a necessidade de adaptar a linguagem e o formato dos episódios para atrair um público mais jovem. Além disso, é importante investigar se o POGcast tem alcançado grupos tradicionalmente excluídos dos canais formais de comunicação governamental, como populações periféricas e pessoas com baixa escolaridade.

6. CONCLUSÃO

O presente estudo teve como objetivo analisar a eficácia do POGcast como ferramenta de inovação na comunicação pública, investigando seu alcance, as temáticas abordadas e seu impacto na modernização da comunicação governamental entre 2022 e 2024. Os resultados obtidos demonstram que o POGcast tem cumprido um papel importante na disseminação de conhecimento sobre temas relevantes para a gestão pública, alcançando um público diversificado e engajado por meio de um formato acessível e dinâmico.

Ao transpor assuntos tradicionalmente herméticos para um formato de podcast, o POGcast tem contribuído para a democratização da informação e o fortalecimento do debate público, alinhando-se aos princípios da transparência e da participação cidadã. A iniciativa tem se destacado pela abordagem de temas relevantes para a gestão pública contemporânea, como economia circular, educação a distância, teto de gasto, liderança feminina na política, ranking de competitividade, proteção de dados pessoais, segurança psicológica, aquecimento global, justiça social, regulação, festa junina, gestão para resultados na educação, criatividade e inovação, equidade racial, qualificação dos servidores e inteligência artificial.

No entanto, os resultados também revelam que o POGcast ainda enfrenta desafios importantes, como a necessidade de ampliar seu alcance e melhorar a retenção da audiência. A comparação com outras iniciativas de podcasts de gestão pública sugere que o POGcast precisa investir em estratégias de divulgação mais eficazes, como a promoção dos episódios em redes sociais, a parceria com influenciadores digitais

e a participação em eventos e fóruns relacionados à gestão pública.

6.1. AÇÕES DE MELHORIA

Com base nos resultados e na discussão apresentados, propõem-se as seguintes ações de melhoria para o POGcast:

- **Fortalecer a divulgação:** Ampliar a divulgação do POGcast em canais oficiais do governo, como sites, redes sociais e newsletters. Buscar parcerias com influenciadores digitais e veículos de mídia especializados em gestão pública para aumentar a visibilidade do POGcast.
- **Otimizar o formato:** Realizar pesquisas com a audiência para identificar suas preferências em relação ao formato dos episódios, como duração, estilo de apresentação e nível de profundidade dos temas. Considerar a produção de episódios mais curtos e segmentados, para atender a diferentes perfis de público.
- **Ampliar a interatividade:** Estimular a participação da audiência por meio de enquetes, perguntas e comentários nas redes sociais. Considerar a realização de episódios ao vivo, com a participação de especialistas e da audiência.
- **Monitorar e avaliar:** Monitorar continuamente as métricas de desempenho do POGcast, como número de visualizações, inscritos, comentários e compartilhamentos. Realizar avaliações periódicas da qualidade do conteúdo e da satisfação da audiência.

6.2. IMPLICAÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os resultados deste estudo têm importantes implicações para a administração pública, ao demonstrar o potencial dos podcasts como ferramenta de comunicação e disseminação de conhecimento sobre temas relevantes para a gestão pública. Ao investir em iniciativas como o POGcast, os órgãos governamentais podem fortalecer o diálogo com a sociedade, promover a transparência e a participação cidadã, e contribuir para a melhoria da gestão pública.

No entanto, é importante ressaltar que o sucesso de iniciativas como o POGcast depende de um conjunto de fatores, como o apoio da alta administração, o engajamento dos servidores públicos, a disponibilidade de recursos financeiros e a adoção de estratégias de divulgação eficazes. Além disso, é fundamental que os órgãos governamentais invistam em pesquisas e avaliações para monitorar o desempenho de suas iniciativas de comunicação e identificar oportunidades de melhoria.

6.3. LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Este estudo apresenta algumas limitações que devem ser consideradas. Em primeiro lugar, a análise se concentrou em dados quantitativos, o que limitou a compreensão das percepções e expectativas da audiência em relação ao POGcast. Em segundo lugar, a pesquisa não analisou o impacto do POGcast na tomada de decisões e na implementação de políticas públicas. Em terceiro lugar, a comparação com outras iniciativas de podcasts de gestão pública foi limitada pela falta de dados disponíveis sobre o desempenho dessas iniciativas.

Apesar dessas limitações, este estudo oferece uma contribuição relevante para o campo da comunicação pública e da inovação na gestão pública, ao demonstrar o potencial dos podcasts como ferramenta de disseminação de conhecimento e engajamento cidadão.

7. Referências

1. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PODCASTERS. Panorama do Podcast no Brasil. 2023. Disponível em: https://abpod.org/wp-content/uploads/2024/10/PodPesquisa_2024_2025FINAL-1.pdf. Acesso em: 03 abr. 2025.
2. BENNETT, W. L. The Personalization of Politics. Political Communication, v. 29, n. 1, p. 1-20, 2012.
3. BERRY, R. Podcasting: Considering the evolution of the medium and its association with the online environment. Journal of Radio & Audio Media, v. 23, n. 2, p. 167-178, 2016.
4. BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: Planalto. Acesso em: 03 abr.2025.
5. BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: Planalto. Acesso em: 03 abr.2025.
6. BRAZILIAN TIMES. 87% dos brasileiros serão usuários de redes sociais em 2026. 2022. Disponível em: https://www.braziliantimes.com/comunidade-brasileira/2022/04/03/87-dos-brasileiros-serao-usuarios-de-redes-sociais-em-2026.html. Acesso em: 03 abr. 2025.
7. BRYMAN, A. Social research methods. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.
8. BUENO, I. Inovação no setor público: conceitos, modelos e desafios. Brasília: Enap, 2020.
9. CASTELLS, M. Comunicação e poder. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.
10. CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. 5th ed. Thousand Oaks: Sage, 2017.
11. FLICK, U. An introduction to qualitative research. 6th ed. London: Sage, 2018.
12. GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
13. GILLET, P. La communication gouvernementale à l'ère numérique: le cas de Décodage Économique. Questions de communication, n. 37, p. 235-254, 2022.
14. HEIDEMANN, F. G. Comunicação pública e democracia: desafios para a accountability. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 6, p. 1429-1448, nov./dez. 2015.
15. HENRIQUES, M. S. Comunicação pública digital e governo aberto: um estudo sobre a atuação do governo federal brasileiro nas mídias sociais. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 999-1016, nov./dez. 2018.
16. INSTITUTO DE GESTÃO PÚBLICA. POGCast: Planejamento, Orçamento e Gestão. 2022. Disponível em: https://sites.google.com/ig.pe.gov.br/institutodegestaope/difus%C3%A3o-do-conhecimento?authuser=0. Acesso em: 03 abr. 2025.
17. JENKINS, H. Convergence culture: Where old and new media collide. New York: New York University Press, 2006.
18. LONDON GOVTECH. Podcast sobre inovação e tecnologia na cidade. 2022.
19. MARKMAN, K. M. Promote your business with podcasts: Reach a wider audience. Carmel: Blue River Press, 2017.
20. MENDONÇA, F. Podcasts na educação: possibilidades e desafios. São Paulo: Cortez, 2019.
21. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Podcast da Saúde. 2023. Disponível em: https://open.spotify.com/show/3qWYa2Tqbx1G0Ryyn2JU0u#login. Acesso em: 05 abr. 2025.

22. NEWMAN, N. Reuters Institute Digital News Report 2023. Oxford: Reuters Institute, 2023. Disponível em: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2023. Acesso em: 8 abr. 2025.

23. NUNES, R. A Importância da Proteção de Dados Pessoais no Serviço Público. Revista Gesto em Pauta, Pernambuco, 2023.

24. RIBEIRO, D.; COSTA, S. Podcasts como ferramenta de comunicação pública: um estudo de caso. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE COMUNICAÇÃO PÚBLICA, 9., 2021, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Intercom, 2021.

25. ROGERS, E. M. Diffusion of innovations. 5th ed. New York: Free Press, 2003.

26. SILVA, J. et al. Comunicação governamental e podcasts: uma revisão sistemática. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO, 21., 2022, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre: Compós, 2022.

27. UK GOVTECH. GovTech Podcast. 2023. Disponível em: https://www.govtech.com/podcasts Acesso em: 09 abr. 2025.

28. U.S. GOVERNMENT. Latest Podcast Episodes. 2023. Disponível em: https://www.gao.gov/podcast. Acesso em: 08 abr. 2025.

29. YIN, R. K. Case study research and applications. 6th ed. Los Angeles: Sage, 2018.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Produção de informações a partir do mapeamento e identificação de arquivos e equipamentos culturais no âmbito das enchentes

- **Juliano Silva Balbon**
  juliano-balbon@spgg.rs.gov.br
- **Celso Fernando Louzada Pasquali Fernandes**
  celso-fernandes@spgg.rs.gov.br
- **Jaqueline das Chagas Mercedes**
  jaqueline-mercedes@spgg.rs.gov.br
- **Mariane Wagner Albino**
  mariane-albino@spgg.rs.gov.br
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
  Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul | Brasil

Resumo

O mapeamento dos arquivos e dos equipamentos culturais que custodiam documentos arquivísticos é essencial para o desenvolvimento de estratégias eficientes de gestão de riscos e recuperação em situações de desastres, como incêndios e inundações, além de ter informações para elaborar políticas públicas que tendem à racionalização da máquina pública e gestão de informação e conhecimento estratégico para ações de governança. Esse levantamento possibilita a identificação precisa dos locais que abrigam coleções valiosas e históricas, permitindo a elaboração de planos de contingência e ações preventivas, como a implementação de sistemas de proteção contra incêndios, controle de temperatura e umidade, além de treinamentos especializados. A ausência desse mapeamento no âmbito da gestão documental pode resultar em uma resposta desorganizada e tardia. A recente experiência no Estado do Rio Grande do Sul evidenciou a relevância dessa identificação prévia para um planejamento eficaz. Durante um sinistro, seja ambiental ou estrutural, a falta de um mapeamento consolidado dificulta a atuação do Arquivo Público, instituição consolidada e deveras obrigatória a todas as esferas governamentais de acordo com a Lei Federal número 8.159 de 08 de janeiro de 1991, que necessita de suporte imediato para assegurar a preservação dos documentos. Assim, após as enchentes em 2024, iniciou-se um mapeamento que resultou em uma identificação abrangente de arquivos, acervos e equipamentos detentores de documentos públicos, garantindo uma base de informações constantemente atualizadas, com dados mais completos e integrados. Esse levantamento mais assertivo fortalece o planejamento de políticas públicas e ações de resgate e recuperação dos arquivos em situações de calamidade, garantindo maior eficiência na resposta a emergências. Além disso, a organização e a estruturação desses

dados são fundamentais para uma administração pública mais célere. Como próximo passo, foi criado um mapa único, abrangente e em constante atualização, que reúne as informações sobre os arquivos estaduais. Esse mapa é ferramenta crucial e agilizará a resposta governamental em eventuais desastres, garantindo a preservação do patrimônio arquivístico do estado e promovendo uma administração preparada para desafios emergenciais.

Palavras-chave: gestão documental; arquivos; mapeamento de arquivos; preservação de documentos; planejamento; enchentes; gestão de riscos; crise climática.

1. INTRODUÇÃO

Entre os meses de abril e maio de 2024, o estado do Rio Grande do Sul vivenciou uma das mais severas catástrofes climáticas de sua história, com enchentes que atingiram centenas de municípios, causando perdas humanas, materiais, institucionais e culturais de grandes proporções. Dentre os diversos impactos provocados pelo desastre, destacou-se a extrema vulnerabilidade dos acervos documentais públicos, parcial ou totalmente danificados, evidenciando não apenas a fragilidade das estruturas físicas destinadas à sua guarda, mas também a debilidade dos sistemas de informação que deveriam assegurar o acesso, a proteção e a preservação desses documentos.

A tragédia revelou um cenário crítico quanto à governança da informação na administração pública. A ausência de um mapeamento consolidado dos arquivos e acervos estaduais comprometeu significativamente a capacidade de resposta rápida e coordenada por parte dos órgãos responsáveis. Essa lacuna na gestão da informação dificultou o acesso a dados confiáveis e atualizados sobre os locais de guarda, os tipos documentais e suas condições de conservação, fatores essenciais para a tomada de decisões estratégicas e para a execução de ações emergenciais eficazes.

Nesse contexto, a construção e implementação de um sistema integrado e padronizado de dados sobre os acervos arquivísticos do Estado se apresentam como medidas urgentes e imprescindíveis. A centralização das informações favorece não apenas a formulação de planos de contingência e a capacitação técnica de servidores, como também fortalece a atuação preventiva, a transparência administrativa e a racionalização de recursos públicos. Além disso, permite à administração pública atuar de maneira mais proativa e responsiva às necessidades da sociedade, especialmente em cenários de crise.

Durante o próprio período da emergência climática, foi iniciado um processo de levantamento dos arquivos e equipamentos culturais que custodiam documentos públicos estaduais. Esse mapeamento, ainda em curso, abrange as 27 secretarias de estado, suas unidades descentralizadas e cerca de 60 entidades da administração indireta, quase todas com arquivos em funcionamento. A sistematização desses dados permitirá a elaboração de um mapa único, abrangente e dinâmico, instrumento estratégico para a prevenção de danos, resposta a desastres e fortalecimento da gestão documental.

A gestão eficiente de documentos e dados na administração pública ultrapassa o aspecto técnico da guarda de informações: trata-se de uma função essencial do Estado democrático, diretamente vinculada à preservação da memória institucional, à promoção do direito à informação, à *accountability* e à proteção dos direitos individuais e coletivos. Nesse sentido, o presente artigo busca analisar as implicações da ausência de políticas estruturadas de gestão documental evidenciadas durante a crise no Rio Grande do Sul e discutir os avanços possíveis a partir da construção de instrumentos integrados de informação e planejamento voltados à preservação dos acervos públicos.

2. OBJETIVOS

- mapear arquivos e equipamentos culturais atingidos, além daqueles, mesmo não atingidos, que sirvam para produzir informações para dirimir riscos futuros;
- produzir informações a partir de dados sobre os arquivos e equipamentos culturais que possuam acervos arquivísticos para estruturação de projetos de gestão e preservação;
- consolidar os dados em uma base democrática e transparente para visualização e pesquisa;
- discutir as ações públicas para mitigação de riscos em acervos e arquivos;

- propor ações para gestão de riscos em acervos e arquivos.

Este artigo tem como objetivo central analisar as ações realizadas pelo Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul (APERS) em resposta às enchentes de grande magnitude que afetaram o estado entre abril e maio de 2024, com foco no salvamento, preservação e recuperação de acervos documentais públicos danificados. A partir da experiência emergencial vivida durante este evento extremo, o estudo busca refletir sobre a importância da existência de dados estruturados e sistematizados previamente à ocorrência de desastres, como instrumento indispensável para uma resposta institucional ágil, eficaz e tecnicamente qualificada.

Nesse sentido, o artigo propõe como objetivo específico discutir a importância do mapeamento de arquivos e equipamentos culturais não apenas atingidos diretamente pelas enchentes, mas também daqueles que, mesmo não impactados, possuem potencial para contribuir com a produção de informações estratégicas voltadas à prevenção de riscos futuros. Esse mapeamento ampliado permite uma visão mais abrangente do sistema arquivístico estadual e fundamenta a elaboração de planos de contingência e ações de mitigação mais efetivas. Mapear previamente esses acervos também possibilita o desenvolvimento de indicadores, o diagnóstico de fragilidades estruturais e o estabelecimento de critérios de prioridade para atuação em situações emergenciais.

Além disso, busca-se evidenciar a necessidade de produzir e sistematizar informações detalhadas a partir dos dados coletados sobre os arquivos e acervos identificados, de modo a subsidiar projetos de gestão documental e preservação a médio e longo prazo. Essa produção de conhecimento técnico e estratégico é essencial para fortalecer a capacidade do Estado em proteger sua memória institucional, garantindo não apenas a continuidade da gestão pública, mas também o acesso da população à informação, à transparência e aos seus direitos. A ausência de dados consolidados previamente dificultou a atuação emergencial em 2024, evidenciando a urgência de se instituir instrumentos permanentes de monitoramento e registro das condições dos arquivos públicos estaduais.

Por fim, busca-se refletir sobre os aprendizados institucionais advindos da crise, apontando caminhos para o fortalecimento da gestão documental como política pública essencial à preservação da memória institucional, ao direito à informação e à resiliência administrativa diante de desastres futuros. A elaboração da Nota Técnica produzida pelo Arquivo Público do Estado do RS, baseada em levantamentos técnicos e visitas in loco, evidencia o esforço coletivo de resposta diante do cenário de calamidade, mas também reforça a necessidade de medidas estruturantes que extrapolem a resposta emergencial. Nesse contexto, o artigo destaca a relevância de iniciativas permanentes e integradas voltadas à proteção dos acervos arquivísticos como um dos pilares fundamentais para a eficiência da administração pública, a continuidade dos serviços estatais e a consolidação de uma cultura de prevenção, planejamento e resposta rápida frente a eventos críticos. A partir dessa experiência concreta, pretende-se contribuir com o debate sobre políticas públicas arquivísticas mais robustas, inclusivas e sustentáveis no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, além da adição dos levantamentos dos acervos atingidos e não atingidos na base IEDE (infraestrutura Estadual de Dados Espaciais do RS) como forma de consolidação, transparência e gestão de dados e informações.

3. METODOLOGIA

Diante da situação que afetou o RS nos meses de abril e maio de 2024 e do conhecimento sobre sinistros dos alagamentos que assolavam os arquivos públicos, a prioridade estabelecida pelo Arquivo Público do Estado do RS foi a identificação das instituições e suas unidades afetadas. Para isso, foi elaborado um formulário de identificação, a partir da ferramenta de produtividade da Microsoft365, Microsoft *Forms*, solicitando informações como contatos, dados sobre o acervo, extensão dos danos, local de armazenamento, metragem linear de documentos, entre outros. No levantamento de dados para produzir informações que apoiem ações e políticas públicas, as entrevistas e respostas em formulários é inequivocadamente a melhor metodologia de pesquisa desta ocasião. Os questionários para utilização de coleta de dados devem ter perguntas abertas ou de múltipla escolha, e são comumente aplicados em pesquisas tanto qualitativas quanto quantitativas. Geralmente envolvem perguntas padronizadas e sistemáticas, com clareza nos campos e perguntas, e uniformes a qualquer

tipo de entrevistado. Para Quivy e Campenhoudt, a construção de questionários compreende três operações: Conceber o instrumento capaz de fornecer as informações adequadas e necessárias para testar as hipóteses; por exemplo, um questionário um guia de entrevistas ou um quadro de observação direta; testar o instrumento de coleta de dados antes de o utilizar sistematicamente, de modo a assegurar-se de que o seu grau de adequação e de precisão é suficiente; aplicá-lo sistematicamente e proceder, assim, à coleta de dados pertinentes (Quivy e Campenhoudt, 2005, p. 205).

O formulário foi divulgado nas redes sociais do Arquivo Público, uma vez que o site da instituição, assim como a maioria dos sites e sistemas governamentais, estava fora do ar devido ao desligamento do *datacenter* da PROCERGS (Centro de Tecnologia de Informação e Comunicação do Estado do Rio Grande do Sul), também afetado pela enchente. A PROCERGS é a principal empresa pública de fornecimento de serviços de tecnologia da informação e armazenamento de informações para o governo do estado e para diversos municípios do Rio Grande do Sul. Diante desse «apagão» dos sistemas oficiais de comunicação, especialmente em seu site, as mídias sociais do APERS, o *Instagram* e no *Facebook*, tornaram-se aliados importantes para a divulgação de comunicados e recomendações, bem como para o contato com a comunidade e outras instituições.

Após o levantamento inicial realizado por meio do formulário de identificação das instituições e acervos documentais atingidos pelas enchentes, o APERS coordenou uma força-tarefa técnica composta por historiadores e arquivistas. Cada profissional foi designado como ponto focal de instituições específicas, com o objetivo de acompanhar in loco a situação dos acervos sinistrados. Nessas visitas técnicas, os servidores realizaram o diagnóstico da situação física dos documentos, avaliaram os níveis de deterioração, propuseram soluções emergenciais e forneceram orientações relativas a espaço físico, recursos humanos e materiais. Essas ações foram formalizadas por meio de relatórios e instruções encaminhados por processo administrativo às instituições atendidas.

Com base no diagnóstico coletivo, o APERS redigiu e publicou, em 25 de junho de 2024, uma nota técnica detalhada, estruturada em três eixos: (1) descrição do cenário e dos danos enfrentados pelos acervos, (2) diretrizes para ações de curto, médio e longo prazo, e (3) recomendações técnicas e estruturais para prevenir perdas futuras. O documento evidencia que mais de 100 mil caixas-arquivo foram atingidas, além de livros, plantas, contratos, mapas, pastas funcionais de servidores e outras espécies documentais avulsas. A nota destaca ainda, a necessidade urgente de alocação de recursos, construção de espaços adequados, contratação de profissionais especializados e fortalecimento da gestão documental. Tratou-se de uma resposta estratégica diante da ameaça de apagamento informacional no estado, reiterando o papel do APERS como autoridade arquivística e agente fundamental para a preservação da memória institucional e da garantia de direitos.

Com a autuação de processos administrativos para acompanhar as orientações, obtiveram-se outros dados de instituições atingidas, porém que não responderam ao formulário. Os processos administrativos foram direcionados ao APERS a fim de solicitar a autorização de eliminação de documentos atingidos com referências à Instrução Normativa número 10/2024 e 14/2024 que estabelecia os procedimentos para eliminação de documentos com possível perda total ou dano irreversível de informações registradas no suporte físico da documentação. O fluxo de eliminação de documentos no estado do Rio Grande do Sul é normatizado pela Instrução número 01/2016 de acordo com a legislação federal e estadual onde dispõe que todo documento público não deve ser eliminado sem critérios arquivísticos, devendo ser estabelecido na Tabela de Temporalidade de Documentos devidamente aprovada e publicada, além da autorização expedida pela autoridade arquivística no âmbito do Poder Executivo, neste caso, o APERS.

Com o propósito de consolidar todos estes dados, eles foram minerados, padronizados e listados em planilha de Excel, para serem migrados à base IEDE.

> A Infraestrutura Estadual de Dados Espaciais é um conjunto de tecnologias, políticas, mecanismos e procedimentos de coordenação e monitoramento, padrões e acordos, necessários para facilitar e ordenar a geração, o armazenamento, o acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso dos dados geoespaciais, no âmbito da administração pública estadual, direta ou indireta. Sendo assim, a IEDE/RS é construída a partir da reunião

coordenada de arranjos e políticas institucionais pautadas por um grande arcabouço tecnológico (IEDE, 2025)

A infraestrutura tecnológica da IEDE/RS é caracterizada por uma arquitetura descentralizada, fundamentada em serviços e interoperabilidade, em conformidade com a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE). A INDE foi instituída pelo Governo Federal com a finalidade de sistematizar, integrar e padronizar os dados geoespaciais produzidos, mantidos e gerenciados por entidades da administração pública brasileira. Tal iniciativa visa proporcionar maior facilidade na localização, análise e acesso a esses dados por quaisquer usuários com acesso à Internet, promovendo, assim, a democratização das informações geoespaciais. A organização e disponibilização dos dados são realizadas a partir da catalogação de seus respectivos metadados, responsabilidade atribuída aos próprios produtores e/ou gestores das informações geoespaciais. Entre os objetivos centrais da INDE, destacam-se o favorecimento e a ordenação sistemática dos processos de produção, armazenamento, acesso, compartilhamento, disseminação e utilização de dados geoespaciais; o estímulo da adoção de padrões e normativas estabelecidos pela Comissão Nacional de Cartografia (CONCAR) na elaboração de dados geoespaciais pelos órgãos públicos das esferas federal, estadual, distrital e municipal; e a prevenção da redundância de iniciativas e o uso ineficiente de recursos públicos na geração de dados, por meio da divulgação dos metadados das informações já existentes nas instituições governamentais. (Brasil, 2008)

A IEDE/RS adota uma política de gestão de informação comum, respeitando, contudo, as diretrizes específicas de cada instituição participante. A estrutura compreende um catálogo de dados geoespaciais, associado a um sistema de gerenciamento de metadados, além de serviços, aplicativos e um geoportal interativo denominado Geoportal RS. O Geoportal RS constitui um componente crucial da IEDE/RS, configurando-se como a plataforma por meio da qual ocorre o compartilhamento dos dados geoespaciais produzidos, adquiridos ou utilizados por diversas instituições da administração pública estadual, atendendo usuários e fornecedores de diferentes níveis de governo, setores econômicos, academia e público em geral.

De forma transparente, os dados estão disponíveis a qualquer momento, e podem ser consultados pelos gestores públicos para promover e planejar políticas públicas que visem à gestão e preservação da informação e documentação, além do cidadão, como forma de fiscalização da governança estadual.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Arquivo Público atuou desde os primeiros dias das enchentes no Rio Grande do Sul. Com o objetivo de mapear a situação dos acervos documentais atingidos, atuou em várias frentes de planejamento e execução, que se consolidaram no mapeamento dos órgãos e entidades afetadas, e respectivamente seus documentos, que são parte da história do estado, como também são deveras importante a sua gestão e preservação para a garantia de direitos do cidadão como também para subsidiar qualquer ação dos gestores públicos. No tocante ao mapeamento e consolidação, discutiremos abaixo cada atividade de apoio, como a elaboração da campanha S.O.S Memória e Patrimônio, com o cadastro de voluntários que ajudaram no salvamento de acervos alagados, o apoio de associações e instituições da área de conservação e restauro, a elaboração de notas técnicas e orientações gerais expedidas pelo Arquivo Nacional e o Arquivo Público, a publicação de normativa que estabelece a possibilidade de eliminação de documentos sinistrados, e por fim o formulário de identificação de instituições afetadas com acervos documentais sinistrados.

4.1. CADASTRO DE VOLUNTÁRIOS

Ação tomada a partir da observação da existência de iniciativas de colaboração e voluntariado em diversas frentes de resgate. Intitulado S.O.S. Memória e Patrimônio do RS, tinha como objetivo o cadastramento de voluntários dispostos a apoiar as ações de salvamento e recuperação dos acervos arquivísticos afetados e proporcionar a formação adequada a eles. Em 08 de maio, também através das redes sociais do APERS, foi publicado um card informando sobre a criação do banco de dados de voluntários. A iniciativa alcançou o cadastro de 840 voluntários, de diversas áreas de atuação.

Buscando qualificar os voluntários cadastrados, no que concerne à segurança e saúde pessoal e salvamento dos documentos contaminados, o APERS contou com o conhecimento técnico e apoio de uma rede de restauradores, liderada pelo Laboratório de Conservação da Universidade Federal de Santa

Catarina (LABCON-UFSC). Para obter maior alcance da iniciativa e a qualificação do maior número de voluntários o LABCON realizou três *lives* informativas em seu canal do *Youtube intituladas* "Primeiros passos para resgate de acervos em enchentes" que obteve 2.530 visualizações, "Biossegurança no resgate de acervos em enchentes" que obteve 1.298 visualizações e "Desastres naturais e preservação de acervos no Brasil" que obteve 1.034 visualizações.

Considerando as dificuldades impostas pela própria enchente, como no deslocamento para os locais de atuação, e o passar do tempo que ocasionou o retorno gradativo dos voluntários às suas atividades normais, os esforços baseados no trabalho voluntariado apresentaram seus limites, tornando em alguns momentos, impraticável a dedicação deles às atividades propostas pela ação.

De acordo com a Nota Técnica elaborada pela equipe do Arquivo Público:

> Mesmo diante do grande número de voluntários (847) que se sensibilizaram no auge da calamidade, foi possível convocar apenas 191, considerando a especificidade das atividades, que exigem treinamento e são morosas; os limites do espaço físico disponível para o trabalho e da aquisição de EPIs e materiais; a necessidade de coordenação e acompanhamento próximo por parte dos profissionais do APERS; e a inviabilidade de entrada nos locais atingidos. Dentre os 191 convocados, apenas 42 pessoas efetivamente compareceram, por pelo menos um turno [...]. (APERS, 2024b, p.6)

4.2. ELABORAÇÃO DE ORIENTAÇÕES EMERGENCIAIS PARA SALVAMENTO E RESGATE

A terceira ação adotada foi a elaboração de publicações com medidas emergenciais e orientações gerais para lidar com a documentação sinistrada. O primeiro documento foi produzido em parceria com o Arquivo Nacional (AN) e o Departamento de Arquivo Geral da Universidade Federal de Santa Maria (DAG-UFSM), de título "Ações iniciais para salvaguarda de arquivos após a ocorrência de desastre natural por inundação", foi publicado em 09/05, e teve como principais preocupações a segurança dos trabalhadores de arquivo e voluntários envolvidos nas ações de resgate do patrimônio documental, bem como o estabelecimento de um protocolo básico, de recursos materiais e prioridades a serem seguidas (ARQUIVO NACIONAL, 2024a).

O segundo documento foi produzido com a mesma parceria, intitulado "Guia rápido para o resgate de acervos danificados por água", foi elaborado num contexto de descrição de experiências, observando as intervenções e ações promovidas em órgãos atingidos pela enchente, como a experiência do DAG-UFSM, da Secretaria de Habitação - SEHAB e da Companhia Estadual de Silos e Armazéns - CESA, estes últimos os primeiros arquivos estaduais com entrada autorizada para o salvamento dos acervos atingidos. O documento explora questões de segurança do espaço e individual, de cuidado com o manejo da documentação para preservação do suporte e do conteúdo informacional, de organização dos espaços de trabalho para recuperação, de materiais e equipamentos necessários ao trabalho e à proteção individual, de coordenação e orientação de equipes de trabalho (ARQUIVO NACIONAL, 2024b). Além disso, detalhou o procedimento de congelamento e secagem de documentos, seus requisitos e quando recomendada essa medida.

Importantes para o entendimento sobre os procedimentos básicos e as melhores práticas a serem adotadas no resgate dos acervos atingidos, a efetividade das orientações descritas foram marcadas pelas condições reais do período de emergência como o desabastecimento de produtos e materiais de EPI e a falta de mão de obra efetiva para o resgate. Mesmo após a retomada dos espaços para o devido andamento dos trabalhos de salvamento a morosidade na compra de insumo, o despreparo das instituições atingidas, a falta de gestão de risco definida e a incapacidade de lidar de forma eficaz com o volume de material sinistrado somaram-se às condições iniciais. Como resultado restou necessário o estabelecimento de prioridades de salvamento: os documentos de guarda permanente.

4.3. CONTATO COM OS ARQUIVISTAS E PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS NAS ÁREAS DE ARQUIVOS DO ESTADO E DIRETORES ADMINISTRATIVOS DOS ÓRGÃOS

Concomitante às ações expressas acima, buscando aproximação com as secretarias, o APERS contatou, através de telefone ou e-mail, os Arquivistas e profissionais que atuam nos arquivos do Estado. Este contato promoveu a complementação e atualização das informações prestadas no formulário de

identificação dos acervos atingidos, intermediou o contato entre as secretarias e os voluntários inscritos no S.O.S. Memória e Patrimônio do RS e ampliou o alcance às informações compiladas nos documentos produzidos. Foram realizadas lives de instrução para o salvamento dos acervos para as quais os profissionais atuantes nos arquivos e diretores administrativos das respectivas pastas foram convocados.

A cada contato foi possível observar que as dificuldades das secretarias eram praticamente as mesmas, sendo identificadas como as principais: negativa ou demora no acesso aos locais afetados por questões diversas relacionadas ao ocorrido; escassez de recursos humanos para o salvamento e recuperação dos acervos; problemas na aquisição de materiais de proteção individual (EPIs), indispensáveis para as atividades de resgate da documentação.

4.4. AUXÍLIO DO APERS NO RESGATE DOS ACERVOS

A partir do recuo das águas, as secretarias foram gradualmente liberando o acesso aos locais de guarda dos acervos, neste momento a identificação real dos acervos atingidos e do estado do local tornaram-se a prioridades. A falta de mão de obra para o trabalho de resgate e a falta de local seco para a transferência e tratamento dos acervos atingidos mostraram-se os principais problemas. Algumas secretarias contaram com o auxílio do exército na atividade de transporte, porém, os transportes não foram realizados com a celeridade necessária, o que podemos considerar um problema para a etapa de secagem e tratamento dos acervos.

Observando o número crescente de órgãos atingidos e buscando auxiliar às secretarias, o APERS reorganizou suas atividades e reestruturou seu fluxo de trabalho. Foram definidos pontos focais, servidores Arquivistas e Historiadores indicados para atuar em secretarias e instituições interessadas em contar com este auxílio. A adoção desta forma de trabalho tem como objetivo prestar orientações e acompanhar as ações de salvamento. Os focais além de orientar, ficaram responsáveis por produzir relatórios e conduzir o trâmite de processo administrativo que acompanha o andamento da ação. Participar de reuniões da equipe do APERS, para compartilhamento de experiências, o contato direto com os servidores do ente atingido e o comprometimento de reservar pelo menos um turno de trabalho semanal para visita o arquivo sob sua orientação estavam entre as atribuições dos pontos focais do APERS.

De acordo com o artigo apresentado pelo APERS no 10º Congresso Nacional de Arquivologia (CNA) "As ações nos diversos arquivos têm alcançado diferentes graus de sucesso, que dependem da disponibilidade de recursos, de mão de obra, do volume da documentação atingida, dentre outros fatores". Tem-se observado que os altos investimentos necessários, aliados à baixa prioridade atribuída ao patrimônio documental pela administração pública, têm imposto barreiras a ações efetivas, e os arquivos permanecem sujeitos a soluções paliativas ou desatendidos, nos mesmos locais alagados, sem receber qualquer intervenção.

4.5. PUBLICAÇÃO DE DOCUMENTOS NORMATIVOS

Diante da magnitude dos danos causados pelas enchentes no Rio Grande do Sul em 2024, a publicação da Instrução Normativa nº 10/2024 (IN), pelo APERS, representou um avanço crucial na normatização do tratamento dos documentos afetados. Em sua súmula, contextualiza a ideia inicial do documento normativo:

> Instrução Normativa nº 10/2024: disciplina o procedimento de destinação dos documentos arquivísticos do Poder Executivo Estadual sinistrados durante os eventos climáticos que causaram o estado de calamidade pública declarada pelo Decreto 57.596, de 01º de maio de 2024 e reiterado pelo Decreto nº 57.600 de 04 de maio de 2024, alterado pelo Decreto nº 57.626, de 21 de maio de 2024. (Rio Grande do Sul, 2024)

A IN então, estabeleceu procedimentos para a identificação, avaliação, tratamento, destinação e, quando for o caso, eliminação dos documentos arquivísticos atingidos por desastres. Essa normatização responde diretamente à lacuna de diretrizes específicas que havia sido evidenciada durante a crise, contribuindo para a consolidação de práticas arquivísticas fundamentadas na preservação da memória institucional e na proteção do patrimônio documental público. Segundo Bellotto (1993), a função arquivística é indissociável da responsabilidade com a memória coletiva e com o direito à informação, e, nesse sentido, a IN reforça o papel do Estado como garantidor desses direitos em situações extremas.

Além de sua importância normativa, a IN também sinaliza um passo relevante na integração da ciência de dados à gestão documental na administração pública. Ao demandar o preenchimento de formulários padronizados e a produção de relatórios técnicos sobre os documentos afetados, a instrução promove a sistematização de dados arquivísticos, permitindo sua análise de forma estruturada e contínua. Esse processo de coleta, organização e interpretação de dados qualificados é essencial para o desenvolvimento de políticas públicas baseadas em evidências, reforçando a noção de que a informação contida em arquivos é um ativo estratégico do Estado. Como destacam Janssen et al. (2012), a capacidade governamental de transformar dados em conhecimento útil é condição indispensável para uma administração responsiva e resiliente, especialmente em contextos de crise. A partir da implementação da IN, foi possível aprimorar o mapeamento dos danos, direcionar recursos de forma mais eficiente e planejar ações futuras de forma mais embasada, demonstrando como a articulação entre gestão documental e ciência de dados pode fortalecer significativamente a governança pública.

Foram mapeados 43 processos administrativos de órgãos e entidades direcionados ao Arquivo Público solicitando ou informação a eliminação de documentos atingidos pela enchente. Além disso, o APERS autuou 22 processos administrativos contendo orientações e estruturando relatórios de apoio da equipe técnica em acervos custodiados por secretarias, fundações, companhias e autarquias estaduais, além de suas respectivas unidades distribuídas pelo interior do estado.

4.6. MAPEAMENTO E IDENTIFICAÇÃO DOS ARQUIVOS ATINGIDOS

Em resposta às enchentes que afetaram o Rio Grande do Sul, o APERS implementou uma série de medidas para salvar e recuperar documentos danificados e apoiar instituições afetadas. A instituição emitiu uma declaração de solidariedade à população afetada, oferecendo orientação e assistência no resgate e recuperação dos registros danificados. No final do mês de maio lançou a campanha "S.O.S Memória e Patrimônio do RS" como autoridade arquivística estadual, realizando um levantamento dos arquivos públicos afetados, registrando voluntários para auxiliar na recuperação das coleções e publicando diretrizes técnicas para ações de emergência (Arquivo, 2024). Algumas ações se estenderam de forma executiva em algumas instituições afetadas, proporcionando um rápido salvamento inicial em documentos atingidos pelos alagamentos em Porto Alegre. A Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária e Companhia Estadual de Silos e Armazéns foram duas instituições onde a equipe atuou diretamente nas operações de recuperação. Dois protocolos foram desenvolvidos para orientar os órgãos e entidades estaduais envolvidas no resgate e recuperação de documentos danificados. Simultaneamente, o APERS enfrentou desafios na cartografia dos danos e na coleta de informações sobre as instituições afetadas. A criação de um formulário online foi uma estratégia importante para coletar dados sobre as instituições estaduais e outras organizações impactadas. No entanto, esse processo foi dificultado por diversos fatores, incluindo a suspensão das atividades profissionais, falta de eletricidade e acesso à internet, e o isolamento das áreas afetadas, além de não ter um levantamento identificando inicialmente onde os arquivos do estado estão localizados.

Diante da calamidade que se apresentava e com o site institucional fora do ar, por essa razão, devido à urgência na obtenção das respostas, o formulário foi divulgado nas redes sociais do APERS, *Instagram* e *Facebook*. Instituições do Estado, da administração direta e indireta, municípios e órgãos interessados foram convidados a responder o formulário. Mesmo com a dificuldade que apresentava, a divulgação do formulário pelas redes sociais foi assertiva e contou com significativo engajamento, o que ampliou seu alcance.

Como resultado o formulário obteve, no período de 08 de maio de 2024 a 15 de agosto de 2024, 75 (setenta e cinco) respostas de órgão e entidades do Estado, de municípios e de instituições federais. Após, os dados foram sendo atualizados a partir das comunicações das instituições estaduais que procuravam o Arquivo Público com a solicitação das eliminações de documentos que foram afetados.

As dificuldades não mensuradas e identificadas no decorrer desta ação, que possivelmente prejudicaram sua plena eficácia, foram: a falta de energia elétrica e de internet, que prejudicavam a comunicação entre os órgãos afetados e o APERS; a dificuldade de precisar o volume atingido devido ao fato de os

servidores estarem em trabalho remoto e impossibilitados de acessarem os locais de guarda dos acervos em virtude da incidência de inundação ou das incertezas sobre o estado estrutural e a biossegurança dos locais afetados.

Apesar dessas limitações, das 75 (setenta e cinco) respostas, 61 (sessenta e uma) foram únicas, tendo a representatividade de 39 (trinta e nove) instituições ou arquivos estaduais e municipais afetados, parcial ou totalmente.

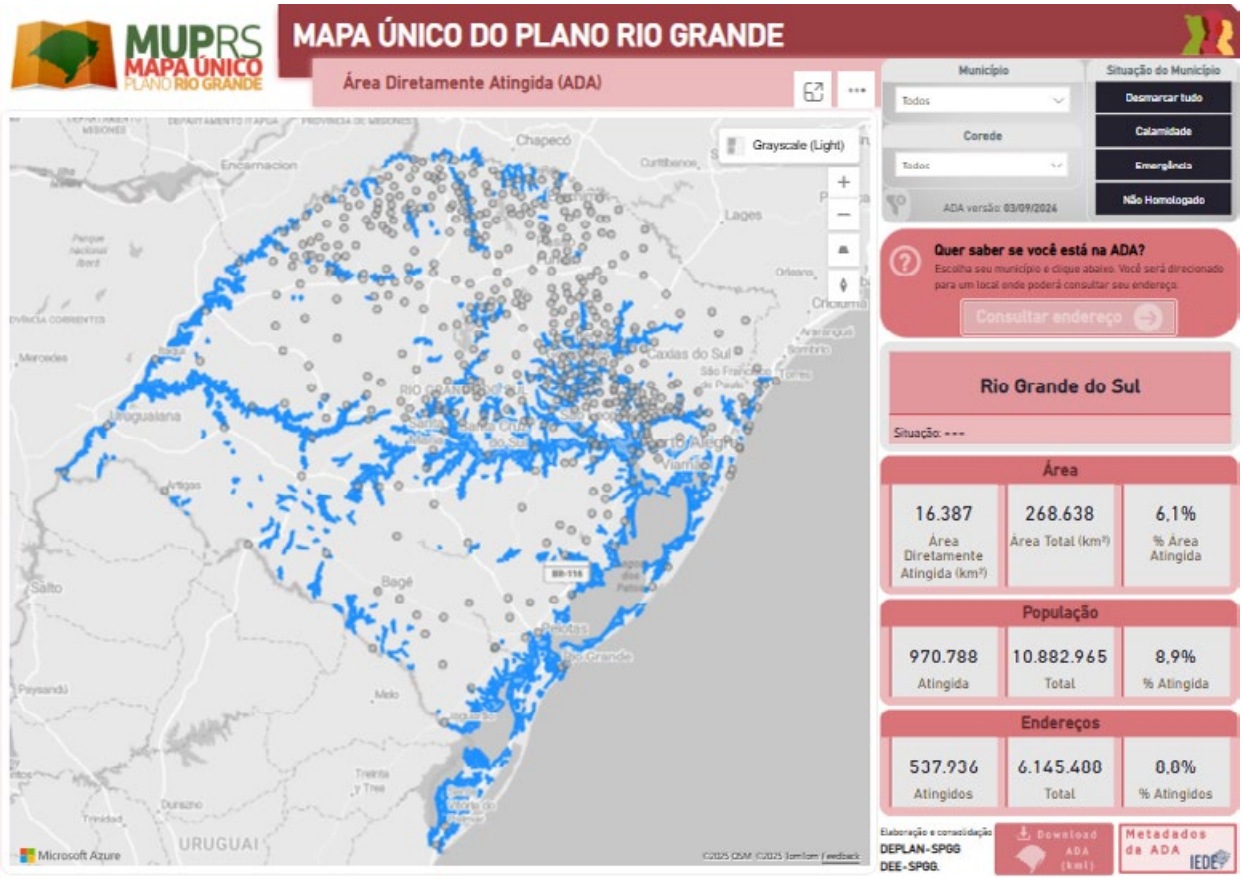
Tabela 1 – Lista com órgãos e entidades em nível estadual e municipal afetadas

Orgão_entidade	Nome_extenso
SOP	Secretaria de Obras
Prefeitura de Porto Alegre	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
SEDAC	Secretaria de Cultura
IPÊ Saúde	Instituto de Saúde do Estado
TCE	Tribunal de Contas do Estado
DAER	Departamento de Estradas e Rodagem
Prefeitura de Montenegro	Prefeitura Municipal de Montenegro
PGE	Procuradoria Geral do Estado
MP	Ministério Público do RS
TJRS	Tribunal de Justiça do RS
SPGG	Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
SES	Secretaria de Saúde
SEDEC	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
Prefeitura de São Leopoldo	Prefeitura Municipal de São Leopoldo
IRGA	Instituto do Arroz
FEPAM	Fundação de Proteção Ambiental
BM	Brigada Militar
SJCDH	Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos
SEDUC	Secretaria de Educação
CC	Casa Civil
CASA MILITAR	Casa Militar
Prefeitura de Canoas	Prefeitura Municipal de Canoas
PORTOS RS	Companha de Portos RS
CIENTEC	Fundação de Ciência e Tecnologia
UERGS	Universidade Estadual do RS
SSP	Secretaria de Segurança Pública
Prefeitura de Lajeado	Prefeitura Municipal de Lajeado
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
FGTAS	Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social
FASE	Fundação de Atendimento Socioeducativo do RS

Orgão_entidade	Nome_extenso
PC	Polícia Civil
EDP	Escritório de Projetos da Secretaria de Planejamento
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento Assistencial
SEHAB	Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária
CESA	Companhia de Silos e Armazéns
METROPLAN	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
DETRAN	Departamento de Trânsito do RS
SEAPI	Secretaria de Agricultura, Pecuária e Irrigação
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural

A pesquisa revelou que várias instituições e respectivas unidades públicas estaduais foram severamente impactadas. Segundo a Defesa Civil do RS, dados atualizados em 09 de agosto de 2024, 478 municípios e 2.398.255 pessoas foram afetados.

Imagem 1 – Mancha das enchentes no RS (disponível em www.mup.rs.gov.br)

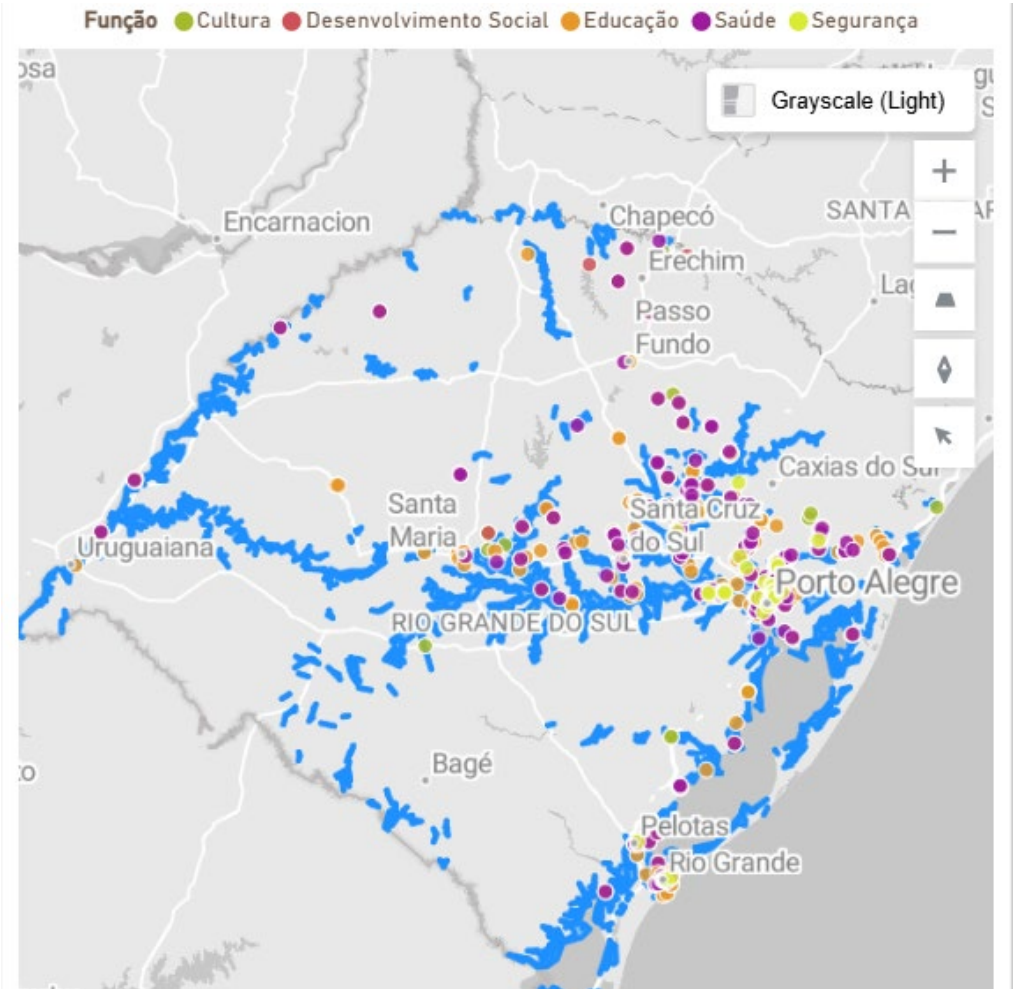


Como consta no mapa abaixo, no interior do estado houve também unidades administrativas afetadas, como Delegacias de Polícia, batalhões da Brigada Militar e alguns municípios sinalizaram ao APERS perdas estruturais e informacionais. Os municípios da região do Taquari, como Lajeado e Montenegro, responderam o formulário, ou ainda do Vale do Caí, como São Sebastião do Caí e São Leopoldo. Outros

municípios foram afetados, e foram sendo identificados na medida que o Arquivo Público capilarizava a identificação no interior do estado, como nos municípios de Arroio do Meio, Nova Prata, Rolante, Putinga, Cachoeira do Sul, Vacaria, Serafina Corrêa, Caxias do Sul, Igrejinha, Três Coroas e Sinimbu. Considerando o dado da Defesa Civil onde cerca de 478 municípios foram afetados, entende-se que os dados levantados pelo APERS não trazem nem 10% da realidade das instituições públicas afetadas, pois em quase todos os municípios possem estruturas estaduais como delegacias de polícia, escolas, centros técnicos de saúde, fazenda e agricultura, ou ainda batalhões das corporações da Brigada Militar ou dos Bombeiros.

Foram mapeadas pelo Arquivo Público, 101 unidades de órgãos e entidades estaduais onde arquivos e documentos foram atingidos pelos alagamentos. No Mapa Único do Plano Rio Grande há a sinalização de 990 equipamentos públicos atingidos. Considerando que quase a totalidade possuem arquivos, há a necessidade de uma força tarefa ainda na identificação de todas as perdas documentais.

Imagem 2 – equipamentos públicos atingidos no estado (Disponível em www.mup.rs.gov.br)



A região metropolitana de Porto Alegre, largamente banhada pelos rios que desaguam no lago Guaíba, e que trouxeram grande volume das águas das chuvas, também foi afetada, resultando em muitas perdas estruturais. Foram mapeadas na região, as cidades de Canoas, Guaíba, Eldorado do Sul, Cachoeirinha, Gravataí, Esteio, Sapucaia do Sul e São Leopoldo. Logo, instituições públicas que custodiam seus arquivos administrativos e técnicos foram assolados pelo sinistro dos alagamentos.

Imagem 3 – equipamentos públicos atingidos na região metropolitana (Disponível em www.mup.rs.gov.br)

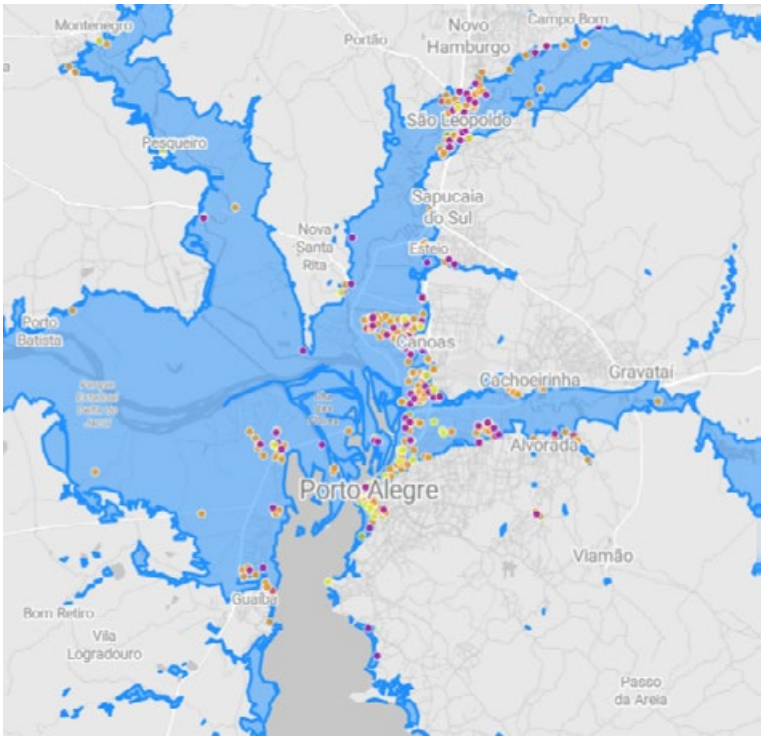
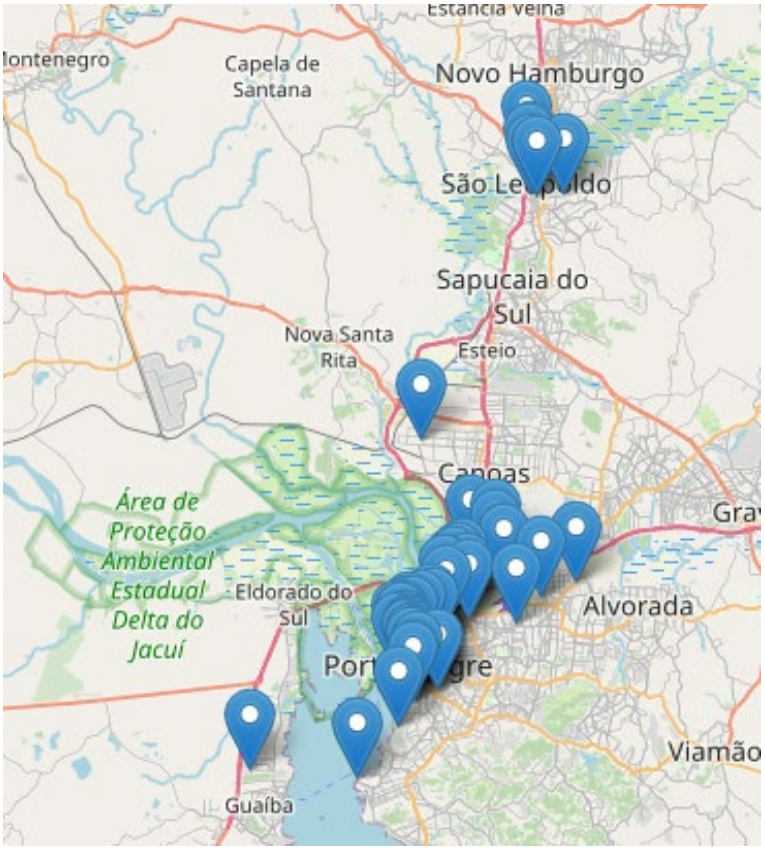
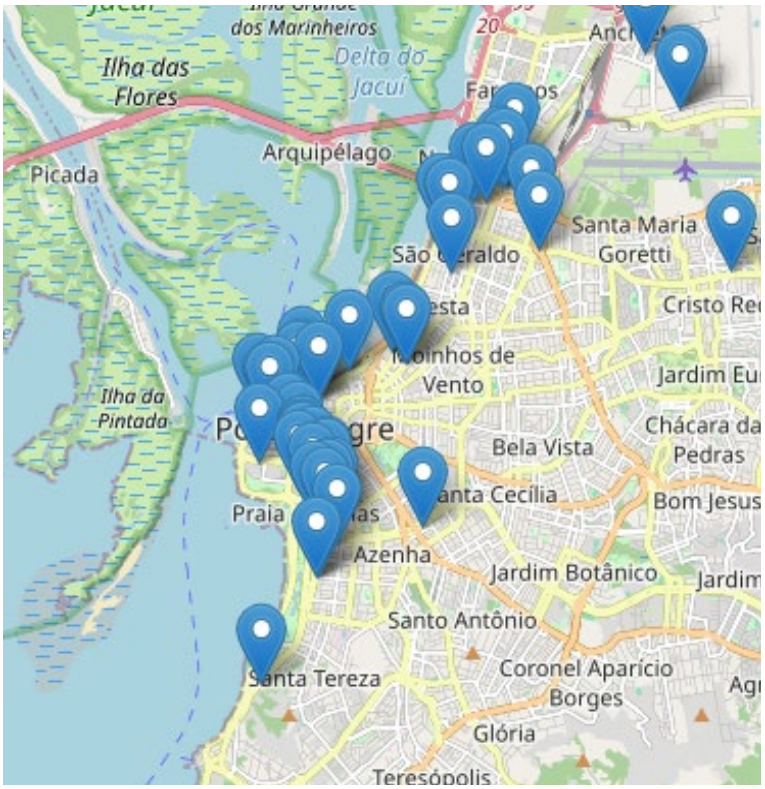


Imagem 3 – Unidades da administração estadual com arquivos atingidos



Na cidade de Porto Alegre, onde se concentra uma grande parcela da Administração Estadual e a totalidade das secretarias de estado, principalmente no Centro Administrativo Fernando Ferrari (CAFF), também teve suas estruturas afetadas. Os bairros Sarandi, Humaitá, Centro, Menino Deus, Cidade Baixa, Lami, Ipanema, Cristal foram severamente afetados.

Imagem 4 – instituições com arquivos atingidos na região de Porto Alegre



O bairro Centro Histórico onde está localizado o CAFF como também outras instituições de esfera municipal e federal repetiu a ocasião da enchente de 1941, até então a maior já registrada na cidade de Porto Alegre. O CAFF e seu entorno é uma região que foi nos anos 70 aterrada, propiciando o alargamento de terra para construção de vários prédios que fazem parte das estruturas administrativas do Poder Executivo e do Poder Judiciário.

Imagem 5 – instituições com arquivos atingidos nos bairros Centro e Centro Histórico de Porto Alegre

5. CONCLUSÃO

As enchentes que atingiram o estado do Rio Grande do Sul em 2024 evidenciaram não apenas a magnitude dos danos físicos e humanos, mas também a relevância da informação organizada como recurso estratégico em situações de crise. A resposta emergencial às instituições afetadas pela catástrofe revelou a necessidade urgente de aprimoramento na forma como os dados sobre os arquivos públicos estaduais são estruturados, consolidados e disponibilizados para a tomada de decisão.

Embora o Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul (SIARQ/RS) disponha de diretrizes estabelecidas pelo Decreto nº 52.808/2015, e o Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul (APERS) atue como seu órgão gestor, os efeitos do desastre demonstraram o quanto é fundamental avançar na sistematização de informações arquivísticas em nível estadual. Em um cenário de calamidade, a identificação rápida de acervos, suas localizações, volumes e condições de armazenamento torna-se elemento essencial para a definição de prioridades e a mobilização de recursos técnicos e humanos de forma coordenada.

A inexistência, até então, de um banco de dados abrangente que centralize essas informações dificultou o planejamento e a execução de ações de resgate, ainda que os esforços da equipe técnica tenham possibilitado, ao longo da emergência, a construção de um mapeamento inicial que agora serve de base para medidas mais amplas. Essa experiência aponta para a importância de desenvolver ferramentas permanentes que permitam o acompanhamento contínuo da realidade dos arquivos públicos estaduais e dos órgãos e das entidades vinculadas ao SIARQ/RS.

A constituição de um sistema informacional integrado, com dados atualizados e acessíveis, pode fortalecer significativamente a atuação preventiva da administração pública na proteção dos documentos enquanto instrumentos de garantia de direitos. Nesse sentido, o investimento em soluções estruturantes não apenas prepara o Estado para responder com mais agilidade a eventuais sinistros, mas também qualifica a gestão documental como política pública essencial à cidadania e à transparência administrativa.

6. Referências

1. ARQUIVO NACIONAL (Brasil). Ações iniciais para salvaguarda de arquivos após a ocorrência de desastre natural por inundação. Disponível em: https://www.apers.rs.gov.br/upload/arquivos/202406/13165550-acoes-iniciais-para-salvaguarda-de-arquivos-apos-ocorrencia-de-desastre-natural-por-inundacao.pdf. Acesso: 20 de abril de 2025a.
2. ARQUIVO NACIONAL (Brasil). Guia rápido para o resgate de acervos danificados por água. Disponível em: https://www.apers.rs.gov.br/upload/arquivos/202406/13145414-guia-rapido-para-o-resgate-de-acervos-danificados-por-agua.pdf. Acesso: 20 de abril de 2025b.
3. ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Enchentes no Rio Grande do Sul: arquivos atingidos e ações do Arquivo Público. ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: https://apers.rs.gov.br/enchentes-no-rio-grande-do-sul-arquivos-atingidos-e-acoes-do--arquivo-publico. Acesso em: 19 de abril de 2025a.
4. ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Nota técnica sobre salvamento e recuperação dos documentos estaduais atingidos pelas enchentes em 2024. Porto Alegre, SPGG. Disponível em: 08141514-nota-tecnica-salvamento-recuperacao-documentos-atingidos-enchentes.pdf (apers.rs.gov.br). Publicado em 25 de junho de 2024b.
5. BELLOTTO, Heloísa Liberalli. *Arquivos permanentes: tratamento documental*. São Paulo: T.A. Queiroz, 1993.
6. IPHAN. Educação Patrimonial: histórico, conceitos e processos. Brasília: Ministério da Cultura, 2014.
7. JANSSEN, Marijn et al. ***Big and Open Linked Data (BOLD): A New Paradigm for E-Government?***. In: *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times*, 2012. College Park: ACM, p. 264–271.
8. LABCON. Canal do Laboratório de Conservação e Restauração de Documentos da UFSC no Youtube. Disponível em: https://www.youtube.com/@labcon-ufsc2319. Acesso em: 14 de agosto de 2024.
9. MUP – Mapa Único do Plano Rio Grande. Disponível em: https://mup.rs.gov.br/. Acesso em: 21 abr. 2025.
10. QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. Manual de Investigação em Ciências Sociais. 4. ed. Lisboa: Gradiva, 2005.
11. RIO GRANDE DO SUL (Estado). Arquivo Público do Estado. Nota técnica sobre salvamento e recuperação dos documentos estaduais atingidos pelas enchentes em 2024. Porto Alegre: APERS, 2024. Disponível em: https://apers.rs.gov.br/upload/arquivos/202407/08141514-nota-tecnica-salvamento-recuperacao-documentos-atingidos-enchentes.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.
12. RIO GRANDE DO SUL (Estado). Decreto nº 52.808, de 8 de dezembro de 2015. Institui o Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul – SIARQ/RS, dispõe sobre a política estadual de gestão documental e preservação de documentos arquivísticos e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 9 dez. 2015. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br/legislativo/Decreto52808.pdf. Acesso em: 16 abr. 2025.
13. RIO GRANDE DO SUL. Arquivo Público do Estado. Publicada Instrução Normativa sobre os documentos estaduais atingidos pelas enchentes. 2024. Disponível em: https://apers.rs.gov.br/publicada-instrucao-normativa-sobre-os-documentos-estaduais-atingidos-pelas-enchentes. Acesso em: 15 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Project based learning, gamification e storytelling na difusão de planejamento integrado no setor público

- **Carla Regina Santos Almeida**
  IPE Saúde, Brasil
  E-mail: carla-almeida@ipesaude.rs.gov.br
- **Gabriela Borba Flores**
  IPE Saúde, Brasil
  E-mail: gabriela-flores@ipesaude.rs.gov.br
- **Giana Rita Slongo**
  IPE Saúde, Brasil
  E-mail: giana-slongo@ipesaude.rs.gov.br
- **Thiago Dapper Gomes**
  IPE Saúde, Brasil
  E-mail: dapper@ipesaude.rs.gov.br

Resumo

A falta de integração entre os diferentes níveis hierárquicos no serviço público pode comprometer a efetividade do planejamento e a implementação de políticas inovadoras. Comumente, a formulação estratégica ocorre de forma centralizada, distante dos desafios operacionais. Além disso, metodologias tradicionais de capacitação pouco estimulam a colaboração entre áreas e a aplicação prática do conhecimento, dificultando a aplicabilidade das estratégias de planejamento no cotidiano da administração pública. Diante desse cenário, surge o desafio de desenvolver metodologias que incentivem a aprendizagem ativa, a inovação e um planejamento integrado, ao envolver servidores de diferentes níveis na construção de projetos. O Desenvolve+ foi estruturado como resposta a esse problema. Na ação, as quatro equipes inscritas cumpriram três etapas: elaboração de pré-projeto, participação em mentorias e entrega de projeto final com vídeo de apresentação. Os projetos foram avaliados por uma comissão avaliadora e a equipe vencedora recebeu bolsas de estudo como premiação e executará o projeto com o acompanhamento da Assessoria de Planejamento. Para avaliar a ação, esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de caso com abordagem mista, utilizando-se de análises estatísticas e da análise de conteúdo para triangular as percepções dos participantes, dos mentores e das avaliações da comissão avaliadora. Objetivou-se compreender o impacto do uso das metodologias ativas de abordagem de aprendizado por projetos, gamificação e *storytelling* na difusão de planejamento integrado de projetos em uma instituição do setor público. Os resultados indicam que a aprendizagem por projetos foi o recurso que mais contribuiu para o engajamento dos participantes. Destacaram-se o caráter ativo e a realização de mentorias na potencialização do aprendizado. Os servidores de níveis tático e operacional representaram 89,47%

dos participantes. Discutem-se ainda o perfil e as percepções dos participantes e o impacto das mentorias no aperfeiçoamento dos projetos. A ação promoveu o trabalho em equipe e gerou quatro soluções inovadoras para desafios institucionais, ao mesmo tempo que capacitou os servidores para elaboração de projetos e difundiu a cultura de planejamento integrado.

Palavras-chave: Planejamento Integrado; Inovação; Abordagem de Aprendizado por Projetos; Gamificação; *Storytelling*.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento estratégico no setor público frequentemente enfrenta desafios significativos relacionados à falta de integração entre os diferentes níveis hierárquicos. Em muitas organizações, a formulação de estratégias é predominantemente centralizada, com decisões tomadas pela alta gestão e distantes das realidades operacionais do dia a dia. Esse modelo de planejamento pode resultar em lacunas de comunicação e compreensão entre as áreas táticas e operacionais, além de dificultar a adoção de soluções inovadoras que respondam efetivamente aos desafios enfrentados pela administração pública. Quando a alta gestão não se conecta de forma eficiente com as áreas responsáveis pela execução das atividades, os objetivos organizacionais tendem a ser mal compreendidos ou até desconhecidos pelos servidores em níveis hierárquicos inferiores. Essa desconexão prejudica a coordenação entre as diversas áreas e compromete o alcance dos resultados desejados, uma vez que as atividades realizadas nem sempre estão alinhadas aos propósitos estratégicos da instituição. Em vista dessa realidade, o Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul (IPE Saúde) desenvolveu a Ação Desenvolve+, que, a partir de metodologias ativas de aprendizagem, buscou disseminar o conhecimento sobre planejamento e integrar servidores de diferentes áreas na proposição de projetos com foco nos objetivos estratégicos.

1.1 PLANEJAMENTO INTEGRADO NO SETOR PÚBLICO

A gestão contemporânea, tanto no setor privado quanto no público, tem se voltado para práticas mais estruturadas de condução organizacional, entre elas o planejamento estratégico. Nesse contexto, Henry Fayol já destacava, no início do século XX, a previsão como a primeira função do gestor, enfatizando a importância de visualizar o futuro por meio da elaboração de planos de ação voltados ao alcance de metas (SOUZA; AGUIAR, 2011). Com as rápidas transformações sociais, econômicas e políticas, a necessidade de modernização também alcançou o setor público, exigindo dele maior capacidade de adaptação e resposta às demandas da sociedade. Assim, a incorporação do planejamento estratégico nas instituições públicas brasileiras representa a possibilidade de integrar, de forma sistemática, os processos de formulação, implementação e avaliação de estratégias organizacionais, com foco em resultados de longo prazo e maior efetividade na atuação estatal (BRANCO, 2014).

Apesar da relevância do planejamento para garantir a qualidade do serviço prestado à sociedade, há lacunas quanto à sua implementação no setor público. Inicialmente, observa-se uma dificuldade na integração dos níveis estratégico, tático e operacional para que haja coerência entre aquilo que é discutido na alta gestão e o que é observado como necessidade "na ponta" (SILVA; LEPSCH, 2011). Há ainda um desafio de ordem teórico-metodológica. Em um estudo quantitativo e qualitativo realizado com servidores federais ligados ao planejamento de políticas públicas, os resultados indicaram a importância de formação diferenciada, incluindo aspectos teóricos e habilidades interpessoais (TONI, 2021). As competências necessárias para um servidor que atue no planejamento envolvem ser mediador, comunicador e empreendedor (PAGNUSSAT, 2015). Ou seja, a literatura tem enfatizado a formação teórica adequada e a capacidade de mobilizar e sensibilizar pessoas como essenciais à elaboração de bons planejamentos no serviço público. Em um mundo do trabalho cada vez mais dinâmico, torna-se fundamental implementar estratégias disruptivas para atingir os objetivos de capacitação e sensibilização.

1.2 METODOLOGIAS ATIVAS EM TREINAMENTO, DESENVOLVIMENTO E EDUCAÇÃO

O uso de metodologias ativas surge como uma estratégia promissora para superar as limitações do

modelo tradicional de capacitação em ambientes organizacionais, que muitas vezes não consegue promover a integração necessária entre os diferentes setores e não estimula a aplicação prática do conhecimento adquirido. Ao focarem no protagonismo dos participantes no processo de aprendizagem, tais metodologias oferecem uma abordagem mais dinâmica e interativa, promovendo o desenvolvimento de habilidades essenciais como resolução de problemas, pensamento crítico e trabalho em equipe. Estudos têm mostrado que essas metodologias aumentam o interesse e a motivação dos participantes, tornando-os mais autônomos, criativos e responsáveis (KHODABANDELOU ET AL., 2022). Elas facilitam a compreensão de conteúdos complexos, tornando o processo de aprendizagem mais acessível e relevante.

Uma dessas metodologias aplicáveis no contexto de treinamentos organizacionais é a abordagem baseada em projetos (ABP), que envolve os participantes em projetos práticos e desafiadores, nos quais eles precisam aplicar o conhecimento adquirido para resolver problemas reais ou simulados. Essa abordagem busca desenvolver habilidades como pensamento crítico, resolução de problemas, trabalho em equipe e gestão de tempo, estimulando uma aprendizagem ativa e contextualizada. Segundo Thomas (2000), a ABP é eficaz porque permite que os participantes se envolvam profundamente com o conteúdo, já que as tarefas são projetadas para serem interativas e alinhadas com as necessidades e desafios do ambiente profissional ou acadêmico.

Outra inovação passível de aplicação nesse contexto é a gamificação, que busca integrar elementos de jogos em processos educativos com o objetivo de aumentar o engajamento e a eficácia do aprendizado. A utilização de mecânicas de jogos, como pontuação, desafios e recompensas, permite que os colaboradores se envolvam de maneira mais dinâmica e motivada no processo de capacitação (WERBACH; HUNTER, 2015). Para Marangoni e Berimbau (2018), o uso de técnicas de gamificação pode aumentar a motivação dos participantes em treinamentos, pois seu caráter lúdico e descontraído contribui para o engajamento. Além disso, a incorporação de uma camada de *storytelling* agrega significado à experiência, tornando o aprendizado mais envolvente. Embora não seja um elemento obrigatório, a narrativa facilita o processo educativo ao proporcionar contexto, favorecendo a interação dos participantes e auxiliando na fixação do conteúdo. Além disso, a competitividade saudável gerada por esse modelo pode estimular os colaboradores a buscarem uma performance superior, refletindo positivamente nos resultados organizacionais.

Além de melhorar o engajamento, a gamificação também proporciona um ambiente seguro para a experimentação e o aprendizado prático. Em vez de enfrentar riscos reais em situações de trabalho, os colaboradores podem testar suas habilidades em cenários simulados e situações desafiadoras sem consequências negativas imediatas. Essa característica é particularmente importante no treinamento de habilidades complexas, como a elaboração de projetos, pois oferece a oportunidade de aprender com os erros sem prejuízos para a organização. Para Kapp (2012), a gamificação é uma forma eficaz de criar um ciclo contínuo de *feedback*, no qual os participantes podem identificar suas áreas de melhoria e se desenvolver de forma autônoma.

1.3 A Ação Desenvolve+

Fundamentando-se nos objetivos estratégicos do Instituto e no uso de metodologias ativas em Treinamento, Desenvolvimento e Educação, o grupo de trabalho "Desenvolve IPE Saúde" promoveu a Ação Desenvolve+, que durou cerca de dois meses. Esta ação objetivou potencializar a criatividade e o pensamento crítico dentro do IPE Saúde, visando proporcionar um ambiente colaborativo onde as equipes pudessem explorar novas ideias e desenvolver propostas inovadoras, abrangendo as seguintes áreas temáticas: 1) transformação digital; 2) sustentabilidade e responsabilidade social; 3) bem-estar e qualidade de vida do servidor; 4) melhorias inovadoras aos segurados ou aos prestadores; e 5) gestão inteligente e eficiência operacional. Definiu-se que o projeto deveria ser enquadrado em uma das seguintes premissas norteadoras: (i) ser um objetivo estratégico do Mapa Estratégico do IPE Saúde, (ii) ser um objetivo estratégico do Mapa Estratégico do Governo do Rio Grande do Sul e/ou (iii) ser um Objetivo do Desenvolvimento Sustentável – ODS – Agenda 2030.

Visando à imersão e ao engajamento dos participantes, foi utilizado o tema "jornada intergaláctica", que norteou toda a ação e seus materiais gráficos. No enredo, cada equipe representava um planeta que enviou uma delegação interplanetária para propor uma solução inovadora aos problemas enfrentados

no planeta Terra. Essas delegações seriam guiadas por cometas, mentores especialistas em áreas-chave para elaboração dos projetos (Contabilidade, Direito, Gestão e Elaboração de Projetos, Recursos Humanos e Tecnologia da Informação). Houve inscrição de quatro equipes, que deveriam, obrigatoriamente, conter membros de, ao menos, duas das quatro diretorias que compõem o Instituto. Os resumos das propostas estão apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Propostas elaboradas na Ação Desenvolve+

Título	Área Temática	Objetivo
Movimenta IPE Saúde	Bem-estar e qualidade de vida do servidor	• Reduzir a carga horária de trabalho dos servidores • em uma hora diária, desde que comprovem a prática regular de atividades físicas.
Sala de Descompressão	Bem-estar e qualidade de vida do servidor	• Promover um tempo de relaxamento, fazendo com que os servidores voltem • às suas atividades revigorados.
IMED - *Delivery* de medicamentos oncológicos orais	Melhorias inovadoras aos segurados ou aos prestados	• Incluir o serviço de dispensação e gestão de medicamentos oncológicos orais em domicílio para beneficiários do IPE Saúde.
IPE Saúde Fisio +	Melhorias inovadoras aos segurados ou aos prestados	• Incluir o serviço de fisioterapia ambulatorial na cobertura do plano IPE Saúde.

Fonte: Elaboração própria (2025).

As equipes passaram pelas etapas de elaboração de um pré-projeto, participação em mentorias (junto aos cometas) e elaboração de projeto final e vídeo. Uma vez que a inovação era uma premissa da ação, não foram aceitas propostas que já estivessem em andamento. Tanto o pré-projeto quanto o projeto final foram avaliados pela equipe de diretores (Liga da Galáxia). O projeto final foi ainda avaliado por uma comissão representante dos servidores da autarquia. A participação em mentorias também contribuiu para a pontuação das equipes.

A equipe vencedora recebeu, a título de premiação, bolsas de estudo para realização de cursos de especialização ou capacitação técnica profissional, com correlação direta e imediata entre o conteúdo programático de tais cursos e as atribuições do cargo ou função exercidos, até o limite total de R$ 30.000,00 para toda a equipe. Todos os participantes receberam *bottons* e canecas temáticas. Os vídeos e o resultado final foram apresentados a todos os servidores e estagiários do Instituto no evento natalino.

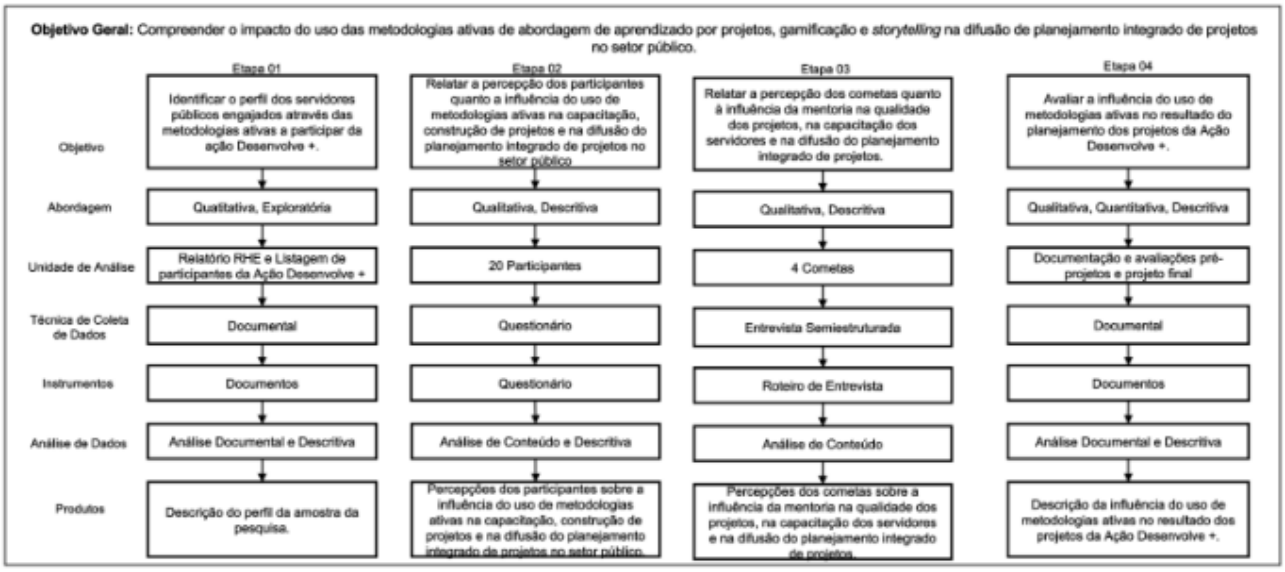
2. OBJETIVOS

O objetivo geral do presente estudo é compreender o impacto do uso das metodologias ativas de abordagem de aprendizado por projetos, gamificação e *storytelling* na difusão de planejamento integrado de projetos no setor público para tanto, utiliza-se dos seguintes objetivos específicos: (i) Identificar o perfil dos servidores públicos engajados através das metodologias ativas a participar da Ação Desenvolve+; (ii) Relatar a percepção dos participantes quanto a influência do uso de metodologias ativas na capacitação, construção de projetos e na difusão do planejamento integrado de projetos no setor público; (iii) Relatar a percepção dos mentores (cometas) quanto à influência da mentoria na qualidade dos projetos, na capacitação dos servidores e na difusão do planejamento integrado de projetos e, (iv) Avaliar a influência do uso de metodologias ativas no resultado do planejamento dos projetos na Ação Desenvolve+.

3. METODOLOGIA

Com a finalidade de atingir o objetivo dessa pesquisa, que consiste em compreender o impacto do uso das metodologias ativas de abordagem de aprendizado por projetos, gamificação e *storytelling* na difusão de planejamento integrado de projetos no setor público, este estudo foi composto por quatro etapas, conforme se demonstra na Figura 1:

Figura 1– Desenho de pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2025).

Esta pesquisa adotou o procedimento técnico do estudo de caso para avaliar o impacto das metodologias ativas na difusão do planejamento integrado de projetos no setor público. Essa abordagem é especialmente recomendada para identificar fatores que influenciam determinadas situações, mantendo a unidade do fenômeno estudado e descrevendo o contexto organizacional em profundidade, possibilitando inclusive a identificação e explicação de causas relacionadas aos problemas observados (GIL, 2008).

Com o objetivo de ampliar a compreensão desse impacto, optou-se por uma abordagem de pesquisa mista. Essa estratégia permite a integração de dados qualitativos — que favorecem uma análise indutiva, considerando as interpretações do pesquisador — com dados quantitativos, voltados à verificação das relações entre variáveis (CRESWELL; CRESWELL, 2021).

Realizaram-se análises estatísticas para identificar o perfil dos participantes e de conteúdo, para identificar as características da linguagem e da comunicação, tendo como foco o significado contextual ou o conteúdo do texto (RICHARDSON, 2017) e, através dessas duas análises realizou-se a triangulação das percepções dos participantes, dos mentores e das avaliações da comissão avaliadora.

A primeira etapa de pesquisa objetivou identificar o perfil dos servidores públicos engajados através das metodologias ativas a participar da Ação Desenvolve+. Para tanto, realizou-se uma pesquisa quantitativa e descritiva. Para operacionalizar, empregou-se uma análise documental e descritiva. Para tanto, extraiu-se o Relatório Gerencial de Recursos Humanos para a data de 27/10/2024, data final para a inscrição dos participantes, onde era possível determinar a população deste estudo, ou seja, servidores aptos para participar da ação.

Identificou-se que o Instituto possuía 162 colaboradores nesta data. Seis destes servidores estavam responsáveis pela organização da ação. Dois dos organizadores e três servidores convidados fizeram parte dos denominados cometas, que realizaram mentorias nas áreas às quais são reconhecidos como especialistas: Projetos, Recursos Humanos, Direito, Contabilidade e Tecnologia da Informação. Os quatro Diretores do Instituto participaram da Liga da Galáxia, responsável pela avaliação dos projetos. Desta maneira havia 13 colaboradores impedidos de se inscrever para a ação.

Resultando-se em 149 colaboradores elegíveis a se inscreverem na Ação Desenvolve+. Ocorreu algo fora do esperado. Dentre os 20 inscritos para a Ação, uma não era considerada colaboradora do órgão, por mais que execute as suas atividades prestando serviço à Autarquia, seu vínculo funcional está ligado à Secretaria onde o órgão é vinculado. A participante tomou ciência de que não poderia receber possíveis premiações e optou por participar nessas condições, dessa maneira a Organização liberou a sua participação. Considerou-se para a primeira etapa desse

estudo que 19 colaboradores dentre os disponíveis para a Ação realizaram inscrição em 4 equipes.

A análise descritiva se deu ao comparar as características funcionais dos colaboradores aptos a participar com as características dos 19 colaboradores que efetivamente participaram na Ação Desenvolve+. Foram objeto de análise as seguintes variáveis: gênero, tipo de vínculo (efetivo, adido, cargo em comissão, temporário). Entre os servidores efetivos, o cargo em que ocupa, tempo de serviço no órgão e se possui função gratificada (cargo de gestão), caso possuam, em qual nível estratégico.

A segunda etapa da pesquisa objetivou relatar a percepção dos participantes quanto a influência do uso de metodologias ativas na capacitação, construção de projetos e na difusão do planejamento integrado de projetos no setor público. Para alcançar tal objetivo foi disponibilizado formulário contendo questionário aos participantes. A perguntas objetivaram também compreender a motivação que fez com que os colaboradores definissem participar da ação, como que os grupos se desenvolveram, de que maneira e o que foi levado em consideração na escolha do tema do projeto. Objetivou compreender ainda como foi a experiência dos participantes trabalharem com colaboradores de outras áreas, se os aprendizados sobre gestão e elaboração de projetos trouxeram impactos às atividades laborais dos servidores. O formulário que continha 16 perguntas entre abertas, escala *likert*, perguntas com alternativas e de classificar prioridades, foi encaminhado via e-mail em 26/02/2025 para os 20 participantes. 17 participantes responderam ao questionário. Este foi analisado de maneira qualitativa e quantitativa através das análises de conteúdo e descritiva.

A terceira etapa deste estudo objetivou relatar a percepção dos mentores quanto ao impacto da mentoria na qualidade dos projetos, na capacitação dos servidores e na difusão do planejamento integrado de projetos. Para tanto foi encaminhado o questionário por meio do formulário, via *e-mail*, em 28/02/2025 para os quatro dos cinco especialistas que realizaram mentorias com as equipes. As especialidades demandadas pelas equipes foram: Contabilidade, Direito, Projetos e Recursos Humanos. Todos os mentores responderam ao questionário que possuiu 10 perguntas, dentre as quais objetivava compreender os principais tópicos de dúvidas das equipes, quais tipos de orientações foram necessárias, se os especialistas compreenderam que a gamificação contribuiu para o engajamento das equipes. Questionou ainda como os mentores perceberam o engajamento e a integração das equipes, qual era o conhecimento de elaboração de projetos das equipes mentoradas e qual foi o nível de intervenção necessária com elas.

A quarta etapa objetivou descrever a influência do uso de metodologias ativas no resultado dos projetos da Ação Desenvolve+. Para isso foi avaliado o impacto do uso de metodologias ativas no resultado do planejamento dos projetos da Ação Desenvolve+ através da comparação das avaliações realizadas pela Diretoria Executiva nos projetos entregues na etapa do pré-projeto e do projeto final. Houve também a criação de uma comissão dos servidores, composta por 11 servidores, representantes de todas as diretorias do Instituto que se dispuseram a avaliar os projetos finais através de um formulário *online* disponibilizado por *e-mail* no período de 03 a 09 de Dezembro de 2024.

Os critérios avaliados pela Diretoria Executiva da Autarquia nos projetos foram (i) Criatividade e inovação; (ii) Viabilidade; (iii) Relevância e, (iv) Clareza para a etapa de pré-projeto e (i) Inovação (ii) Viabilidade (iii) Impacto, (iv) Clareza e (v) a Evolução do Projeto para a etapa do projeto final. Os critérios para a avaliação da comissão de servidores foram (i) Inovação (ii) Viabilidade (iii) Impacto e (iv) Clareza. Realizou-se nesta etapa de discussão a triangulação das percepções dos participantes, dos mentores e das avaliações das comissões avaliadoras.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Discute-se, nesta seção, os resultados da pesquisa. Inicia-se com a descrição do perfil dos servidores públicos engajados a participar da Ação Desenvolve+, seguindo-se dos relatos de percepção dos participantes e dos mentores quanto a influência do uso de metodologias ativas na difusão do planejamento integrado de projetos e finaliza-se com a análise do impacto do uso das metodologias ativas no planejamento dos projetos elaborados durante a ação.

4.1 PERFIL DOS PARTICIPANTES

O IPE Saúde possuía em 27/10/2024 162 colaboradores. Dentre os colaboradores 13 estavam impedidos de participar da Ação Desenvolve+. Seis deles estavam responsáveis pela organização da ação.

Dois dos organizadores e três servidores foram convidados a realizar mentorias aos grupos que viessem a se inscrever nas áreas às quais são considerados especialistas e os quatro Diretores do Instituto foram escolhidos para serem os responsáveis pela avaliação dos projetos. A população deste estudo é composta pelos 149 colaboradores que estavam elegíveis a se inscreverem na Ação Desenvolve+.

Foram inscritas quatro equipes, totalizando 20 participantes para a Ação. Nesta subseção 4.1 uma das participantes foi desconsiderada por não ser colaboradora direta do órgão, ela presta serviço à Autarquia mas seu vínculo funcional está ligado à Secretaria onde o órgão é vinculado. Desta maneira, a análise descritiva se deu ao comparar as características funcionais dos colaboradores aptos a participar com as características dos 19 colaboradores que efetivamente participaram na Ação Desenvolve+.

Concluiu-se nesta análise que quanto à variável gênero houve maior engajamento entre as colaboradoras mulheres, pois corresponderam a 74% das inscritas enquanto representam 56% da população. Quanto ao tipo de vínculo os colaboradores do IPE Saúde podem ser classificados entre adidos, comissionários, efetivos e temporários. Por mais que os servidores adidos correspondam a 6,7% da população, não houve participantes inscritos para esse tipo de vínculo. Para os demais tipos tiveram os seguintes dados: Os comissionados corresponderam a 26,3% dos inscritos e representam 18,1% da população. Os efetivos corresponderam a 57,9% dos inscritos e representam 65,8% da população. Os temporários corresponderam a 15,8% dos inscritos e representam 9,4% da população. Comparando os percentuais observou-se adesão abaixo do padrão para os adidos e efetivos e maior engajamento proporcional da ação para os colaboradores de vínculos comissionados e temporários.

Para os participantes caracterizados pelo tipo de vínculo efetivo é possível realizar outras análises. Estes totalizavam na data de 27/10/2024 98 colaboradores, 11 participaram da ação, o que representou 11,22% de adesão. Todos os participantes efetivos possuíam o cargo de Analista e não houve adesão à Ação Desenvolve+ de servidores Técnicos e Peritos. Havia 46 Analistas na data, o que representou 24% de adesão para os efetivos deste cargo.

Os participantes efetivos, ocupantes do cargo de Analista tinham as seguintes especialidades: Analista de Sistemas (1), Ciências Atuariais (2), Direito (3), Enfermagem (1), Farmácia/Biomedicina/Bioquímica (1), Secretário Executivo (1) e Serviço Social (2). Para estes observou-se uma adesão de 25%, 66,66%, 30%, 25%, 50%, 100% e 66,66% respectivamente aos especialistas de cada cargo.

O Instituto possuía 7 anos no período da pesquisa. Os participantes possuíam os seguintes tempos de serviço: 1 participante de 0 a 1 ano, 4 participantes de 1 a 2 anos, 7 participantes de 2 a 3 anos, 2 participantes de 3 a 4 anos, 4 participantes de 4 a 5 anos e 1 participante de 5 a 6 anos.

A última variável analisada foi quanto a possuir função gratificada (cargo de gestão), caso possuam, em qual nível estratégico. Dentre os 19 participantes analisados, 10 possuem funções gratificadas/chefias, representando 52,63% dos participantes. Dois possuem cargo de assessor, dois de gerente, dois de coordenador, três de coordenador de projetos e um cargo transversal. Desta maneira pode ser considerado que dois participantes possuem cargos de gestão estratégica, dois de gestão tática e 6 cargos de gestão operacional, concluindo-se que cerca de 90% dos participantes não pertenciam ao nível de gestão estratégica da Instituição fazendo com que a ação cumprisse o seu objetivo de integrar servidores pertencentes ao nível hierárquico operacional, vislumbrando difundir o planejamento integrado de projetos.

4.2 PERCEPÇÃO DOS PARTICIPANTES

Esta subseção aborda a percepção dos participantes quanto à influência das metodologias ativas na capacitação, construção e difusão do planejamento integrado de projetos no setor público. No contexto da Ação Desenvolve+, foram aplicadas as metodologias ativas de aprendizado por projetos, gamificação e *storytelling*, além do uso de mentorias, que permitiram às equipes esclarecer dúvidas e receber *feedbacks* de especialistas. Foram coletadas 17 respostas ao questionário.

Quanto à afirmação "a proposição de uma atividade prática para elaboração de um projeto potencializou o meu aprendizado sobre o tema", relacionada à metodologia de aprendizado por projetos, 88,2% dos participantes concordaram. Da mesma forma, 82,3% concordaram com a afirmação "as mentorias contribuíram para o aprimoramento do projeto".

Em relação à metodologia ativa de gamificação, a percepção dos participantes foi inferior à da

metodologia de aprendizado por projetos. A primeira afirmação avaliada foi "a gamificação (uso de elementos de jogos) contribuiu para o meu aprendizado sobre elaboração de projetos", com 64,7% de concordância. A segunda, "a gamificação contribuiu para a colaboração entre os membros da equipe", obteve 58,8% de concordância. Para ambas as afirmações, 11,8% dos respondentes discordaram.

A metodologia de *storytelling* obteve a menor concordância entre os participantes. Apenas 35,3% concordaram com a afirmação "a narrativa com temática de jornada intergaláctica (*storytelling*) facilitou o aprendizado", enquanto 23,5% discordaram.

No mesmo questionário, foram abordados outros tópicos que permitiram compreender os principais motivos citados pelos participantes para sua decisão de participar da Ação Desenvolve. Entre eles, destacou-se a oportunidade de realizar projetos inovadores, relevantes e efetivos, com potencial de beneficiar tanto os servidores quanto os segurados. Além disso, a possibilidade de realizar atividades diferentes das suas atribuições habituais também foi um fator motivador para os colaboradores. Outra razão mencionada foi a possibilidade de ganhar um curso como premiação.

A fim de permitir compreender as razões de engajamento dos servidores para a participação na ação foi solicitado aos participantes para que classificassem dentre oito opções, de acordo com a relevância que cada uma teve na decisão para participar da Ação Desenvolve+. A classificação dentre as opções concluiu na seguinte ordem de relevância: 1º Apresentação de ideias para solucionar um problema já percebido; 2º Oportunidade de troca com pessoas de outras áreas; 3º Aprendizado por participação ativa na elaboração do produto final; 4º Aprendizado a partir de mentorias e *feedbacks*; 5º Prêmio para a equipe vencedora; 6º Caráter competitivo da ação; 7º Caráter lúdico e imersivo da ação (*storytelling*) e; 8º Recompensas pela participação (caneca, medalhas, *bottons*).

O regulamento da Ação determinava que as equipes fossem compostas de servidores de ao menos duas diretorias diferentes do órgão, com o objetivo de promover a interação entre as áreas e o compartilhamento de conhecimentos, criando um ambiente mais rico para o aprendizado. Os participantes relataram que trabalhar com pessoas de diferentes setores foi uma experiência positiva, pois proporcionou momentos de troca de ideias, aprendizado e novas perspectivas que não teriam obtido ao trabalhar com colegas de um único setor. Essa diversidade contribuiu para um aprendizado mais amplo, beneficiando tanto o resultado do projeto quanto o conhecimento sobre as áreas correlatas e o impacto do tema em outros setores do Instituto.

Em relação aos aprendizados em gestão de projetos, os servidores acreditam que houve benefícios em assuntos como organização, cumprimento de prazos e mensuração de resultados. O aprendizado sobre a elaboração de planos de trabalho e a delegação de tarefas também foi citado como um aspecto positivo, pois impactou diretamente na rotina de trabalho e na comunicação com os colegas. Alguns participantes mencionaram que, além disso, a experiência os motivou a desenvolver novos projetos, visando concretizar os conhecimentos adquiridos em suas atividades cotidianas. Contudo, alguns relataram sobrecarga devido à participação em atividades extras, sugerindo que um maior prazo para a execução dos projetos seria benéfico, permitindo que em novas edições os futuros participantes aproveitem melhor os aprendizados sem comprometer suas atividades habituais.

Dentre os participantes que responderam ao questionário 76,5% concordaram com a afirmação de que, após a Ação, sentem-se mais capacitados para lidar com demandas relacionadas a planejamento e elaboração de projetos.

As respostas do questionário variaram desde participantes que não tinham experiência com projetos (47,1%) até aqueles que já os elaboram em sua vida profissional (52,9%). Para alguns, a Ação Desenvolve+ proporcionou aprendizados como "organização e planejamento de um projeto, delegação de tarefas, organização e realização de pesquisa teórica e levantamento de dados, trabalho em equipe, metodologia e elaboração de projetos e de organogramas". Outros destacaram a melhoria em habilidades de trabalho em equipe, comunicação, resolução de problemas e pensamento crítico. Como mencionou um dos participantes, a experiência "ajudou a desenvolver habilidades de trabalho em equipe, comunicação, resolução de problemas e pensamento crítico. Ajudou a aprimorar a capacidade de expressar ideias e opiniões de forma clara e eficaz, permitindo apresentar projetos para colegas, diretores, presidente e outros públicos".

Outro ponto relevante foi o desenvolvimento da capacidade de pensar de forma mais abrangente sobre o Instituto e suas dificuldades, superando as perspectivas habituais e aprendendo a revisar o trabalho dos colegas e oferecer sugestões construtivas. O uso de uma ferramenta estruturada, como o plano de trabalho, também foi considerado um aspecto positivo pelos participantes.

4.3 PERCEPÇÕES DOS MENTORES

Esta subseção aborda a percepção dos cometas quanto ao impacto da mentoria na qualidade dos projetos, na capacitação dos servidores e na difusão do planejamento integrado de projetos. Quatro dos cinco mentores temáticos realizaram encontros com as equipes, e durante essas sessões, observaram que havia integração e engajamento entre os participantes durante o horário da mentoria. A mentora responsável pela área de projetos percebeu que os líderes de equipe estavam mais participativos do que os demais membros.

Os mentores também perceberam que o conhecimento das equipes sobre a elaboração de projetos variava. Enquanto alguns participantes demonstraram experiência, a maioria ainda não havia trabalhado com essa prática. O mentor especialista em direito observou diferentes níveis de entusiasmo e envolvimento entre os grupos, destacando que suas orientações foram mais básicas, com algumas equipes recebendo conselhos mais específicos.

Os mentores concordam que, em geral, as equipes chegaram aos encontros com dúvidas bem estruturadas e todos concordam com a afirmação de que a gamificação contribuiu para o engajamento das equipes. As perguntas, em sua maioria, estavam alinhadas com as especialidades dos mentores. A mentora de Recursos Humanos mencionou que, durante a mentoria, forneceu sugestões metodológicas e orientações sobre como operacionalizar as ideias iniciais das equipes.

Além disso, os mentores sugeriram que, em uma futura edição da Ação Desenvolve+, seja oferecido um cronograma mais extenso, com mais tempo dedicado a cada etapa, permitindo um maior envolvimento e engajamento dos participantes. Esta sugestão vai ao encontro com as sugestões realizadas por parte dos participantes. Os autores deste estudo sugerem que este tópico seja observado para a realização de uma nova Ação.

Embora 11 dos 17 participantes que responderam ao questionário tenham afirmado ter realizado cursos sobre elaboração de projetos, uma das mentoras sugeriu que, em uma nova edição, fosse incentivada que os participantes realizem esses cursos. Uma recomendação deste estudo é oferecer uma oficina inicial aos participantes, com informações básicas sobre elaboração de projetos e as expectativas para as entregas.

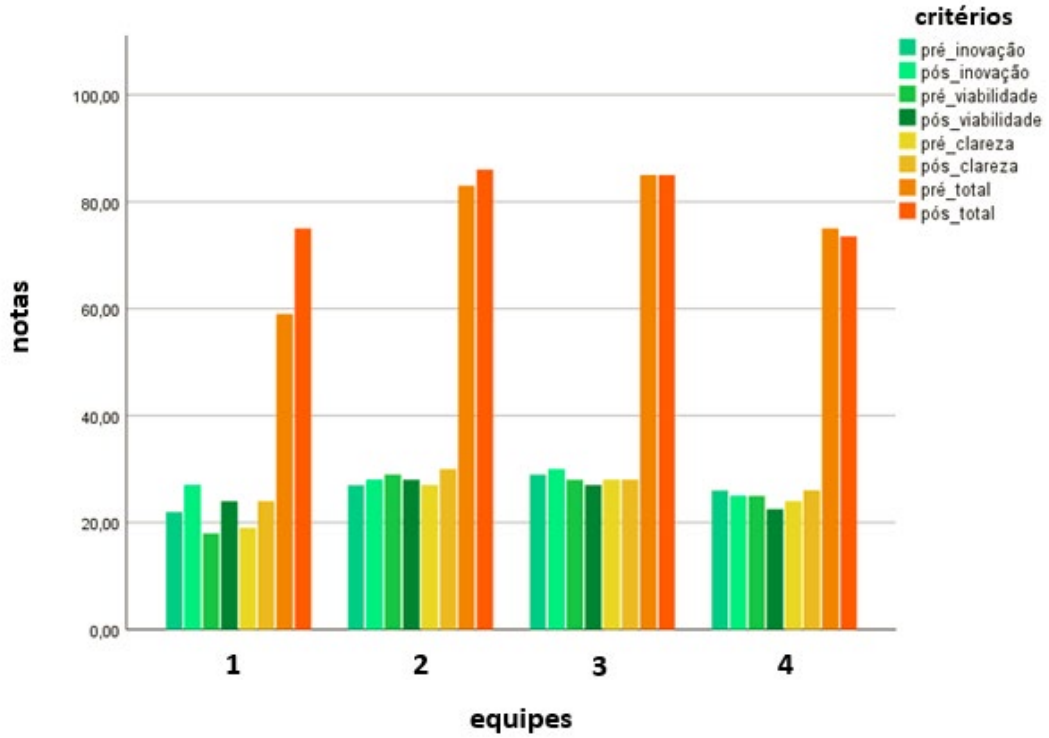
Como destacou uma das mentoras: "O projeto foi muito importante tanto para a capacitação e integração entre servidores quanto para aproximar o planejamento estratégico dos servidores que estão "na ponta", permitindo que estes demonstrem quais são as dores percebidas e quais suas sugestões para solucioná-las".

4.4 AVALIAÇÃO DOS PROJETOS E TRIANGULAÇÃO DOS DADOS

Esta subseção objetiva avaliar a influência do uso de metodologias ativas no resultado do planejamento dos projetos da Ação Desenvolve+. A fim de avaliar de forma abrangente essa influência no desempenho das equipes da Ação, realizou-se a triangulação dos dados de três fontes principais: as avaliações quantitativas realizadas pela Diretoria Executiva e pela comissão de servidores e as percepções qualitativas dos participantes das equipes e dos mentores, analisadas previamente nas subseções 4.2 e 4.3.

Inicialmente, foram identificadas as posições de cada equipe, considerando apenas o pré-projeto ou o projeto final. Logo após, cruzaram-se as posições finais de cada equipe –unificando as pontuações dos pré-projetos e dos projetos finais (Gráfico 1) – com o total de mentorias realizadas e com o nível de experiência ou conhecimento em planejamento estratégico e elaboração de projetos. Em seguida, as percepções dos mentores foram submetidas à análise de conteúdo, identificando menções recorrentes a autonomia, colaboração intersetorial e aplicação prática dos conceitos. Por fim, compararam-se essas informações com os *feedbacks* dos participantes, a fim de compreender como variáveis técnicas e comportamentais se relacionaram aos resultados obtidos. Os resultados dessa triangulação revelaram os seguintes resultados:

Gráfico 1 – Evolução das notas dos projetos antes e após a realização das mentorias



Fonte: Elaboração própria (2025).

A primeira equipe analisada iniciou a competição em 4º lugar quando analisado o pré-projeto e alcançou o 3º lugar quando analisado isoladamente o projeto final após quatro sessões de mentorias. Esta foi a equipe que teve a maior variação de notas entre as etapas e foi a equipe que mais realizou mentorias – o que evidencia que o suporte intensivo das mentorias pode compensar as lacunas de experiência e estruturas iniciais do pré-projeto. Na classificação final, ficou em quarto lugar na competição. A equipe foi formada por mulheres. Duas das cinco participantes não haviam participado de capacitações sobre planejamento estratégico ou elaboração de projetos antes do Desenvolve+. E duas não haviam elaborado projetos antes da ação, sendo uma que já havia se capacitado e outra não.

A segunda equipe analisada iniciou em 1º lugar na fase do pré-projeto e ficou em 2º lugar quando observada apenas a etapa do projeto final. Na classificação final, ficou em primeiro lugar na competição. A equipe era formada por três mulheres e um homem. Três dos integrantes desta equipe já haviam realizado cursos de capacitação sobre o tema e elaborado projetos previamente. A equipe realizou apenas duas mentorias e manteve-se entre as líderes, evidenciando que a autonomia derivada de capacitações prévias também é determinante para o êxito. Quando analisada a avaliação realizada pela comissão de servidores, este foi o projeto com melhor avaliação.

A terceira equipe analisada, iniciou em 2º lugar no pré-projeto e ficou em 1º lugar no projeto final, quando avaliado isoladamente. Considerando a classificação final, ficou em segundo lugar na competição. A equipe realizou três mentorias. A evolução da equipe foi sustentada por relatos de mentores que destacaram a evolução na capacidade de sintetizar ideias e atender as orientações fornecidas nas mentorias. Três de seus participantes responderam ao questionário. Das três mulheres respondentes, duas já haviam realizado cursos e elaborado projetos antes da Ação do Desenvolve+.

Já, a quarta equipe analisada, iniciou em 3º lugar no pré-projeto e ficou em 4º lugar no ao considerar apenas o projeto final. Na classificação final, ficou em terceiro lugar na competição. Quatro de seus participantes responderam ao questionário sendo dois homens e duas mulheres. Destes respondentes, três já haviam realizado capacitação sobre planejamento estratégico ou

elaboração de projetos e dois já haviam elaborado projetos. Embora contassem com conhecimento técnico significativo, os mentores observaram que a equipe desconsiderou algumas das orientações das mentorias. A equipe caiu da terceira para a quarta posição, indicando que domínio conceitual sem coesão colaborativa e atendimento às orientações dos mentores, limitou a aplicação dos conceitos em ambiente prático.

Concluiu-se com esse confronto de dados quantitativos e qualitativos que as metodologias de gamificação, *storytelling* e aprendizagem por projetos, combinados ao acompanhamento dos mentores, acabaram por aproximar o planejamento estratégico da prática operacional podendo ser considerados influentes no resultado dos projetos desenvolvidos em uma instituição e aliados na difusão do planejamento integrado de projetos no setor público.

5. CONCLUSÃO

A análise dos dados revelou que o Desenvolve+ alcançou seu propósito de integrar servidores de diferentes níveis hierárquicos e áreas de atuação, promovendo não apenas a capacitação individual, mas também o fortalecimento de uma cultura orientada ao planejamento integrado e colaborativo.

Em relação ao perfil dos participantes, observou-se maior adesão entre as colaboradoras mulheres e, em termos de vínculo, participação proporcionalmente superior de servidores com vínculos comissionados e temporários. Entre os efetivos, todos eram Analistas (servidores com exigência de escolaridade de nível superior), não houve a inscrição de servidores Técnicos (servidores com escolaridade exigida de nível médio) ou servidores Peritos (servidores médicos). Cerca de 90% dos participantes atuavam nos níveis tático e operacional, evidenciando que a ação ampliou efetivamente o planejamento integrado de projetos para além do nível de gestão estratégica.

Em relação às metodologias ativas na difusão do planejamento integrado de projetos no setor público, 88,2% dos servidores participantes reconheceram que o aprendizado por projetos, ao propor a realização de atividade prática colaborou com o objetivo, enquanto 82,3% atribuíram às mentorias papel decisivo no aprimoramento de seus projetos. Embora os elementos de gamificação e do *storytelling* – narrativa temática - tenham tornado a ação mais atraente, o seu impacto foi secundário em relação ao trabalho prático, 64,7% relacionaram a gamificação ao ganho de aprendizado e 58,8% ao fortalecimento da colaboração em equipe –, enquanto o *storytelling* foi percebido como facilitador apenas por 35,3% dos participantes, indicando que a narrativa lúdica e imersiva, apesar de atraente, deve ser complementada por mecanismos que reforcem a aplicação prática dos conceitos.

Ao combinar avaliações quantitativas – posições no pré-projeto e no projeto final – com o número de mentorias realizadas e o conhecimento prévio dos participantes, além das percepções qualitativas de servidores e mentores, verificou-se que a abordagem por projetos – isto é, a elaboração efetiva de soluções sob orientação especializada dos mentores – se destacou como o principal motor de aprendizado. Equipes menos experientes, ao se apoiarem intensivamente nas sessões de mentoria, ascenderam posições na competição, evidenciando como a prática orientada potencializa a capacitação e a entrega de resultados mais estruturados.

Os resultados revelam, ainda, que a experiência prévia em planejamento, embora facilite, não garante desempenho superior, reforçando que a coesão de equipe, aplicação prática do conhecimento e atendimento das orientações dos mentores, são tão relevantes quanto ao domínio conceitual.

Em relação às motivações que levaram à participação, os servidores relataram que foram a oportunidade de apresentar soluções inovadoras – para problemas já identificados - relevantes e com potencial de beneficiar tanto os servidores quanto os segurados, a troca de experiências com pessoas de outras áreas e a aprendizagem por participação ativa na elaboração dos projetos. Essa diversidade de fatores não apenas enriqueceu o resultado final dos projetos, mas também ampliou a capacidade de os participantes pensarem de forma abrangente sobre os desafios do Instituto.

Ao final da ação, 76,5% dos respondentes sentiram-se mais aptos a lidar com demandas de planejamento e elaboração de projetos, confirmando um dos objetivos da Ação.

Por fim, tanto mentores quanto participantes sugeriram a extensão do cronograma da Ação, com mais tempo dedicado a cada etapa, permitindo um maior envolvimento e engajamento dos participantes, e a inclusão de uma oficina introdutória sobre elaboração de projetos, a fim de aprofundar o engajamento e a

absorção de conteúdo. Em função desses achados, os autores deste estudo recomendam que para futuras edições do Desenvolve+, sejam observadas essas sugestões. Dessa forma, a ação poderá servir de modelo replicável para outras organizações públicas que busquem integrar, capacitar e inovar seus processos de planejamento.

6. Referências

1. BRANCO, L. S. C. O planejamento estratégico no setor público brasileiro. Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI, v. 1, n. 1, p. 173-182, 2014.
2. CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 5 ed. Porto Alegre, RS: Penso, 2021.
3. GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6 ed. São Paulo, SP: Atlas, 2008.
4. KAPP, K. M. The gamification of learning and instruction: game-based methods and strategies for training and education. San Francisco: Pfeiffer, 2012.
5. KHODABANDELOU, R. et al. A systematic review of gamification in organizational learning. The Learning Organization, v. 30, n. 2, p. 251-272, 2023.
6. MARANGONI, M. M.; BERIMBAU, M. R. Gamificação e gestão de pessoas: um estudo de caso sobre treinamento e ambiente de diversidade cultural. Revista de Carreiras e Pessoas, v. 8, n. 3, 2018.
7. PAGNUSSAT, J. Arranjos institucionais, carreiras públicas e a capacidade de planejamento do estado brasileiro. In: Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir. Organizador: José Celso Cardoso Jr. Brasília: IPEA, 2015.
8. RICHARDSON, R. J. Pesquisa social: métodos e técnicas. 4. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2017.
9. SILVA, A. A.; LEPSCH, S. L. A Participação do nível operacional no processo de formulação de estratégias. Revista Ibero Americana de Estratégia, v. 10, n. 1, p. 170-194, 2011.
10. SOUZA, Edson Miranda De; AGUIAR, Afrânio Carvalho. Publicações póstumas de Henri Fayol: revisitando sua teoria administrativa. RAM. Revista de Administração Mackenzie, v. 12, p. 204-227, 2011.
11. THOMAS, J. W. A review of research on project-based learning. San Rafael, CA: The Autodesk Foundation, 2000.
12. WERBACH, K.; HUNTER, D. For the win: how game thinking can revolutionize your business. Philadelphia: Wharton Digital Press, 2015.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Projetar.SE – Inovação e Eficiência na Gestão de Projetos Públicos em Sergipe

• **Shirley Carvalho Dantas**
Projetar.SE/DESENVOLVE-SE/Sergipe, Brasil
E-mail: shirleydantas@projetarse.com

Resumo

A gestão de projetos de arquitetura e engenharia para obras públicas enfrenta desafios históricos no Brasil, como falta de planejamento, atrasos, desperdício de recursos e baixa eficiência na execução. Para enfrentar esse cenário, o Projetar.SE, um programa do Governo do Estado de Sergipe, operacionalizado pela Agência de Desenvolvimento de Sergipe - DESENVOLVE-SE, foi concebido como uma metodologia inovadora que integra tecnologia, processos colaborativos e inteligência de dados para qualificar a governança de projetos e obras públicas nos municípios do Estado. O programa já atendeu mais de 35 municípios, com projetos totalizando mais de R$ 80 milhões em obras, promovendo impacto direto no desenvolvimento socioeconômico estadual. O diferencial do Projetar.SE está principalmente na adoção avançada da metodologia BIM (Building Information Modeling), que vai além da simples modelagem tridimensional e se constitui em uma ferramenta de planejamento e gestão de projetos, permitindo integração multidisciplinar desde a concepção até a execução. Através de processos colaborativos e compartilhados, equipes trabalham em um ambiente virtual único, onde decisões são embasadas por dados precisos e simulações inteligentes, minimizando riscos e otimizando investimentos públicos. Outro aspecto inovador é o diagnóstico técnico-cultural realizado junto aos municípios atendidos. Cada projeto parte de um levantamento de dados locais, com escuta ativa de gestores, lideranças e comunidades, análise das condições ambientais, socioeconômicas e produtivas, e resgate da história e identidade do território. Esse processo garante que os projetos não apenas cumpram exigências técnicas, mas dialoguem com os valores e aspirações da população, promovendo pertencimento, funcionalidade e sustentabilidade. Essa iniciativa se consolida como uma tecnologia social para aprimorar as políticas públicas que dependem de projetos e obras públicas, tornando-as mais eficientes, integradas e alinhadas às reais necessidades da população.

Palavras-chave: Projetar.SE; BIM; Inovação; Projetos; Obras Públicas; Sergipe.

1. INTRODUÇÃO

A gestão de projetos e obras públicas no Brasil enfrenta obstáculos históricos relacionados à deficiência de planejamento, à fragmentação de processos, ao desperdício de recursos e à baixa eficiência na execução. Essas fragilidades impactam diretamente a qualidade dos serviços e equipamentos entregues à população, comprometem a credibilidade das políticas públicas e geram prejuízos sociais e financeiros expressivos.

Municípios brasileiros perdem anualmente bilhões de reais em transferências voluntárias do governo federal por ausência ou inadequação de projetos técnicos. A falta de projetos bem elaborados ainda é uma das principais causas de paralisações de obras, como apontado pelo Tribunal de Contas da União (TCU,

2019), tornando-se um entrave crônico para o desenvolvimento nacional.

Em Sergipe, a situação é particularmente grave: municípios de pequeno porte, de até 20 mil habitantes, que representam a grande maioria no estado, enfrentam dificuldades estruturais para acessar e gerir recursos, contribuindo para um alto índice de cancelamento de obras e convênios. Entre 2011 e 2021, de acordo com a Plataforma TransfereGov, municípios sergipanos devolveram quase 300 milhões de reais ao governo federal por causa de obras paralisadas. No contexto sergipano, as dificuldades de acesso ou gestão dos recursos federais sempre estiveram atreladas à baixa capacidade técnica instalada nos municípios para desenvolvimento de projetos, dentre outras causas.

O cenário tem exigido respostas mais eficazes e inovadoras, que integrem tecnologia, participação social, sustentabilidade e respeito às realidades locais. Nesse contexto, novas abordagens vêm sendo impulsionadas por marcos regulatórios, como o Decreto Federal nº 10.306/2020, que institui a Estratégia BIM BR, e a Lei nº 14.133/2021, novo marco legal das licitações e contratos administrativos, os quais apontam para a necessidade de maior controle, precisão técnica e transparência nas contratações públicas.

É nesse ambiente desafiador que surge o Projetar.SE, em 2021, uma iniciativa pioneira no Estado de Sergipe, inicialmente coordenada pelo Banese e, posteriormente, incorporada pela Agência DESENVOLVE-SE. O programa foi concebido como uma política pública estruturante, voltada à qualificação da governança de projetos municipais por meio de uma metodologia própria, que alia inteligência territorial, planejamento colaborativo e uso intensivo de novas tecnologias como a metodologia Building Information Modeling (BIM).

O Projetar.SE, como braço do Estado, oferece assessoria técnica a prefeituras sergipanas, atuando diretamente na elaboração de projetos de arquitetura e engenharia com alto nível de precisão, contextualização territorial e eficiência orçamentária. Mais do que um serviço técnico, trata-se de uma ação estratégica de fortalecimento institucional, que promove o acesso a recursos públicos para execução de obras qualificadas e melhores entregas para a população.

A inovação metodológica do programa está centrada na escuta ativa dos territórios e na integração entre as equipes técnicas, em um processo colaborativo de concepção de projetos. Com base em diagnósticos locais aprofundados e na aplicação do BIM desde as fases iniciais, o programa garante maior compatibilidade entre disciplinas, confiabilidade nos orçamentos, controle de prazos e redução de riscos durante a execução das obras. O uso do BIM, nesse contexto, vai além da modelagem tridimensional — é uma estratégia de governança pública que contribui para o planejamento inteligente e sustentável de projetos para obras públicas.

O impacto do Projetar.SE tem sido crescente, com resultados concretos e reconhecimento nacional em prêmios de gestão pública, inovação e arquitetura/urbanismo. A experiência sergipana se consolida, assim, como uma referência de política pública baseada em tecnologia, participação e valorização dos territórios, alinhada às diretrizes dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e às práticas de ESG no setor público.

2. OBJETIVOS

O Projetar.SE tem como objetivo principal fortalecer a capacidade do Estado de Sergipe de apoiar os municípios na elaboração de projetos técnicos completos e qualificados para obras públicas, por meio de uma metodologia inovadora que alia tecnologia, planejamento integrado, escuta territorial e valorização das identidades locais.

A iniciativa atua como um vetor de inovação na gestão pública ao estruturar um modelo de assessoria técnica que incorpora ferramentas avançadas como o Building Information Modeling (BIM), promovendo maior eficiência, economicidade, controle orçamentário e transparência nas contratações públicas.

Dentre os objetivos estratégicos do programa, destacam-se:

- Aperfeiçoar a governança, promovendo o desenvolvimento de projetos bem estruturados, compatibilizados e tecnicamente viáveis, que sirvam de base para captação de recursos e execução de obras de qualidade;
- Disseminar e consolidar a metodologia BIM no setor público sergipano, como ferramenta estruturante da gestão de projetos, inspirando para a cultura de planejamento, controle e inovação nas administrações municipais;

- Contribuir para a modernização da gestão pública, qualificando processos de contratação e execução de obras, com foco na redução de riscos, aditivos e retrabalhos;
- Incorporar os saberes territoriais e as especificidades locais aos projetos elaborados, assegurando soluções arquitetônicas e urbanísticas que respeitem e valorizem a história, a cultura, o meio ambiente e a identidade de cada município;
- Fomentar o desenvolvimento regional sustentável, por meio da promoção de infraestrutura pública mais eficiente, acessível, culturalmente relevante e ambientalmente adequada, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e as diretrizes de ESG no setor público;
- Ampliar o acesso dos municípios sergipanos a recursos estaduais e federais, oferecendo projetos completos, compatibilizados e prontos para licitação, de modo a viabilizar a execução de obras estruturantes em diversas áreas, como saúde, educação, cultura, esporte, turismo, mobilidade urbana e assistência social.
- Evitar a perda ou devolução de recursos públicos por ausência, inadequação ou incompletude de projetos técnicos, prestando assessoria especializada às gestões municipais para garantir o atendimento tempestivo às exigências dos órgãos concedentes e fiscalizadores, assegurando a continuidade e efetivação de convênios e contratos de repasse.

3. METODOLOGIA

A metodologia do Projetar.SE foi concebida com o propósito de atender, de forma sensível e estratégica, os contextos específicos dos municípios sergipanos, respeitando suas singularidades territoriais, históricas, culturais e socioeconômicas. Trata-se de um modelo metodológico próprio, construído a partir da experiência de campo e da escuta ativa dos territórios, orientado por cinco pilares fundamentais: diagnóstico participativo, respeito às identidades locais, sustentabilidade, tecnologia BIM e processos colaborativos.

Desde a fase inicial, o programa adota uma abordagem integrada de inteligência territorial, realizando um mapeamento aprofundado das características urbanísticas, ambientais, históricas e culturais de cada localidade. Essa etapa de diagnóstico é realizada por meio de visitas técnicas, entrevistas com moradores, lideranças comunitárias, historiadores, artistas e representantes dos poderes locais, além de levantamentos técnicos e documentais. A escuta ativa da população fornece subsídios valiosos para a elaboração de projetos que dialogam com as realidades locais, promovem pertencimento social e respeito ao lugar.

Exemplos marcantes dessa abordagem incluem a Praça Fausto Cardoso, no município de Divina Pastora, onde foi projetado um sombreiro metálico com o desenho da renda irlandesa, referência direta ao patrimônio cultural local e às rendeiras que mantêm viva essa tradição. Em Tomar do Geru, a reforma do Mercado Municipal incorporou uma parede principal de pedras naturais, remetendo às pedreiras da região, que fazem parte da história produtiva do município. Já em Porto da Folha, na localidade de Ilha do Ouro, a concepção da nova orla levou em conta as cheias periódicas do Rio São Francisco: para garantir a sustentabilidade social e ambiental da intervenção, toda a estrutura foi projetada elevada, permitindo que as águas passem por baixo sem causar danos, respeitando o ritmo natural do rio, minimizando impactos ambientais e garantindo a presença das atividades dos pescadores locais.

Esses casos ilustram como a metodologia do Projetar.SE vai além da entrega de um projeto técnico: trata-se de criar soluções com pertencimento e responsabilidade, onde cada traço do projeto carrega a história, os saberes e os sonhos das comunidades atendidas.

Simultaneamente ao processo de escuta e leitura do território, realiza-se o levantamento de dados técnicos, incluindo análises topográficas, climáticas, ambientais e urbanísticas, como ventilação, insolação, hidrografia, infraestrutura existente e uso do solo. Com base nesses dados, a equipe inicia a etapa de concepção dos projetos, definindo o programa de necessidades, o partido arquitetônico, o orçamento preliminar, o cronograma e as tecnologias construtivas mais adequadas para cada caso.

O diferencial do Projetar.SE também reside no uso estratégico da metodologia BIM (Building Information Modeling**)** desde as fases iniciais do projeto. O BIM é empregado como um ambiente colaborativo e integrador, em que os modelos tridimensionais são enriquecidos com dados técnicos, orçamentários e construtivos. A concepção projetual é gerada por um corpo integrado de arquitetos/urbanistas e engenheiros (civis, eletricistas, orçamentistas, etc) e a

modelagem é gerenciada pelo núcleo BIM interno, todos com capacitação específica em plataformas e processos BIM.

O núcleo coordena a análise da qualidade dos modelos produzidos e a compatibilização multidisciplinar dos projetos (arquitetura, estrutura, elétrica, hidráulica, entre outros), o que minimiza conflitos técnicos e elimina a necessidade de retrabalhos.

Através do BIM, é possível extrair precisamente quantitativos, gerar simulações, prever interferências (clash detection) e avaliar diferentes cenários construtivos com mais segurança e previsibilidade. Isso garante maior eficiência no uso dos recursos públicos, reduz riscos de aditivos e aumenta a transparência.

Após a conclusão dos projetos, a equipe do programa acompanha as etapas de licenciamento, análise técnica junto aos órgãos competentes, preparação para licitação e, eventualmente, assessora a execução das obras, garantindo aderência ao planejamento técnico.

Do ponto de vista operacional, a metodologia exige uma estrutura robusta. O programa conta com uma equipe técnica multidisciplinar especializada em BIM, com atuação integrada e contínua, além de uma infraestrutura tecnológica adequada (softwares, licenças, servidores, ambiente de dados comum – CDE) e um espaço físico estruturado para acolhimento das equipes e dos gestores municipais, que acompanham o desenvolvimento dos projetos.

Mas nem sempre foi assim. Com o avanço do programa, a equipe técnica também evoluiu. O que começou como um núcleo pequeno formado majoritariamente por arquitetos (os projetos complementares eram subcontratados), foi sendo ampliado para integrar engenheiros de quase todas as disciplinas. Essa multidisciplinaridade permitiu o desenvolvimento de soluções mais integradas desde o começo, compatibilizadas e adaptadas à complexidade das obras públicas.

O Projetar.SE também desenvolveu uma estrutura interna de governança e padronização que inclui templates técnicos, escopo de entregas bem definidos e um mapa de processos que orienta a jornada completa do projeto — desde a visita inicial, passando pela entrega do modelo compatibilizado em BIM e documentação completa para licitação. Isso assegura previsibilidade, rastreabilidade e controle de qualidade em cada projeto entregue.

A metodologia do Projetar.SE é orientada por uma lógica sistêmica de planejamento. Cada novo projeto inicia com a abertura de um processo padronizado, no qual são definidas as responsabilidades de cada técnico envolvido. Há reuniões internas semanais para acompanhamento do estágio de cada projeto, com verificação de pendências, compatibilizações e análise crítica do modelo BIM gerado, dentre outras necessidades.

Os projetos produzidos também são analisados quanto à sua contribuição para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), priorizando aspectos como acessibilidade, preservação ambiental, geração de emprego local, valorização da cultura e impacto social. Essa dimensão agrega valor e relevância ao conteúdo técnico desenvolvido, colocando o programa em sintonia com diretrizes globais de desenvolvimento.

A experiência acumulada com mais de 35 municípios demonstra que a metodologia do Projetar.SE é escalável, replicável e altamente eficaz para qualificar os investimentos em obras públicas. Seu diferencial está em aliar rigor técnico, inovação tecnológica e valorização dos territórios — uma combinação potente na gestão pública brasileira.

Além dos avanços operacionais e técnicos, o Projetar.SE revelou-se um espaço de aprendizado institucional, onde os erros e gargalos se tornam insumos para melhorias contínuas. Ainda existem desafios significativos no que diz respeito à fluidez dos processos internos, à necessidade de formação contínua da equipe e à busca por estabilidade e continuidade institucional do programa.

Outro desafio importante é garantir a plena apropriação dos projetos pelas prefeituras beneficiadas. Em muitos casos, há troca de gestores técnicos ou limitações políticas que afetam a continuidade dos projetos planejados. O Projetar.SE tem buscado mitigar esses efeitos por meio de construção continuada de vínculos locais e acompanhamento sistemático dos municípios atendidos.

O número de municípios atendidos tende a crescer ano a ano, à medida em que o programa se consolida como referência em política pública inovadora no Estado de Sergipe. A atuação do Projetar.SE também gerou demanda por parte de parlamentares e gestores que buscam investir em projetos mais qualificados, capazes de atrair recursos por vários meios, além de parcerias com o governo federal.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Desde sua criação, em 2021, o Projetar.SE já atendeu mais de 35 municípios sergipanos, elaborando projetos técnicos que totalizam mais de R$ 80 milhões em investimentos previstos. Essa produção contempla uma diversidade de equipamentos e espaços públicos, como praças, creches, mercados, centros culturais, espaços de lazer e orlas, com soluções voltadas às demandas sociais e territoriais de cada município. A capilaridade da iniciativa demonstra seu caráter estratégico como política pública de fomento ao desenvolvimento urbano sustentável e descentralizado no estado de Sergipe.

O impacto mais evidente do programa está na eficiência técnica e orçamentária dos projetos. O uso correto da metodologia BIM (Building Information Modeling) permite a compatibilização precisa entre disciplinas, a elaboração de orçamentos realistas e a redução de falhas, retrabalhos e aditivos durante a execução. A modelagem tridimensional integrada também garante maior previsibilidade, simulação de cenários e transparência para os gestores públicos, aumentando a confiança nos projetos e nas contratações.

Mas talvez o maior avanço promovido pelo Projetar.SE seja evitar a perda de recursos públicos por ausência ou inadequação de projetos — um dos gargalos mais graves enfrentados historicamente pelos municípios brasileiros. Antes da implantação do programa, era comum que emendas parlamentares ou convênios fossem cancelados por falta de documentação técnica, projetos desatualizados ou incompatíveis com os padrões exigidos pelos órgãos concedentes, especialmente a Caixa Econômica Federal.

De acordo com dados de 2021 da Plataforma TransfereGOV, o estado de Sergipe registrava 3.091 obras federais iniciadas desde 2008, das quais 12,65% tinham canceladas, totalizando cerca de R$ 248 milhões em recursos devolvidos, além das obras paralisadas. No setor da educação, o SIMEC apontava 36% de inexecução (entre cancelamentos e paralisações) das obras financiadas no estado. Em sua maioria, por projetos inadequados e orçamentos defasados.

Esse cenário era uma realidade que o programa precisou atentar. Em três importantes projetos que eram objetos de contratos de repasse junto à Caixa, o Projetar.SE conseguiu aprovar os três — a Praça de Japoatã, a Reforma e Ampliação do Mercado Municipal de Indiaroba e a Reforma do Mercado Municipal de Itabi — superando o que tradicionalmente é apontado como um dos principais gargalos dos municípios: a análise técnica da Caixa. A qualidade dos projetos, todos elaborados em BIM, permitiu aprovações em tempo recorde, e o programa passou a ser referência técnica citada positivamente pela própria Caixa Econômica Federal em Sergipe, que também evoluiu para incorporar processos em BIM como forma de otimizar tempo e precisão nas análises.

No caso da Praça de Japoatã, inaugurada recentemente, não houve aditivos de valor, demonstrando que a utilização da metodologia BIM garantiu precisão e eficiência na sua execução.

Esse reconhecimento é reflexo de um novo padrão institucional promovido pelo programa. Com o Projetar.SE, as prefeituras passaram a contar com projetos robustos, completos e compatibilizados, aptos à captação de recursos federais e estaduais, a exemplo do Programa Acelera Sergipe, lançado em 2024, que promove a execução de centenas de obras em municípios de todas as regiões do Estado.

O impacto social e cultural também cabe ser destacado. Os projetos são construídos com participação da comunidade e incorporam elementos da memória, identidade e vocações locais, promovendo o sentimento de pertencimento.

Além disso, o programa tem sido reconhecido nacionalmente como exemplo de boa prática na gestão pública. Foi vencedor do Prêmio InovaCidade 2024, idealizado pelo Instituto Smart City Business America, em reconhecimento aos projetos e iniciativas com impactos positivos e mensuráveis na sociedade, que contribuem para a melhoria da qualidade de vida nas cidades. Do prêmio promovido pelo Centro de Liderança Pública (CLP) em 2023, o Projetar.SE venceu na categoria Melhor Iniciativa em Gestão Pública. A equipe do Projetar.SE também tem sido convidada para representar Sergipe em fóruns sobre cidades inteligentes, inovação no setor público e implementação do BIM, além de eventos promovidos pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, governo federal, com edições em Salvador e Brasília.

Apesar dos desafios, o avanço do Projetar.SE demonstra que é possível oferecer aos municípios, por meio do Estado, um suporte técnico qualificado e contínuo, capaz de suprir lacunas históricas na elaboração de projetos para obras públicas. O programa atua como um modelo de referência que inspira e orienta

caminhos possíveis para que os municípios, com os investimentos certos em capacitação e estruturação, possam futuramente, se assim priorizar, desenvolver suas próprias soluções de planejamento para obras com autonomia.

É importante destacar que nenhuma tecnologia, por mais avançada que seja, substitui a importância das instituições públicas estarem preparadas para usá-la. O sucesso do BIM em municípios pequenos dependerá, cada vez mais, da existência de políticas públicas que conectem conhecimento técnico com realidade local. O Projetar.SE mostra que essa conexão é possível quando o Estado assume um papel de articulador e facilitador desse processo, tornando a inovação uma ponte — e não uma barreira — para o desenvolvimento local.

Por isso, torna-se urgente um esforço nacional coordenado para apoiar a implementação do BIM nos municípios, com financiamento, capacitação e plataformas públicas de interoperabilidade. O Brasil precisa romper com a lógica da inovação concentrada apenas nas grandes cidades e tornar a qualificação técnica um direito garantido a todos os entes federativos.

5. CONCLUSÃO

O Projetar.SE representa um avanço relevante na gestão de projetos públicos em Sergipe e no Brasil. Ao integrar tecnologia, inteligência territorial e planejamento colaborativo, o programa demonstra que é possível, além de inspirar a governança municipal mesmo em contextos historicamente marcados por limitações técnicas, institucionais e financeiras. Com sua abordagem metodológica própria, o programa tem contribuído para evitar a perda de recursos, fomentar a capacidade técnica dos municípios e tornar o uso do Building Information Modeling (BIM) uma realidade concreta no setor público.

No entanto, a experiência do Projetar.SE também evidencia que a transformação da gestão pública não se resume à adoção de ferramentas tecnológicas. Há desafios importantes a serem enfrentados — e que são comuns à maioria dos municípios brasileiros. A fragilidade das estruturas administrativas, a alta rotatividade de equipes, a ausência de planejamento de longo prazo e a escassez de recursos humanos qualificados ainda limitam o pleno aproveitamento de metodologias como o BIM. Mesmo com apoio técnico, muitos municípios enfrentam dificuldades para cumprir prazos, organizar documentações e manter continuidade nos processos de contratação.

O próprio Projetar.SE, apesar de seus avanços, enfrenta desafios internos relacionados à gestão de processos, estruturação de equipe, padronização de fluxos e sustentabilidade da iniciativa ao longo do tempo. Consolidar uma política pública inovadora exige não apenas bons resultados pontuais, mas institucionalização, continuidade e capacidade de adaptação permanente.

Em escala nacional, o panorama é ainda mais complexo. A Estratégia BIM BR, instituída pelo Decreto nº 10.306/2020, estabelece metas progressivas de adoção do BIM na administração pública federal, mas não oferece mecanismos claros e objetivos de apoio para os entes subnacionais. A nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) aponta para a necessidade de maior planejamento técnico e transparência, mas sem suporte concreto, a maioria dos municípios — especialmente os de pequeno porte — permanece à margem dessa transformação.

Diante desse cenário, é preciso reconhecer que a democratização do uso do BIM na gestão pública brasileira depende de ações articuladas em três dimensões principais:

1) Pessoas: formação de quadros técnicos nas prefeituras, com capacitação contínua em BIM, planejamento e gestão de projetos;
2) Processos: estruturação de metodologias acessíveis, adaptáveis às realidades locais e que incentivem a colaboração interinstitucional;
3) Políticas públicas: criação de programas como o Projetar.SE em outros estados, com apoio técnico e financeiro, para garantir que os municípios tenham acesso a projetos qualificados e competitivos.

A experiência sergipana prova que é possível fazer diferente. Mas também mostra que não há transformação verdadeira sem escuta, sem pactuação, sem gestão pública comprometida e sem suporte contínuo. O BIM, por si só, não transforma. Ele é um meio. A transformação vem da decisão política de investir em capacidade pública, da disposição para inovar, do respeito às pessoas e ao território.

O caminho para a consolidação do BIM no setor público brasileiro não será linear, nem rápido. Mas será possível, desde que seja coletivo, adaptado às

realidades do país e orientado pela busca por equidade, eficiência e justiça territorial.

O Projetar.SE segue nesse caminho, consciente de seus limites, mas guiado pela convicção de que todo ente público tem o dever de planejar bem — e a população, o direito de viver melhor.

6. Referências

1. BRASIL. Decreto nº 10.306, de 2 de abril de 2020. Dispõe sobre a utilização da Modelagem da Informação da Construção - BIM na execução direta ou indireta de obras e serviços de engenharia realizada pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 64, p. 3, 3 abr. 2020.
2. BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 abr. 2021.
3. ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015.
4. SILVA, M. A.; SOUZA, R. BIM e gestão pública: desafios e oportunidades para a modernização da infraestrutura no Brasil. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 12, n. 3, p. 1-15, 2020.
5. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). Diagnóstico sobre paralisia de obras públicas: causas, consequências e propostas de solução. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana, 2019. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br.

Anexo

ALGUNS PROJETOS DESENVOLVIDOS PELO PROJETAR.SE DE 2021 A 2024

Projeto	Município
Orla Fluvial e Cais - Trechos 01, 2A, 2B e 4	Santana de São Francisco
Praça dos Romeiros (José Barbosa) e Reforma do Canteiro da Imagem	Nossa Senhora Aparecida
Reforma Praça Fausto Cardoso e Reforma das Calçadas	Divina Pastora
Reforma e Ampliação do Mercado Municipal	Tomar Do Geru
Estrada do Caminho de Santa Dulce	São Cristóvão
8 Paradas/Estações do Caminho de Santa Dulce	São Cristóvão
Praça Massapê	Japoatã
Construção da Creche Municipal	Santo Amaro Das Brotas
Requalificação da Ponte sobre o Ria Caiçá	Simão Dias
Reforma da Praça da Bandeira	Divina Pastora
Reforma do Campo de Futebol no Povoado Turma	Salgado
Reforma e Ampliação do Mercado Municipal	Indiaroba
Implantação da Área Externa da Casa da Mulher	Aracaju
Reforma da Praça Coronel João Neto	Arauá
Reforma da Praça José Barreto de Souza – Caminhos da Fé	Nossa Senhora das Dores
Construção de 4 Pórticos – Caminhos da Fé	Nossa Senhora das Dores
Praça do Morro do Cruzeiro do Século – Caminhos da Fé	Nossa Senhora das Dores
Casa da Cultura	Campo Do Brito
Espaço Turístico Rota do Sertão no Povoado São Clemente	Nossa Senhora da Glória
Reforma do Cine Teatro Municipal	Rosário do Catete
Pórtico Povoado Palmares	Riachão do Dantas
Reforma do Mercado Municipal	Itabi
Orla Fluvial Ilha do Ouro	Porto da Folha
Parque do Raid da Amizade	Nossa Senhora da Glória
Reestruturação Urbana do Eixo Comercial e Reforma da Pça Rosalvo Figueiredo	Aquidabã
Orla Fluvial Porto D´Areia	Estância
Praça da Matriz	Boquim
Mercado das Plantas Ornamentais	Boquim

Projeto	Município
Praça da Matriz	Divina Pastora
Parque da Lagoa	Malhador
Praça da Creche – Povoado Aguada	Carmópolis
Praça da Cidade	Pirambu
Espaços Públicos da Comunidade Beira Rio	Canindé de São Francisco
Orla da Ponta dos Mangues	Pacatuba
Orla Fluvial da Ilha do Ouro	Porto da Folha
Orla da Lagoa	São Domingos
Reforma e Ampliação do Mercado Municipal	Cristinápolis
Reforma e Ampliação da Sede da Secretaria de Assistência Social de Sergipe	Aracaju
Pátio Comercial (Antigo Mercado)	Nossa Senhora de Lourdes
Pórtico da Cidade	Aquidabã

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

SEI Municípios RS Mais uma revolução digital do serviço público

- **Lucas De Maman Benz**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão - RS, Brasil
  E-mail: lucas-benz@spgg.rs.gov.br
- **Arthidor Deoclécio Guimarães Borges**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão - RS, Brasil
  E-mail: arthidor-borges@spgg.rs.gov.br
- **Bruna Volkmann Oliveira**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão - RS, Brasil
  E-mail: bruna-oliveira@spgg.rs.gov.br
- **Ciro Menezes Barreiros**
  Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão - RS, Brasil
  E-mail: ciro-barreiros@spgg.rs.gov.br

Resumo

A implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nos municípios do Rio Grande do Sul representa um esforço significativo para acelerar a transformação digital dos municípios do estado. Este estudo apresenta o processo estruturado pelo estado para viabilizar aos municípios a adoção das soluções informatizadas do ecossistema ProPEN com ênfase no uso do SEI, investigando seus objetivos, benefícios e desafios. Os resultados demonstram que o SEI promove a digitalização e padronização de processos, resultando em modernização e integração da gestão pública, aumento da eficiência, economia de recursos, e melhoria da transparência e acesso à informação. Além disso, a iniciativa aproxima e facilita a comunicação entre os níveis municipal, estadual e federal. A liderança da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do RS e a adesão ao Programa Nacional de Processo Eletrônico (ProPEN) foram cruciais para fornecimento da solução aos municípios. Diante dos amplamente conhecidos desafios orçamentários da esfera municipal, a disponibilidade do estado em prover um investimento inicial para viabilizar o programa mostrou-se imprescindível. Desafios como a capacitação de servidores, os inúmeros cenários de maturidade dos municípios e a adaptação a novas tecnologias exigem atenção contínua para maximizar os benefícios do sistema. Conclui-se que a iniciativa de implantação do SEI nos municípios do estado é um marco na modernização da gestão pública, com impactos positivos, e que a continuidade do processo, com foco na capacitação e adaptação, é essencial para garantir a sustentabilidade e o sucesso da iniciativa.

Palavras-chave: SEI; Transformação Digital; Integração pública

1. INTRODUÇÃO

Após o período crítico da pandemia de COVID-19, uma pesquisa conduzida por Moser-Plautz & Schmidthuber (2023) demonstrou que esse evento externo teve um impacto direto na rapidez com que as organizações governamentais adotaram a transformação digital, impulsionando esse processo. Isso acontece pois o estado não fica alheio às transformações radicais que a tecnologia provoca nas estruturas sociais políticas e econômicas (Lima et al, 2024). Porém para que esse movimento tenha sucesso, é imprescindível que os governos compartilhem e integrem informações para além de seus domínios, pois isso apoia a melhoria das operações de governo e a entrega de serviços aos cidadãos (Pardo et al., 2011).

Segundo Cristóvam et al. (2022), a nível constitucional há condições para aproveitar ao máximo as tecnologias que surgem, para garantir direitos sociais e a melhor prestação de serviços públicos. Nessa linha, em março de 2024 foi instituído pelo Decreto Federal 11.946 o Programa Nacional de Processo Eletrônico (ProPEN), com o objetivo de promover a implantação de diversas soluções de tecnologia no contexto de processo eletrônico administrativo, entre elas o sistema SEI, no âmbito dos estados, distrito Federal e dos Municípios (MGI, 2024).

A partir do ProPEN, iniciando as tratativas em abril de 2024, a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do estado do Rio Grande do Sul, encaminhou acordo de adesão com o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos do Governo federal (MGI) com intuito de subsidiar, apoiar e facilitar a adoção do SEI pelos municípios gaúchos.

A modernização da gestão pública nos municípios do Rio Grande do Sul tem como um marco significativo a iniciativa de implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), um projeto conduzido de forma estruturada pela STI/SPGG. O primeiro passo para essa instituição envolveu um alinhamento institucional estratégico com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), formalizado pela adesão ao ProPEN.

Para viabilizar essa implementação, a STI/SPGG mobilizou uma equipe dedicada à capacitação técnica dos municípios, contando com a parceria da PROCERGS para a avaliação e provisão da infraestrutura tecnológica necessária. Essa colaboração estratégica com a PROCERGS emergiu como a abordagem mais eficiente para garantir uma implantação em larga escala e com qualidade. A busca por compreender a aplicabilidade do SEI em contextos reais levou à condução de projetos piloto, incluindo uma atuação emergencial durante a calamidade pública de 2024 e uma implementação na EMATER, cujas experiências forneceram aprendizados valiosos para a definição da arquitetura de implantação e o desenvolvimento de mecanismos de suporte eficazes.

A decisão por um modelo descentralizado, com instâncias independentes para cada município, considerou a diversidade de realidades locais e a necessidade de autonomia na gestão do sistema. Para tanto, foram definidos dois caminhos de adoção que incluem a disponibilização do código-fonte e o fornecimento de instâncias padronizadas via PROCERGS, com a STI atuando como articuladora institucional e suporte técnico-negocial. Essa estratégia de mobilização ativa dos municípios, sensível à heterogeneidade dos cenários locais e às restrições orçamentárias, busca facilitar a adesão ao SEI, oferecendo condições competitivas através da parceria com a PROCERGS e um suporte abrangente em todas as etapas do processo.

2. OBJETIVOS

Através da adoção do SEI os municípios poderão transformar a gestão processual, trazendo maior agilidade e eficiência, além disso, ganharão o poder de gerenciar o ciclo de vida dos documentos, tramitar processos entre diferentes sistemas e promover a transparência (MGI, 2024). Assim, este trabalho apresenta o processo instituído para levar o SEI aos municípios, os principais desafios enfrentados do ponto de vista tecnológico e de comunicação, e os resultados iniciais do projeto desenvolvido pela Subsecretaria de Governança e Estratégia de TIC e Digital (STI), ligada à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do estado do Rio Grande do Sul (SPGG/RS).

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza explicativa. Seu objetivo é analisar os fatores que influenciaram o processo de implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nos municípios do Rio Grande do Sul, com base em dados e informações já existentes e de conhecimento da equipe de implementação do projeto. Estudos explicativos buscam identificar as causas e os porquês

de determinados fenômenos, indo além da simples descrição (Gil, 2019). A abordagem se dará predominantemente de forma qualitativa, buscando a análise e interpretação das informações disponíveis sobre o processo de implementação. A pesquisa qualitativa, segundo Flick (2018), permite uma compreensão aprofundada dos significados, experiências e contextos dos participantes envolvidos. Dessa forma, delineia-se um estudo de caso, por ter um foco específico sobre a implantação do SEI nos municípios gaúchos, o que permite uma análise contextualizada desse fenômeno a ser explorado e das interações entre as organizações envolvidas (Yin, 2015). A escolha pelo estudo de caso se justifica pela sua capacidade de investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, utilizando múltiplas fontes de evidência (Eisenhardt, 1989).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O primeiro passo para a instituição do projeto do SEI foi o alinhamento institucional entre a Secretaria do Planejamento e o Ministério da Gestão e da Inovação em ServiçosPúblicos, que culminou na assinatura de adesão ao ProPEN, Assim a implantação do SEI nos municípios do Rio Grande do Sul foi conduzida de forma estruturada pela STI/SPGG, que inicialmente destacou uma equipe composta por três servidores para realizar as capacitações sobre os módulos que envolvem a configuração do SEI. Do ponto de vista de infraestrutura tecnológica, a STI contou com parceria da PROCERGS, responsável por avaliar os requisitos de ambiente para instalação dos módulos necessários. Essa parceria se justificou pois o entendimento estratégico é que o meio de implantação mais rápido e em escala com garantia da qualidade da entrega do SEI aos municípios seria via esta empresa pública. O tempo para aprender sobre a implementação de uma tecnologia ainda não utilizada é um desafio para as organizações (Masood & Sonntag, 2020), assim além do desenvolvimento das capacitações do time técnico, a STI buscou manter relação estreita com os técnicos do MGI, os quais dominam o uso do sistema. Foram diversas as interações para resolução de dúvidas e problemas, as quais contribuíram para preparar mehor a equipe de implantação.

Além das equipes citadas, a participação da Divisão de Gestão Documental do Arquivo Público do Rio Grande do Sul foi de grande relevância nesse processo. Essa divisão contribuiu significativamente ao destacar a importância de definir padrões de classificação para o arquivamento de documentos, nomear pastas de forma a facilitar a consulta, controlar a temporalidade dos registros e criar modelos de documentos padronizados. Essas ações foram essenciais para garantir a organização, a acessibilidade e a gestão eficiente dos documentos eletrônicos produzidos e armazenados pelo sistema SEI.

A adoção de metodologias ágeis no planejamento e execução das etapas do projeto revelou-se fundamental para garantir sua efetividade e responsividade. Conforme orientações do Guia de Práticas Ágeis do Project Management Institute (PMI), a aplicação de abordagens iterativas e adaptativas favorece a entrega contínua de valor, o aprendizado incremental e a rápida resposta a mudanças, aspectos essenciais em um projeto com múltiplos atores, diversidade de contextos institucionais e alto grau de variabilidade técnica. Essa etapa preparatória estabeleceu as bases para enfrentar, com maior maturidade e prontidão, cenários adversos, como os vivenciados durante a calamidade pública de 2024.

A definição do plano de implantação do SEI nos municípios do Rio Grande do Sul foi precedida por uma série de experiências práticas que desempenharam papel essencial na validação da estratégia estadual. Essas experiências ou pilotos, ocorreram em contextos distintos, alguns motivados por urgência operacional decorrente de crise climática, outros por iniciativa institucional aliada a entidades voluntárias, mas todos contribuíram de forma significativa para o desenho do modelo de adoção adotado pelo Estado.

Ainda que nem todos tenham sido formalmente estruturados como pilotos em um primeiro momento, esses casos permitiram compreender o comportamento do sistema em diferentes cenários, testar abordagens de capacitação, parametrização e infraestrutura, e ajustar o modelo de suporte técnico e institucional. Foram, assim, fundamentais para fundamentar as decisões relativas à arquitetura da solução, às formas de adesão e à jornada do município dentro do programa SEI RS Municípios.

a) A seguir são descritos os aspectos principais de quatro pilotos:
b) a atuação emergencial durante as enchentes de maio de 2024, que demonstrou a viabilidade

técnica do SEI em substituição ao sistema estadual PROA durante um período de crise;

c) a implantação no órgão EMATER, com foco no papel estratégico do ponto focal na condução interna da mudança;

d) e a jornada de adesão de Capivari do Sul, município pioneiro na formalização do processo e na contratação do ambiente em nuvem fornecido pela PROCERGS.

O primeiro deles aconteceu em maio de 2024, quando o Rio Grande do Sul enfrentou uma das maiores calamidades climáticas de sua história, com enchentes severas que impactaram diretamente a infraestrutura do governo estadual. A paralisação do datacenter principal comprometeu a operação do sistema PROA, até então utilizado como ferramenta padrão de tramitação de processos administrativos eletrônicos, deixando a solução inativa por 18 dias. Diante desse cenário, tornou-se necessário adotar, de forma emergencial, uma solução alternativa que garantisse a continuidade das atividades administrativas dos órgãos afetados. Nesse contexto, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) foi rapidamente mobilizado como ferramenta substitutiva para a tramitação de processos, assumindo o papel de instrumento viável para manter a operacionalidade institucional durante o período de crise. A implantação emergencial teve como característica principal a agilidade: uma equipe estadual de suporte foi mobilizada de forma imediata, encarregando-se da criação das instâncias do SEI para cada órgão, do cadastro inicial de usuários, da produção de materiais de apoio — como manuais e vídeos curtos — e da realização de aulas online voltadas ao uso das funcionalidades essenciais. Como parte do processo, também foi disponibilizado um material padrão para que os órgãos preenchessem os dados de seus usuários-chave, facilitando a criação rápida dos acessos mínimos necessários ao funcionamento. Paralelamente, definiu-se uma estrutura organizacional padrão simplificada, composta por apenas duas unidades — Apoio e Gabinete —, suficiente para garantir o fluxo básico de tramitação de processos durante a interrupção do sistema oficial. Essa abordagem estratégica e coordenada permitiu restabelecer a tramitação digital em tempo reduzido, mesmo diante das severas restrições operacionais impostas pela calamidade.

A adoção em nuvem do SEI demonstrou-se uma solução tecnicamente viável e resiliente, permitindo que os órgãos retomassem a tramitação eletrônica após a interrupção do PROA. Essa experiência, embora motivada por uma situação de contingência, constituiu-se em um piloto prático para o uso do SEI em ambiente estadual, ainda que sob forte pressão de tempo e infraestrutura. Mostrou-se possível realizar a implantação com rapidez, com apoio técnico remoto e com excelente aceitação por parte dos usuários, mesmo em um cenário adverso.

A experiência das enchentes de 2024 comprovou, na prática, a robustez do SEI como alternativa viável para continuidade de serviços administrativos em contextos críticos. Além disso, antecipou aprendizados relevantes que contribuíram para o desenho da estratégia de implantação nos municípios, como a importância da simplicidade na estrutura inicial, a efetividade de materiais de apoio objetivos e direcionados e a necessidade de um canal de suporte ágil e centralizado.

O segundo piloto foi realizado na EMATER, uma instituição de pequeno porte vinculada ao poder público estadual, cuja equipe demonstrou interesse voluntário na adoção do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). A experiência destacou a importância de fatores internos para o sucesso da implementação, especialmente a presença de um ponto focal designado desde o início do processo. Esse agente interno, com conhecimento do funcionamento do órgão e comprometido com a transformação digital, exerceu papel estratégico na condução da implantação.

Segundo Pandey et al. (2023) a existência de líderes digitais dentro de uma organização é essencial para o sucesso da implementação de novas tecnologias, pois garantem que equipes e departamentos trabalhem como uma unidade única, explorando canais e recursos digitais de forma coordenada. No caso da EMATER, o ponto focal assumiu a responsabilidade de articular internamente o projeto, atuando como elo entre os usuários finais, a gestão institucional e a equipe técnica do governo estadual. Entre suas atribuições nas atividades ainda em andamento, destacam-se o mapeamento dos fluxos de trabalho, a identificação de necessidades específicas para a parametrização da ferramenta e a participação ativa em reuniões periódicas com a equipe de gestão estadual

do SEI, permitindo o acompanhamento próximo do progresso da implantação.

Além disso, desempenha função essencial no apoio direto aos usuários da instituição, auxiliando-os desde os primeiros passos na compreensão e no uso do sistema, antes mesmo do encaminhamento de dúvidas à equipe estadual. Essa mediação local visa facilitar a superação de resistências iniciais, promover maior autonomia técnica dentro da organização e reduzir o tempo de resposta aos problemas cotidianos, evidenciando a importância desse papel como elemento estruturante no modelo de adesão municipal.

O terceiro piloto do estado já é dentro do SEI RS Municipios. Com Capivari do Sul como o primeiro município a avançar na formalização de sua adesão ao SEI RS Municípios, representando um marco importante na validação da jornada de implantação concebida para os entes municipais. Mais do que seguir um fluxo predefinido, Capivari contribuiu ativamente para sua construção: à época, o município já buscava alternativas tecnológicas para a tramitação de processos administrativos eletrônicos e mantinha interlocução com o Estado e com a PROCERGS em busca de uma solução semelhante ao PROA, utilizado pelo governo estadual.

Esse movimento proativo resultou na manifestação direta de interesse à equipe estadual, antes mesmo da disponibilização do site institucional do programa. A experiência serviu como insumo valioso para o desenho da trilha de adesão e da jornada de implantação posteriormente adotadas, estruturando um modelo replicável para os demais municípios.

Desde então, o município vem conduzindo sua implantação com base no modelo em nuvem padronizado, com instância individual customizável fornecida pela PROCERGS. Durante a fase inicial do piloto, a empresa pública disponibilizou o ambiente técnico de forma gratuita, sem cobrança, como apoio ao projeto-piloto. A partir da formalização recente do Termo de Adesão pelo município, a PROCERGS está agora em fase de formalização contratual, estabelecendo as bases operacionais e financeiras para a continuidade da prestação do serviço.

Essa experiência é essencial para testar, na prática, o encadeamento das etapas da jornada de implantação municipal, da manifestação de interesse à formalização jurídica e provisionamento técnico, e para validar os mecanismos de suporte, comunicação e alinhamento entre Estado, município e prestadora de serviço. O caso de Capivari do Sul reforça a aplicabilidade do modelo estadual e fornece uma referência concreta para os demais entes municipais interessados em aderir ao SEI de forma estruturada e segura.

As experiências reunidas neste conjunto de pilotos demonstram, em contextos variados, a viabilidade técnica, institucional e operacional da implantação do SEI no âmbito municipal, ao mesmo tempo em que forneceram subsídios concretos para o aperfeiçoamento do modelo estadual. A atuação emergencial durante a calamidade de 2024 revelou o potencial do sistema em situações críticas, enquanto os casos da EMATER e de Capivari do Sul permitiram refinar o processo de implantação, desde a articulação institucional até a configuração inicial da ferramenta. Os diferentes níveis de complexidade e maturidade observados em cada piloto contribuíram para a definição de uma abordagem escalável, com etapas bem delineadas, papéis institucionalizados, materiais padronizados e suporte técnico contínuo.

Com base nesses aprendizados, consolidou-se uma trilha de adesão que equilibra padronização e flexibilidade, capaz de atender tanto municípios que estão iniciando sua transformação digital quanto aqueles com maior estrutura pré-existente. O ciclo de implantação, portanto, deixa de ser um experimento isolado e passa a ser um modelo replicável, validado por evidência prática e pronto para ser oferecido em escala aos demais entes municipais do Rio Grande do Sul.

No processo de definição da arquitetura de implantação do SEI para os municípios, analisou-se inicialmente a possibilidade de utilização de um ambiente compartilhado entre múltiplas prefeituras. Essa alternativa apresentava benefícios operacionais relevantes, como a centralização da infraestrutura, maior facilidade de manutenção, e redução de custos por economia de escala. No entanto, ao se aprofundar na análise das exigências técnicas e de gestão, verificaram-se importantes limitações. Entre os principais gargalos identificados estavam a complexidade na definição de regras de acesso e perfilamento entre diferentes entes, a dificuldade de parametrização individualizada por município e o risco de comprometimento da autonomia de gestão documental e administrativa. Essas restrições tornavam o modelo compartilhado incompatível com os princípios de soberania e independência exigidos na administração

pública municipal, além de dificultar a governança técnica e jurídica do ambiente.

Assim constatou-se que a disponibilização do SEI aos municípios exigiria que cada instância operasse de forma isolada, com sua própria governança, segurança e capacidade de gestão autônoma. Essa constatação levou o Estado a optar por um modelo descentralizado, em que cada município conta com um ambiente independente do sistema. A partir dessa decisão, foram definidos dois caminhos de adoção: o primeiro consiste na disponibilização do código-fonte para que o município, com estrutura técnica própria, possa operacionalizar o sistema localmente; o segundo, mais amplamente adotado, prevê o fornecimento de uma instância padronizada em nuvem, pré-configurada pela PROCERGS e customizável pelo ente municipal. Segundo Davis et al. (1989) as pessoas tendem a utilizar sistemas que acreditam que ser úteis para gerar um melhor desempenho em seu trabalho e que ao mesmo tempo sejam fáceis de utilizar. Para isso deve-se dar grande ênfase na demonstração dos benefícios aqueles que a utilizarão (Chau & Hu, 2002), assim, em ambas as alternativas de implantação, supracitadas, a STI assume um papel estratégico de articulação institucional e suporte técnico-negocial, atuando desde as fases iniciais de sensibilização e adesão até o acompanhamento contínuo da utilização da solução pelos municípios, garantindo coerência, alinhamento técnico e sustentabilidade no processo de transformação digital local. Com essa estrutura consolidada, foi possível avançar para uma etapa estratégica de mobilização ativa dos entes municipais.

A partir do conhecimento acumulado ao longo das fases iniciais do projeto e da consolidação da infraestrutura tecnológica viabilizada em parceria com a PROCERGS, especialmente com a disponibilização da solução de ambiente centralizado, iniciou-se uma nova fase decisiva: o engajamento com os municípios gaúchos. Para tanto, foram realizados contatos diretos com prefeituras, articulações com associações municipais e consórcios regionais, além de ações conjuntas com estruturas de governança intermunicipal. O objetivo central dessa etapa foi apresentar a proposta de adesão ao SEI de forma clara e acessível, oferecendo suporte técnico, segurança jurídica e condições operacionais que viabilizassem a adesão mesmo por municípios com baixa maturidade digital. Essa mobilização também permitiu colher percepções locais, ajustar abordagens de implantação e construir um processo colaborativo que respeita as realidades distintas dos entes municipais, ampliando a legitimidade e a adesão ao programa.

A apresentação do SEI Municípios centralizou-se nos papéis do estado: capacitação de servidores para o uso eficaz da plataforma, suporte por central de atendimento negocial e investimento de R$ 15 milhões via PROCERGS em infraestrutura. Paralelamente, destacou os benefícios esperados. A aceleração digital moderniza a gestão com processos eletrônicos ágeis e econômicos. A inovação e sustentabilidade pois o uso desse sistema promove novas soluções e reduzem o uso de papel. A integração governamental, é outro benefício, pois é possível a tramitação direta entre os diversos entes governamentais que o utilizam. A eficiência pública é ampliada pela otimização de processos, a facilitação da busca dos processos e da extração de informações, gerando assim maior transparência e melhoria dos serviços à sociedade.

Considerando a heterogeneidade dos municípios gaúchos, a implementação do SEI depara-se com distintos cenários: uma minoria já utiliza sistemas eletrônicos, enquanto a vários operam com processos em papel. Esse panorama justifica abordagens de implementação diferenciadas, com potenciais desafios específicos para cada contexto. Para municípios já digitalizados, é necessário discutir a necessidade de integração e a migração de dados, e enfrentar os desafios com usuários que terão que aprender a utilizar uma nova ferramenta, enquanto para aqueles que iniciam a transformação digital, a capacitação e a mudança cultural são cruciais. Reconhecendo a sensibilidade orçamentária dos municípios, o governo do Rio Grande do Sul incentiva a disponibilização do SEI via PROCERGS, visando oferecer uma solução com valores competitivos, atenuando o impacto financeiro da modernização administrativa.

O processo de adesão ao SEI pelos municípios do Rio Grande do Sul inicia-se com a manifestação de interesse formal, realizada por meio do site institucional do programa. O site de governo apresenta de forma objetiva os passos que o município deve seguir para conseguir implantar o SEI. A partir da manifestação, o município é prontamente contatado pela equipe de gestão estadual do SEI, estabelecendo-se desde o início uma interação orientada e colaborativa, que vai além da formalidade documental.

Na sequência, é agendada uma reunião de apresentação, individual ou coletiva, na qual são detalhados o programa, a arquitetura do sistema, os métodos de disponibilização e o funcionamento do ambiente provido pela PROCERGS. Com base nas informações recebidas, o município decide entre utilizar infraestrutura própria ou aderir ao ambiente padronizado disponibilizado pelo Estado. Em seguida, é encaminhada a minuta do Termo de Adesão, acompanhada do Plano de Adesão, que reúne elementos como o cronograma de implantação, a composição da equipe municipal responsável pelo SEI e os recursos tecnológicos disponíveis. Uma vez validadas essas informações, a adesão é formalizada, e o município passa a integrar a jornada de implantação de forma estruturada e assistida. Acredita-se assim que com o a disponibilização do SEI via Procergs e o apoio da STI, cria-se uma condição facilitadora, conforme Ventkatesh *et al.* (2003), pois possibilita que os usuários percebam que há a infraestrutura organizacional e técnica necessárias para apoiar o uso do sistema.

A fase inicial da implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nos municípios do Rio Grande do Sul demonstrou um engajamento inicial encorajador e revelou um cenário de receptividade por parte das administrações locais. As lideranças das prefeituras apresentaram grande expectativa com relação à inciativa.

No decorrer da fase de implantação nos municípios gaúchos, um levantamento das principais ferramentas de gestão documental revelou o seguinte panorama a empresa FlowDocs atende atualmente 26 clientes englobando Câmaras Municipais, Institutos de Previdência e Autarquias Em relação à OneDoc, constatou-se a existência de contratos com 47 municípios. apenas 3 já utilizam o SEI, enquanto a situação dos demais não foi identificada.

Diante desses dados, torna-se evidente a significativa demanda por soluções de digitalização nos processos administrativos municipais

O engajamento inicial dos municípios do Rio Grande do Sul com a proposta de adesão ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI) revela um cenário promissor, embora matizado por desafios inerentes a processos de transformação digital em larga escala. A manifestação formal de interesse por 23 municípios sinaliza um reconhecimento da necessidade de modernização administrativa e um potencial apetite pela adoção de soluções digitais para otimizar seus processos. Esse número inicial demonstra que a iniciativa estadual conseguiu despertar a atenção das lideranças municipais e gerar uma expectativa em relação aos benefícios do SEI, como a agilidade, a eficiência e a transparência já mencionadas (MGI, 2024). No entanto, a transição do interesse à adesão formal, concretizada por dois municípios pioneiros – Capivari do Sul e Santana do Livramento – aponta para a existência de possíveis entraves que podem influenciar o ritmo de adesão. A diferença entre o número de manifestações de interesse e o de adesões efetivadas pode ser atribuída a uma variedade de fatores como:

- **Nível de Maturidade Digital dos Municípios:** Como mencionado anteriormente, a heterogeneidade dos municípios gaúchos em termos de infraestrutura tecnológica, capacitação de pessoal e familiaridade com processos digitais pode ser um fator determinante. Municípios com menor maturidade digital podem hesitar em formalizar a adesão devido a preocupações com a complexidade da implementação, a necessidade de investimentos em infraestrutura (mesmo com o apoio da PROCERGS) e a curva de aprendizado para os servidores (Masood & Sonntag, 2020).
- **Restrições Orçamentárias:** Apesar do incentivo do governo estadual e da oferta de uma solução com custos competitivos via PROCERGS, as conhecidas restrições orçamentárias enfrentadas por muitos municípios podem gerar cautela na alocação de recursos para a implementação de um novo sistema, mesmo que com potencial de economia a longo prazo.
- **Processo de Tomada de Decisão Municipal:** A decisão de aderir a um novo sistema como o SEI envolve diferentes níveis de aprovação dentro da estrutura administrativa municipal (executivo, legislativo, setores técnicos). Esse processo decisório pode levar tempo e envolver a avaliação de diferentes prioridades e a superação de resistências internas.
- **Percepção de Risco e Incerteza:** A adoção de novas tecnologias sempre envolve uma percepção de risco e incerteza por parte dos gestores e servidores. A falta de familiaridade com o SEI e as dúvidas sobre o suporte técnico e a continuidade do projeto podem influenciar a decisão de adesão.

- **Comunicação e Engajamento:** Embora a iniciativa tenha realizado ações de apresentação e contato com os municípios, a efetividade da comunicação e do engajamento pode ser aprimorada. É possível que alguns municípios ainda não tenham clareza total sobre os benefícios concretos do SEI para a sua realidade específica ou sobre o suporte oferecido pelo estado.

Nesses encontros, a equipe do projeto promoveu apresentações detalhadas acerca da arquitetura e do funcionamento intrínseco do SEI, buscando elucidar suas funcionalidades e o potencial de otimização dos fluxos de trabalho. Adicionalmente, foram explicitadas as fases subsequentes planejadas para a implantação, delineando um cronograma de atividades e as responsabilidades de cada ente envolvido. Um ponto central dessas discussões foi a apresentação da proposta de infraestrutura tecnológica concebida pela Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (PROCERGS). A expertise da PROCERGS, enquanto provedora de soluções tecnológicas para o setor público estadual, conferiu robustez e credibilidade à oferta de uma plataforma de hospedagem e suporte técnico para o SEI nos municípios.

O resultado tangível desse processo inicial de articulação e esclarecimento culminou na formalização da adesão de dois municípios pioneiros: Capivari do Sul e Santana do Livramento. Ambos os entes municipais oficializaram seu compromisso com a adoção do SEI por meio da assinatura do Acordo de Adesão ao SEI RS Municípios. Esse marco representa a transição da fase de interesse e planejamento para a implementação efetiva do sistema no âmbito municipal, sinalizando o início concreto da expansão do SEI para além da esfera estadual e pavimentando o caminho para que outros municípios sigam essa trajetória de modernização administrativa. A adesão desses dois municípios não apenas valida a estratégia de engajamento adotada, mas também serve como um catalisador e um exemplo prático dos benefícios da adoção do SEI para as demais administrações municipais do estado.

A implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nos municípios do Rio Grande do Sul não se limita à modernização da tramitação documental e à otimização dos fluxos de trabalho internos. Uma das externalidades positivas mais relevantes desse sistema reside no seu potencial para fortalecer o controle social e ampliar as oportunidades de participação cidadã na gestão pública, especialmente no que concerne à transparência dos processos administrativos eletrônicos.

O controle social, entendido como o acompanhamento e a fiscalização da atuação da administração pública pela sociedade civil, é um pilar fundamental para a consolidação de uma gestão democrática e responsável (Tatagiba, 2010). Nesse contexto, o SEI oferece ferramentas e mecanismos que podem facilitar significativamente o acesso à informação e o acompanhamento dos atos administrativos.

A transparência na gestão de processos eletrônicos, inerente ao funcionamento do SEI, é um dos principais catalisadores do controle social. Ao digitalizar os processos, o sistema permite o registro detalhado de cada etapa, dos responsáveis pelas ações, dos documentos produzidos e dos prazos envolvidos. Essa rastreabilidade e a possibilidade de acesso remoto às informações, observando-se as restrições legais de sigilo, empoderam o cidadão a acompanhar o andamento de processos de seu interesse, como licitações, concessões, processos administrativos sancionadores, entre outros.

A participação cidadã, por sua vez, pode ser fomentada de diversas formas a partir da plataforma do SEI. A possibilidade de consultar publicamente o andamento dos processos, de acessar documentos não sigilosos e, em alguns casos, de realizar petições e protocolar documentos eletronicamente, são funcionalidades que abrem canais para o envolvimento da sociedade na gestão pública. A transparência proporcionada pelo SEI permite que os cidadãos formem opiniões mais embasadas sobre as ações governamentais e, consequentemente, possam participar de forma mais efetiva em espaços de diálogo e decisão.

Além disso, a disponibilização de dados abertos a partir das informações geradas no SEI pode ser um poderoso instrumento para o controle social. Ao permitir que a sociedade civil organizada, universidades e outros atores acessem e analisem os dados da gestão pública de forma estruturada, o sistema contribui para a produção de conhecimento independente sobre a atuação da administração municipal, identificando possíveis irregularidades, ineficiências ou áreas que demandam aprimoramento.

No entanto, é importante ressaltar que a efetividade do SEI como ferramenta de controle social e participação cidadã não depende apenas da tecnologia em si. É crucial que os municípios implementem políticas de divulgação ativa das informações, promovam a educação para o uso do sistema por parte da sociedade civil e criem mecanismos de escuta e resposta às demandas e manifestações dos cidadãos.

5. CONCLUSÃO

A implementação do SEI nos municípios do Rio Grande do Sul representa um avanço significativo na modernização da gestão pública local, impulsionada por uma estratégia abrangente que engloba desde o alinhamento institucional e a capacitação técnica até o investimento em infraestrutura e o suporte contínuo. A abordagem proativa do governo estadual, ao assumir papéis centrais na facilitação desse processo, demonstra o reconhecimento da importância da transformação digital para a eficiência, a transparência e a qualidade dos serviços públicos municipais. A heterogeneidade dos cenários municipais, com diferentes níveis de maturidade digital e capacidades orçamentárias, foi um fator determinante na escolha de um modelo de implantação descentralizado e na oferta de soluções flexíveis, como a disponibilização via PROCERGS com custos competitivos.

O SEI possui um potencial significativo para fortalecer a transparência, o controle social e a participação cidadã na gestão dos processos administrativos eletrônicos tanto no Estado quanto nos municípios do Rio Grande do Sul. Ao facilitar o acesso à informação, rastrear as ações administrativas e abrir canais de interação, o sistema contribui para uma gestão pública mais aberta, responsável e alinhada com os interesses da sociedade.

Os resultados preliminares, evidenciados pelas experiências piloto em contextos desafiadores como a calamidade pública e em órgãos de menor porte como a EMATER, sublinham a adaptabilidade e a resiliência do SEI. A adoção de metodologias ágeis no planejamento e execução do projeto permitiu uma resposta eficaz às necessidades emergentes e um aprendizado contínuo ao longo do processo. A ênfase na articulação institucional e no suporte técnico-negocial, desde a sensibilização inicial até o acompanhamento da utilização do sistema, é crucial para garantir a sustentabilidade e a efetividade da implementação em larga escala.

Observou-se que a digitalização proporcionada pelo SEI assegurou a manutenção de serviços públicos essenciais ao mesmo tempo em que reforçou a percepção, por parte dos gestores e servidores estaduais envolvidos na resposta à crise, sobre os benefícios concretos da transformação digital em situações extremas. A realização de projetos-piloto permitiu não apenas validar a estratégia adotada com base na vivência prática dos usuários, mas também viabilizou a revisão tempestiva de rotas em cenários onde os resultados não se mostraram satisfatórios, promovendo uma governança adaptativa e centrada na experiência real dos entes municipais envolvidos.

Este estudo exploratório sobre a implantação inicial do SEI nos municípios do Rio Grande do Sul abre caminhos para investigações futuras em diversas áreas. Recomenda-se que estudos subsequentes se concentrem em:

- Avaliação de Impacto: Mensurar quantitativamente os efeitos da adoção do SEI na eficiência dos processos administrativos (redução de prazos, economia de recursos) e nos níveis de transparência (aumento do acesso à informação, facilidade de acompanhamento).
- Análise da Percepção dos Usuários: Investigar as experiências, os desafios e as sugestões dos servidores públicos e dos cidadãos em relação ao uso do SEI, identificando fatores críticos para a sua aceitação e utilização efetiva.

É importante salientar que grandes mudanças nas rotinas dos usuários podem não ser bem recebidas, assim a gestão dos municípios deve estabelecer estratégias que assegurem o alinhamento da tecnologia a ser implantada com as necessidades da organização (Chau & Hu, 2002). Assim, a implantação do SEI, deve estar bem comunicada e regulamentada nos órgãos que o desejam implantar, para evitar a resistência dos usuários, principalmente nos cenários onde ainda se utilizam os processos físicos, pois segundo (Flavi et al., 2022) os usuários que se preocupam com as consequências ruins da tecnologia, como a redução do relacionamento interpessoal, podem vir a evitar o uso do que está sendo implantado.

6. Referências

1. Avritzer, Leonardo. *A participação na ponta da agulha: limites e possibilidades da democracia participativa no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002. (Oferece uma análise das diferentes formas de participação e seus desafios).
2. Chau, P. Y. K., & Hu, P. J. (2002). Examining a model of information technology acceptance by individual professionals: An exploratory study. Journal of Management Information Systems, 18(4), 191–229. https://doi.org/10.1080/07421222.2002.11045699
3. Cristóvam, José Sérgio da Silva; Machado, Raquel Cavalcanti Ramos; Sousa, Thanderson Pereira de. Constitucionalismo e Administração Pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 12, n. 2. p. 178-196, 2022.
4. Davis, F. D. (1989). Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology. MIS Quarterly, 13(3), 319. doi:10.2307/249008
5. Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. The Academy of Management Review, 14(4), 532–550. https://doi.org/10.2307/258557
6. Flavi, C., Belanche, D., & Casal, L. V. (2022). Intention to use analytical artificial intelligence (AI) in services-the effect of technology readiness and awareness Alfredo P erez-Rueda. Journal of Service Management, 33(2), 293–320. https://doi.org/10.1108/JOSM-10-2020-0378
7. Flick, U. (2018). An introduction to qualitative research (6th ed.). SAGE Publications.
8. Floridi, Luciano. The Ethics of Information. Oxford: Oxford University Press, 2013. (Aborda a ética da informação na era digital, incluindo a transparência).
9. Gil, A. C. (2019). Métodos e técnicas de pesquisa social (7ª ed.). Atlas.
10. Heeks, Richard. Understanding e-Government for Development. Manchester: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2002. (Discute o papel da tecnologia na transparência e na participação).
11. Lima, Caio Monteiro Mota; Sousa, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Governo por plataforma e serviços públicos na Lei nº 14.129/2021: considerações para uma transformação digital adequada. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 23, n. 91, p. 157–174, 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i91.1699. Disponível em: https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1699. Acesso em: 9 abr. 2025.
12. Moser-Plautz, B., & Schmidthuber, L. (2023). Digital government transformation as an organizational response to the COVID-19 pandemic. Government Information Quarterly, 101815. https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101815
13. Masood, T., & Sonntag, P. (2020). Industry 4.0: Adoption challenges and benefits for SMEs. Computers in Industry, 121, 103261. https://doi.org/10.1016/J.COMPIND.2020.103261
14. MGI, M. da G. e I. em S. P. (2024). ProPEN — Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/propen
15. Pandey, J., Majumdarr, S., Hassan, Y., & Benuyenah, V. (2023). Role of Digital Leadership Capability in Shaping IT Innovation: A Digital Agility Perspective. Journal of Global Information Management (JGIM), 31(8), 1-20. https://doi.org/10.4018/JGIM.333168
16. Pardo, T. A., Burke, G. B., & Nam, T. (2011). E-Government Interoperability: Interaction of Policy, Management, and Technology Dimensions. Social Science Computer Review. https://doi.org/10.1177/0894439310392184

17. PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE; AGILE ALLIANCE. Guia de prática ágil. Newton Square, PA: Project Management Institute, 2018.

18. Tatagiba, Luciana. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: Alvarez, Sonia E.; Dagnino, Evelina; Escobar, Arturo (Org.). *O social como político: dilemas da democracia na nova esquerda latino-americana*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000. (Embora o foco seja conselhos, a discussão sobre o papel da sociedade civil é relevante).

19. Venkatesh, Morris, Davis, & Davis. (2003). User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View. MIS Quarterly, 27(3), 425. doi:10.2307/30036540

20. Yin, R. K. (2015). Estudo de caso: planejamento e métodos (5ª ed.). Bookman Editora.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Sistema de gestão de compras como instrumento de acompanhamento das licitações e contratações públicas

- **Felipe Moreira Cruzeiro**
  Subsecretaria da Administração Central de Licitações do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: felipe-cruzeiro@planejamento.rs.gov.br
- **Paulo Roberto Sbaraini Lunardi**
  Subsecretaria da Administração Central de Licitações do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: paulo-lunardi@planejamento.rs.gov.br
- **Renato Coelho Caierão**
  Subsecretaria da Administração Central de Licitações do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: renato @spgg.rs.gov.br
- **Scheila Janaina Hunemeier**
  Subsecretaria da Administração Central de Licitações do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil
  E-mail: scheila-hunemeier@spgg.rs.gov.br

Resumo

O sistema de Gestão de Compras do Estado do Rio Grande do Sul – GCE desempenha um papel essencial no acompanhamento das licitações e contratações públicas, garantindo maior transparência, eficiência e controle sobre os processos administrativos. Este artigo explora a importância do sistema de Gestão de Compras do Estado como ferramenta estratégica na administração pública, analisando seus impactos na gestão dos recursos, na fiscalização dos contratos e na mitigação de riscos relacionados a fraudes e ineficiências.

Os avanços tecnológicos possibilitaram o desenvolvimento de sistemas informatizados que permitem o monitoramento em tempo real das etapas da contratação, desde a sua fase interna, passando pela publicação do edital até a execução dos contratos. O GCE viabiliza a automação de processos, a gestão documental, a análise de indicadores e a auditoria dos procedimentos, contribuindo para uma administração mais ágil e confiável. Além disso, a interoperabilidade entre diferentes plataformas permite a integração com portais de transparência e órgãos de controle externo, fortalecendo a fiscalização e o combate a irregularidades.

Outro aspecto relevante proporcionado pelo sistema é o aprimoramento do planejamento das contratações públicas. A ferramenta possibilita a análise preditiva de demandas, permitindo que os órgãos governamentais programem aquisições com base em dados históricos, sazonalidade e necessidades específicas. Isso reduz a ocorrência de contratações emergenciais, melhora a alocação de recursos e promove um alinhamento mais eficiente entre planejamento orçamentário e execução contratual. Dessa forma,

o sistema contribui para maior racionalização dos gastos públicos e otimização dos processos administrativos no Estado do Rio Grande do Sul.

O estudo apresenta as boas práticas decorrentes da implementação do sistema de gestão de compras no Estado, demonstrando como a ferramenta contribui para aprimorar a tomada de decisão e reduzir custos operacionais. Conclui-se que a adoção do GCE não apenas modernizou a gestão pública, mas também fortaleceu os mecanismos de governança, promovendo maior *accountability* e confiança na aplicação dos recursos.

Palavras-chave: sistema de gestão de compras; contratações públicas; transparência; gestão pública.

1. INTRODUÇÃO

Em 2011, o Estado do Rio Grande do Sul deu início ao projeto de modernização das compras governamentais para que a Administração dispusesse de ferramentas e estrutura adequadas às necessidades de desenvolvimento das compras e contratos administrativos, orientado principalmente à Tecnologia da Informação. Nesse sentido, foi idealizado o sistema de Gestão de Compras do Estado como uma plataforma de contratações públicas integrada às demais soluções corporativas do Estado.

Em desenvolvimento desde o segundo semestre de 2014, o GCE busca agregar as diferentes funcionalidades necessárias à execução e gerenciamento das compras públicas em uma única aplicação, perpassando as aquisições e contratações de bens, serviços e obras e as atividades acessórias para suas consecuções, como catálogo, pesquisa de preços e gestão de fornecedores.

A estratégia de implantação do sistema está baseada na abordagem modular do seu desenvolvimento e na ampliação gradativa das complexidades. No início de 2015, os primeiros módulos foram implantados – Segurança Interna e Catálogo de Itens – seguidos dos módulos de Fornecedores e Pesquisa de Preços. No segundo semestre de 2017, os módulos de maior complexidade foram implantados: Requisições Eletrônicas, Preparação de Compras e Atas de Registro de Preço.

À medida em que o novo sistema ganhava forma e começava a ser implantado, sendo utilizado por todas as unidades de compras da Administração Direta e Indireta, em especial a Subsecretaria da Administração Central de Licitações do Estado do Rio Grande do Sul – CELIC, foi identificada a oportunidade de disponibilização de interface web do sistema para os licitantes e fornecedores. Assim, foi concebido o Portal do Fornecedor RS, inicialmente estruturado para contemplar as interações desses com os procedimentos acessórios de compras públicas sob responsabilidade da CELIC. Seu desenvolvimento teve início no final de 2018 e ficou parcialmente prejudicado pelas consequências da Pandemia de COVID-19 em 2020, com a sua entrega ocorrida no ano de 2022.

Atualmente, o módulo de Gestão de Contratos Públicos está em desenvolvimento. Algumas funcionalidades, como a gestão das obrigações trabalhistas em contratos de terceirização com dedicação exclusiva de mão de obra e a gestão de contratos de fornecimento de bens já estão implantadas e sendo utilizadas em modo piloto. A entrega completa do módulo está prevista para ocorrer em 2027.

O sistema GCE hoje é constituído pelos seguintes módulos:

a) Módulo de Segurança Interna;
b) Módulo de Catálogo de Itens;
c) Módulo de Pesquisa de Preços;
d) Módulo de Fornecedores;
e) Módulo de Requisições Eletrônicas;
f) Módulo de Preparação de Compras;
g) Módulo de Atas de Registro de Preço;
h) Módulo de Ocorrências e Penalidades, em homologação;
i) Módulo de Planejamento Estratégico de Compras, por meio da utilização da ferramenta de *Business Intelligence* IBM Cognos;
j) Portal de Fornecedores do Estado; e
k) Módulo de Gestão de Contratos Públicos – Sistema GCP.

Como premissa do projeto desde o seu início há mais de uma década, a evolução e desburocratização dos fluxos de compras e contratações por meio de integrações com sistemas corporativos do Estado do Rio Grande do Sul hoje é uma realidade, em especial no tocante ao planejamento orçamentário e execução da

despesa. As áreas técnicas da CELIC e da Secretaria da Fazenda, em especial da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, construíram fluxos em que o Sistemas GCE e Finanças Públicas do Estado – FPE interagem para evitar reentrada de dados e garantir a integridade desses durante o ciclo de compras e contratações públicas. Esforços conjuntos já possibilitaram a resolução de problemas históricos na execução, gestão e controle do gasto público, qualificando a geração de dados e disponibilização de informações aos gestores públicos e sociedade.

Ao integrar todo o ciclo de vida das compras e contratações públicas, o GCE se concretiza em uma solução com um alto nível de digitalização, perpassando desde o planejamento das contratações, realização da licitação, gestão contratual e relacionamento com os fornecedores. Isso contribui para a modernização da gestão de compras, fortalecendo o *compliance* e os mecanismos de controle no uso dos recursos públicos.

2. OBJETIVOS

O presente estudo visa examinar como o GCE contribui para o aumento da eficiência nas compras públicas e investigar de que maneira a ferramenta auxilia o planejamento estratégico das contratações, demonstrando como o sistema contribui para aprimorar a tomada de decisão e reduzir custos operacionais. Busca-se, ainda, identificar as melhorias proporcionadas pelo GCE na gestão de riscos, na transparência e na integração entre os diversos órgãos da Administração Pública estadual, destacando sua relevância como instrumento de modernização e governança no setor público.

3. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa e exploratória, com foco na análise documental e estudo de caso do Sistema de Gestão de Compras do Estado do Rio Grande do Sul – GCE. Foram utilizados documentos institucionais, relatórios técnicos, normativos aplicáveis e informações disponibilizadas pela Administração Pública estadual, especialmente pela Subsecretaria da Administração Central de Licitações – CELIC.

A pesquisa se desenvolve a partir da observação dos processos gerenciais envolvidos na implementação e no uso do GCE, bem como da análise de boas práticas e resultados alcançados após a adoção da ferramenta. Para fins de contextualização e fundamentação, também foram consultadas produções acadêmicas e bibliográficas sobre gestão pública, compras governamentais e sistemas de informação.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A adoção de sistemas informatizados na administração pública está associada a princípios da gestão pública contemporânea, que desde Bresser-Pereira (1996) propõe maior eficiência, controle e transparência nas ações governamentais. Governos em todas as esferas vêm ampliando o uso da tecnologia há alguns anos de modo a garantir maior eficiência nos serviços públicos (Oliveira, Faleiros & Diniz, 2015) e hoje se debate intensamente a utilização de inteligência artificial – IA na administração pública, como ressalta Toledo & Mendonça (2023).

A governança pública, segundo Kissler & Heidemann (2006), substitui o modelo hierárquico tradicional por arranjos mais horizontais e integrados, ampliando o diálogo entre órgãos públicos e sociedade. Nesse sentido, a adoção de sistemas de informação gerencial, como o GCE, é estratégica para ampliar a *accountability*, garantir a rastreabilidade das ações administrativas e promover decisões baseadas em dados confiáveis.

Ávila, Lanza & Valoto (2023) propõem que o planejamento estratégico voltado ao governo eletrônico deve considerar a integração entre pessoas, processos e tecnologia, de forma a consolidar uma administração orientada à inteligência de dados. A análise preditiva no planejamento de compras públicas, viabilizada por sistemas como o GCE, está alinhada a essas propostas e representa um avanço na institucionalização de práticas baseadas em evidências.

A literatura também aponta a relevância dos sistemas de compras eletrônicas (*e-procurement*) como mecanismos de racionalização de despesas, padronização de procedimentos e ampliação da competitividade (Ferrer, 2015). Por sua vez, Heinen (2021) salienta que a adoção de sistemas informatizados para gestão das compras públicas possibilita a padronização de procedimentos e auxiliam na desburocratização de procedimentos, contribuindo para tornar as contratações públicas mais céleres, além de simplificar os controles à disposição da Administração.

O GCE, ao digitalizar todo o ciclo da contratação pública, se alinha às diretrizes da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), que incentiva o uso de meios eletrônicos para promover maior publicidade, eficiência e controle social. Marçal Justen Filho (2021), em sua obra sobre a Nova Lei de Licitações, argumenta que o princípio da eficiência nas contratações públicas está interligado aos princípios da economicidade e eficácia, exigindo o aproveitamento máximo dos recursos disponíveis.

Além disso, conceitos de planejamento estratégico na gestão pública, conforme propostos por Mintzberg, Ahlstrand & Lampel (2006), são essenciais para compreender a importância de ferramentas que permitam análise de dados históricos, definição de metas e acompanhamento de indicadores de desempenho no âmbito das contratações governamentais.

Marini & Martins (2006) destacam a necessidade de integração entre as iniciativas de gestão pública com foco nos processos, de modo que as ações estruturadas se comuniquem e se harmonizem. Desse modo, o desenvolvimento de plataformas completas de gestão de todo o ciclo de vida das compras públicas, a exemplo do GCE, representa um significativo avanço no aprimoramento na gestão pública.

A implementação do sistema de Gestão de Compras do Estado do Rio Grande do Sul apresenta resultados concretos e significativos em termos de modernização da gestão pública, especialmente no que tange à automação e integração dos processos de compras e contratações governamentais. A partir da análise dos módulos implementados e dos fluxos operacionais redesenhados, observa-se uma clara evolução no desempenho da administração estadual quanto à eficiência, rastreabilidade e controle das aquisições públicas.

O módulo "Catálogo de Itens" atende à diretriz estabelecida no artigo 19, II, da Lei 14.133/2021[1], para que os órgãos da Administração criem um catálogo eletrônico padronizado de compras, serviços e obras. Nesse sentido, o Estado do Rio Grande do Sul tem se destacado pela implementação de um robusto e dinâmico catálogo de itens, que atualmente reúne mais de 38 mil registros[2], abrangendo desde insumos simples, como parafusos, até equipamentos de alta complexidade e tecnologia embarcada, como aeronaves, armamentos e computadores.

Ao detectar a necessidade de uma aquisição, o gestor de qualquer órgão do Estado do Rio Grande do Sul acessa o catálogo e verifica se já existe algum item que atenda à sua necessidade. Caso exista, o gestor pode realizar o procedimento de requisição de compra diretamente no sistema. Caso não haja nenhum item catalogado que atenda à sua necessidade, o gestor pode iniciar por meio do próprio GCE uma requisição de catalogação de um novo item. Esta requisição será tratada pela equipe da Central de Licitações do Estado e, atendidos os requisitos necessários, um novo item estará disponível no catálogo do Estado.

Os itens são organizados em uma estrutura hierárquica de famílias e subfamílias, conforme sua natureza e funcionalidade, o que facilita a gestão do acervo e a identificação dos materiais necessários para cada demanda. Essa organização contribui para a racionalização dos processos de aquisição e para a construção de uma linguagem comum entre os diversos órgãos e entidades da administração pública estadual.

A integração entre os módulos do sistema GCE possibilita o acesso em tempo real a informações atualizadas e confiáveis. Além disso, todo o conteúdo do catálogo está disponível para consulta pública por meio do Portal do Fornecedor RS[3], assegurando transparência e ampliando o controle social sobre os processos de compras governamentais.

Outro aspecto inovador é a possibilidade de participação cidadã: qualquer interessado pode encaminhar sugestões de melhorias, correções ou atualizações nas especificações dos itens catalogados. Esse canal aberto de comunicação fortalece a gestão colaborativa e contribui significativamente para o constante aprimoramento do catálogo, tornando-o mais alinhado com a realidade do mercado e com as necessidades da administração pública.

---

1 "Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

(...)

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos."

2 Consulta realizada ao catálogo em 05 de abril de 2025.

3 https://portaldofornecedor.rs.gov.br.

Ao consolidar um extenso e bem estruturado catálogo de itens, o Estado do Rio Grande do Sul não apenas atende às exigências legais, como também promove uma série de benefícios práticos: padronização das aquisições, aumento da qualidade nas compras públicas, redução de custos, mitigação de erros e retrabalhos, e maior eficiência na gestão de materiais e estoques.

Um dos pontos mais críticos e sensíveis dos processos licitatórios é a definição do preço de referência do bem ou serviço a ser adquirido ou contratado. A correta estimativa desse valor é essencial para garantir a competitividade, a legalidade e a vantajosidade das contratações públicas, além de proteger a Administração contra sobrepreços e superfaturamentos.

No Estado do Rio Grande do Sul, com base no que determina o Decreto nº 49.291/2012[4], compete à CELIC definir os preços dos itens que compõem o catálogo oficial. Essa atribuição é regulamentada pela Instrução Normativa CELIC/SPGG nº 007/2023[5], que estabelece os critérios e procedimentos a serem seguidos na definição do valor estimado nos processos conduzidos pela Central de Licitações do Estado.

Nesse contexto, o módulo de pesquisa de preços do sistema de Gestão de Compras do Estado desempenha um papel estratégico, ao proporcionar uma ferramenta padronizada para a precificação dos itens catalogados. O processo inicia-se com a seleção, por parte dos órgãos demandantes, de um item previamente cadastrado no catálogo. A partir disso, é possível iniciar a solicitação de definição de preço de referência, conforme as regras da Instrução Normativa vigente.

O sistema permite o registro estruturado de documentos, como propostas de fornecedores, pesquisas de mercado, notas fiscais, contratos, atas de registro de preços e outros elementos necessários à comprovação da metodologia empregada na formação do valor estimado. Esses dados são analisados pela equipe técnica da CELIC, que realiza a avaliação, consolidação e validação da informação.

Ao final da tramitação, o item em questão passa a contar com um preço estimado oficialmente validado, com vigência de até 12 meses, que poderá ser utilizado como referência em futuras aquisições por qualquer órgão ou entidade do Estado. Esse procedimento evita a duplicação de esforços e promove uma base única e confiável de preços públicos, reduzindo riscos e aumentando a previsibilidade dos processos licitatórios.

Além de garantir maior conformidade com os princípios legais, o uso do módulo de pesquisa de preços traz ganhos expressivos em termos de agilidade, rastreabilidade e segurança jurídica. O histórico de precificações fica registrado no sistema, possibilitando consultas posteriores, auditorias e o acompanhamento da evolução dos preços praticados no âmbito do Estado.

Dando continuidade ao fluxo integrado promovido pelo sistema de Gestão de Compras do Estado, destaca-se o papel estratégico do módulo de Requisições Eletrônicas, responsável por centralizar todas as demandas de aquisição originadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual. Após a identificação do item no Catálogo de Itens e a definição do preço estimado por meio do módulo de pesquisa de preços, o próximo passo no processo de contratação é a formalização da requisição de compra pelo órgão interessado, realizada eletronicamente dentro do próprio sistema.

Esse módulo funciona como um ponto de convergência entre os órgãos demandantes e a Central de Licitações do Estado, permitindo que as requisições sejam encaminhadas de maneira padronizada, rastreável e digital, com todos os dados e documentos necessários já integrados ao processo eletrônico. Ao utilizar itens previamente catalogados e precificados, as requisições tornam-se mais precisas e aderentes às diretrizes legais e técnicas, reduzindo inconsistências e retrabalhos na fase de instrução processual.

Uma vez recebida a requisição, passa-se ao módulo Preparação da Compra. A equipe técnica da CELIC inicia a montagem da compra, etapa que compreende a análise da demanda, consolidação de requisições similares (quando aplicável), definição da estratégia de contratação e, por fim, a elaboração do edital de licitação. Todo esse processo é realizado de forma integrada, com acesso às informações já previamente registradas no sistema — como especificações técnicas, preços estimados e justificativas de necessidade — o

4 Disponível em https://celic.rs.gov.br/decreto-n-49-291-de-26-de-junho-de-2012.

5 Disponível em https://celic.rs.gov.br/instrucao-normativa-celic-spgg-n-07-2023.

que confere maior celeridade, transparência e segurança jurídica à condução das compras públicas.

O módulo também permite o acompanhamento do status das requisições, tanto pelos órgãos solicitantes quanto pela equipe da CELIC, promovendo uma gestão mais eficiente das demandas e permitindo o monitoramento de prazos, fluxos e responsáveis. Além disso, o sistema fornece dados valiosos para análise gerencial e planejamento de futuras contratações, contribuindo para o fortalecimento de políticas públicas baseadas em evidências e na racionalização dos recursos, e facilita a aplicação de estratégias modernas de compras, como o planejamento anual de aquisições, as licitações compartilhadas e o uso do Sistema de Registro de Preços, todas compatíveis com a lógica de centralização e especialização da CELIC.

Finalizada a montagem da compra, o edital da licitação será encaminhado para a avaliação jurídica e demais trâmites formais que a lei estabelece para a fase interna. Após a aprovação do edital, a integração entre o GCE e o sistema que processa a fase externa das licitações no Estado, denominado Compras Eletrônicas – COE, faz com que as informações inseridas no GCE sejam recebidas no COE, evitando inconsistências e retrabalho.

Concluída a fase externa da licitação, o COE envia ao GCE as informações sobre a licitação e o fornecedor selecionado, iniciando-se a etapa de gestão contratual. Atualmente, o módulo de Gestão de Contratos Públicos – GCP encontra-se em fase de desenvolvimento, com algumas funcionalidades já implantadas em fase de piloto. A entrega completa do módulo GCP está prevista para ocorrer até 2027, trazendo para o sistema GCE o controle de todos os aspectos da gestão dos contratos do Estado do Rio Grande do Sul.

O módulo GCP tem por objetivo operacionalizar, unificar e gerenciar as informações dos contratos de aquisição de bens, prestação de serviços, locações e obras, completando o sistema de gestão das contratações do Estado de ponta a ponta. Uma das principais vantagens do módulo GCP é a sua integração nativa com o FPE, o sistema financeiro do Estado sob gestão da Secretaria da Fazenda, em relação à execução financeira dos contratos.

Dentre as principais funcionalidades do módulo GCP, destacam-se a elaboração do contrato automatizada, com base nas minutas padronizadas; a assinatura digital dos contratos e sua publicação automatizada no Portal Nacional das Contratações Públicas – PNCP e no Licitacon do TCE/RS; operacionalização e gestão de todas as alterações contratuais realizadas, incluindo reajustes, revisões e repactuações; controle de terceirizados e cumprimento de obrigações trabalhistas; registro de ocorrências, apuração de penalidades e sanções aplicadas ao fornecedor; cadastro e acompanhamento de notas fiscais e faturas até o pagamento; controle de cronograma físico-financeiro; *dashboards* gerenciais.

O principal benefício é a padronização do processo de gestão contratual, promovendo maior uniformidade e eficiência nos procedimentos. Além disso, a centralização das informações permitirá uma visão integrada dos contratos firmados pelo Estado, facilitando o acompanhamento e a tomada de decisões.

Outro ponto relevante é o fortalecimento dos mecanismos de controle e fiscalização, com a disponibilização de dados em tempo real e o registro sistemático de marcos e eventos contratuais. O novo módulo também possibilitará o gerenciamento de riscos contratuais de forma mais efetiva, por meio do monitoramento contínuo e da definição de planos de ação. A automatização de atividades rotineiras e o suporte à tramitação eletrônica dos documentos contratuais reduzirão o retrabalho e aumentarão a produtividade dos servidores.

Adicionalmente, haverá um aprimoramento da transparência na gestão pública, com a disponibilização de informações de forma mais clara e acessível para a sociedade. Por fim, a implantação do GCP facilitará a extração de dados estratégicos, promovendo o uso intensivo de inteligência de dados para subsidiar a melhoria contínua da gestão contratual no âmbito estadual.

A gestão das atas de registro de preços no sistema de Gestão de Compras do Estado representa mais um pilar estratégico no fortalecimento da governança das contratações públicas no Rio Grande do Sul. O módulo Gestão de Atas, já plenamente implantado, oferece uma solução robusta e integrada para o controle de todas as etapas relacionadas às atas de registro de preços vigentes no âmbito estadual, desde sua formalização até a sua execução.

Por meio desse módulo, a Central de Licitações, órgão gerenciador das atas no Estado, pode realizar a administração centralizada e padronizada desses

instrumentos, garantindo maior segurança jurídica, rastreabilidade e transparência. O sistema permite o cadastro completo da ata, vinculando-a diretamente ao processo licitatório originário e às respectivas requisições que deram origem à contratação, além de registrar informações essenciais como fornecedores participantes, itens registrados, vigência, quantitativos disponíveis e os preços pactuados.

Uma das funcionalidades de destaque do módulo é a gestão dinâmica do saldo da ata, que permite o acompanhamento em tempo real da utilização dos quantitativos registrados por item, evitando o consumo indevido ou acima do limite estabelecido. O sistema também possibilita o controle da vigência das atas, com alertas automáticos para vencimentos próximos, contribuindo para o planejamento por meio da antecipação de novas contratações ou da prorrogação da ata, quando necessário.

Além disso, o GCE permite a emissão automatizada de documentos relacionados à adesão e utilização das atas por outros órgãos e entidades estaduais, com a devida rastreabilidade e vinculação ao processo original. Toda a tramitação ocorre de forma eletrônica, com registro completo de responsáveis, datas e documentos anexados, garantindo a integridade dos dados e facilitando auditorias e fiscalizações.

Outro ponto relevante é a integração do módulo com os demais sistemas de compras e gestão contratual, permitindo que uma contratação decorrente de ata seja automaticamente vinculada ao contrato gerado no módulo GCP, quando este estiver em plena operação. Isso assegura a continuidade da informação e a consistência dos dados em todas as fases da contratação pública, desde a licitação até a execução contratual.

A utilização do módulo também tem se mostrado fundamental para o planejamento das licitações compartilhadas e a consolidação da demanda entre diferentes órgãos do Estado, viabilizando aquisições mais eficientes e econômicas por meio das informações disponíveis no sistema.

Esse conjunto de funcionalidades eleva o padrão de gestão das atas de registro de preços, transformando-as em instrumentos ainda mais eficazes para a administração pública. A sistematização e padronização dos procedimentos, aliadas à transparência e ao controle proporcionados pelo GCE, contribuem para contratações mais ágeis, seguras e vantajosas para o Estado do Rio Grande do Sul.

Dando continuidade à apresentação da estrutura integrada do Sistema de Gestão de Compras do Estado do Rio Grande do Sul, destaca-se o papel fundamental do módulo de Gestão de Fornecedores, em conjunto com o Portal do Fornecedor RS, no fortalecimento da transparência, da confiabilidade e da eficiência nas contratações públicas estaduais.

O módulo Fornecedores, inserido no ambiente interno do GCE, é responsável pela administração completa do cadastro, regularidade e habilitação dos fornecedores interessados em contratar com o Estado. Ele centraliza todas as informações relativas aos prestadores de bens e serviços, permitindo a análise e o monitoramento contínuo da situação cadastral, das certidões, dos documentos de habilitação jurídica, fiscal, trabalhista, qualificação técnica e econômico-financeira, conforme os requisitos legais previstos na Lei nº 14.133/2021.

O relacionamento direto com os fornecedores, por sua vez, ocorre por meio do Portal do Fornecedor RS, uma plataforma pública e acessível que funciona como ponto de entrada oficial para empresas e interessados que desejam participar das contratações públicas estaduais. Nesse ambiente digital, o fornecedor realiza seu autocadastramento inicial, preenche os dados exigidos e encaminha os documentos comprobatórios por meio eletrônico. Todo o fluxo de envio, análise, validação, renovação e atualização de documentos é feito de forma totalmente digital, com rastreabilidade e registro de todas as interações.

Uma vez recebidas as informações no Portal, a equipe da Central de Licitações do Estado realiza a validação dos documentos apresentados, assegurando que os fornecedores atendam às exigências legais para participar das licitações e firmar contratos com a administração pública. O processo de análise é sistematizado, com a possibilidade de emissão de notificações e pedidos de complementação de documentos, quando necessário, tudo realizado dentro do próprio sistema.

O Portal do Fornecedor RS também funciona como canal de comunicação institucional entre o Estado e os fornecedores, viabilizando o envio de comunicados, avisos de licitação, atualizações cadastrais e outras interações oficiais. Essa interface amigável e transparente fortalece a segurança jurídica, promove

maior isonomia entre os participantes e reforça os princípios da publicidade e da competitividade previstos na legislação vigente.

Outro diferencial importante é a integração entre o Portal e os demais módulos do GCE, o que garante que, uma vez validado, o fornecedor esteja apto a participar diretamente dos processos conduzidos via sistema, como licitações e contratações diretas. Isso elimina a necessidade de repetição de etapas em cada processo, reduzindo a burocracia e otimizando os fluxos de trabalho tanto para a administração quanto para o setor privado.

Finalmente, o módulo de ocorrências e penalidades, em homologação, possibilitará a integração com os módulos de Gestão de Contratos Públicos e de fornecedores para operacionalização e controle das sanções instauradas e eventualmente aplicadas aos fornecedores do Estado. Atualmente, devido ao modelo descentralizado de gestão contratual no Estado, as informações sobre sanções aplicadas aos fornecedores encontram-se dispersas entre diferentes órgãos e entidades. Com a implantação do módulo de Ocorrências e Penalidades, essa gestão passa a ser centralizada e sistematizada dentro do GCE, permitindo maior uniformidade, rastreabilidade e segurança jurídica na aplicação das penalidades previstas na Lei nº 14.133/2021.

Esse módulo permitirá o registro estruturado de todo o ciclo de apuração e aplicação de sanções administrativas — como advertências, multas, suspensões e declarações de inidoneidade — vinculando as ocorrências aos contratos e aos cadastros dos fornecedores no sistema. As decisões e os documentos correspondentes ficarão registrados em histórico, com acesso tanto pela administração quanto pelos próprios fornecedores via Portal do Fornecedor RS, assegurando o contraditório e a ampla defesa de forma digital e transparente.

Percorridos todos os módulos do sistema GCE, fica evidente que se trata de uma solução robusta que perpassa todos os aspectos relativos à gestão das contratações públicas desde a etapa do planejamento até a execução contratual e pagamento aos fornecedores. A implantação gradual dos módulos do GCE também permitiu a adoção de boas práticas de governança, como a gestão de riscos e a rastreabilidade dos atos administrativos, reforçando o controle interno e externo.

Apesar dos avanços, alguns desafios ainda persistem, como a completa implementação do módulo de Gestão de Contratos Públicos, cuja entrega está prevista para 2027. A plena funcionalidade deste módulo será crucial para fechar o ciclo de gestão das contratações, possibilitando o acompanhamento da execução contratual em tempo real e o monitoramento das obrigações pactuadas.

De forma geral, os resultados demonstram que o GCE representa um marco na transformação digital da gestão pública do Rio Grande do Sul, sendo um exemplo de como soluções tecnológicas podem fortalecer a governança, promover a transparência e garantir maior efetividade no uso dos recursos públicos.

Entre os principais resultados, destaca-se a redução da burocracia por meio da eliminação de atividades redundantes e da reentrada de dados, favorecida pela integração entre os sistemas GCE e FPE. Essa interoperabilidade contribui para a integridade dos dados ao longo de todo o ciclo de contratação, otimizando a comunicação entre setores e promovendo ganhos de produtividade.

A disponibilização do Portal do Fornecedor, por sua vez, promoveu maior acessibilidade e transparência nos processos licitatórios. Os licitantes passaram a dispor de uma interface amigável para o acompanhamento das etapas da contratação, o que reforça o princípio da publicidade e amplia a competitividade dos certames. Esse avanço está diretamente relacionado aos preceitos da Lei nº 14.133/2021, que estimula a digitalização como meio de garantir mais efetividade às contratações públicas.

Outro resultado relevante é o aprimoramento do planejamento estratégico das compras públicas, viabilizado pelo uso de dados históricos, indicadores e previsões de demanda. Com o módulo de Planejamento Estratégico de Compras, os órgãos passaram a dispor de uma ferramenta preditiva que auxilia na tomada de decisão, reduz a incidência de contratações emergenciais e favorece uma melhor alocação dos recursos orçamentários. Isso representa um avanço importante na profissionalização da gestão pública e no uso racional dos recursos públicos.

5. CONCLUSÃO

A implementação do Sistema de Gestão de Compras do Estado do Rio Grande do Sul configura-se como um marco relevante no processo de transformação digital

da administração pública estadual. Trata-se de uma iniciativa que alia tecnologia, inovação e governança para atender às crescentes demandas por eficiência, transparência e controle nas contratações públicas.

Ao longo da análise, observou-se que o GCE não é apenas um sistema eletrônico de compras, mas sim uma plataforma estratégica de gestão que viabiliza a integração de processos, a automação de rotinas e o acompanhamento em tempo real das aquisições realizadas pelo Estado. Com uma arquitetura modular e escalável, o sistema permite a incorporação contínua de novas funcionalidades e se adapta às mudanças normativas e às necessidades dos usuários.

O GCE promove ganhos expressivos de eficiência administrativa, ao reduzir a burocracia, padronizar procedimentos e permitir que os órgãos e entidades foquem em atividades de maior valor agregado. A eliminação de processos manuais e a digitalização das etapas aumentam a produtividade e reduzem o tempo e o custo das contratações.

Ao permitir a digitalização completa do ciclo de vida das compras públicas, desde a fase interna de planejamento até a gestão contratual, o GCE consolidou-se como uma ferramenta estratégica na racionalização do gasto público e no fortalecimento da governança. A interoperabilidade com outros sistemas corporativos do Estado, como o FPE, garantiu a integridade dos dados e eliminou retrabalhos, promovendo maior agilidade e segurança nos processos.

Do ponto de vista do controle e da governança, o sistema fortalece os mecanismos de integridade e rastreabilidade, contribuindo para a mitigação de riscos e o combate a práticas irregulares. A integração com outras plataformas públicas possibilita o cruzamento de dados e o compartilhamento de informações em diferentes níveis da administração pública, ampliando a capacidade de monitoramento e auditoria.

Do ponto de vista institucional, a consolidação do GCE exige um esforço contínuo de articulação entre os diferentes órgãos da administração estadual, bem como investimentos em capacitação, suporte técnico e melhoria contínua dos serviços. O êxito do sistema depende, em grande medida, do engajamento dos usuários e da consolidação de uma cultura organizacional orientada à inovação e à excelência na gestão pública.

A conclusão da implementação do módulo de Gestão de Contratos Públicos ainda é um desafio importante, cuja superação será determinante para o fechamento completo do ciclo de contratações dentro do sistema. A entrega desse módulo ampliará significativamente a capacidade de controle e monitoramento da execução contratual, tornando a atuação do Estado ainda mais transparente e eficaz.

Diante disso, conclui-se que o GCE é um instrumento essencial para o fortalecimento da governança pública no Estado do Rio Grande do Sul. Sua estrutura moderna, integrada e orientada a resultados proporciona as bases para um modelo de gestão de compras mais eficiente, transparente e alinhado às melhores práticas de administração pública, contribuindo decisivamente para a sustentabilidade fiscal, a qualidade do gasto público e a geração de valor para a sociedade.

Em síntese, o GCE não apenas modernizou os fluxos administrativos de contratações públicas, como também estabeleceu novas bases para a tomada de decisão orientada por dados, a prevenção de riscos e a construção de uma gestão pública mais eficiente, íntegra e confiável. Os resultados alcançados até o momento servem de referência para outras unidades federativas que buscam alinhar tecnologia, transparência e boa governança na gestão de compras públicas.

6. Referências

1. ÁVILA, T. J. T.; LANZA, B. B. B.; VALOTTO, D. S. Transformação digital, tecnologia e inovação nos estados brasileiros [livro eletrônico]: os caminhos propostos para o período de 2023-2026. Curitiba, PR. Ed. dos Autores, 2023.
2. BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: Revista do Serviço Público, Rio de Janeiro, v. 47, 1996, p. 7-40.
3. FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) Compras Públicas Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

4. HEINEN, J. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos –Lei 14.133/21. 6ª ed. São Paulo: JusPodvium, 2025.
5. JUSTEN FILHO, M. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
6. KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? In: Revista de Administração Pública, v. 40, n. 3, maio/jun. 2006, p. 471–493.
7. MARINI, C.; MARTINS, H. F. Uma metodologia de avaliação de políticas de gestão pública. In: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala. 2006. p. 7-10.
8. MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.
9. OLIVEIRA, L. C. P. de; FALEIROS, S. M.; DINIZ, E. H. Sistemas de informação em políticas sociais descentralizadas: uma análise sobre a coordenação federativa e práticas de gestão. In: Revista de Administração Pública, v. 49, jan.-fev. 2015, p. 23-46.
10. TOLEDO, A. T.; MENDONÇA, M. A aplicação da inteligência artificial na busca da eficiência pela administração pública. In: Revista do Serviço Público, v. 74, n. 2, 2023, p. 410-438.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Transformação digital na questão de informações, documentos e processos: implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no estado e municípios

- **Juliano Silva Balbon**
  Secretaria de Panejamento, Governança e Gestão
  Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul | Brasil
  E-mail: juliano-balbon@spgg.rs.gov.br
- **Mariane Wagner Albino**
  Secretaria de Panejamento, Governança e Gestão
  Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul | Brasil
  E-mail: mariane-albino@spgg.rs.gov.br

Resumo

A transformação digital, a gestão de documentos e a implementação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) estão intimamente ligadas. Envolve a integração desta tecnologia digital ao cotidiano das instituições públicas, mudando a forma como o governo entrega valor informacional ao cidadão, resultando em eficiência processual, principalmente em relação à redução de custos, promoção da transparência e sustentabilidade. A implementação do SEI é um catalisador para a transformação digital na gestão pública, modernizando a gestão de informações, documentos e processos. Neste contexto, a gestão documental é fundamental, promovida pela Arquivística, assegurando eficiência e conformidade regulatória ao uso do sistema. O fluxo de implementação do SEI requer a adoção de um contexto de gestão documental abrangente, incluindo planejamento, mapeamento de processos e fluxos, em soma, a parametrização de assinaturas e padronização de espécies de documentos que tangem à diplomática documental e respectivamente sua integridade e autenticidade. Inicialmente, a adoção de Planos de Classificação de Documentos e Tabela de Temporalidade de Documentos, são Instrumentos de gestão documental essenciais para a parametrização adequada do sistema. Boas práticas de órgãos que já implementaram o SEI destacam a importância de pensar gestão documental em todas as fases da implantação do Sistema e de adaptar seu uso às necessidades específicas de cada instituição, promovendo benefícios significativos como a redução do uso de papel e a melhoria na gestão como um todo. Inicialmente fazendo as parametrizações no SEI estadual, o Arquivo Público pôde reformular toda classificação processual no sistema, realizando a padronização das variáveis sistêmicas no que tange à padronização dos tipos de processos e documentos, dos tipos de acessos e perfis, adotando a legislação arquivística vigente. Para os municípios estão sendo oferecidos os mesmos parâmetros, tornando as comunicações processuais entre as instituições públicas eficientes, para que as execuções das funções do estado aos municípios sejam completamente em meio digital. A participação do Arquivo Público, na adoção das normativas do Sistema

de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul, apoiado nas experiências da gestão documental e no histórico de implementação de sistemas informatizados de gestão de processos apoia a implementação do SEI de forma assertiva e eficaz. Incluir o resumo.

Palavras-chave: Sistema Eletrônico de Informações; Transformação digital; Arquivos; Processo administrativo; processo eletrônico; Arquivologia; Gestão documental

1. INTRODUÇÃO

Administrar consiste, essencialmente, em tomar decisões racionais orientadas à eficiência. No âmbito da administração pública, essa racionalidade se manifesta por meio de processos administrativos, os quais subsidiam a tomada de decisões de forma colegiada. Trata-se de documentos formalmente constituídos como processos, que tramitam entre agentes e órgãos administrativos competentes para julgar, deliberar ou delegar decisões. Tais atividades são viabilizadas por meio do processo administrativo, que percorre integralmente setores internos da Administração Pública, os quais podem agregar documentos que sustentem e justifiquem as decisões. Assim, compreende-se o processo administrativo como o instrumento pelo qual a Administração Pública registra seus atos administrativos, sejam eles na forma controladora, regulatória, informacional ou decisória.

Assim, o processo administrativo pode ser compreendido como o conjunto articulado de atividades que processam e deliberam sobre insumos oriundos do ambiente externo, transformando-os em produtos ou serviços públicos, conforme as demandas dos agentes envolvidos. Tais atividades são orientadas pelo interesse público, fundamentadas nos princípios da transparência, objetividade e garantia dos direitos administrativos.

No contexto do Poder Executivo Estadual do Rio Grande do Sul, embora a prática de autuação de processos administrativos remonte a décadas anteriores, foi somente em 1981 que se instituiu a primeira regulamentação sobre o tema, com a promulgação do Decreto Estadual nº 30.471. Este normativo visou racionalizar os protocolos da Administração Direta, Indireta e das Fundações Estaduais. Seu artigo 2º padronizou o formato dos processos por meio de capas brancas com numeração única identificadora, conforme codificação pré-estabelecida em etiquetas adesivas. Posteriormente, esse decreto foi alterado pelos Decretos nº 33.023/1988, nº 34.638/1993 e nº 39.833/1999, refletindo a evolução da estrutura administrativa estadual.

A criação da Comissão Central de Protocolos, por meio do Decreto nº 32.494, de 6 de fevereiro de 1987, representou um marco importante na gestão documental estadual. O artigo 1º do referido decreto atribuiu à comissão a responsabilidade de promover e coordenar a integração dos protocolos então existentes em um Sistema Integrado de Protocolos, além de estabelecer normas e fluxos para alimentação eletrônica de dados, bem como acompanhar e avaliar as atividades relacionadas ao processamento eletrônico desses protocolos (RIO GRANDE DO SUL, 1987, s/p).

Este momento marca o início de uma preocupação institucional com a gestão documental no Estado a partir da criação do Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul, em 1989, antes mesmo da Lei de Arquivos ou da contratação de arquivistas para atuarem no Estado do RS. A consolidação desse conceito, no entanto, apenas ocorreu em 1991 com a promulgação da Lei Federal nº 8.159, conhecida como Lei dos Arquivos, que define gestão documental como "o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento" (BRASIL, 1991).

Antes da criação da referida Comissão, não havia uma diretriz oficial quanto à gestão dos documentos administrativos. A partir de sua atuação, observou-se a padronização dos procedimentos de autuação documental, o que promoveu maior uniformidade na gestão processual. Em 1994, o Decreto Estadual nº 35.597 instituiu o Manual de Procedimentos Administrativos, destinado a uniformizar as normas relativas ao trâmite, análise e estudo dos expedientes administrativos protocolizados na Administração Direta, autarquias e fundações públicas estaduais. Nesse documento, o processo administrativo foi conceituado, ainda que de maneira indireta, como "todo documento que ingressa no serviço de protocolo dos órgãos e entidades referidas no caput" (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

Constata-se, portanto, que a Administração Pública Estadual sempre empreendeu atualizações frequentes

em sua legislação e procedimentos relativos ao protocolo e a tramitação processual, sobretudo em razão da atuação da Comissão de Protocolo Integrado, que centralizava e debate as demandas da área. A mais recente regulamentação sobre a matéria é o Decreto nº 43.803, de 20 de maio de 2005, atualmente em vigor, que disciplina as atividades de protocolo de expedientes administrativos. Dentre suas disposições, destaca-se a definição de autuação, prevista no artigo 4º: "Considera-se autuação, para fins deste Decreto, o ato de reunir documentos em expediente administrativo" (RIO GRANDE DO SUL, 2005).

Para além das legislações anteriormente mencionadas, observava-se a existência de procedimentos complementares vinculados ao Sistema de Protocolo Integrado (SPI), os quais, embora operacionais, não foram formalmente regulamentados. Um exemplo emblemático é a possibilidade de classificação dos processos administrativos conforme o Plano de Classificação de Documentos do Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul. Tal procedimento, apesar de tecnicamente recomendado no contexto da gestão documental, não possui caráter obrigatório e, por esse motivo, era adotado de forma restrita por algumas secretarias do Executivo estadual, ou seja, da boa vontade do gestor público.

Paralelamente à vigência do Decreto nº 43.803/2005, que ainda regula a tramitação de expedientes administrativos físicos no âmbito estadual por meio do SPI, o avanço das tecnologias da informação e da comunicação impôs à Administração Pública a necessidade de modernizar seus fluxos processuais. Nesse contexto, em 2014, foi promulgado o Decreto nº 51.566, de 10 de junho, instituindo o Sistema de Processo Administrativo Eletrônico no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul. Este normativo representou um marco na transição da tramitação física para o meio digital, promovendo maior celeridade, segurança e transparência nos procedimentos administrativos.

Posteriormente, com o intuito de aperfeiçoar o modelo inicialmente proposto, foi publicado o Decreto nº 52.715, de 20 de novembro de 2015, que estabelecia sobre o Sistema de Processo Administrativo Eletrônico – PROA – no âmbito do Poder Executivo Estadual. Este novo decreto substituía o anterior, consolidando o PROA como a plataforma oficial para a formação, tramitação e arquivamento digital dos processos administrativos eletrônicos. O sistema, ainda em vigor, é utilizado por diversos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional do Estado.

A implementação do PROA implicou uma nova lógica de produção e organização documental, exigindo a adaptação de rotinas institucionais e a capacitação de servidores. Além disso, impôs desafios relacionados ao armazenamento digital, interoperabilidade entre sistemas, classificação de documentos na origem da criação do processo e à normatização das tipologias e metadados dos documentos eletrônicos. Além disso, representou um avanço significativo no aprimoramento da eficiência administrativa, promovendo maior controle, rastreabilidade e economicidade nos trâmites internos do Poder Executivo Estadual, como também a transparência ativa e integridade dos atos administrativos.

Em 2020 foi publicada a última normativa de disposição sobre o Sistema de Processo Administrativo Eletrônico – PROA – no âmbito do Poder Executivo Estadual. Neste contexto, O Comitê Gestor do Sistema, autoridade para deliberações acerca do desenvolvimento, manutenção e gestão negocial do PROA, contém a participação de integrantes do Sistema de Arquivos do Estado, estabelecendo a importância da participação do Arquivo Público para configurações de definições sistêmicas que impactam a produção, tramitação, uso, classificação, avaliação e destinação de documentos públicos.

Após quase 10 anos de utilização do Sistema PROA, em uma evolução das tecnologias que tangem à gestão e preservação documental, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul aderiu ao PROPEN, programa do Ministério da Gestão e Inovação do Governo Federal, propiciando aos estados e municípios a implementação do Sistema Eletrônico do Informações - o SEI. Dessa forma, no mesmo contexto do Comitê Gestor do PROA, o Arquivo Público foi incorporado ao planejamento e execução da implantação do Sistema SEI, para que as normativas federais e estaduais, além das melhores práticas de gestão documental, sejam incorporadas ao sistema. Assim, abordaremos essa trajetória de implementação do SEI no estado, com o viés arquivístico.

2. OBJETIVOS

- orientar sobre gestão documental a importância da sua aderência aos sistemas informatizados que recebam ou produzam documentos;
- transformar digitalmente o estado e municípios com a implementação do sistema SEI para tramitação e gestão de processos administrativos;
- fazer gestão documental a partir da parametrização do sistema no que tange à tabela de temporalidade de documentos, padronização dos tipos de processos e tipos de documentos;
- atualizar a cultura do processo administrativo no escopo da gestão de documentos;

3. METODOLOGIA

Foi abordada a metodologia de implementação do PROPEN, como também as melhores práticas de gestão documental no âmbito da legislação federal e estadual em vigor.

4. DISCUSSÃO E RESULTADOS

4.1. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E SIARQ/RS

O contexto no qual o Estado do Rio Grande do Sul está inserido deve ser munido de procedimentos, recursos e métodos de gestão de documentos de arquivo, abrangendo produção, recebimento, tramitação, disponibilização, avaliação, arranjo, descrição, arquivamento e destinação final que sejam aderentes às legislações normativas vigentes.

A Lei nº 8.159 de 08/01/1991 que dispõe a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências, é orientativa e sistematiza a forma de funcionamento da política nacional de arquivos. Na sequência, o Decreto nº 4.073 de 03/01/2002 que regulamenta a Lei nº 8.159 de 08/01/1991 que dispõe a política nacional de arquivos públicos e privados, ainda cria o Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ). O CONARQ é um órgão colegiado, vinculado ao Arquivo Nacional que tem por finalidade definir a política nacional de arquivos públicos e privados, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos, bem como exercer orientação normativa visando à gestão documental e à proteção especial aos documentos de arquivo. O SINAR desenvolve suas atividades de forma integrada a sistemas de arquivo brasileiros, público e privados, das diferentes esferas e poderes e estimula Estados e municípios na estruturação e implementação de seus respectivos sistemas de arquivo.

O Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul (APERS) é a autoridade arquivística estadual no Rio Grande do Sul responsável pela implementação da Política Nacional de Arquivo compondo o SINAR sendo também protagonista na elaboração de diretrizes e normas arquivísticas referentes à gestão documental para o Estado, tais como Plano de Classificação e Tabela de Temporalidade, instrumentos aplicáveis aos diferentes suportes dos documentos, sejam analógicos ou digitais, essenciais para o delineamento do modelo de governança arquivística estadual.

O APERS custodia documentos de acesso público, oriundos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de Tabelionatos e Registro Civil. É um Departamento da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), constituído pela Divisão de Gestão Documental (DIGED), Divisão de Preservação, Acesso e Difusão (DIPAD) e dispõe de uma força de trabalho composta por arquivistas, analistas em assuntos culturais, historiadores, agentes administrativos, estagiários, funcionários terceirizados e nomeados em cargos em comissão.

Ainda sobre sistemas de arquivo, no Rio Grande do Sul, o Decreto nº 33.200, de 05 de junho de 1989, institui o sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul, atualizado pelo Decreto nº 52.808, de 18.12.2015, que reorganiza o Sistema de Arquivos do Estado do Rio Grande do Sul – SIARQ/RS – e dá outras providências.

4.2. A GESTÃO DOCUMENTAL

O conceito de gestão de documentos foi desenvolvido nos Estados Unidos na década de 1950. Com o crescimento populacional, Segunda Guerra Mundial e o fluxo intenso de informações, a gestão de documentos emerge como uma alternativa para racionalizar a produção de documentos, assim como facilitar a busca destes documentos e regular sua eliminação ou guarda permanente.

Nesse contexto foi desenvolvida a teoria das Três Idades, baseada em diversos conceitos que é definida como "sucessivas fases por que passam os documentos arquivísticos, de sua produção à guarda permanente ou eliminação." (BRASIL, CONARQ, 2009, p. 125). Ao mesmo passo, os princípios de racionalidade administrativa se estabelecem após serem fomentados pelas

intervenções realizadas nas etapas do Ciclo Vital dos documentos. Com a expansão e resultados efetivos das atividades de gestão de documentos, a ideia de documentos custodiados passa a ter noção de que os documentos podem ser eliminados dependendo dos valores a eles atribuídos (FONSECA, 1998).

Nesse sentido, entende-se como conceito de gestão de documentos:

> [...] o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente. (BRASIL, Lei Federal n° 8.159, 1991, artigo 3º).

A concepção da Teoria das Três Idades afirma que os arquivos possuem uma característica dinâmica, a partir da sua frequência de uso e pelo tipo de utilização. Devido ao aumento na produção documental, surge a necessidade de se desenvolver uma metodologia para melhorar a recuperação da informação necessária à tomada de decisão e aperfeiçoar o uso dos espaços administrativos para a guarda de documentos. Assim, a Teoria das Três Idades passa a dividir o ciclo de vida do documento em três fases: corrente, intermediário e permanente, conforme sistematiza a seguir:

1ª Idade ARQUIVO CORRENTE	**• Documentos vigentes; • Frequentemente consultados.**
2ª Idade ARQUIVO INTERMEDIÁRIO	• Final de vigência, documentos que aguardam prazos longos de prescrição ou precaução; • Raramente consultados; • Aguardam a destinação final; • Eliminação ou guarda permanente.
3ª Idade ARQUIVO PERMANENTE	• Documentos que perderam a vigência administrativa, porém são providos de valor secundário ou histórico-cultural.

Fonte: Bernardes (1998)

Entende-se por documentos correntes aqueles que são frequentemente consultados, normalmente armazenados em locais próximos aos produtores e que estão sob responsabilidade da instituição que o produziu. Os documentos intermediários são os documentos que foram transferidos do corrente, apresentam uma menor frequência de consulta e conservam ainda algum valor administrativo, legal e fiscal, por isso aguardam o cumprimento do prazo estabelecido para a eliminação ou recolhimento ao arquivo permanente. Estes, por sua vez, são os documentos que não devem ser eliminados, mas sim preservados permanentemente, devido a seu valor histórico ou informativo.

A produção dos documentos refere-se ao ato de elaborar documentos em razão das atividades específicas da unidade administrativa. Os documentos poderão ser criados em suporte papel ou digital. No caso de documentos digitais, poderão ser criados digitalmente no sistema utilizado pela instituição ou até mesmo inseridos/capturados pelo sistema após sua criação. Nesta fase deve-se otimizar a criação de documentos, evitando-se a produção daqueles não essenciais e de conteúdo repetitivo. Entre outras vantagens, a aplicação da gestão, nesta fase, permite evitar a produção ou a manutenção de informações ou de documentos desnecessários e eliminar toda informação supérflua.

A partir da sua produção, os documentos de arquivo passam a existir para a instituição e deverão seguir a teoria das três idades, baseado nos valores primário e secundário atribuídos a eles e previstos na tabela de temporalidade e destinação de documentos. Os documentos de arquivo podem seguir padrões de formatação uniformes, observando-se maior rigor na sua criação, a fim de facilitar a sua identificação, o atendimento claro ao seu objetivo e a preservação da sua autenticidade.

Dessa forma, todas as suas unidades administrativas, por intermédio de seus gestores ou servidores públicos, são responsáveis desde a produção, o registro,

a tramitação, a utilização e a conservação até a sua destinação final. O acesso à informação contida nos documentos de arquivo, com qualidade e agilidade, só é possível se essa for processada corretamente desde a sua produção. Documentos não devem ser criados desnecessariamente, haja vista que o investimento na sua manutenção e no seu controle são onerosos e consomem recursos públicos.

4.3. A CLASSIFICAÇÃO E A AVALIAÇÃO DOCUMENTAL

A classificação é o ato ou efeito de analisar e identificar o conteúdo dos documentos de arquivo e selecionar a classe sob a qual serão recuperados, localizados e acessados. Essa classificação é feita a partir do Plano de Classificação de Documentos. A classificação determina o agrupamento de documentos em unidades menores (processos e dossiês) e o agrupamento destas em unidades maiores, formando os conjuntos documentais. Podemos dizer que classificar um documento é atribuir a ele um código que o insere num grupo e o diferencia de outro. Atribuir um código é dizer o que aquele documento significa no contexto da instituição. É por meio desse código que o documento é localizado. Logo, a classificação é um método que auxilia na recuperação da informação.

Podemos citar aqui a importância da classificação para a atividade de avaliação de documentos, considerando que a primeira é condição para a segunda. Segundo Faria:

> "A avaliação é uma função essencial para o ciclo de vida documental, na medida em que define quais documentos serão preservados para fins administrativos ou de pesquisa e em que momentos poderão ser eliminados ou mantidos permanentemente, segundo o valor e o potencial de uso que apresentam para a administração que os gerou e para a sociedade". (Faria, 2006, p. 34)

A avaliação documental é uma função essencial para o ciclo de vida dos dados, informações e documentos, na medida em que define quais informações deverão ser preservadas para fins administrativos ou de pesquisa e em que momentos poderão ser eliminados ou mantidos permanentemente, segundo o valor e o potencial de uso que apresentam para a administração que os gerou e para a sociedade. Esta função está intimamente relacionada com a função arquivística de classificação, de modo que a arquivística contemporânea conduz ao entendimento de que só será possível após a efetiva classificação dos documentos. Uma Tabela de Temporalidade de Documentos estabelece prazos para a manutenção e destinação dos registros, indicando quanto tempo cada tipo de dado, informação ou documento deve ser retido antes de ser arquivado permanentemente ou descartado. Permite a avaliação da relevância e valor dos documentos ao longo do tempo, garantindo que apenas as informações necessárias sejam mantidas, reduzindo assim a sobrecarga de dados, gastos desnecessários de espaço de armazenamento tanto físico quanto digital, e respectiva manutenção e migração a partir da necessidade de reverter a obsolescência tecnológica.

A valoração dos dados, informações e documentos para definição de prazos de guarda e destinação final são destacados da relação informacional pelos quais foram produzidos e quais características vão se apresentando após o uso e trâmites deles. Ou seja, documentos "nascem" a partir de uma necessidade administrativa, fiscal, financeira e probatória, e a partir do estudo das informações são identificados seus valores primários e secundários.

O valor primário é atribuído ao documento em função do interesse que possa ter para a entidade produtora (a instituição, governo, empresa) levando-se em conta a sua utilidade para fins administrativos, legais e fiscais. Já o valor secundário do dado, informação ou documento é atribuído em função do interesse que possa ter a para a entidade produtora e outros usuários, tendo em vista a sua utilidade para fins diferentes para os quais foram originalmente produzidos. Exemplos claros desta valoração secundária são documentos produzidos administrativamente para registrar um ato governamental, porém à informação, é agregado um valor diferente, pois expressa uma decisão governamental ou de um governo que pode servir de dado histórico ou de memória para a sociedade a qual a entidade está inserida, para que futuras gerações entendam as relações muitas vezes invisibilizadas entre o documento, a entidade e o contexto histórico social e político da época.

4.4. O PROPEN – PROGRAMA NACIONAL DE PROCESSO ELETRÔNICO

A Jornada de Implementação do Processo Eletrônico Nacional (PEN) é um guia essencial para a modernização da gestão pública no Brasil. O PEN visa

a digitalização e a eficiência dos processos administrativos, utilizando o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) como ferramenta principal. A jornada é composta por dez etapas, cada uma com sua importância específica para garantir uma transição suave e eficaz para o ambiente digital.

Focando nas etapas que nos interessa, a terceira etapa, "Pense na gestão documental", é crucial para a implantação do SEI. Nesta fase, é necessário revisar e organizar todos os processos e fluxos que migrarão para o ambiente digital, ou seja, que serão digitalizados. A gestão documental eficiente garante que os dados sejam acessíveis e bem estruturados, facilitando a busca e o uso das informações. Além disso, essa etapa envolve a definição de políticas de armazenamento e descarte de documentos, assegurando a conformidade com as normas legais e regulatórias.

A quarta etapa, "Análise processos de negócio e estrutura organizacional", complementa a terceira ao focar na revisão dos processos internos e na estrutura organizacional. Esta análise permite identificar oportunidades de melhoria e simplificação dos fluxos de trabalho, principalmente daqueles processos que produzem ou tramitam documentos de vários ambientes, sejam internos como externos. A reestruturação dos processos de negócio é fundamental para adaptar a organização ao novo sistema digital, garantindo que o SEI seja integrado de forma eficiente e que os benefícios da digitalização sejam plenamente aproveitados.

A importância das etapas 3 e 4 na implantação do SEI não pode ser subestimada. Juntas, elas formam a base para uma transição bem-sucedida para o ambiente digital. A gestão documental organizada e a análise detalhada dos processos de negócio asseguram que a implementação do SEI seja feita de maneira estruturada e que os usuários do sistema tenham acesso rápido e fácil às informações necessárias para suas atividades diárias.

4.5. O SISTEMA ELETRÔNICO DO INFORMAÇÕES – SEI

A implementação do SEI no governo federal brasileiro teve início em 2015, como parte do Processo Eletrônico Nacional (PEN), uma iniciativa colaborativa que visa a construção de uma infraestrutura pública para processos eletrônicos. O Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, estabeleceu a obrigatoriedade do uso do meio eletrônico para a tramitação de documentos nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Desde então, o SEI foi adotado por diversos ministérios e órgãos federais, incluindo o Ministério da Gestão e Inovação, o Ministério da Justiça, o Ministério da Educação, entre outros.

A expansão do SEI também alcançou governos estaduais e municipais, onde foi implementado para modernizar a gestão documental e os fluxos processuais. A adoção do SEI nesses níveis de governo tem sido facilitada por acordos de cooperação técnica e pela disponibilização gratuita do sistema, permitindo que diversas instituições públicas possam usufruir dos benefícios da digitalização dos processos administrativos.

4.6. A GESTÃO DOCUMENTAL NO SISTEMA SEI

A gestão documental é um componente essencial da Jornada de Implementação do Processo Eletrônico Nacional (PEN), promovida pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Esta etapa visa a racionalização e eficiência na criação, tramitação, classificação e avaliação dos documentos, conforme definido pela Lei nº 8.159, de 08 de janeiro de 1991. Para implementar a gestão documental em um órgão público, é imprescindível a elaboração de dois instrumentos fundamentais: o Plano de Classificação de Documentos (PCD) e a Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos (TTD). O PCD organiza os documentos de acordo com suas funções e atividades, enquanto a TTD define os prazos de guarda e os critérios para eliminação ou arquivamento permanente.

A gestão documental não apenas facilita o acesso e a recuperação de informações, mas também assegura a conformidade com as normas legais e regulatórias. A digitalização dos documentos e a adoção de práticas de gestão documental eficiente são passos cruciais para a modernização da administração pública, promovendo transparência e agilidade nos processos administrativos.

Além disso, a gestão documental contribui para a preservação da memória institucional, garantindo que documentos históricos e relevantes sejam devidamente arquivados e protegidos. A implementação de um sistema de gestão documental robusto é, portanto, uma etapa estratégica na jornada de digitalização e modernização dos serviços públicos.

A gestão documental é uma prática indispensável para a eficiência administrativa e a conformidade legal, sendo um pilar fundamental na Jornada do

PEN. Sua correta implementação permite uma administração pública mais transparente, ágil e eficiente, beneficiando tanto os servidores quanto os cidadãos. As parametrizações de gestão documental no SEI foca em quase todas as etapas da administração do sistema, desde a criação de organizações e unidades, até a destinação final dos processos administrativos, que tangem ao arquivamento, atualmente atualizado em 2025, a partir do módulo de gestão documental. Focaremos inicialmente nas parametrizações de três tabelas do sistema, que são a Tabela de Assuntos, a Tabela de Tipos de Processos, e a Tabela de Documentos.

A Tabela de Assuntos no Sistema SEI é a réplica da Tabela de Temporalidade de Documentos devidamente estruturada, implantada e publicada no âmbito da administração pública que o sistema está sendo configurado. Como já informamos, o SIARQ/RS e o Arquivo Público do RS são os responsáveis pela Tabela de Temporalidade, suas atualizações, bem como sua capilarização na área e gestão documental em órgãos e entidades do Poder Executivo do RS. Foram parametrizações 298 códigos de classificação no sistema, e respectivamente seus prazos de guarda e destinação final do processo administrativo, seja a eliminação ou a guarda permanente, que abordaremos no Módulo de Gestão Documental.

Os 298 códigos de classificação de documentos tratam as atividades-meio do estado, que transversalizam nos meios de governança e de funções que dão sustentabilidade à máquina pública, que são:

01.01.01.02	Decreto, estatuto, Lei, código, regulamento, regimento, instrução normativa, resolução, deliberação, portaria, ordem de serviço
01.01.02.01	Projeto de Lei
01.01.02.03	Proposta de alteração
01.02.02.01	Processo de análise de viabilidade
01.02.02.02	Processo de formalização de convênios e parcerias
01.02.03.03	Processo para prestação de contas
01.03.01.01	Processo de realização de consulta ou audiência pública
01.04.01.01	Processo de constituição
01.04.01.03	Processo de seleção/eleição/indicação de integrantes
01.05.02.01	Processo de elaboração de planejamento estratégico
01.06.02.08	Processo de alteração orçamentária
01.07.01.01	Processo de criação/regularização institucional
01.07.01.02	Processo para alteração de estrutura organizacional
01.07.02.10	Processo de cadastramento no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS
01.08.03.05	Processo de autorização para execução de serviços de telecomunicações
02.01.01.01	Parecer Técnico
02.02.01.01	Parecer, manifestações e orientações jurídicas
02.02.02.02	Processo de acompanhamento de ação judicial
02.02.03.01	Processo de acompanhamento de acordo extrajudicial
03.01.01.02	Processo para acompanhamento das atividades de controle interno
03.01.01.03	Processo de correição

01.01.01.02	Decreto, estatuto, Lei, código, regulamento, regimento, instrução normativa, resolução, deliberação, portaria, ordem de serviço
03.01.03.03	Processo sobre Tomada de Contas Especial
03.02.01.01	Processo de Sindicância Acusatória
03.02.01.02	Processo de Sindicância Investigativa
03.02.01.03	Processo de Sindicância Patrimonial
03.02.02.01	Processo Administrativo Disciplinar
03.02.02.02	Processo Administrativo Disciplinar - Sumária
03.03.01.03	Processo de concessão
03.03.02.02	Processo de revisão tarifária
03.03.02.03	Processo de reajuste tarifário
03.03.03.06	Processo Administrativo Investigativo
03.03.03.07	Processo de extinção
04.01.02.02	Processo de solicitação de acesso à informação
04.01.04.02	Processo de apuração da ouvidoria
05.01.02.07	Processo de transferência de documentos
05.01.03.05	Processo de eliminação de documentos
05.01.04.05	Processo de recolhimento de documentos
05.02.01.03	Processo de identificação de tipo documental
05.02.01.07	Processo para publicação de instrumentos de gestão documental
06.01.02.01	Processo de concessão de condecorações, medalhas e outras honorificências
06.01.03.02	Processo de solicitação de apoio político-financeiro
06.02.02.10	Processo de campanha publicitária institucional
07.01.01.01	Processo de estudo para subsidiar as políticas de recrutamento e seleção
07.01.01.04	Processo de estudo de política salarial
07.01.01.06	Processo de estudo para classificação de cargos e funções
07.01.01.10	Processo de reestruturação e alteração de plano de cargos e salários
07.01.01.11	Processo de criação de cargos
07.01.01.12	Processo de extinção de cargos
07.01.02.01	Processo de proposta de contratação e qualificação de recursos humanos
07.01.02.02	Processo de planejamento anual de concursos públicos e seleção
07.02.01.02	Processo de dissídio coletivo de trabalho
07.03.01.01	Processo de abertura de seleção ou concurso interno

01.01.01.02	Decreto, estatuto, Lei, código, regulamento, regimento, instrução normativa, resolução, deliberação, portaria, ordem de serviço
07.03.01.02	Processo de instituição de comissão para concurso público
07.03.02.05	Processo de recurso administrativo
07.03.02.08	Processo de prova de títulos
07.03.03.04	Processo de abertura de seleção para prestação voluntária de serviços
07.04.01.01	Processo de aproveitamento de remanescente de concurso público
07.04.01.02	Processo de nomeação tornada sem efeito
07.04.01.05	Processo administrativo de nomeação
07.04.01.06	Processo de admissão e assentamento funcional para cargo efetivo
07.04.05.01	Processo de contratação de estagiário
07.04.06.02	Processo de admissão para prestação voluntária de serviço
07.06.01.12	Processo para solicitação de hora extra
07.06.04.01	Processo e/ou formulário para horário especial de trabalho
07.06.04.02	Processo e/ou formulário para alteração de carga horária
07.07.01.01	Processo de avaliação de estágio ou experiência
07.07.01.03	Processo de homologação de resultados
07.07.03.01	Processo de avaliação de desempenho individual
07.07.03.04	Processo de análise para progressão funcional
07.08.01.01	Processo de transposição
07.08.01.02	Processo de reintegração
07.08.01.03	Processo de aproveitamento
07.08.01.04	Processo de readaptação
07.08.01.05	Processo de recondução
07.08.01.06	Processo de enquadramento
07.08.01.07	Processo de remoção
07.08.01.08	Processo de readmissão
07.08.01.09	Processo de reversão
07.08.01.10	Processo de promoção por merecimento ou antiguidade
07.08.01.11	Processo para promoção por seleção
07.08.02.01	Processo de permuta
07.08.02.02	Processo de requisição
07.08.02.03	Processo de cedência

01.01.01.02	Decreto, estatuto, Lei, código, regulamento, regimento, instrução normativa, resolução, deliberação, portaria, ordem de serviço
07.08.02.04	Processo de lotação ou relotação
07.08.02.05	Processo de disponibilidade
07.08.02.06	Processo de disposição
07.08.02.07	Processo de designação
07.08.02.08	Processo de redistribuição
07.08.02.09	Processo de acumulação de cargo ou função/atividade
07.09.01.01	Processo para progressão de nível
07.09.02.01	Processo de preenchimento de função gratificada
07.09.02.02	Processo de dispensa de função gratificada
07.09.02.03	Processo para concessão de adicional por função gratificada
07.09.02.04	Processo de indicação de substituição de função
07.09.02.05	Processo para substituição de servidor
07.09.02.06	Processo de gratificação por produtividade
07.09.02.07	Processo de gratificação de permanência
07.09.02.08	Processo de concessão de gratificação de incentivo funcional
07.09.02.09	Processo de concessão de gratificação por titulação/por tempo de serviço
07.09.02.10	Processo de concessão de gratificação natalina e de 13º salário
07.09.02.12	Processo de concessão de honraria ou congratulação
07.09.03.08	Processo de férias
07.09.03.09	Processo de afastamento para cumprimento de pena
07.09.03.10	Processo de afastamento preventivo
07.09.03.11	Processo de licença casamento (gala)
07.09.03.12	Processo de licença pelo falecimento de familiar
07.09.03.13	Processo de licença saúde
07.09.03.14	Processo de licença interesse
07.09.03.15	Processo de afastamento para participação em missões oficiais
07.09.03.16	Processo de licença prêmio
07.09.03.17	Processo de afastamento para participação em evento
07.09.03.18	Processo de afastamento para capacitação profissional
07.09.03.19	Processo de afastamento para competição desportiva
07.09.03.20	Processo de afastamento para concorrer a cargo eletivo/classista

01.01.01.02	Decreto, estatuto, Lei, código, regulamento, regimento, instrução normativa, resolução, deliberação, portaria, ordem de serviço
07.09.03.21	Processo de afastamento para desempenho de mandato eletivo/classista
07.09.03.22	Processo de licença maternidade/ paternidade/ adotante
07.09.03.23	Processo de afastamento para acompanhamento de cônjuge/companheiro
07.09.03.24	Processo de licença por doença de familiar
07.09.03.25	Processo de afastamento para assistência a filho com deficiência
07.09.04.02	Processo de complementação de proventos de aposentadoria
07.09.04.03	Processo de reforma ou transferência para a reserva
07.09.04.04	Processo de aposentadoria
07.09.05.01	Processo de concessão de pensão
07.09.05.02	Processo de reestabelecimento de benefício
07.09.05.03	Processo de revisão de pensão
07.09.05.04	Processo de complementação do valor de pensão
07.09.06.01	Processo para concessão de adicional por extensão de carga horária
07.09.06.02	Processo para concessão de adicional noturno
07.09.06.03	Processo para concessão de adicional por atividade penosa
07.09.06.04	Processo para concessão de adicional por periculosidade
07.09.06.05	Processo para concessão de adicional por insalubridade
07.09.06.06	Processo para concessão de adicional por tempo de serviço
07.09.06.07	Processo para concessão de adicional por horas extraordinárias
07.09.07.03	Processo para aquisição de vale transporte
07.09.07.08	Processo para concessão de auxílio reclusão
07.09.07.10	Processo de concessão de auxílio-doença
07.09.07.11	Processo de concessão de auxílio-creche
07.09.07.12	Processo de concessão de auxílio-acidente
07.09.07.13	Processo de concessão de auxílio fardamento
07.09.08.02	Processo para averbação de tempo de serviço
07.09.09.01	Processo e/ou formulário de concessão de salário-família
07.09.09.02	Processo de concessão de abono familiar
07.09.09.03	Processo de concessão de salário-maternidade
07.09.10.02	Processo de concessão de diárias e ajuda de custo
07.09.10.03	Processo de pedido de ressarcimento de despesas

01.01.01.02	Decreto, estatuto, Lei, código, regulamento, regimento, instrução normativa, resolução, deliberação, portaria, ordem de serviço
07.10.02.01	Processo para averbação de tempo de contribuição
07.10.02.05	Processo de compensação previdenciária
07.10.02.06	Processo de recolhimento de contribuição para a previdência social
07.10.03.02	Processo de alteração de dados para PASEP
07.10.03.03	Processo de pedido de ressarcimento
07.10.03.04	Processo de alteração de dados para PIS
07.10.03.05	Processo de recolhimento do PIS/PASEP
07.10.04.03	Processo de recolhimento do FGTS
07.10.05.01	Processo de recolhimento de contribuição sindical
07.10.05.03	Processo de despesa em favor de entidades representativas
07.11.01.03	Processo de desconto de honorários advocatícios
07.11.02.02	Processo de desconto de pensão alimentícia
07.11.03.02	Processo de cálculo de incorporação de vantagens pecuniárias
07.11.03.03	Processo de concessão e incorporação de vantagens pecuniárias
07.11.03.05	Processo de pagamento de férias em pecúnia
07.11.03.06	Processo de pagamento de licença prêmio em pecúnia
07.11.03.07	Processo de renúncia de provimentos
07.11.03.08	Processo de ressarcimento por remuneração de servidor disposto/cedido
07.11.03.09	Processo de ressarcimento ao erário
07.11.03.10	Processo de pagamento se vivo fosse
07.11.03.11	Processo para revisão de vencimentos
07.12.01.02	Processo de estudo sobre necessidade de cursos
07.12.01.04	Processo de autorização de curso
07.12.01.05	Processo de composição de banca
07.12.02.11	Processo de concessão de bolsa de estudo
07.13.01.03	Processo de comprovação de acidente de trabalho
07.13.01.04	Processo de indeferimento de acidente de trabalho
07.13.02.01	Processo de constituição de CIPA
07.14.01.05	Processo de desligamento voluntário
07.14.01.06	Processo de rescisão/demissão de contrato individual de trabalho / Termo de rescisão do contrato individual de trabalho

01.01.01.02	Decreto, estatuto, Lei, código, regulamento, regimento, instrução normativa, resolução, deliberação, portaria, ordem de serviço
07.14.02.03	Processo de rescisão/demissão de contrato individual de trabalho / Termo de rescisão do contrato individual de trabalho
07.14.04.02	Processo de exoneração do cargo
08.01.01.01	Processo de contratação de financiamento/empréstimo
08.01.01.03	Processo de pagamento de juros da dívida
08.01.01.04	Processo de pagamento de encargos da dívida
08.01.01.05	Processo de pagamento do principal da dívida
08.02.02.01	Processo de cadastro ou de alteração cadastral do contribuinte
08.02.03.01	Processo de autorização para emissão ou impressão de documentos fiscais
08.02.03.02	GIA, GIA ST, DS, DSN ou STDA
08.03.02.01	Processo de apreensão de bens, mercadorias ou documentos
08.03.02.02	Processo de cobrança administrativa
08.03.02.03	Processo de defesa ou recurso ou petição de Auto de Infração e imposição de multa
08.04.01.01	Processo de captação de recursos
08.04.01.02	Processo de repasse de recursos
08.04.01.05	Processo de descentralização de crédito
08.04.01.06	Processo sobre execução de emendas parlamentares
08.04.02.01	Processo de suprimento de fundos
08.04.02.02	Processo para descontingenciamento e desbloqueio orçamentário/ financeiro
08.04.02.04	Processo de antecipação de cota orçamentária
08.04.02.05	Processo para liberação de recursos
08.04.03.03	Processo de cálculo para pagamento de precatório
08.04.03.06	Processo para pagamento de despesas contínuas
08.04.03.07	Processo para pagamento de serviços de terceiros
08.04.03.08	Processo para pagamento de serviços de engenharia e obras públicas
08.04.03.09	Processo para pagamento de fornecimento de materiais
08.04.03.10	Processo para pagamento de tributos (impostos e taxas)
08.04.03.11	Processo para pagamento de taxas não tributárias
08.04.03.12	Processo para pagamento de multas
08.04.03.13	Processo para pagamento de multa de infração de trânsito
08.04.03.14	Processo para pagamento de precatório

01.01.01.02	Decreto, estatuto, Lei, código, regulamento, regimento, instrução normativa, resolução, deliberação, portaria, ordem de serviço
08.04.03.24	Processo de devolução de receita
08.04.04.01	Processo de prestação de contas
08.04.04.02	Processo de Tomada / Prestação de Contas Anual
08.04.04.08	Processo de prestação de contas de Ordenadores de Despesas - OD
08.05.01.19	Processo sobre depreciação
09.01.01.01	Processo de pesquisa de preço e mercado
09.01.01.02	Processo de análise de viabilidades
09.01.01.04	Processo de cadastro de fornecedores
09.01.01.05	Processo para cadastro de impedimentos
09.01.01.06	Processo de apuração para aplicação de sanções administrativas a licitantes e contratados
09.01.02.26	Processo licitatório para fornecimento de bens
09.01.02.27	Processo licitatório para contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra
09.01.02.28	Processo licitatório para contratação de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra
09.01.02.29	Processo licitatório de contratação de serviços não contínuos
09.01.02.30	Processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia
09.01.03.01	Processo de aquisição de bens de consumo e insumo
09.01.03.02	Processo de aquisição de bens móveis permanentes
09.01.03.03	Processo de aquisição de imóvel
09.01.03.04	Processo de aquisição de veículo
09.01.03.05	Processo de aquisição de semovente
09.01.04.01	Processo de contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra
09.01.04.02	Processo de contratação de serviços contínuos sem dedicação exclusiva de mão de obra
09.01.04.03	Processo de contratação de serviços não contínuos
09.01.04.04	Processo de contratação de obras e serviços de engenharia
09.01.04.05	Processo de credenciamento de pessoal
09.02.02.01	Processo de fiscalização e medição de obras e serviços de engenharia
09.02.02.02	Processo para alterações contratuais de obras e serviços de engenharia
09.03.03.01	Processo de arrolamento de materiais excedentes, inservíveis ou em desuso
09.03.03.02	Processo de baixa de bens de consumo e insumo
09.04.01.01	Processo de fixação da frota

01.01.01.02	Decreto, estatuto, Lei, código, regulamento, regimento, instrução normativa, resolução, deliberação, portaria, ordem de serviço
09.04.01.03	Processo de incorporação de veículo
09.04.01.05	Processo de remanejamento, ou ampliação, ou redução de vagas na frota
09.04.01.06	Processo para locação de veículo
09.04.01.07	Processo de transferência de veículos
09.04.01.08	Processo de redistribuição de veículo
09.04.01.11	Processo de cadastramento de veículos
09.04.01.12	Processo de descadastramento de veículos
09.04.02.01	Processo de cessão de uso de veículo
09.04.02.02	Processo de permissão de uso de veículo
09.04.02.03	Processo de autorização de uso de veículo
09.04.02.04	Processo de concessão de uso de veículo
09.04.03.03	Processo de solicitação de instalação de dispositivo eletrônico em veículo oficial
09.04.04.01	Processo de arrolamento de veículos excedentes, inservíveis ou em desuso
09.04.04.03	Processo de alienação de veículos
09.04.04.04	Processo de permuta de veículo
09.04.04.05	Processo de Baixa de Veículo
09.05.01.02	Processo para desapropriação de imóvel
09.05.01.03	Processo de acessão de imóvel
09.05.01.04	Processo de sucessão ou aquisição de imóvel em causa mortis
09.05.01.05	Processo de registro de incorporação imobiliária
09.05.01.06	Processo de registro de loteamento
09.05.01.07	Processo de afetação e desafetação de imóvel
09.05.01.11	Processo de transferência de imóvel
09.05.02.02	Processo para legitimação de terras
09.05.02.03	Processo sobre ação de usucapião
09.05.02.04	Processo para regularização de imóvel
09.05.02.05	Processo sobre invasão de imóvel
09.05.02.06	Processo sobre anuência de confrontação de imóvel
09.05.02.07	Processo de reintegração de posse de imóvel
09.05.02.08	Processo de justificação de posse
09.05.02.09	Processo de legitimação de posse

01.01.01.02	Decreto, estatuto, Lei, código, regulamento, regimento, instrução normativa, resolução, deliberação, portaria, ordem de serviço
09.05.02.10	Processo de declaração de utilidade pública de imóvel
09.05.03.02	Processo de cobrança de taxa de ocupação de imóvel
09.05.03.08	Processo de avaliação patrimonial
09.05.04.01	Processo de empréstimo de imóvel
09.05.04.02	Processo de cessão de uso de imóvel
09.05.04.03	Processo de concessão de uso de imóvel
09.05.04.04	Processo de concessão de direito real de uso de imóvel
09.05.04.05	Processo de autorização para uso de imóvel
09.05.04.06	Processo de permissão para uso de imóvel
09.05.04.07	Processo de devolução de imóvel
09.05.04.09	Processo de locação de imóvel para o Estado
09.05.04.10	Processo de locação de imóvel próprio do Estado
09.05.05.01	Processo de arrolamento de imóveis
09.05.05.02	Processo de alienação de imóvel
09.05.05.03	Processo de permuta de imóvel
09.05.05.04	Processo de baixa de imóvel
09.06.02.02	Processo de transferência de bens móveis
09.06.02.04	Processo de concessão de uso de bens móveis
09.06.02.05	Processo de cessão de uso de bens móveis
09.06.02.06	Processo de permissão de uso de bens móveis
09.06.02.07	Processo de autorização de uso de bens móveis
09.06.03.01	Processo de arrolamento de bens excedentes, inservíveis ou em desuso
09.06.03.03	Processo de permuta de bens móveis
09.06.03.04	Processo de desfazimento de bens móveis
09.06.03.05	Processo de alienação de bens móveis
09.06.03.06	Processo de baixa de bens móveis
09.07.01.01	Processo de recebimento e incorporação
09.07.01.02	Processo de transferência
09.07.04.02	Processo de alienação de bens semoventes
09.07.04.04	Processo de baixa

O Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul (APERS), autoridade arquivística no âmbito da gestão e preservação documental do Poder Executivo do Rio Grande do Sul, faz parte da equipe que estuda a implementação do Sistema, que conta também com servidores da PROCERGS e da Subsecretaria de Tecnologia da Informação.

> O Sistema SEI, que substituirá o Sistema PROA será a principal ferramenta para autuação e tramitação de expedientes administrativos no Estado, e conta com algumas funcionalidades de produção de documentos nato digitais. O APERS, órgão gestor do Sistema de Arquivos do Estado, tem a competência de deliberar sobre a gestão de documentos em sistemas informatizados de informação, de acordo com o Decreto Estadual nº 52.808/2015 e Regimento Interno da SPGG publicado em 2021, respectivamente:
> "Art. 6º Compete ao Órgão Gestor do SIARQ/RS "VI – participar do planejamento, da elaboração e da implantação de sistemas digitais aplicados à documentação arquivística; VII – participar da elaboração de projetos que envolvam migração de suportes de documentos arquivísticos, como microfilmagem e digitalização; VIII – definir padrões de tipologias documentais".

"Art. 73 À Divisão de Gestão Documental – DIGED, compete: V - Participar do planejamento e da elaboração de projetos de Tecnologia da Informação voltados à documentação arquivística do Poder Executivo, em conformidade com a política nacional de arquivos; VII - Elaborar diretrizes e normas voltadas à gestão documental no Estado, inclusive as que devem ser observadas pelos sistemas digitais/eletrônicos de gestão arquivística de documentos; VIII - Definir padrões de tipologias documentais, incluindo tipologias utilizadas em sistemas informatizados de gestão documental".

Como o PROA, os processos administrativos autuados no SEI, deverão "nascer" classificados, a partir dos códigos do Plano de Classificação de Documentos vigente, além de vincular as temporalidades e destinação final dos processos, de acordo com a Tabela de Temporalidade do Estado. Isso facilita a gestão documental, categorizando a hierarquizando a informação, além de viabilizar a avaliação documental para racionalização do armazenamento, e possibilitar a preservação dos documentos de guarda permanente, fluxo disponibilizado recentemente no Módulo de Gestão Documental.

Algumas etapas ainda estão sendo adaptadas pelo Arquivo Público juntamente com o restante da equipe de TI para adequada implementação do SEI, desde a data de adesão do Estado ao PEN, que são: equivalência das funcionalidades do PROA para o SEI, mapeamento de riscos e resoluções, definição das regras de negócio a partir das normativas e procedimentos de gestão documental, estruturação das tabelas de parametrização vinculadas aos assuntos (tabela de assuntos/tabela de temporalidade), tabela de tipos de processos (tipos de expedientes a partir da produção documental do estado), tabela de espécies e tipos de documentos, padronização dos modelos de documentos, estudo das estruturas de órgãos, unidades e usuários e respectivos acessos, além de outras regras que impactam tecnicamente e legalmente a gestão e preservação de documentos públicos.

5. CONCLUSÃO

Os impactos do SEI na gestão documental são significativos. O sistema proporciona uma maior eficiência na produção e tramitação de documentos, reduzindo o tempo necessário para a realização das atividades administrativas. Além disso, o SEI facilita a integração das decisões administrativas, valoriza a gestão dos recursos humanos e promove a transparência das ações governamentais. A digitalização dos documentos também contribui para a sustentabilidade ambiental, ao reduzir o uso de papel. Porém, essa etapa deverá atender à legislação vigente, como a Regulamentação Federal nº 10.278 de março de 2020.

No que diz respeito aos fluxos processuais, o SEI permite a tramitação simultânea de processos em múltiplas unidades, agilizando a tomada de decisões e melhorando a comunicação entre os diferentes setores da administração pública. A possibilidade de acesso remoto ao sistema e a inclusão de usuários externos também ampliam a eficiência dos processos, permitindo que servidores e cidadãos possam acompanhar o andamento dos processos de forma mais transparente e acessível.

Os atos em processos administrativos são igualmente impactados pelo SEI. A utilização de assinaturas digitais e a padronização dos procedimentos administrativos garantem a autenticidade e a integridade dos documentos, proporcionando maior segurança

jurídica. Além disso, o SEI facilita a preservação e o acesso futuro aos documentos, embora ainda existam desafios relacionados à gestão arquivística e à preservação digital que estão constantemente sendo discutidas pela comunidade.

Referências:

11. ARQUIVO NACIONAL (BRASIL). Dicionário brasileiro de terminologia arquivística. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.
12. ARQUIVO NACIONAL. CÂMARA TÉCNICA DE DOCUMENTOS ELETRÔNICOS. eARQ Brasil: Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão Arquivística de Documentos / Câmara Técnica de Documentos Eletrônicos. Versão 2.0. - Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2022.
13. BERNARDES, Ieda Pimenta. DELATORRE, Hilda. Gestão documental aplicada. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2008.
14. BRASIL. Lei 8.159 de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências.
15. CAMARGO, A. M. A.; BELLOTTO, H. L. (Orgs.). Dicionário de terminologia arquivística. São Paulo: Associação dos Arquivistas Brasileiros - Núcleo Regional de São Paulo; Secretaria de Estado de Cultura, 1996.
16. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Jornada do Processo Eletrônico Nacional (PEN). Disponível em: https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/processo-eletronico-nacional/Jornada-do-PEN/iniciar-a-jornada. Acesso em: 21 abr. 2025.
17. MIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 36ª. Ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2010.
18. PEREIRA DA SILVA, Adriano; APARECIDA CHAGAS, Cintia. Tecnologias e desafios: uma análise da gestão de documentos no Poder Executivo de Minas Gerais após a implementação do Sistema SEI. ÁGORA: Arquivologia em debate, [S. l.], v. 35, n. 70, p. 1–21, 2025. Disponível em: https://agora.emnuvens.com.br/ra/article/view/1256. Acesso em: 21 abr. 2025.
19. RHOADS, James B. La función de la gestión de documentos y archivos en los sistemas nacionales de información: un estudio del Ramp. Paris: UNESCO, 1989.
20. RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 32.494, de 06 de fevereiro de 1987. Cria a Comissão Central de Protocolos e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, RS, 06 fev. 1987. D-O 24, p. 1.
21. RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 35.597, de 17 de outubro de 1994. Institui Manual de Procedimentos Administrativos. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, RS, 18 out. 1994. D-O 197, p. 2.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Tratamento de dados públicos com Python e RPA: Experiências com ETL no Setor Público.

- **Davi Severiano Juvi de Almeida**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  Email: davijuvi@gmail.com
- **Emesson Horacio dos Santos**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  Email: emesson.santos@seplag.al.gov.br
- **Carlos Gabriel de Oliveira Barboza**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  Email: carlos.barboza@seplag.al.gov.br
- **Adriano de Souza Pereira**
  Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas, Brasil
  Email: adriano.pereira@seplag.al.gov.br

Resumo

Nos últimos anos, a análise de dados emergiu como uma ferramenta poderosa para informar políticas públicas mais eficazes e baseadas em evidências. No contexto do setor público, onde uma infinidade de decisões afeta diretamente a vida dos cidadãos, a capacidade de tomar decisões informadas com base em dados é crucial para promover o desenvolvimento sustentável e o bem-estar social. Neste artigo, exploramos como a análise de dados, combinada com o robusto ecossistema de ferramentas oferecido pelo Python, pode traçar um caminho para políticas internas mais assertivas no setor público. Ao utilizar técnicas de extração, transformação e carga (ETL), limpeza, análise e visualização de dados, os governos podem obter insights valiosos que orientam a alocação de recursos, a formulação de políticas e a prestação de serviços de forma mais eficiente e eficaz. Abordaremos não apenas a importância da análise de dados, mas também como o Python se tornou uma escolha popular entre os profissionais do setor público devido à sua flexibilidade, facilidade de uso e vasta gama de bibliotecas especializadas. Através de exemplos práticos e estudos de caso, demonstraremos como a análise de dados com Python está sendo aplicada em diversas áreas governamentais, tanto de forma interna, fortalecendo a cultura organizacional, quanto externa, garantindo a modernização da gestão.

Palavras-chave: Análise de dados; políticas públicas; python; setor público; automação; RPA (Robotic Process Automation); ETL (Extract, Transform, Load); eficiência operacional; governança de dados; gestão de dados públicos; otimização de processos.

1. INTRODUÇÃO

No turbilhão da era digital, governos ao redor do mundo enfrentam um desafio colossal: gerenciar, analisar e extrair valor de um volume exponencial de dados públicos. A digitalização de serviços, a coleta de dados em tempo real e a proliferação de sensores e dispositivos conectados impulsionam essa maré de informações, exigindo ferramentas robustas e inovadoras para navegar com segurança e responsabilidade.

Nesse contexto, Python e RPA (Robotic Process Automation) emergem como aliados estratégicos na busca pela excelência na gestão de dados públicos. Python, uma linguagem de programação versátil e poderosa, oferece uma gama de ferramentas para análise, visualização e manipulação de dados, desde a limpeza e organização até a geração de insights acionáveis. O RPA, por sua vez, automatiza tarefas repetitivas e de baixo valor agregado, liberando tempo e recursos para atividades mais estratégicas que exigem expertise humana.

A combinação de Python e RPA consolida-se como essencial para governos que buscam aumentar a eficiência, reduzir custos e tomar decisões mais embasadas. A união de ETL (Extract, Transform, Load) e RPA cria um sistema automatizado completo para o tratamento de dados públicos, oferecendo diversos benefícios, como a eliminação de tarefas manuais, a otimização do tempo e a redução de custos operacionais. Além disso, a automação garante a qualidade, consistência e confiabilidade dos dados, minimizando erros e inconsistências, e facilita a escalabilidade do sistema para atender às crescentes demandas de volume de dados.

A convergência de ETL e RPA pode ser aplicada em diversos casos de uso no tratamento de dados públicos, como a automação da coleta de dados de várias fontes, a limpeza de dados para garantir a qualidade das informações, a transformação de dados para análise e a geração automática de relatórios e dashboards. Essa abordagem promove uma governança de dados mais eficaz e possibilita uma tomada de decisão mais embasada e rápida.

Para contextualizar a relevância dessas ferramentas, é importante compreender alguns conceitos chave que serão abordados neste artigo.

1.1 ETL

O processo ETL, que corresponde à sigla em inglês para "Extract, Transform, Load" (Extração, Transformação e Carregamento), é fundamental em sistemas de gerenciamento de dados e em data warehousing. Este processo compreende três etapas principais:

- **Extração:** Consiste na coleta de dados provenientes de diversas fontes, tais como bancos de dados, arquivos CSV, sistemas ERP e APIs.
- **Transformação:** Envolve a conversão dos dados extraídos para adequá-los ao formato e à estrutura exigidos pelo sistema de destino. Essa etapa pode incluir tarefas como a limpeza de dados, a agregação de informações e a aplicação de regras de negócios para garantir que os dados sejam consistentes e relevantes.
- **Carregamento:** Refere-se à inserção dos dados transformados em um sistema de armazenamento centralizado, como um data warehouse, onde estarão disponíveis para consultas e análises.

O objetivo do processo ETL é consolidar dados de múltiplas fontes, melhorar sua qualidade, facilitar análises complexas e a geração de relatórios, e permitir a escalabilidade das operações de dados conforme as necessidades das empresas evoluem. A eficiência e a eficácia do ETL são cruciais para o sucesso das estratégias de gerenciamento de dados e para a tomada de decisões informadas.

1.2 SEI

O Sistema Eletrônico de Informações (SEI) é uma plataforma desenvolvida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) para a gestão de documentos e processos administrativos eletrônicos e digitais. Disponibilizado gratuitamente à administração pública, o SEI foi implementado no Estado de Alagoas pelo governo estadual, por meio da Secretaria de Planejamento, Gestão e Patrimônio (SEPLAG), a partir de fevereiro de 2018. A adoção do SEI em Alagoas visa alcançar diversos objetivos, tais como: (i) aumentar a produtividade e a celeridade na tramitação de documentos e processos; (ii) aprimorar a segurança e a confiabilidade dos dados e das informações; (iii) criar condições mais adequadas para a produção e utilização de informações; (iv) facilitar o acesso às informações; e (v) reduzir o uso de papel, bem

como os custos operacionais e de armazenamento de documentação. Estes objetivos estão de acordo com o disposto no art. 2º do Decreto nº 58.688, de 25 de abril de 2018, que regulamenta a implementação e a utilização do sistema no Estado de Alagoas.

1.3 MOODLE

O Moodle é uma plataforma de gerenciamento de aprendizado (LMS – Learning Management System) de código aberto, amplamente adotada por instituições educacionais e organizações para a criação de ambientes de ensino online. A sigla "Moodle" refere-se a "Modular Object-Oriented Dynamic Learning Environment", que pode ser traduzido como "Ambiente de Aprendizado Dinâmico Modular Orientado a Objetos". Esta plataforma oferece um conjunto de ferramentas e funcionalidades que facilitam a criação, o gerenciamento e a entrega de cursos e materiais educativos de forma virtual, promovendo uma experiência de aprendizado interativa e flexível.

1.4 VEM QUE DÁ TEMPO (VQDT)

O programa "Vem que Dá Tempo" é uma iniciativa do Governo do Estado de Alagoas, lançado em 2021, com o objetivo de promover a certificação de jovens e adultos que interromperam a Educação Básica ao longo de suas vidas. O programa visa possibilitar a conclusão do Ensino Fundamental por meio da validação de estudos informais, avaliando conhecimentos, competências e habilidades básicas dos participantes. Esta abordagem está em conformidade com o artigo 38 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN).

1.5 PYTHON

Python é uma linguagem de programação de alto nível, interpretada e de propósito geral, conhecida por sua sintaxe clara e facilidade de uso. Criada por Guido van Rossum e lançada em 1991, Python é amplamente utilizada em desenvolvimento web, ciência de dados, machine learning e automação. Sua tipagem dinâmica, suporte a múltiplos paradigmas e vasta biblioteca padrão contribuem para sua popularidade. Python é altamente portátil e possui uma comunidade ativa que desenvolve uma grande variedade de ferramentas e recursos.

1.6 RPA (ROBOTIC PROCESS AUTOMATION)

A RPA, sigla para "Robotic Process Automation" (Automação de Processos Robóticos), é uma tecnologia que utiliza softwares para automatizar tarefas repetitivas e baseadas em regras, geralmente realizadas por seres humanos em ambientes de Tecnologia da Informação (TI). Esses softwares, denominados "bots" ou "robôs", interagem com aplicativos, sistemas e dados de forma análoga à interação humana, mas com maior eficiência e precisão, minimizando erros.

1.7 IQEAL (ÍNDICE MUNICIPAL DE QUALIDADE EDUCACIONAL DE ALAGOAS)

Em 2022, o Governo do Estado de Alagoas instituiu, por meio do Decreto nº 85.568/2022, o novo Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL). Este indicador tem como objetivo reconhecer os municípios que obtiveram bons resultados educacionais através do repasse financeiro relativo ao ICMS Educação e incentivar a melhoria no preenchimento do questionário do Censo Escolar, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A iniciativa busca aprimorar a qualidade do monitoramento educacional com base em dados e promover um ciclo de retroalimentação para o processo.

Historicamente, o Estado de Alagoas enfrenta desafios relacionados ao gerenciamento e à utilização dos dados dos serviços públicos, o que impacta a eficácia do monitoramento e aprimoramento desses serviços. O Censo Escolar, produzido pelo INEP, apesar de ser uma base importante para a tomada de decisões no campo da Educação, apresenta inconsistências e falhas que comprometem sua efetiva utilização e o potencial impacto na formulação de políticas públicas adequadas à realidade alagoana. Nesse contexto, o IQEAL surge como uma solução para conferir maior relevância aos dados divulgados e para monitorar e reconhecer os municípios com melhores resultados.

O indicador é composto por quatro eixos principais: Gestão, Infraestrutura, Contexto Socioeconômico e Proficiência. Cada um desses eixos está diretamente relacionado ao repasse financeiro; ou seja, melhores resultados resultam em maiores repasses, exceto no caso do Contexto Socioeconômico, onde é considerada a variação entre períodos em vez do valor final (esforço). Além disso, cada eixo impacta no desenvolvimento de habilidades, competências e conhecimentos

dos estudantes, sendo parcialmente mensurado pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e avaliado no índice. A expectativa é que, a médio prazo, a qualidade dos dados do Censo melhore, resultando em políticas públicas mais eficazes e promovendo uma competição saudável entre os municípios para alcançar um melhor índice de qualidade educacional e subsequente repasse financeiro.

1.8 E-PUBLIC

O E-Public é o sistema utilizado para a elaboração e publicação de todos os atos no Diário Oficial do Estado. Este sistema é responsável pela criação de diversos tipos de atos administrativos, incluindo aqueles relacionados às férias dos servidores.

2. METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos delineados neste artigo, foi empregada uma metodologia abrangente que incluiu pesquisa bibliográfica, análise de dados e aplicação prática das tecnologias discutidas.

2.1 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

A pesquisa bibliográfica envolveu a consulta a fontes acadêmicas reconhecidas, periódicos especializados e trabalhos científicos relevantes para o tema. Foram realizadas buscas em bases de dados online para garantir a abrangência e atualidade das informações. As fontes selecionadas foram avaliadas quanto à sua relevância, rigor metodológico e atualidade, seguindo critérios estabelecidos para assegurar a qualidade da pesquisa.

2.2 ANÁLISE DE DADOS

A análise dos dados foi realizada com base em critérios rigorosos de seleção, priorizando fontes confiáveis e atualizadas. Os critérios utilizados incluíram a autoridade da fonte, precisão das informações, cobertura temporal e pertinência ao tema do artigo. Os dados foram extraídos de sites de órgãos governamentais, instituições de pesquisa e publicações científicas, com atenção especial à validade e confiabilidade das informações.

2.3 APLICAÇÃO PRÁTICA DAS TECNOLOGIAS

Nesta seção, apresentamos a aplicação prática das tecnologias discutidas anteriormente, focando na integração de processos ETL (Extração, Transformação e Carga) e RPA (Automação Robótica de Processos). A implementação dessas tecnologias foi realizada em ambientes de teste cuidadosamente configurados para simular condições reais de operação. Através de experimentos controlados e estudos de caso detalhados, buscamos demonstrar a eficácia e a eficiência das soluções propostas na gestão de dados públicos.

2.3.1 CONFIGURAÇÃO DOS AMBIENTES DE TESTE

A aplicação prática das tecnologias discutidas no artigo foi realizada em ambientes de teste configurados para simular condições reais de operação. Esses ambientes incluíram servidores com especificações adequadas para a execução de processos ETL e RPA, e software especializado para monitoramento e análise de desempenho. A configuração foi planejada para replicar as condições do ambiente real o mais fielmente possível.

2.3.2 EXECUÇÃO DE EXPERIMENTOS

Foram conduzidos experimentos controlados para testar a integração entre ETL e RPA. Os experimentos envolveram a extração de dados de sistemas legados, sua transformação e carregamento em novos sistemas automatizados por meio de RPA. Cada experimento foi documentado detalhadamente, incluindo a descrição dos procedimentos, ferramentas utilizadas e métricas de desempenho avaliadas. A documentação permite a replicação dos experimentos e a validação dos resultados obtidos.

2.3.3 ESTUDOS DE CASO

Estudos de caso foram selecionados para ilustrar a aplicação prática das tecnologias em diferentes contextos. Cada estudo de caso detalhou o problema abordado, a solução implementada e os resultados obtidos. Estes estudos forneceram evidências concretas da eficácia das tecnologias para a gestão de dados públicos e foram analisados quanto ao impacto e relevância das soluções propostas.

2.4 LIMITAÇÕES E ESTRATÉGIAS DE MITIGAÇÃO

A metodologia adotada apresenta algumas limitações, como a dependência de dados disponíveis publicamente, que podem não refletir todas as variáveis relevantes. Além disso, os experimentos controlados, embora rigorosos, não capturam todas as complexidades do ambiente real. Para mitigar

essas limitações, foram adotadas estratégias como a triangulação de dados a partir de múltiplas fontes e a validação dos resultados com especialistas da área. Essas medidas visam aumentar a robustez e a credibilidade dos resultados obtidos.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A utilização dos recursos disponíveis em Python para o desenvolvimento de ETL (Extração, Transformação e Carga) e RPA (Robotic Process Automation) tem demonstrado um impacto significativo na economia de tempo e no aumento da produtividade. A eficácia dessas tecnologias, como será detalhado a seguir, resulta em uma redução substancial no tempo de trabalho, apesar do investimento inicial necessário para o treinamento dos colaboradores responsáveis pela sua implementação.

3.1 CRIAÇÃO DE DOCUMENTOS

A adoção das tecnologias de automação no processo de ETL dos dados e na geração automatizada de documentos resultou em uma redução significativa no tempo de execução das tarefas. Enquanto o processo manual demandava aproximadamente 4 horas de trabalho, a automação conseguiu realizar as mesmas tarefas em apenas 20 minutos. Esse resultado não só destaca a eficiência operacional proporcionada por essas ferramentas, mas também evidencia a capacidade de liberar recursos humanos para atividades mais estratégicas, melhorando assim a eficiência e o desempenho geral da organização. Em uma situação convencional, a execução manual desse processo levaria cerca de 2 meses e meio, enquanto a automação reduz o tempo necessário para aproximadamente 20 minutos.

3.2 AUTOMAÇÃO DE PROCESSOS

A implementação de tecnologias avançadas na automação de processos anteriormente realizados manualmente representa um avanço significativo na eficiência operacional. Processos que, anteriormente, demandavam cerca de 15 minutos para serem concluídos agora podem ser executados em apenas 1 minuto. Essa drástica redução no tempo de execução não só evidencia a agilidade proporcionada pela automação, mas também destaca sua capacidade de otimizar significativamente a eficiência operacional e a alocação de recursos.

A automação de processos, ao reduzir substancialmente o tempo necessário para a realização de tarefas repetitivas e rotineiras, libera recursos humanos para focarem em atividades mais estratégicas e de maior valor agregado. Isso não só aumenta a produtividade geral da organização, mas também melhora a qualidade do trabalho realizado, ao minimizar erros humanos e assegurar a consistência dos processos.

Ademais, a automação possibilita uma melhor gestão do tempo e uma resposta mais ágil a demandas emergentes, garantindo que os processos empresariais sejam executados de maneira mais fluida e contínua. A precisão e a rapidez proporcionadas pela automação são cruciais para a competitividade no ambiente de negócios atual, onde a capacidade de reagir rapidamente às mudanças e de tomar decisões informadas pode determinar o sucesso ou o fracasso.

Outro aspecto relevante é a escalabilidade oferecida pela automação. À medida que a organização cresce, os processos automatizados podem ser facilmente adaptados e expandidos para lidar com volumes maiores de trabalho, sem a necessidade de aumentar proporcionalmente o número de colaboradores. Isso resulta em economias de escala e em uma gestão mais eficaz dos recursos, permitindo que a empresa mantenha sua agilidade e competitividade mesmo em um cenário de expansão.

Além disso, a automação contribui significativamente para a melhoria da transparência e da conformidade com normas e regulamentos. Processos automatizados são mais facilmente auditáveis e podem ser configurados para atender rigorosamente aos requisitos legais e regulatórios, reduzindo o risco de não conformidade e as possíveis penalidades associadas.

A utilização de tecnologias de automação também pode proporcionar insights valiosos através da análise dos dados gerados pelos processos automatizados. Esses insights podem ser utilizados para otimizar ainda mais os processos, identificar áreas de melhoria e inovação, e tomar decisões estratégicas baseadas em dados concretos.

Em suma, a implementação de tecnologias de automação em processos anteriormente executados manualmente não só economiza tempo, mas também impulsiona substancialmente a produtividade, a eficácia e a competitividade das operações empresariais. A capacidade de realizar tarefas em uma fração do

tempo original sublinha a viabilidade e o potencial das tecnologias de automação como ferramentas essenciais para a modernização e a otimização das operações empresariais.

3.3 ETL

Utilizamos tecnologia avançada para realizar o processo de ETL (Extração, Transformação e Carga) de dados provenientes de diversas fontes, tais como APIs, documentos em formato PDF, planilhas XLSX, arquivos de texto DOCX, CSV e TXT. Esses dados são essenciais para a criação de políticas públicas eficazes e para a tomada de decisões informadas por parte do órgão público. A diversidade das fontes de dados requer um sistema robusto e flexível que possa lidar com diferentes formatos e padrões de dados.

Ao empregar a automação no processo de ETL, não apenas garantimos maior assertividade e precisão na manipulação dos dados, mas também conseguimos agilizar significativamente o processo de integração, transformação e carga. A automação permite que dados de múltiplas fontes sejam coletados, limpos e transformados de maneira eficiente, eliminando a necessidade de intervenção manual e reduzindo a possibilidade de erros humanos. Além disso, a automação facilita a detecção e correção de inconsistências, a normalização dos dados e a integração dos mesmos em um formato coeso e padronizado.

Essa eficiência aprimorada no processamento de dados possibilita uma análise mais precisa e rápida, proporcionando uma base sólida para a formulação e implementação de políticas públicas. A análise de dados torna-se mais confiável e permite que os tomadores de decisão acessem informações atualizadas e relevantes em tempo hábil. Isso é crucial para a criação de políticas públicas que respondam adequadamente às necessidades da população e aos desafios emergentes.

Adicionalmente, a automação do processo de ETL contribui para a transparência e a responsabilização na gestão pública. Dados precisos e atualizados são essenciais para monitorar e avaliar a eficácia das políticas implementadas, permitindo ajustes e melhorias contínuas. A capacidade de processar grandes volumes de dados em curto espaço de tempo também melhora a capacidade de resposta do órgão público a novas demandas e situações emergenciais, garantindo que as decisões sejam baseadas em informações completas e precisas.

Em resumo, a utilização de tecnologia para o processo de ETL de dados provenientes de diversas fontes é um avanço significativo na gestão de informações governamentais. Ao automatizar esse processo, garantimos maior precisão, eficiência e rapidez na coleta e processamento de dados, proporcionando uma base sólida para a tomada de decisões e a criação de políticas públicas eficazes e bem-informadas.

3.4 ETL + RPA PARA O MOODLE

Uma das tarefas realizadas no âmbito do Programa Vem Que Dá Tempo é o processo de ETL dos dados necessários para as etapas posteriores do programa. Este processo envolve a coleta, limpeza, transformação e carregamento dos dados referentes aos candidatos inscritos para a certificação do ensino fundamental. Para viabilizar essa automação, foi essencial utilizar a tecnologia de RPA (Robotic Process Automation) para realizar o download dos dados necessários de diversas fontes, como sistemas de gestão educacional e plataformas online.

Anteriormente, a execução desse processo de maneira manual demandava aproximadamente três dias de trabalho contínuo. Esse tempo era gasto na coleta de dados, no tratamento das informações, na normalização dos formatos e na integração dos dados em um formato utilizável para as análises subsequentes. A complexidade envolvida nessa tarefa incluía a validação de dados, a remoção de duplicados, a correção de inconsistências e a transformação dos dados em um formato padronizado adequado para análise e geração de relatórios.

Com a implementação da automação, utilizando RPA e Python para o processo de ETL, o tempo necessário para concluir essa tarefa foi drasticamente reduzido. Em vez de três dias, o processo inteiro agora é concluído em apenas 8 minutos. A automação abrange todas as etapas, desde o download automático dos dados das fontes relevantes até a aplicação das transformações necessárias, garantindo a integridade e a qualidade dos dados. Este avanço não só economiza tempo, mas também minimiza erros humanos, aumenta a precisão dos dados e permite que os profissionais se concentrem em tarefas mais estratégicas e de maior valor agregado.

Além da redução significativa do tempo, a automação também aumentou a eficiência e a escalabilidade do processo. A capacidade de executar o processo de ETL de forma contínua e sem a necessidade de intervenção manual permite que o programa responda rapidamente às novas demandas e ao aumento do volume de dados. Isso garante que os dados estejam sempre atualizados e prontos para análise, facilitando a tomada de decisões rápidas e informadas.

Essa transformação tecnológica no Programa Vem Que Dá Tempo exemplifica como a automação de processos com RPA pode revolucionar a gestão de dados públicos, proporcionando não apenas ganhos em eficiência e produtividade, mas também melhorando a qualidade e a confiabilidade das informações utilizadas na formulação e implementação de políticas públicas.

3.5 PROGRAMA VEM QUE DÁ TEMPO

O Programa Vem Que Dá Tempo, implementado em Alagoas, surgiu como uma resposta às necessidades urgentes de políticas públicas para superar a situação do estado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Brasil. O programa tinha como objetivo elevar a escolaridade de jovens e adultos em vulnerabilidade social, permitindo que eles obtivessem certificação no ensino fundamental e pudessem prosseguir com o Ensino Médio por meio do EJA (Educação de Jovens e Adultos). Desde sua implementação, o Programa Vem Que Dá Tempo alcançou resultados significativos, buscando certificar 80 mil alagoanos no ensino fundamental, com aplicações de provas distribuídas em todos os municípios de Alagoas.

Em 1º de novembro de 2022, já havia 43.110 inscritos para os Exames de Avaliação e Certificação. Desse total, 36.567 foram aprovados e certificados no ensino fundamental, e 2.819 realizaram matrícula no EJA Ensino Médio Modular. Esses números demonstram o impacto positivo do programa na vida dos cidadãos alagoanos e nos indicadores socioeconômicos do estado.

A implementação do RPA no Programa Vem Que Dá Tempo trouxe benefícios adicionais. Uma das metas era permitir que os funcionários se dedicassem a questões estratégicas, aumentando a produtividade e os resultados para a gestão pública. A automação proporciona precisão, redução de erros e rapidez nos processos, permitindo que o trabalho fosse executado 24 horas por dia, em oposição à carga horária limitada dos servidores públicos. A automação de todo o processo de certificação foi fundamental para a escalabilidade do Programa Vem Que Dá Tempo. Em menos de um ano, o programa beneficiou 15 vezes mais cidadãos do que durante um período de três anos anterior.

Esses resultados expressivos contribuíram significativamente para melhorar a vida dos alagoanos e os índices socioeconômicos do estado. A implementação do RPA foi realizada com recursos de mão de obra e tecnológicos da própria STI/SEPLAG, o que resultou em um ganho importante de conhecimento em automação. Isso permite a replicabilidade do projeto entre os servidores e a continuidade da solução. Além disso, a utilização de recursos próprios garantiu o uso eficiente dos recursos financeiros públicos, uma vez que a contratação de serviços externos para o desenvolvimento do RPA pode ser custosa.

No Programa Vem Que Dá Tempo, a aplicabilidade do RPA ocorreu por meio do agendamento dos exames dos candidatos através do sistema de agendamento das Centrais JÁ, que estava integrado à Plataforma Moodle para a aplicação das provas. Um sistema de RPA foi utilizado para gerar um documento pré-formatado contendo as informações pessoais e as notas dos candidatos aprovados. Esse sistema também assinava automaticamente os certificados de conclusão do ensino fundamental no Sistema Eletrônico de Informações de Alagoas (SEI-AL), garantindo a formalização dos títulos educacionais e permitindo que os certificados ficassem disponíveis permanentemente no sistema para serem consultados sempre que necessário.

A automação dessas rotinas diárias, eliminando a necessidade de interação humana repetitiva, foi um dos objetivos dessa iniciativa. A entrega bem-sucedida e dentro do prazo demonstrou a viabilidade e as possibilidades de continuidade dessa metodologia/tecnologia. O sucesso da aplicação da automação RPA no Programa Vem Que Dá Tempo levou a SEPLAG e o Governo de Alagoas a adotarem essa solução em outros projetos.

A utilização do RPA no setor público oferece benefícios significativos. Além de agilizar e otimizar os processos, a automação RPA permite que os recursos humanos sejam direcionados para atividades estratégicas e de maior valor agregado. Isso resulta em

maior produtividade, satisfação dos profissionais e, em última análise, em serviços mais eficientes e rápidos para os cidadãos. A precisão, a redução de erros e a capacidade de execução contínua das tarefas durante todo o dia são vantagens adicionais oferecidas pela automação RPA.

A experiência bem-sucedida do Programa Vem Que Dá Tempo em Alagoas é um exemplo inspirador de como a automação de processos com o uso do RPA pode trazer resultados positivos para o serviço público. Ao modernizar a gestão do programa e trazer eficiência aos processos, a automação RPA possibilitou o alcance de um número significativamente maior de cidadãos, gerando um impacto positivo em suas vidas e na sociedade como um todo.

A implementação do RPA no serviço público requer um planejamento adequado, considerando a natureza dos processos a serem automatizados, a segurança dos dados e a conformidade com as regulamentações governamentais. Com uma abordagem cuidadosa e uma visão estratégica, a automação de processos com o RPA pode trazer benefícios duradouros, impulsionando a eficiência, a qualidade e a transformação digital no setor público.

3.6 RELATÓRIO DO IQEAL

O Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL) é uma ferramenta desenvolvida para avaliar e monitorar a qualidade da educação nos municípios do estado de Alagoas. Criado com o objetivo de fornecer uma visão detalhada e objetiva das condições educacionais, o IQEAL considera diversos indicadores, como desempenho acadêmico, infraestrutura escolar e recursos pedagógicos. Através da análise desses dados, o IQEAL busca identificar desigualdades e promover políticas públicas mais eficazes, contribuindo para a melhoria contínua do sistema educacional e para a promoção de uma educação de qualidade para todos os estudantes alagoanos.

Foram utilizados mais de 10 mil dados referentes às escolas municipais em diversas áreas. Cada município recebeu 25 notas para cada escola em seu território, o que, no total, determinou o valor do repasse financeiro recebido do ICMS Educação.

O impacto direto do projeto é a melhoria na tomada de decisão dos gestores escolares e das secretarias municipais. Como as notas são calculadas individualmente para cada escola, é possível identificar os pontos mais críticos em cada instituição, facilitando a formulação de diretrizes para a melhoria educacional com base na priorização de ações que prometem melhores resultados.

O impacto indireto do projeto se reflete na melhoria dos insumos para a formulação de políticas públicas. Dados claros e detalhados, apresentados ao nível de cada escola para cada município, fornecem aos gestores uma visão mais precisa da situação educacional, o que facilita a criação de políticas públicas mais alinhadas e eficazes, possibilitando inclusive parcerias com outras secretarias.

Os recursos utilizados para o projeto foram os já disponíveis em todas as secretarias, sem a necessidade de aquisição de novos equipamentos ou licenças. Isso resultou em uma economia significativa de recursos públicos. Além disso, devido ao grande volume de informações e cálculos necessários para cada um dos 102 municípios do estado de Alagoas, seria necessário dedicar uma equipe exclusivamente a essa tarefa, ocupando dias úteis que poderiam ser alocados para outras atividades.

Durante a execução do projeto, foi necessário elaborar manualmente o primeiro relatório, que serviu de modelo para os demais. Esta tarefa levou aproximadamente 4 horas, tempo que será utilizado como referência nas tabelas a seguir.

Tempo para a realização dos relatórios (manualmente)	
Um servidor atuando na confecção dos relatórios	4 horas por relatório (½ do horário de trabalho)
Confecção dos 102 relatórios	51 dias úteis (2 meses e meio)

Supondo linearidade no ritmo de trabalho dos servidores, esse tempo cai proporcionalmente à quantidade de pessoas alocadas para a realização da tarefa, ou seja, se ao invés de um servidor, forem dois, o tempo cai para aproximadamente 1 mês e 1 semana, com três servidores, cai para 17 dias úteis (aproximadamente 1 mês).

Além disso, erros cometidos por humanos em tarefas repetitivas é algo natural e esperado. Logo, além da confecção, o processo necessitaria ter uma etapa de revisão de cada um dos relatórios, tomando ainda mais dias úteis de trabalho. Se considerarmos 1 hora de revisão para cada relatório, seriam necessários mais cerca de 13 dias úteis para um servidor. Já com a utilização do RPA, apenas o primeiro é utilizado para ajustes no script (tarefas a serem realizadas pelo robô) e, após isso, todos seguirão o mesmo modelo.

Tempo para realização dos relatórios (Metodologia inscrita)	
Preparação do script a ser rodado e ajustes de erros	2 dias úteis
Confecção de todos os 102 relatórios	20 minutos

Comparando o período de utilização de recursos entre dois servidores alocados e o objeto de inscrição neste edital, teríamos, em 20 dias úteis o seguinte cenário:

Relatórios produzidos em 20 dias úteis	
Dois servidores alocados	20 relatórios
Projeto inovador[1]	1.020 relatórios

3.7 CRIAÇÃO DE ATOS DE FÉRIAS

A criação de uma automação para a publicação das portarias de férias dos professores em regência de sala de aula, referente ao exercício de 2023/2024, foi implementada com o objetivo de assegurar que os docentes usufruam de suas férias obrigatoriamente no mês de janeiro. Essa medida foi necessária devido ao grande volume de atos de férias que precisavam ser gerados, totalizando 4.815 portarias. A magnitude da demanda exigiu uma solução eficiente e precisa para atender a essa necessidade.

A automação desempenhou um papel crucial na criação tempestiva e correta de todos os atos de férias no sistema E-public, escolhido por sua capacidade de integrar e processar grandes quantidades de dados de forma rápida e eficiente. A utilização do E-public garantiu a conformidade com os prazos estipulados pela Secretaria de Educação (SEDUC).

Para implementar o processo, foi utilizada uma planilha fornecida pela SEDUC, que continha todos os dados necessários para a criação das portarias. Essa planilha incluía informações detalhadas sobre cada professor, como nome, matrícula, lotação e período de férias, possibilitando à automação gerar as portarias com base em dados precisos e atualizados.

Além de assegurar a conformidade com os prazos, a automação trouxe benefícios significativos, como a redução considerável do risco de erros humanos, o aumento da eficiência do processo e a liberação dos funcionários da SEDUC para se dedicarem a tarefas de maior valor agregado. A precisão na geração das portarias também garantiu que os professores tivessem suas férias devidamente registradas e autorizadas, evitando problemas futuros relacionados à gestão de pessoal.

Portanto, a implementação dessa automação se revelou uma solução inovadora e eficaz para a gestão das férias dos professores, contribuindo para a melhoria dos processos administrativos e para a satisfação dos docentes, que puderam planejar suas férias com tranquilidade e segurança.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise de dados, em combinação com as poderosas ferramentas do ecossistema Python e a automação de processos por meio da Robotic Process Automation (RPA), emerge como um catalisador significativo para a transformação e modernização da gestão pública. Este artigo explora a convergência dessas tecnologias na formulação de políticas internas

1 Uma observação importante é que o robô pode funcionar em dias de final de semana, apenas é necessário deixar o computador da secretaria rodando o script, o que abre novas possibilidades, porém na tabela foi considerado apenas dias de semana.

mais assertivas, promovendo a eficiência, a eficácia e a economia de recursos no setor público.

A implementação das metodologias ETL (Extract, Transform, Load) e RPA possibilitou um gerenciamento mais eficiente dos dados públicos, assegurando a qualidade, a consistência e a confiabilidade das informações. A automação de processos anteriormente manuais, como a criação de documentos e a coleta de dados, demonstrou uma redução substancial no tempo de execução e um aumento expressivo na produtividade. Exemplos práticos, como o Programa "Vem Que Dá Tempo" e o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL), ilustram como essas tecnologias podem gerar impactos positivos tanto na vida dos cidadãos quanto na eficácia das políticas públicas.

Ao adotar Python e RPA, os governos podem otimizar a alocação de recursos, formular políticas baseadas em evidências e prestar serviços de maneira mais ágil e precisa. A análise de dados com Python fornece insights valiosos, enquanto o RPA libera recursos humanos para tarefas mais estratégicas, aumentando a capacidade de resposta e a adaptabilidade das administrações públicas.

A automação da publicação das portarias de férias dos professores no sistema E-public exemplifica a eficácia dessas tecnologias em lidar com grandes volumes de dados de forma rápida e eficiente. Essa automação garantiu a conformidade com os prazos estabelecidos, reduziu a incidência de erros e melhorou a satisfação dos servidores, destacando o potencial das tecnologias para resolver desafios complexos relacionados à gestão de pessoal.

Em resumo, a integração de ETL, RPA e Python é fundamental para a modernização da gestão pública, promovendo uma governança de dados mais eficaz e decisões mais bem fundamentadas. À medida que aumentam as demandas por transparência, eficiência e eficácia, essas tecnologias se consolidam como pilares essenciais para uma administração pública mais moderna e centrada no cidadão. O futuro indica uma adoção crescente dessas ferramentas, que não apenas transformarão a operação dos governos, mas também melhorarão significativamente a vida dos cidadãos.

5. Referências

1. ETL: o que é e qual sua importância para grandes empresas? Dattos, 2024. Disponível em: https://www.dattos.com.br/blog/etl/#:~:text=ETL%20é%20o%20processo%20de,importante%20para%20as%20grandes%20empresas. Acesso em: 16/07/2024.
2. O que é automação robótica de processos (RPA)? Red Hat, 2023. Disponível em: https://www.redhat.com/pt-br/topics/automation/what-is-robotic-process-automation. Acesso em: 14/05/2024.
3. O que é Python. AWS, 2024. Disponível em: https://aws.amazon.com/pt/what-is/python/. Acesso em: 16/07/2024.
4. RPA: Guia completo sobre o Robotic Process Automation. TOTVS, 2023. Disponível em: https://www.totvs.com/blog/inovacoes/rpa/. Acesso em: 14/05/2024.
5. Referência de formato de arquivo para o Word, Excel e PowerPoint. Microsoft, 2024. Disponível em: https://learn.microsoft.com/pt-br/deployoffice/compat/office-file-format-reference. Acesso em: 16/07/2024.
6. The next acronym you need to know about: RPA (robotic process automation). McKinsey & Company, 2016. Disponível em: https://www.mckinsey.com/capabilities/mckinsey-digital/our-insights/the-next-acronym-you-need-to-know-about-rpa. Acesso em: 16/07/2024.
7. VEM QUE DÁ TEMPO. Escola Web, 2024. Disponível em: https://escolaweb.educacao.al.gov.br/pagina/vem-que-da-tempo. Acesso em: 16/07/2024.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Uso de inteligência artificial nos processos do Plano Plurianual: um debate sobre casos de uso e desafios encontrados

- **Rogério Barcelos Alves**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: rbarcelos@planejamento.rj.gov.br
- **Vitor Vilar Drumond**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: vitor.drumond@planejamento.rj.gov.br
- **Raul Loureiro De Bonis Almeida Simões**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: rlsimoes@planejamento.rj.gov.br

Resumo

Dentre as atribuições do órgão central de planejamento nos processos relacionados ao Plano Plurianual (PPA), destaca-se a responsabilidade pela definição de metodologias e processos de planejamento, capacitação e orientação dos integrantes dos órgãos setoriais, disseminação de boas práticas e consolidação das informações relacionadas ao planejamento. Em paralelo, há o esforço contínuo de atualização e identificação de soluções tecnológicas que auxiliem e otimizem o cumprimento da sua missão institucional, seja no âmbito dos processos internos, por vezes invisíveis à rede setorial, mas também externos, perceptíveis no diálogo central-setorial.

Nesse contexto, identificou-se que a interação com órgãos setoriais poderia ter ganhos substantivos com a existência de um assistente virtual capaz de compreender perguntas e elaborar respostas relacionadas aos diversos aspectos do PPA, como metodologia, execução e conformidade. O presente trabalho tem como objetivo relatar a trajetória recente de desenvolvimento interno do referido assistente virtual com a utilização de modelos inteligência artificial.

A engenharia de um projeto de inteligência artificial deve considerar pelo menos três camadas: infraestrutura, desenvolvimento do modelo e aplicação do modelo. Quanto à infraestrutura, as restrições de hardware e impossibilidade de contratar modelos em nuvem moldaram a seleção de modelos quantizados que podem ser rodados localmente. Ademais, privilegiou-se os que atingiram melhor desempenho em língua portuguesa em benchmarks reconhecidos. Na camada de aplicação, a técnica escolhida foi RAG (retrieval augmented generation) que possibilitou o envio dos documentos do PPA para o modelo e a restrição de respostas somente baseadas no material. Como etapa final de desenvolvimento, a avaliação das respostas geradas pelo assistente virtual pelos técnicos centrais permite a curadoria dos dados e o recomeço do loop de iteração.

Por fim, entende-se que a pertinência da temática não se encontra em apenas a descrever os eventuais resultados já alcançados, mas sobretudo trazer a discussão acerca dos desafios inerentes ao

desenvolvimento da ferramenta, a escolha de alternativas e técnicas aplicadas, aspectos que ocupam um importante papel no avanço da temática no âmbito da gestão pública.
Palavras-chave: Plano Plurianual; inteligência artificial; tecnologia; planejamento.

1. INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual (PPA) é o documento no qual o governo explicita suas intenções para o período de sua vigência, indicando os meios para a implementação das políticas públicas. Nele, as diretrizes, objetivos e metas governamentais — de caráter mais amplo — são concretizados por meio da definição de caminhos exequíveis para o alcance dos resultados pretendidos.

No Estado do Rio de Janeiro, os processos relacionados ao PPA são realizados de forma conjunta, sob a orientação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), órgão central de planejamento do governo, e com a participação dos órgãos setoriais responsáveis pela programação — Secretarias de Estado e entidades a elas vinculadas.

Na Seplag, a unidade responsável pela condução dos processos é a Superintendência de Planejamento (Suplan), vinculada à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (Subplo). Entre suas atribuições, destacam-se a definição de metodologias e processos de planejamento, a capacitação dos integrantes setoriais, a orientação aos órgãos, a disseminação de boas práticas e a consolidação das informações de planejamento.

Com o objetivo de fortalecer a cultura do planejamento e aprimorar os processos, foi criada a Rede de Planejamento (Redeplan), espaço de interlocução que reúne integrantes da Seplag e dos órgãos setoriais. A Redeplan é um ambiente adequado para a disseminação das boas práticas de planejamento, promover a efetividade e transparência das iniciativas governamentais, e incentivar a adoção de métodos baseados em evidências, com resultados monitorados por indicadores.

Nos órgãos setoriais, os integrantes da Redeplan são responsáveis por conduzir junto às redes internas de planejamento de suas Secretarias ou entidades os processos de planejamento vinculado ao PPA, que são a elaboração, a revisão e o monitoramento do PPA. Eles fazem a ponte entre o órgão central e a rede interna, composta por representantes da governança, das áreas finalísticas e da área responsável pela execução orçamentária. Assim, as principais atribuições são:

I) Coordenar junto à Rede Interna do seu órgão o processo de elaboração do PPA e suas revisões anuais;
II) Conduzir junto à Rede Interna do seu órgão o processo de monitoramento das entregas e dos indicadores de resultado das ações previstas no PPA;
III) Identificar e validar as prioridades do órgão no PPA junto ao nível estratégico;
IV) Ser o ponto de contato com o órgão central de planejamento para prestar informações sobre a programação do órgão, tirar dúvidas e participar de capacitações e demais atividades da Redeplan.
V) Já o órgão central possui as seguintes atribuições:
VI) Difundir normas, diretrizes e orientações relativas aos processos de planejamento, com destaque para os relativos ao Plano Plurianual (PPA);
VII) Capacitar os integrantes da Redeplan em temas relativos ao planejamento, monitoramento e avaliação de iniciativas governamentais;
VIII) Proporcionar aos integrantes da Redeplan um espaço de compartilhamento com foco na temática de planejamento, boas práticas e inovação dos processos de trabalho.

Nesse contexto, é inerente à atribuição do órgão central construir ferramentas e estratégias para orientar e difundir a metodologia aos órgãos setoriais. Assim, a confecção de materiais como manual metodológico, guia operacional de utilização do sistema, capacitação presencial, e-mail para dúvidas são alguns dos produtos colocados à disposição das equipes de planejamento.

2. OBJETIVOS

Este artigo tem como objetivo descrever o processo de construção de um assistente virtual para o Plano Plurianual. O projeto delineado visa promover uma inflexão na relação entre o órgão central e os setoriais, ao buscar otimizar as atividades realizadas pelas equipes de planejamento e propiciar ganhos em capacidade analítica, mediante uma melhor alocação do tempo disponível.

O fato de o assistente virtual ter em sua concepção a utilização de modelos de inteligência artificial implicou

no aprofundamento da temática pelas equipes internas e mapeamento das oportunidades e limitações existentes. Nesse sentido, busca-se relatar o estágio atual de desenvolvimento em conjunto com os resultados preliminares. O relato das etapas percorridas tem o intuito de transmitir os desafios encontrados no desenvolvimento desse projeto.

3. METODOLOGIA

O presente trabalho adotou uma abordagem metodológica descritiva, cuja opção se justifica pela natureza do objeto, que demanda um relato detalhado das características, relações, padrões e dados existentes. O relato dos casos de uso parte de uma discussão interna, com apoio de documentos e estudos que justificaram a decisão do desenvolvimento desse projeto.

Nas etapas subsequentes, foi realizada a investigação, coleta e análise de dados secundários, obtidos a partir de fontes documentais e bibliográficas relacionadas à temática da inteligência artificial. Foram privilegiadas referências que abordam o desenvolvimento de assistentes virtuais em contextos semelhantes ao objeto deste estudo. Dessa forma, buscou-se apresentar um retrato fiel da experiência desenvolvida, identificando tendências, regularidades e especificidades relevantes.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção aborda os resultados e toda discussão acerca da implementação de um assistente virtual com inteligência artificial no contexto do Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro. Para contextualizar, na subseção 4.1, são detalhados os processos realizados no ciclo do PPA. A subseção 4.2, por sua vez, examina o papel da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) na identificação de ferramentas tecnológicas e melhorias contínuas. Já a subseção 4.3 apresenta os casos de uso de IA no PPA, detalhando a construção do assistente virtual em suas diferentes versões, com foco na ampliação de funcionalidades e na adequação às especificidades da metodologia do plano. A subseção 4.4 discute os desafios enfrentados na implementação da IA considerando as camadas de infraestrutura, o desenvolvimento e a aplicação do modelo, além de apresentar os avanços, dificuldades e soluções encontradas no protótipo desenvolvido. Por fim, a última subseção trata da interlocução com atores internos e externos.

4.1 ATIVIDADES E PROCESSOS DO PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A análise dos processos e atividades realizados pelos integrantes da Redeplan, no âmbito do Plano Plurianual, permite a distinção em dois momentos principais: a elaboração/revisão e o monitoramento. A atividade de elaboração, realizada uma vez a cada quatro anos, é o momento onde os órgãos definem e desenham suas iniciativas para os anos vigentes do plano. A revisão, realizada anualmente, exceto em anos de elaboração, é um momento aberto aos órgãos para replanejar o instrumento para os anos seguintes, isto é, é possível alterar as diretrizes, objetivos e metas para os exercícios posteriores assim como criar itens de planejamento para se adequar a novos contextos. Via de regra não é um momento de mudanças significativas, mas de ajustes a novos cenários e realidades orçamentárias.

O monitoramento, por sua vez, é o acompanhamento da execução das metas previstas, realizado quadrimestralmente pelos órgãos setoriais. No fluxo estabelecido, o sistema é aberto para o lançamento e após o envio das informações, o órgão central realiza a análise e, se necessário, solicita esclarecimentos, reabrindo o sistema para ajustes.

Ambos os processos estão sujeitos a prazos normativos que devem ser rigorosamente cumpridos, a fim de não comprometer as etapas de análise e consolidação. Ademais, nos dois momentos existem trocas entre o órgão central e os setoriais, seja à nível de aprofundamento das informações atribuídas à uma execução, seja eventuais divergências metodológicas podem demandar esforços adicionais por parte do órgão central para sua correção.

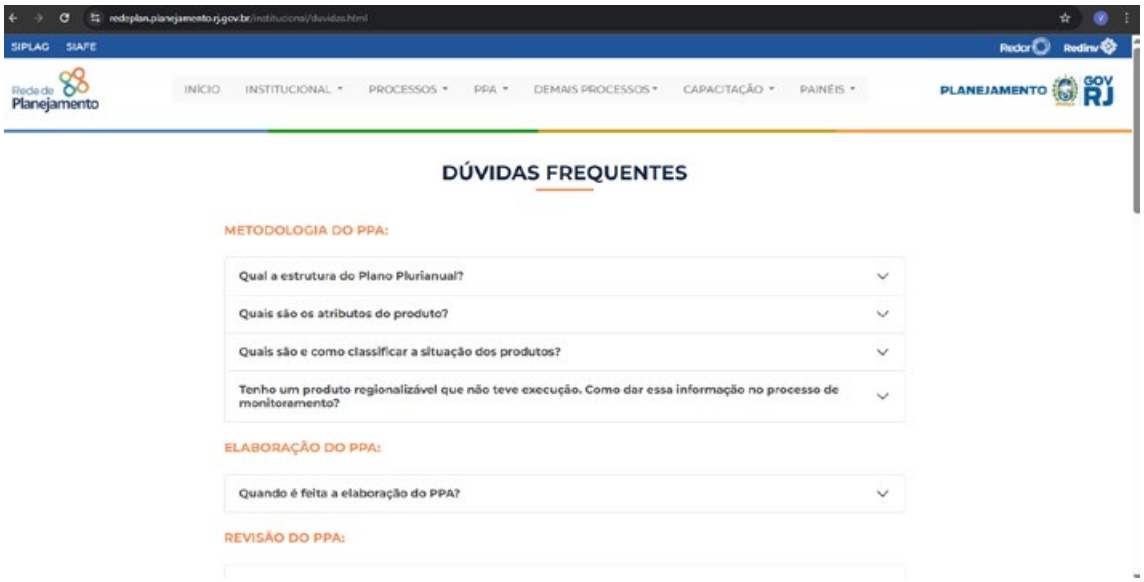
4.2 PAPEL DA SEPLAG NA IDENTIFICAÇÃO DE FERRAMENTAS E MELHORIAS

Para das atividades rotineiras que geram interlocuções entre os técnicos de planejamento central e os integrantes setoriais, há um exercício contínuo por parte do órgão central de atualização e identificação de soluções tecnológicas que auxiliem no diálogo, em especial no tratamento de respostas para as dúvidas mais frequentes apresentadas pelos usuários. Uma solução já colocada à disposição foi uma seção de

perguntas frequentes no site da Redeplan, consolidando dúvidas existentes em algumas atividades.

Como é possível identificar na Imagem 1, a seção engloba diferentes contextos de perguntas, segmentados em atividades ou tópicos relacionados ao PPA e ao arranjo institucional vigente. Assim, tem-se o total de 39 perguntas com suas respectivas respostas, sendo 4 sobre metodologia, 1 de elaboração, 1 de revisão, 14 do monitoramento, 17 da rede de planejamento e 2 do Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão (Siplag).

Figura 1 – Seção de dúvidas frequentes no site da Redeplan



Fonte: Elaboração própria.

A estratégia disponível no site, entretanto, se comporta de maneira estática, com uma necessidade de atualização específica em cada ponto em caso de mudança. Por essa e outras razões destaca-se que o esforço é contínuo, visto sempre haver possibilidades de mudanças incrementais ou por quebra de paradigma, quando da utilização de novas tecnologias.

Para além disso, o desenvolvimento de ferramentas ou mudanças incrementais nas existentes tem como diretriz o estabelecimento de uma nova arquitetura de trabalho, que visa desonerar a equipe técnica de atividades em que sua intervenção é realizada somente sob ponto de vista formal-metodológico. Isto é, se no processo de revisão do PPA é recebida uma proposta de criação de novos itens de planejamento de uma maneira pouco compreensível ou que fuja à metodologia vigente, a triagem realizada pela tecnologia evitaria o investimento de tempo em algo já perceptível e a proposta nem entraria no fluxo de análise visto que foge das regras pré-estabelecidas.

Nesse bojo, identificou-se que o assistente virtual (ou *chatbot*) é uma ferramenta com substantivo potencial de qualificar as atividades do órgão central, visto que ela visa simular conversas com usuários humanos, através do entendimento das perguntas ou comandos feitos pelos mesmos, podendo ser utilizada para difundir as regras metodológicas, consultar os dados passados e normativas vigentes, por exemplo.

4.3 CASOS DE USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO PLANO PLURIANUAL

4.3.1 CASOS DE USO

Assim, o projeto de desenvolvimento de um assistente virtual foi estruturado em três fases, com complexidades e funcionalidades distintas.

A primeira consiste na construção da versão 1.0, onde tem-se como objetivo a resposta de perguntas acerca dos processos e atividades vinculados ao Plano Plurianual, sendo insumo uma base estática estruturada de perguntas e respostas. Essa base foi elaborada com dois insumos principais, uma planilha com perguntas desenhadas pela própria equipe e outra a partir do aproveitamento de perguntas reais

realizadas pelos usuários em diversos meios de comunicação, sem nenhum tratamento de texto.

Cabe destacar que se difere da seção de perguntas e respostas já construída no site da Redeplan pelo fato da não previsão e estabelecimento das perguntas, sendo possível uma questão ser realizada de distintas formas e, ainda assim, tratar da mesma temática. Outro ponto é um ambiente específico para a entrada e saída dessa interlocução.

Ainda na etapa de preparação, foi identificada a possibilidade da realização dessa funcionalidade sem o envio das respostas e sim com a inserção dos materiais de apoio à Redeplan para o modelo realizar o tratamento e atribuir a melhor resposta. Para isso, seria necessária a utilização de técnicas diferentes, onde nesta última se adentra mais na temática de inteligência artificial. O intuito era oferecer algo mais dinâmico que a seção de perguntas frequentes, com possibilidades de arranjos diferentes nas perguntas e respostas.

Em uma etapa seguinte, a versão 2.0 do assistente virtual incorpora a capacidade de elaborar respostas através da leitura de bases de dados existentes e de normativas. Nesse ponto, o universo das perguntas aumentaria, visto que as bases de dados de execução do PPA, como as de metas físicas dos produtos e dos resultados dos indicadores, trazem distintas combinações entre os elementos que compõem o instrumento.

Como exemplo, um questionamento acerca de quantas unidades escolares foram construídas no último ano implicaria em consultar a base de dados de execução física, identificar qual produto tem nomenclatura próxima e vinculado à qual programa e unidade de planejamento se encontra. Aqui cabe destacar que o horizonte temporal dessa versão é o PPA 2024-2027, podendo ser expandido posteriormente para a consulta aos ciclos anteriores.

A possibilidade de uma consulta rápida por meio de uma única resposta seria uma substantiva diferença para as possibilidades já desenvolvidas, como consulta em painéis e através de download do próprio arquivo. O que foi considerado é que não se trata em desenvolver um em prejuízo aos outros e sim aumentar as possibilidades de consulta ao plano, seja pelos técnicos centrais quanto setoriais, para além da sociedade em geral.

Por fim, a última fase do projeto (versão 3.0) envolve capacitar o modelo para identificar se a entrada da informação se encontra de acordo com as regras metodológicas. Essa versão abarca momentos em que são realizadas solicitações de criação ou alteração de estrutura ao órgão central. Assim, após uma análise de conformidade entre a pergunta e os parâmetros formais metodológicos, a saída sinaliza se a entrada se encontra de acordo com os parâmetros e, caso contrário, pode realizar proposta de ajuste.

Para fins de ilustração, a criação de produto é uma atividade que pode ser realizada a qualquer momento do ciclo e, quando fora do período de revisão, é necessário que o mesmo já se encontre em execução. Assim, caso a secretaria de educação necessitasse que uma entrega denominada de "construção de unidades escolares" fosse inserida no plano e fizesse a proposta com o título relatado, inicialmente o produto não seria aceito no instrumento por estar em desacordo com a nomenclatura definida. Para produtos, conforme manual, o título deve ser formulado no singular, expressando claramente de que forma o bem ou serviço será entregue ou prestado, com limite de 80 caracteres e utilização de verbo no particípio. Assim, o correto seria "unidade escolar construída".

Atualmente, uma simples proposta como a relatada implica em, no mínimo, três trocas de e-mails ou qualquer outro tipo de comunicação: uma com a proposta, outra com as sinalizações e devolutiva do órgão central e a final com a proposta correta. Quando se amplia o cenário para mais de 80 unidades de planejamento e coloca-se no contexto que existem vários itens de planejamento onde cada um tem sua regra e nem sempre é possível seguir o ótimo fluxo processual referido, nota-se que existe espaço para melhoria nesse diálogo e um assistente virtual é uma estratégia atrativa.

Com essa triagem, a proposta já chegaria ajustada para a equipe técnica de planejamento, direcionando o investimento de tempo não à verificação formal, mas à avaliação da qualidade das informações apresentadas, com base no marco lógico adotado — uma prática já consolidada.

4.3.2 A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

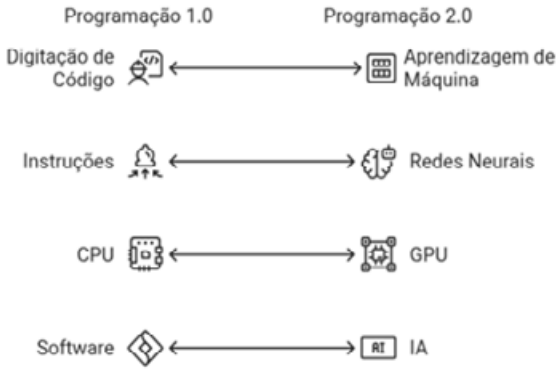
De acordo com a literatura presente, é possível entender que a Inteligência Artificial passou por várias fases distintas, com marcos e períodos representativos.

A primeira, que pode ser denominada de simbólica, ocorreu no período de 1950 a 1980 e trouxe sistemas baseados em regras, como por exemplo o ELIZA, programa de computador de processamento de linguagem natural criado para explorar a comunicação entre humanos e máquinas

A segunda fase é marcada pelo aprendizado de máquina (*machine learning*) clássico, onde no período de 1990 a 2010 apareceram as máquinas de vetores de suporte (em inglês support vector machine – SVM) e as redes neurais rasas. Por fim, de 2012 ao atual momento tem-se uma nova conjuntura marcada pela aprendizagem profunda (*deep learning*) das máquinas, com o desenvolvimento da AlexNet, Transformers e GPT.

Nesta última fase, o desenvolvimento de algoritmos de aprendizagem profunda levou a uma alteração de paradigma que impactou a ciência da computação como um todo. A partir de 2017, quando Andrej Karpathy publicou[1] no twitter que o algoritmo de "Gradiente descendente pode escrever código melhor que você. Sinto muito" e escreveu o post Programação 2.0[2], ficou claro que não somente a programação não seria mais feita no formato tradicional, baseada em regras, mas que também o hardware necessário seria outro.

Figura 2 – Programação 1.0 vs Programação 2.0



Fonte: Elaboração própria a partir da apresentação do Jensen HUANG 2025.

Em 2025, Jensen Huang sintetizou[3] esse processo de mudança da seguinte forma:

> Reconhecemos corretamente que a IA não era apenas mais uma aplicação (...) mas IA, mais importante ainda, a aprendizagem automática (machine learning), possibilitada por transformers, iria mudar fundamentalmente a forma como a computação funciona. Hoje a computação está revolucionada em cada camada. De instruções manualmente codificadas, executadas em CPUs, para a criação de ferramentas de software usadas por humanos, agora temos aprendizado de máquina que cria e otimiza redes neurais, processadas em GPUs, que criam inteligência artificial.

A indústria de inteligência artificial se desenvolveu em várias camadas sobrepostas. Com base na Figura 3 pode-se apresentar essas camadas da seguinte forma[4]: de baixo para cima, temos os (1) semicondutores, que produzem as GPUs necessárias para as (2) infraestruturas em nuvem, sobre as quais são treinados e servidos os (3) modelos base, com capacidades genéricas. A camada de (4) orquestração possibilita que os modelos sejam combinados para criar agentes com

1 KARPATHY, Andrej. Texto do tuíte. X, [data]. Disponível em: https://x.com/karpathy/status/893576281375219712. Acesso em: 21 abr. 2025. Sobre Gradiente Descendente Estocástico (Stochastic Gradient Descent): ZHU, Jun; ZHANG, Zhi-Hua; LIU, Wei; et al. Dive into Deep Learning. 1. ed. [S.l.]: [s.n.], 2020. Disponível em: https://pt.d2l.ai/chapter_optimization/sgd.html. Acesso em: 21 abr. 2025.

2 KARPATHY, Andrej. Software 2.0. Medium, 11 nov. 2017. Disponível em: https://karpathy.medium.com/software-2-0-a64152b37c35. Acesso em: 21 abr. 2025.

3 HUANG, Jensen. NVIDIA CEO Jensen Huang Keynote at CES 2025. YouTube, 2025. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=k82RwXqZHY8. Acesso em: 21 abr. 2025. 7m30seg

4 NG, Andrew. Andrew Ng Explores The Rise Of AI Agents And Agentic Reasoning | BUILD 2024 Keynote. YouTube, 2024. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=KrRD7r7y7NY. Acesso em: 21 abr. 2025.

capacidades específicas para as diversas (5) aplicações. As empresas colocadas em cada camada são meramente ilustrativas. Algumas são representativas de uma só camada, outras têm atividades em várias camadas. A OpenAI, por exemplo, utiliza a infraestrutura da Microsoft Azure para treinar seus modelos, enquanto não concretiza seus planos de construir seu próprio data center. Em contraste, o Google tem seus próprios chips (chamados TPUs), seus data centers, sua nuvem, seus próprios modelos (Gemini, Gemma, ...) e cria aplicações destinadas ao usuário final.

Figura 3 – AI Stack

Fonte: Apresentação do Andrew Ng. BUILD 2024.

Ainda abaixo dos (1) semicondutores temos a camada (0) da tecnologia e da cadeia de suprimentos necessária para construção de chips que tenham cada vez mais processamento e, conjuntamente, gastem menos energia. É nessa camada que está centrada a disputa geopolítica pela fronteira tecnológica (Ding, 2024)[5].

A IA passou por uma transformação notável nos últimos anos. A evolução começou com modelos de linguagem (LM), que se tornaram modelos de linguagem grandes (LLM) graças a uma abordagem de treinamento chamada autoaprendizado. Posteriormente, os modelos de linguagem incorporaram outras modalidades de dados para se tornarem modelos de fundação (foundation models). Esta evolução dos modelos de fundação deu origem à engenharia de IA (Huyen, 2025)[6].

Na engenharia de *Machine Learning* tradicional, a maioria dos casos de uso eram de resposta fechada (close-ended), onde um modelo era treinado para classificar dados em categorias predefinidas. Na engenharia de IA, os modelos trabalham com saídas abertas, o que lhes confere flexibilidade para serem utilizados numa gama mais ampla de tarefas. A manipulação de dados na engenharia de IA concentra-se mais na deduplicação, tokenização, recuperação de contexto e controle de qualidade, incluindo a remoção de informações confidenciais e dados tóxicos, um campo conhecido como engenharia de datasets. Muitos argumentam que, como o transformer (arquitetura da

5 DING, Jeffrey. Technology and the Rise of Great Powers: How Diffusion Shapes Economic Competition. Princeton: Princeton University Press, 2024.

6 HUYEN, Chip. AI Engineering: Building Applications with Foundation Models. 1. ed. [S.l.]: O'Reilly Media, 2025.

rede neural profunda) permanece praticamente a mesma desde 2019, os dados serão o principal diferenciador, tornando a engenharia de datasets mais importante do que nunca.

Experimentos mostraram que os modelos se tornavam melhores ao aumentar as bases de dados usadas para treino, o número de parâmetros e a capacidade de computação envolvida. Essa correlação passou a ser conhecida como lei empírica da escalada das redes neurais. Com base nessa lei empírica, cada geração de modelos passou a ter um número cada vez maior de parâmetros e a consumir milhões de dólares em computação para o seu treinamento. Por exemplo, a OpenAI desenvolveu o GPT-2 com 1,5 bilhões de parâmetros; o GPT-3 com 175 bilhões; e o GPT-4 com 1,8 trilhões.

No desenvolvimento de modelos, devido à escalada do tamanho dos modelos, a engenharia de IA deslocou o foco do treinamento de modelos do zero para a adaptação de modelos existentes. Técnicas como o *prompt engineering* – a arte de criar prompts eficazes para orientar o modelo – tornaram-se cruciais. O *finetuning* – o processo de treinar um modelo pré-treinado num *dataset* menor e específico para uma tarefa – também é uma técnica comum para adaptar modelos. Dada a maior dimensão dos modelos de fundação e os seus custos de inferência potencialmente mais elevados, a otimização da inferência tornou-se ainda mais importante.

A engenharia de IA também trouxe novas considerações para o desenvolvimento de aplicações, especialmente no que diz respeito à interface do usuário (UI). Antes dos modelos de fundação, apenas organizações com recursos significativos podiam desenvolver aplicações de IA, que eram frequentemente incorporadas em produtos existentes. Com os modelos acessíveis através de APIs, surgiram novas formas de interação, como chatbots integrados em aplicações de mensagens, aplicações web autónomas e interfaces de voz.

4.4 DESAFIOS E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO DE UM MODELO DE ASSISTENTE VIRTUAL COM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

A engenharia de um projeto de inteligência artificial deve considerar pelo menos três camadas: infraestrutura, desenvolvimento do modelo e aplicação do modelo.

4.4.1 INFRAESTRUTURA DE TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO

A infraestrutura de tecnologia necessária para a utilização de modelos de inteligência artificial está centrada na capacidade de processamento paralelo feito em Graphics Processing Units (GPUs), geralmente agrupadas em clusters. As GPUs têm sua memória, VRAM, medida em GB. Esse tipo de processamento em paralelo contrasta com o processamento serial, feito em Central Processing Units (CPUs), que por sua vez tem sua memória RAM.

O primeiro desafio, portanto, é estabelecer a capacidade de processamento de inteligência artificial disponível em quantidade de GPUs e em GBs de VRAM.

A capacidade de processamento determina o tamanho máximo do modelo base a ser utilizado porque os parâmetros necessitam ser carregados em RAM/VRAM. Como parâmetro ocupa 4 bytes de espaço de memória, podemos estimar quantos GBs são necessários para rodar modelos completos:

I) GPT-2 com 1,5 bilhões de parâmetros x 4 bytes = 6 GB
II) GPT-3 com 175 bilhões de parâmetros x 4 bytes = 700 GB
III) GPT-4 com 1,8 trilhões de parâmetros x 4 bytes = 7200 GB

Mesmo em um modelo considerado 'menor' e otimizado como o DeepSeek-V3, o número de parâmetros é de 671 bilhões (com ativação de 37bi)[7].

Ao considerar que as contratações de serviços em nuvem ainda refletem o paradigma da Programação 1.0, os serviços atualmente se concentram em processamento serial (CPUs) e armazenamento de dados. Assim, somente os serviços em nuvem gratuitos, via API, ou modelos locais, que exigissem baixa capacidade de processamento, poderiam ser utilizados.

7 DEEPSEEK-V2 AUTHORS. DeepSeek-V2: Scaling Open-Source Language Models with Mixture of Experts. arXiv, 2024. Disponível em: https://arxiv.org/abs/2412.19437. Acesso em: 21 abr. 2025.

O Google Gemini 1.5 Flash, na época, era o melhor modelo base gratuito com acesso via API[8].

A outra alternativa às restrições de infraestrutura seria a utilização de modelos quantizados, ou seja, modelos com uma menor quantidade de parâmetros e cujos parâmetros são reduzidos para reduzir seu consumo de memória[9]. Ademais, privilegiou-se os que atingiram melhor desempenho em língua portuguesa em benchmarks reconhecidos[10].

4.4.2 DESENVOLVIMENTO DO MODELO

O desenvolvimento do modelo de um modelo grande linguagem (LLM) é longo e dispendioso. Conforme dito acima, poucas empresas podem empreender o desenvolvimento de um modelo do zero. Porém, os modelos fundacionais (ou modelos base) são desenvolvidos de forma genérica e não estão preparados para tarefas específicas. Quando um modelo está nesta fase de desenvolvimento, ele considerado 'pré-treinado' (pretrained) mas ainda não está 'refinado' (fine-tuned).

As fases de desenvolvimento de um modelo são:

Tabela 1 – Fases de desenvolvimento

Fase	Propósito/Descrição
1. Coleta e Pré-processamento de Dados	• Reunir e limpar dados textuais em larga escala e de fontes diversas
2. Projeto da Arquitetura do Modelo	• Escolher/projetar a estrutura da rede neural (ex: Transformer)
3. Pré-treinamento	• Aprendizado auto-supervisionado em dados não rotulados para compreensão geral da linguagem
4. Ajuste Fino Supervisionado	• Treinamento com dados rotulados para seguir instruções e aprender tarefas específicas
5. Pós-treinamento & Alinhamento	• RLHF e outros métodos para alinhar as respostas do modelo com preferências humanas e requisitos de segurança
6. Avaliação & Refinamento Iterativo	• Benchmarking e aprimoramento contínuo com base em desempenho e feedback
7. Implantação & Monitoramento	Lançamento para uso real, acompanhamento e manutenção

Fonte: Elaboração própria.

Os grandes modelos de linguagem são treinados com enormes bases de dados coletadas da internet, pré-processadas e curadas. Por exemplo, a base Fineweb[11] disponibilizada gratuitamente, tem 15 trilhões de tokens e ocupa 44TB de disco. No seu texto de apresentação podemos notar que o foi utilizado um filtro para guardar somente os textos que fossem identificados como sendo escritos em inglês (fastText language classifier score >= 0.65). Isso evidencia que os modelos de linguagem são treinados majoritariamente em língua inglesa, seja porque a internet tem muito mais páginas em inglês, seja porque há um viés de seleção para os dados de treinamento.

Portanto, é evidente que a performance dos modelos de linguagem em português é pior do que a performance em português. Além disso, tratando-se

8 GOOGLE. Documentação Gemini API: uso de chave de API. Google AI, 2024. Disponível em: https://ai.google.dev/gemini-api/docs/api-key?hl=pt-br#windows. Acesso em: 21 abr. 2025.

9 IMRANZAMANML. [Título do post, se disponível]. Hugging Face Posts, 2024. Disponível em: https://huggingface.co/posts/Imranzaman-ML/127269471333935. Acesso em: 21 abr. 2025.
https://huggingface.co/posts/ImranzamanML/127269471333935

10 HUGGING FACE. Portuguese LLM Leaderboard - Best Models. Hugging Face Collections, 2024. Disponível em: https://huggingface.co/collections/eduagarcia/portuguese-llm-leaderboard-best-models-65c152c13ab3c67bc4f203a6. Acesso em: 21 abr. 2025.

11 HUGGING FACE. Fineweb v1. Hugging Face Spaces, 2024. Disponível em: https://huggingface.co/spaces/HuggingFaceFW/blogpost-fineweb-v1. Acesso em: 21 abr. 2025.

especificamente de vocabulário de planejamento público, não podemos esperar que um modelo tenho sido treinado com dados suficientes.

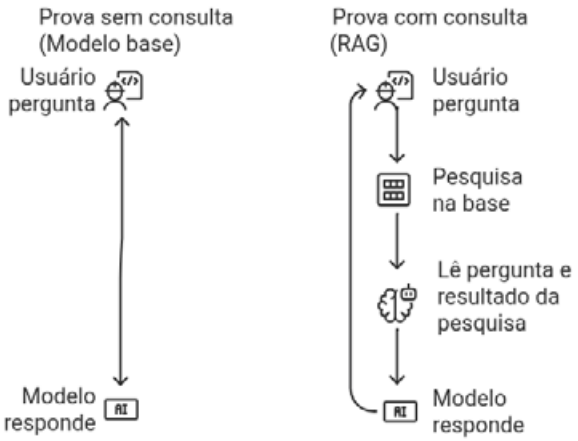
Para uma adequação do modelo base ao PPA, a primeira abordagem foi a de fazer o ajuste fino (*fine-tuning*) com perguntas e respostas elaboradas pela equipe técnica da Suplan. Ao avaliar as respostas do modelo foi possível constatar que o modelo ainda 'alucinava' – na tentativa de responder a uma pergunta para a qual não tinha dados na sua base de treinamento, gerava um texto com aparência de resposta, mas com conteúdo errado.

Na segunda tentativa de ajuste fino foi utilizada a técnica de dados sintéticos (*sintetic data*). Além dos dados gerados por humanos – as perguntas e respostas geradas pelos integrantes da equipe da Suplan – também foram utilizadas perguntas e respostas geradas pelo modelo Gemini 1.5 Flash. A partir dos artigos com a metodologia do PPA e de manuais técnicos, o modelo gerou várias outras perguntas e respostas e o conjunto dos dados foi utilizado para refinar o modelo. Ainda assim, ocorriam alucinações. Ou seja, a quantidade de dados gerada para ajuste fino (*fine-tuning*) foi insuficiente para adapta-lo o suficiente para responder corretamente questões referentes ao PPA do Estado do Rio de Janeiro.

Na tentativa de reduzir as alucinações, foi escolhida a técnica RAG (*retrieval augmented generation*) que possibilitou o envio dos documentos do PPA para o modelo e a restrição de respostas somente baseadas no material.

Os modelos base originais respondiam às perguntas com o que quer tivessem na memória, como numa prova sem consulta. A metáfora mais utilizada para descrever RAG é da prova com consulta.

Figura 4 – Modelo base vs RAG



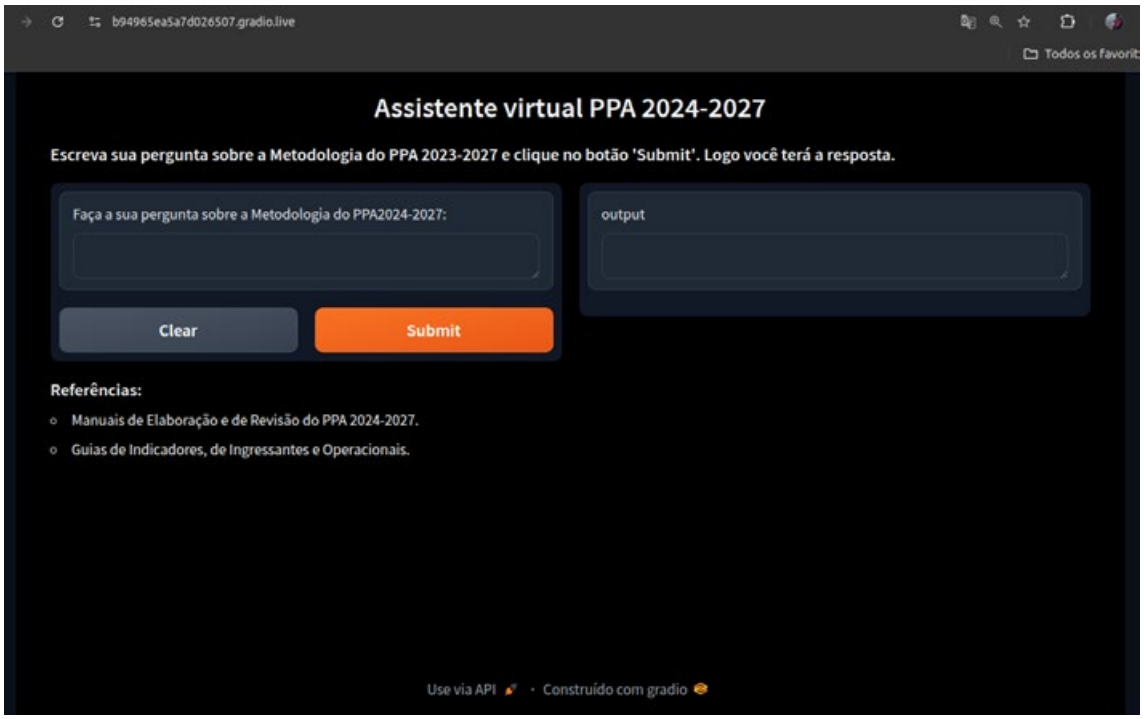
Fonte: Elaboração própria.

Ao enviar previamente para o modelo o material que deveria servir de base para as respostas às perguntas dos usuários, as alucinações diminuíram consideravelmente. Porém, ao aumentar o ciclo de cada questionamento, a latência também aumentou. O tempo entre a pergunta e o primeiro token de resposta muitas vezes chegou a 60 segundos, excedendo em muito o que é esperado do ponto de vista da experiência do usuário.

4.4.3 APLICAÇÃO DO MODELO (PROTÓTIPO)

O código do protótipo foi desenvolvido em Python tanto para acessar os modelos via API quanto para para possibilitar que os técnicos da Suplan pudessem interagir com o modelo. Foi utilizada uma biblioteca Gradio do Hugging Face para gerar uma interface:

Figura 5 – Interface do Assistente Virtual



Fonte: Elaboração própria.

Após a interação dos técnicos centrais com o modelo, o log foi coletado para análise da adequação das respostas às expectativas da Suplan. A avaliação das respostas geradas pelo assistente virtual pelos técnicos centrais permite a curadoria dos dados e o recomeço do loop de iteração.

Uma combinação entre ajuste fino e RAG – refazendo todos os passos de preparação dos dados, ajuste fino, preparação do material de consulta e escolha de um modelo – pode ser tentado com o objetivo de reduzir tanto as alucinações quanto a latência. Este, portanto, é o atual estágio de desenvolvimento do assistente virtual, o aperfeiçoamento das respostas geradas.

4.5 INTERLOCUÇÃO COM ATORES INTERNOS E EXTERNOS

O caminho percorrido para o desenvolvimento do assistente virtual também contou com a identificação de atores dentro e fora da administração pública estadual para auxílio e eventual ensinamentos técnicos. É importante destacar que o projeto vem sendo construído sem investimento de recursos financeiros, somente com a capacidade técnica da equipe, fato que implica em desenvolver estratégias para o seu andamento.

Nesse sentido, entendeu-se, inicialmente, a necessidade de alinhamento interno acerca da temática de inteligência artificial, denominada de etapa de sensibilização. Ao difundir o conhecimento para equipe, foi possível mapear técnicos com maior afinidade, onde eventual investimento para o desenvolvimento de habilidades e competências poderia ser oportuno.

Paralelamente, buscou-se na administração pública estadual parceiros que já trabalham com a temática, seja de forma aplicada seja sob a ótica conceitual e técnica. Nesse contexto, aproveitou-se de um diálogo já construído anteriormente por outros projetos com o Laboratório de Inteligência Artificial Aplicada da Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

Ao apresentar o projeto do assistente virtual ao laboratório, em primeiro momento a decisão foi apoiar na construção da versão 1.0 e no primeiro modelo, isto é, através de uma base estática de respostas. Os resultados preliminares não apresentaram consistência devido ao pequeno universo de perguntas, visto que ao somar as formuladas pela equipe (100) com as recebidas por e-mail/whatsapp (50) obteve-se um baixo quantitativo para treinamento do modelo utilizado. Assim, optou-se por desenvolver através do treinamento do modelo por envio dos materiais metodológicos. No presente momento, essa etapa ainda se

encontra em desenvolvimento, com a avaliação de quais modelos respondem melhor às perguntas formuladas anteriormente.

Ainda na trajetória, aproveitou-se de uma oportunidade gerada pela Seplag para conversar com um importante ator do setor tecnológico, o Google. Através de uma reunião de apresentação do ecossistema dos serviços e da inteligência artificial da empresa (Gemini) ao corpo técnico da secretaria foi possível realizar questionamentos acerca do produto e entender eventuais alocações e limitações.

Assim, continua no radar de desenvolvimento eventuais oportunidades e parceiros estratégicos, que podem tanto atuar diretamente no desenho quanto apoiar os trabalhos da equipe de planejamento. Nessa temática, o desenvolvimento concomitante possui benefícios que podem ser aproveitados de ambos os lados.

5. CONCLUSÃO

O desenvolvimento de um assistente virtual para apoio às atividades do Plano Plurianual (PPA) do Estado do Rio de Janeiro representa uma iniciativa inovadora no âmbito da gestão pública estadual. O projeto busca enfrentar desafios relacionados ao fluxo de informações entre o órgão central e os órgãos setoriais, propondo a utilização de tecnologias baseadas em inteligência artificial para otimizar processos, reduzir retrabalho e qualificar a tomada de decisão.

A estruturação do projeto em três fases, com complexidade crescente, permitiu a construção de um caminho gradual para a incorporação de soluções tecnológicas adequadas. A evolução do assistente, da simples consulta a perguntas e respostas estruturadas à utilização de modelos de linguagem ancorados em bases dinâmicas e alinhados às regras metodológicas, demonstra a necessidade de desbravamento de uma temática sob condições específicas. Isto é, a viabilidade da estratégia adotada possui limitações infraestruturais e técnicas que deverão ser continuamente verificadas e atualizadas.

O relato do processo evidencia a importância da construção coletiva, da formação interna de capacidades técnicas e da busca por parcerias institucionais como fatores determinantes para o avanço do projeto. Além disso, demonstra que a aplicação de inteligência artificial na administração pública demanda não apenas soluções tecnológicas, mas também novos arranjos institucionais e culturais que permitam sua adequada integração às práticas cotidianas.

Por fim, o desenvolvimento do assistente virtual para o PPA é um exemplo concreto de como a inovação tecnológica pode ser orientada para fortalecer a cultura do planejamento, ampliar a transparência e a efetividade da ação governamental e preparar o Estado para os desafios de uma administração pública cada vez mais baseada em dados, evidências e tecnologia.

6. Referências

1. DEEPSEEK-V2 AUTHORS. DeepSeek-V2: Scaling Open-Source Language Models with Mixture of Experts. arXiv, 2024. Disponível em: https://arxiv.org/abs/2412.19437. Acesso em: 21 abr. 2025.
2. DING, Jeffrey. Technology and the Rise of Great Powers: How Diffusion Shapes Economic Competition. Princeton: Princeton University Press, 2024.
3. GOOGLE. Documentação Gemini API: uso de chave de API. Google AI, 2024. Disponível em: https://ai.google.dev/gemini-api/docs/api-key?hl=pt-br#windows. Acesso em: 21 abr. 2025.
4. HUANG, Jensen. NVIDIA CEO Jensen Huang Keynote at CES 2025. YouTube, 2025. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=k82RwXqZHY8. Acesso em: 21 abr. 2025.
5. HUGGING FACE. Fineweb v1. Hugging Face Spaces, 2024. Disponível em: https://huggingface.co/spaces/HuggingFaceFW/blogpost-fineweb-v1. Acesso em: 21 abr. 2025.
6. HUGGING FACE. Portuguese LLM Leaderboard - Best Models. Hugging Face Collections, 2024. Disponível em: https://huggingface.co/collections/eduagarcia/portuguese-llm-leaderboard-best-models-65c152c13ab3c67bc4f203a6. Acesso em: 21 abr. 2025.

7. HUYEN, Chip. AI Engineering: Building Applications with Foundation Models. 1. ed. [S.l.]: O'Reilly Media, 2025.
8. IMRANZAMANML. [Título do post, se disponível]. Hugging Face Posts, 2024. Disponível em: https://huggingface.co/posts/ImranzamanML/127269471333935. Acesso em: 21 abr. 2025.
9. KARPATHY, Andrej. Texto do tuíte. X, [data]. Disponível em: https://x.com/karpathy/status/893576281375219712. Acesso em: 21 abr. 2025.
10. KARPATHY, Andrej. Software 2.0. Medium, 11 nov. 2017. Disponível em: https://karpathy.medium.com/software-2-0-a64152b37c35. Acesso em: 21 abr. 2025.
11. NG, Andrew. Andrew Ng Explores The Rise Of AI Agents And Agentic Reasoning | BUILD 2024 Keynote. YouTube, 2024. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=KrRD7r7y7NY. Acesso em: 21 abr. 2025.
12. ZHU, Jun; ZHANG, Zhi-Hua; LIU, Wei; et al. Dive into Deep Learning. 1. ed. [S.l.]: [s.n.], 2020. Disponível em: https://pt.d2l.ai/chapter_optimization/sgd.html. Acesso em: 21 abr. 2025.

TEMA

12

Modernização da Gestão de Investimentos Públicos, governança e ponto de entrada única para projetos, consistência da pré-avaliação, consideração de aspectos fiscais para projetos plurianuais, integração de parâmetros ambientais, sociais e de mudanças climáticas, e avaliação ex-post

SUMÁRIO DOS TEMAS

SUMÁRIO DOS ARTIGOS

2361 Aprimoramento da Gestão de Investimentos Públicos: Estratégias para Sustentabilidade e Eficiência dos Projetos de Investimentos

- Hayssa Silva de Faria
- Lara Martins Rocha Vieira da Silva
- Lidiane Jordão de Oliveira Barros
- Sandra Suely do Vale Corrêa

2376 As mudanças e rupturas na gestão pública da UTN Angra 3

- Flávia Pedrosa Pereira
- Guilherme dos Santos Floriani
- Luciana Duarte Bhering de Carvalho,
- Ricardo Dislich

2389 Avaliação de investimento público em infraestrutura: uma revisão sistemática e bibliométrica dos métodos ACB, AMC e MEPI

- Vivian Dias Diniz

2393 Avaliação de Risco em Projetos de Investimento: uma ferramenta para melhor alocação de recursos públicos

- Lara Martins Rocha Vieira da Silva
- Lucas Alencar de Mello Mendonça Barbosa
- Sandra Suely do Vale Corrêa
- Vinicius Milward de Azevedo Reis

2408 Governança e gestão de riscos em meio à calamidade: a experiência com o Fundo do Plano Rio Grande

- Antonio Simões Branco Junior
- Cecília Rutkoski Hoff

2419 Marco Referencial do Planejamento da Cidade

- Daniel Mancebo
- Isabela Lobato da Silva
- Brasiliano Vito Fico
- Thiago Ameal Sant'Anna

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Aprimoramento da Gestão de Investimentos Públicos: Estratégias para Sustentabilidade e Eficiência dos Projetos de Investimentos

- **Hayssa Silva de Faria**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG RJ, Brasil
  hayssa.faria@planejamento.rj.gov.br
- **Lara Martins Rocha Vieira da Silva**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG RJ, Brasil
  lara.silva@planejamento.rj.gov.br
- **Lidiane Jordão de Oliveira Barros**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG RJ, Brasil
  lidiane.barros@planejamento.rj.gov.br
- **Sandra Suely do Vale Corrêa**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG RJ, Brasil
  sandra.correa@planejamento.rj.gov.br

Resumo

O Estado enfrenta desafios econômicos e fiscais significativos, que requerem estratégias inovadoras e diversificadas para garantir o desenvolvimento e a sustentabilidade de projetos de investimento. Assim, é fundamental explorar alternativas sólidas para viabilizá-los de forma duradoura.

Visando esse objetivo, implementou-se um instrumento detalhado, desenvolvido por meio de processo padronizado e colaborativo, orientado pelo órgão central e construído pelas Secretarias de Estado e suas entidades vinculadas, com a finalidade de qualificar o planejamento e a gestão dos investimentos estaduais. Sua metodologia é estruturada para a elaboração de projetos alinhados às ações estratégicas do governo. Iniciado por meio de sistema eletrônico institucional, o processo orienta a inclusão dos projetos de forma sistemática e envolve atividades coordenadas, com objetivos específicos e prazos definidos, voltadas à melhoria ou ampliação dos serviços públicos. Em sequência, após a inclusão no sistema, o projeto é analisado e validado por equipe interna, que retroalimenta a atividade.

Em paralelo ao esforço de aprimoramento do sistema, promove-se a interação e o intercâmbio com os órgãos setoriais, resultando no incremento da qualidade das bases de dados e na maior consistência das informações prestadas. Trata-se de um trabalho contínuo, que busca o aperfeiçoamento do instrumento, considerando também as dinâmicas de planejamento e orçamento ao longo dos exercícios financeiros.

Palavras-chave: Projetos de investimento; planejamento e orçamento; análise e validação de projetos; intercâmbio setorial; qualificação da gestão de investimentos.

1. INTRODUÇÃO

O Rio de Janeiro vem vivenciando um longo período de desequilíbrio fiscal estrutural. Em 2016 chegou a declarar calamidade pública, agravada pela queda na arrecadação de royalties do petróleo e pela má gestão de despesas (PASSOS, 2017). Como consequência, a limitação orçamentária nos impõe até hoje desafios significativos à alocação de recursos para diversas áreas, incluindo a área de investimentos. A falta de previsibilidade financeira tem comprometido a capacidade do governo estadual de manter um planejamento estratégico consistente, resultando na paralisação de obras e no atraso de projetos considerados essenciais.

A partir deste ponto, entende-se que o planejamento e a inovação se tornaram focos de atenção mais relevantes dentro do órgão central, para que possam impulsionar melhorias necessárias no Estado. Ressalta-se a importância de ações profissionais qualificadas que possam contribuir tanto no planejamento estratégico quanto nos objetivos mais específicos das Unidades de Planejamento (UPs)[1], de forma bem estruturada para dar passos consistentes. Desta maneira, percebeu-se a necessidade de elaborar um modelo inovador, para registro de projetos de investimentos, como caminho sugerido para que os órgãos cheguem aos seus objetivos por meio de um planejamento tático e com uma capacidade operacional mais eficiente que ajudará no alcance dos resultados almejados.

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG-RJ) é responsável por estimular, por meio de seus direcionamentos, que os recursos financeiros sejam aplicados de forma planejada, transparente, eficiente e eficaz. Visando contribuir para essa ação, de gestão das políticas públicas estaduais, foi implementado o Plano de Investimentos do Poder Executivo do Rio de Janeiro (PIERJ)[2], com os objetivos de atuar como meio de desenvolvimento econômico para o Estado, contribuindo para o equilíbrio e sustentabilidade de despesas públicas, fortalecendo o vínculo entre instrumentos institucionais de planejamento e orçamento, como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), respectivamente. Seu módulo eletrônico é parte integrante do Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão (SIPLAG)[3] e desempenha papel fundamental no apoio às UPs no planejamento detalhado de seus projetos de investimento, estruturando um banco de projetos no Estado, que moderniza os processos, qualifica a gestão e gera benefícios para toda a Administração Pública. Além disso, padroniza os dados de entrada, facilita as análises internas e contribui para a construção de uma memória das ações institucionais.

Nesse sentido, este artigo almeja compartilhar a metodologia de análise e validação do cadastro dos projetos de investimento do PIERJ. Esta apresentação está estruturada em cinco seções, incluindo esta introdução. A próxima apresenta os objetivos do trabalho, seguida pela metodologia utilizada na construção do modelo. Em seguida, são discutidos os principais resultados e os parâmetros da metodologia PIERJ. Por fim, são apresentadas as considerações finais e sugestões para melhorias futuras.

2. OBJETIVOS

O objetivo geral do presente artigo consiste em dar visibilidade quanto à metodologia de cadastro dos projetos do Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (PIERJ).

Especificamente, objetiva-se detalhar os parâmetros utilizados na análise e validação dos cadastros de projetos, bem como apresentar as inovações incrementais incorporadas ao modelo de gestão do PIERJ. Entre essas inovações, destacam-se: o desenvolvimento de uma ferramenta de suporte à análise cadastral; a revisão do manual de orientações; a melhoria das estratégias de capacitação, como a realização de oficinas e a reformulação de canais de comunicação – incluindo o WhatsApp,

1 O Decreto Nº 48.413 de 21 de março de 2023, em seu art. 9º, § 4º, estabelece que as unidades do Sistema de Planejamento e Orçamento (SPO) - Secretarias de Estado, tecnicamente vinculadas ao Órgão Central do Sistema - configuram-se como Unidades de Planejamento (UPs), quando responsáveis por atribuições relacionadas ao processo de planejamento institucional.

2 Conforme disposto no art. 9º, §4º, do Decreto nº 46.666, de 20 de maio de 2019, os projetos de investimento que compõem a Proposta Orçamentária devem, obrigatoriamente, integrar o Plano Setorial de Investimentos, o que fundamenta a criação e implementação do Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (PIERJ).

3 O Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão (SIPLAG) foi instituído pelo Decreto nº 43.429, de 17 de janeiro de 2012, com a finalidade de apoiar de forma integrada a elaboração, consolidação, monitoramento e avaliação das propostas e da execução dos instrumentos legais de planejamento e orçamento do Estado.

o YouTube e as videoaulas disponibilizadas nessas plataformas – além da criação de um site voltado à divulgação de conteúdos relacionados ao PIERJ e à Rede de Gestores de Investimentos do Poder Executivo Estadual (REDINV)[4].

Busca-se, em especial, padronizar as informações dos projetos de investimento, estruturá-las em uma única plataforma, dar transparência e publicidade à carteira de investimentos do Estado, além de identificar dificuldades e limitações internas dos órgãos. Pretende-se ainda oferecer um diferencial de registro por meio do sistema PIERJ/SIPLAG, com foco na melhoria dos cadastros e das análises dos projetos, de modo a garantir que os resultados obtidos com a implementação desses projetos gerem valor duradouro para a sociedade fluminense, independentemente do cenário enfrentado pelo Estado.

3. METODOLOGIA

Buscando integrar métodos de pesquisa como diferencial indispensável para compreender a validação dos projetos de investimento — especialmente suas complexidades inerentes à gestão nas Unidades de Planejamento e suas especificidades —, utilizou-se o método da pesquisa exploratória. Esse método teve como objetivo proporcionar maior proximidade com o problema e torná-lo mais claro, fundamentando-se nas ideias e no aprimoramento do Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão (SIPLAG), no qual está inserido o módulo PIERJ.

Além disso, adotamos a pesquisa descritiva para identificar e analisar as principais características do tema, buscando estabelecer relações entre os projetos estudados e o sistema utilizado. Conforme Gil (2002, p. 42), esse tipo de pesquisa "envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática", permitindo uma abordagem estruturada que contribui para a compreensão aprofundada do fenômeno investigado.

Para a construção da metodologia de cadastro do PIERJ, foi realizada uma pesquisa documental em âmbito nacional, a partir da análise de materiais normativos e orientativos, como decretos e manuais técnicos relacionados à temática de projetos de investimento. Essa pesquisa também contou com a colaboração de profissionais de diversos estados federativos que atuam em áreas correlatas, promovendo uma troca de experiências e boas práticas.

A interpretação dos resultados baseou-se na abordagem qualitativa, apropriada para contextos em que o campo de estudo se insere em situações reais e cotidianas, longe de ambientes controlados ou laboratoriais. Essa abordagem permitiu compreender as práticas e interações dos agentes envolvidos no processo de cadastro e análise dos projetos no PIERJ/SIPLAG. A análise qualitativa dos dados, extraídos do próprio sistema, forneceu subsídios importantes para identificar padrões, validar os cadastros e realizar ajustes metodológicos, contribuindo para o aperfeiçoamento contínuo da ferramenta e a melhoria na tomada de decisões.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A metodologia do Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (PIERJ) tem como objetivo detalhar as etapas do processo de cadastramento e validação dos projetos de investimento no Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão (SIPLAG). Esse procedimento estabelece o fluxo a ser seguido, desde a submissão do projeto de investimento (PI) pela Unidade de Planejamento (UP) até a análise realizada pela área responsável no órgão central. A validação ocorre em conformidade com os critérios previstos no Decreto 49.095 de 20 de maio de 2024, art.7º:

> As ações orçamentárias classificadas no Grupo de Gasto L5 - Projetos, deverão estar refletidas no Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro - PIERJ, conforme art. 9º, do instituído pelo Decreto nº 46.666, de 20 de maio de 2019, conforme normas definidas em Resolução.
> § 1º As ações orçamentárias classificadas no GG L5 - Projetos, que não estejam refletidas no PIERJ, conforme o cronograma estabelecido, serão submetidas à reclassificação do Grupo de Gasto ou excluídas do PPA.
> § 2º Os projetos de investimentos integrantes do PIERJ serão objeto de análise de riscos, sob o prisma da viabilidade de implementação, viabilidade orçamentário-financeira e impacto na sustentabilidade financeira e equilíbrio fiscal.

4 Rede de Gestores de Investimentos do Poder Executivo Estadual (REDINV): instituída por meio da Resolução SECCG nº 44 de 11 de julho de 2019.

Assim, a atuação dos Gestores de Investimento (GIs) e o fortalecimento da REDINV representam etapas iniciais essenciais para a consolidação de um planejamento qualificado no Estado. A partir das informações inseridas no PIERJ/SIPLAG pelos GIs, tem início o fluxo técnico de validação do cadastro dos projetos, conforme as regras de negócio estabelecidas pelo órgão central.

Para a descrição desse fluxo, o processo é segmentado em duas etapas: a primeira ocorre no PIERJ/SIPLAG, onde os projetos de investimento são registrados e submetidos de acordo com requisitos pré-estabelecidos, apresentada no item 4.2. A segunda etapa consiste em uma análise sistêmica, realizada por meio de uma ferramenta desenvolvida internamente no órgão central, no Power Query[5], a fim de garantir a conformidade do cadastro dos projetos com os critérios estabelecidos e aprimorar a precisão da avaliação, conforme descrita no item 4.3.

4.1. REDE DE GESTORES DE INVESTIMENTO ESTADUAL (REDINV)

Inicialmente, para assegurar a adequada elaboração e atualização dos Planos Setoriais de Investimento (PSIs), os órgãos devem designar gestores de investimentos (GIs), titular e suplente, responsáveis pelo cadastro dos projetos, abrangendo informações cadastrais, orçamentário-financeiras, de implantação e de custeio. Esses gestores constituem a Rede de Gestores de Investimentos Estadual, que de acordo com a Resolução SEPLAG Nº 293 de 21 de maio de 2024, art. 8º, § 1º: "A REDINV tem a função de gerar conhecimento, troca de experiências e compartilhamento de soluções, necessários à qualificação do planejamento dos investimentos públicos do Poder Executivo Estadual."

Para a elaboração ou revisão dos projetos, os GIs devem obter as informações técnicas sobre as demandas de investimentos de suas Unidades de Planejamento, bem como a aprovação das suas unidades técnicas finalísticas. Após essa etapa, os GIs consolidam as informações no PIERJ/SIPLAG. Logo, essas informações são autodeclaratórias, não cabendo ao órgão central a função de auditoria interna ou fiscalização. Assim, é responsabilidade dos GIs acompanhar seus projetos, garantindo a atualização do PIERJ/SIPLAG conforme o cenário de cada projeto, atuando em tempo hábil na correção de inconsistências cadastrais ou na oferta de informações que subsidiem o acompanhamento da execução.

Nesse sentido, o Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro consolida os Planos Setoriais de Investimento de diferentes órgãos e entidades do Estado, como ilustrado na figura 1.

Figura 1 – Composição do PIERJ a partir dos PSIs

Fonte: Site REDINV.

Como consequência deste trabalho desenvolvido em Rede, garante-se estreita interface com o planejamento estratégico, dando suporte na tradução das missões e estratégias de governo, como

5 O Power Query é uma ferramenta da Microsoft que permite importar, transformar e carregar dados de várias fontes, disponível no Excel e outros produtos Microsoft.

previstas no Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado (PEDES)[6], até a execução das ações orçamentárias do Grupo de Gasto[7] L5 - Projetos[8], previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Cabe destacar que um parâmetro importante no cadastro de um PI no PIERJ/SIPLAG trata-se da associação deste à uma ação orçamentária L5 - Projetos, necessariamente constante no PPA do ano equivalente de execução. As interfaces deste ciclo podem ser visualizadas na figura 2.

Figura 2 – Interface do PIERJ com demais instrumentos institucionais de Planejamento e Orçamento

Fonte: Autoria própria.

Como exemplo dessa interface, destaca-se um importante avanço alcançado em 2024: a inclusão, pelo órgão central responsável pela gestão do PPA, das informações dos projetos de investimento no Caderno de Objetos Financiáveis. Esse resultado foi possível, em parte, devido à melhoria na qualificação dos dados cadastrais do PIERJ e às tratativas internas no órgão central. O caderno funciona como subsídio ao processo de elaboração de emendas parlamentares, oferecendo uma base mais estruturada e alinhada ao planejamento estadual. Trata-se de um material que tem por objetivo servir como um cardápio de informações aos deputados e suas assessorias, contendo objetos elegíveis ao recebimento de emendas impositivas pelos órgãos setoriais. Na figura 3 é possível observar, como exemplo, as informações trazidas por este importante instrumento de planejamento, o qual incorpora a associação com o PIERJ. Tal destaque sinaliza a existência de um planejamento prévio para este objeto, demonstrando assim um caminho mais consistente a ser seguido.

6 Constituição Estadual, art. 209, § 1º A: O Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social de Estado – PEDES compreenderá as missões, os objetivos, as metas, as estratégias e as ações setoriais de médio e longo prazo do Governo, orientando a elaboração do ciclo orçamentário e o desenvolvimento econômico e social do Estado através dos eixos prioritários de atuação.

7 O Decreto Nº 48.359 de 07 de fevereiro de 2023, em seu art. 14 traz as definições dos Grupo de Gastos L1 a L6. Em suma, Grupo de Gasto é a classificação da despesa que agrega elementos com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Ele é dividido em: L1 - Pessoal e Encargos Sociais; L2 - Manutenção; L3 - Despesas Obrigatórias; L4 - Atividades Finalísticas; L5 - Projetos; L6 - Concessionárias.

8 L5 - Projetos: compreende todas as ações orçamentárias, do tipo projeto, que envolvem um conjunto de operações, limitadas no tempo, que expandem a produção pública ou criam infraestrutura para novas atividades, ou, ainda, implementam ações inéditas num prazo determinado. Seus produtos concorrem para a expansão ou para aperfeiçoamento da ação de governo.

Figura 3 – Ilustração do Caderno de Objetos Financiáveis

Fonte: Site REDEPLAN.

4.2 PRIMEIRA ETAPA DO CADASTRO – PIERJ/SIPLAG

O módulo do PIERJ no SIPLAG está estruturado em 4 blocos para registro de informações: (1) Cadastrais, (2) Orçamentário-financeiras, (3) Implantação e (4) Custeio. Por sua vez, o bloco de informações de implantação é dividido em 4 sub-blocos: (1) Contratação, (2) Implementação, (3) Custo-cronograma e (4) Recursos para implementação. No sub-bloco de Contratações são previstas 14 modalidades, e no sub-bloco de Implementações, 4 itens. Esta segmentação permite uma organização detalhada das informações, facilitando a análise dos projetos de investimento, conforme demonstrado no quadro 1.

Quadro 1 – Estrutura para cadastro dos PIs no PIERJ/SIPLAG

Bloco	Sub-bloco	Modalidades / Itens
Cadastrais	-	
Orçamentário-financeiras	-	
Implantação	Contratação	• Concorrência
		• Convite/Concurso
		• Diálogo Competitivo
		• Dispensa - Adesão a Ata Interna
		• Dispensa - Adesão a Ata Externa
		• Dispensas previstas no Art. 24 da Lei 8.666/93
		• Dispensa - Participação em Ata
		• Dispensa por Valor
		• Inexigibilidade
		• Leilão
		• Pregão eletrônico
		• Pregão presencial
		• Tomada de Preços
		• Outros tipos de contratações - Instrumentos
	Implementação	• Anteprojeto
		• Projeto executivo
		• Imóvel
		• Licenciamentos
	Custo Cronograma	-
	Recursos para Implementação	-
Custeio	-	-

Fonte: Autoria própria

Nota: há modalidades de contratações previstas na Lei 8.666/1993 dado que alguns projetos em execução foram concebidos segundo esta legislação; porém, esta estrutura também atende a nova Lei de Licitações, 14.133/2021.

Para garantir a qualidade e a conformidade dos projetos de investimento, o PIERJ/SIPLAG incorpora regras de negócio que orientam o gestor no preenchimento do cadastro. Essas regras asseguram que os projetos atendam aos critérios estabelecidos antes de serem submetidos para análise, proporcionando maior controle e rigor nas etapas essenciais do processo. O quadro a seguir apresenta a distribuição dessas regras em dois dos blocos do sistema, facilitando sua compreensão e aplicação.

Quadro 2 – Regras de negócios incorporadas ao PIERJ/SIPLAG

Contratações	Custo - Cronograma
• O projeto deve prever, ao menos, uma contratação; logo o número de contratações deve ser maior que zero. • O número de contratações no Plano de Contratações Anual (PCA)[9] deve ser menor ou igual ao número de contratações. • O número de cada instrumento (edital, termo de referência, mapa de risco, etc.) de contratação deve ser menor ou igual ao número de contratações em cada modalidade. • Se houver instrumento de contratação a ser finalizado, a situação da equipe de cada instrumento precisa ser válida assim como o prazo, em dias corridos, para sua elaboração.	• Informar previsão de data de início e de data de término do projeto. • O projeto tem que ter duração superior a 30 dias. • O projeto precisa contemplar o exercício de login[10]. • A soma dos campos lançados em progresso físico tem que totalizar 100%. • Os valores lançados nos campos de "Progresso-Físico" devem ter correspondência de lançamento nos campos de "Aporte Orçamentário-Financeiro", e estarem dentro do período do projeto.

Fonte: Autoria própria

Nos demais blocos, a validação das informações é complementada por uma segunda etapa de análise, conduzida por meio da ferramenta Power Query. Esse processo garante uma verificação mais abrangente e aprofundada dos registros, reforçando a precisão e a confiabilidade dos dados. Essa etapa será detalhada adiante neste artigo.

Para compreender o funcionamento da ficha de cadastro do projeto no sistema, é fundamental apresentar as informações básicas exigidas para seu registro. O processo tem início com o acesso do gestor ao sistema e à funcionalidade do módulo Elaboração PIERJ, permitindo a criação do projeto de investimento e a atribuição de um nome que represente seu propósito principal. Neste momento é gerado, de forma automática pelo sistema, um código único para cada projeto que o acompanha durante toda sua vida útil.

Bloco de informações Cadastrais

Após a criação do projeto, inicia-se o preenchimento dos blocos estruturais, que garantem a organização e o registro padronizado das informações. O primeiro deles, o bloco cadastral, reúne os dados essenciais para a caracterização do projeto e sua finalidade, tais como Líder Técnico, Região, Eixo de Investimento, Escopo, Não Escopo, Objetivo, Problema e Justificativa. Essas informações são fundamentais para contextualizar a proposta e estabelecer sua estrutura inicial.

Bloco de informações orçamentário-financeiras

Na sequência, o bloco orçamentário-financeiro traz aspectos quanto à identificação do setor responsável e à definição da fonte de financiamento. Nos casos em que o projeto esteja vinculado a convênios, há campos específicos para o registro de contrapartidas financeiras e contrapartidas em bens e serviços. Esse detalhamento reforça a transparência e o controle sobre os recursos empregados, assegurando que o planejamento orçamentário esteja alinhado às exigências do investimento.

Bloco de informações de implantação

A etapa seguinte é o bloco de implantação, subdividido em quatro sub-blocos, sendo o primeiro deles o bloco de contratação. Uma das regras de negócio estabelecidas no sistema exige que todo projeto possua ao menos uma contratação. Neste sub-bloco, são analisadas as modalidades de contratação necessárias para a execução do projeto, além da quantidade de instrumentos pendentes. Também se avalia a composição da equipe envolvida, que pode ser interna ou externa, e os prazos para elaboração dos instrumentos contratuais. Esse conjunto de informações possibilita um planejamento mais preciso e adequado às necessidades do projeto.

Outro sub-bloco relevante é o "Necessidade de Implementação: Projetos, Imóveis e Licenciamentos", que busca garantir que todos os aspectos fundamentais

9 O Decreto Nº 48760, de 23 de outubro de 2023, implementa o Plano de Contratações Anual - PCA e institui o sistema PCA RJ, no âmbito da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional. Conforme art. 2º, I: o PCA trata-se de um instrumento de governança e planejamento, que, considerando as necessidades, metas e objetivos institucionais de uma organização, consolida a previsão de suas contratações para um exercício subsequente.

10 Exercício de login: refere-se ao ano fiscal em que o usuário acessa o sistema para realizar o cadastramento e análise dos projetos. Por exemplo, se um projeto possui término previsto até 2024, ele será classificado no exercício de 2024 e, portanto, submetido dentro desse período.

para a execução do investimento sejam devidamente analisados e planejados. Nesse contexto, o projeto pode contemplar anteprojeto e projeto executivo. O anteprojeto estabelece as diretrizes básicas da obra ou serviço, incluindo seus objetivos, justificativas, requisitos técnicos, estimativas de custo e prazo. Essas informações servem como base para a elaboração do projeto executivo e para o processo licitatório. Já o projeto executivo detalha as soluções previstas no projeto básico, especificando serviços, materiais e equipamentos conforme as normas técnicas pertinentes. Além disso, esse sub-bloco contempla a necessidade de imóveis para a realização do projeto, considerando a disponibilidade de terrenos e os impactos financeiros e temporais decorrentes de aquisições ou locações. Por fim, o licenciamento abrange autorizações ambientais, municipais, patrimoniais, ou outras que podem ser especificadas no sistema, sendo analisados os prazos e as equipes responsáveis para garantir o cumprimento das exigências regulatórias antes da execução do projeto.

Para assegurar o alinhamento entre a execução física e os recursos financeiros disponíveis, o sub-bloco "Custo-cronograma" tem como objetivo estabelecer a coerência entre o progresso físico do projeto e seu planejamento orçamentário-financeiro. Isso ocorre por meio da quantificação do avanço físico em relação aos anos anteriores e da projeção da evolução futura até a conclusão. Paralelamente, é necessário registrar o aporte financeiro já realizado, em valores monetários (R$), e estimar os recursos necessários para os períodos subsequentes. Essa abordagem permite um planejamento eficiente, garantindo que os investimentos estejam alinhados ao avanço físico do projeto e possibilitando a identificação e mitigação antecipada de eventuais desvios orçamentários ou atrasos na execução.

Por fim, o sub-bloco "Recursos para Implementação" apresenta o detalhamento das despesas previstas para a execução do projeto de investimento. Nele, o gestor deve registrar a classificação orçamentária dos gastos, incluindo grupo de despesa, modalidade de aplicação, elemento e subelemento de despesa, além dos valores estimados tanto para o exercício financeiro vigente quanto para os anos subsequentes. Esse nível de detalhamento contribui para a transparência na alocação dos recursos, permitindo um planejamento financeiro mais preciso e uma gestão orçamentária eficiente.

Bloco de informações de custeio

Complementando essa estrutura dos 4 blocos, o bloco de "Custeio" registra as despesas recorrentes essenciais para a manutenção e operação do projeto após sua implementação. Essa previsão inclui gastos com pessoal, manutenção, insumos e serviços contratados, sendo fundamental para garantir sua viabilidade financeira e sustentabilidade. Além disso, a antecipação desses custos auxilia na análise de riscos, na alocação eficiente de recursos e na transparência da execução financeira.

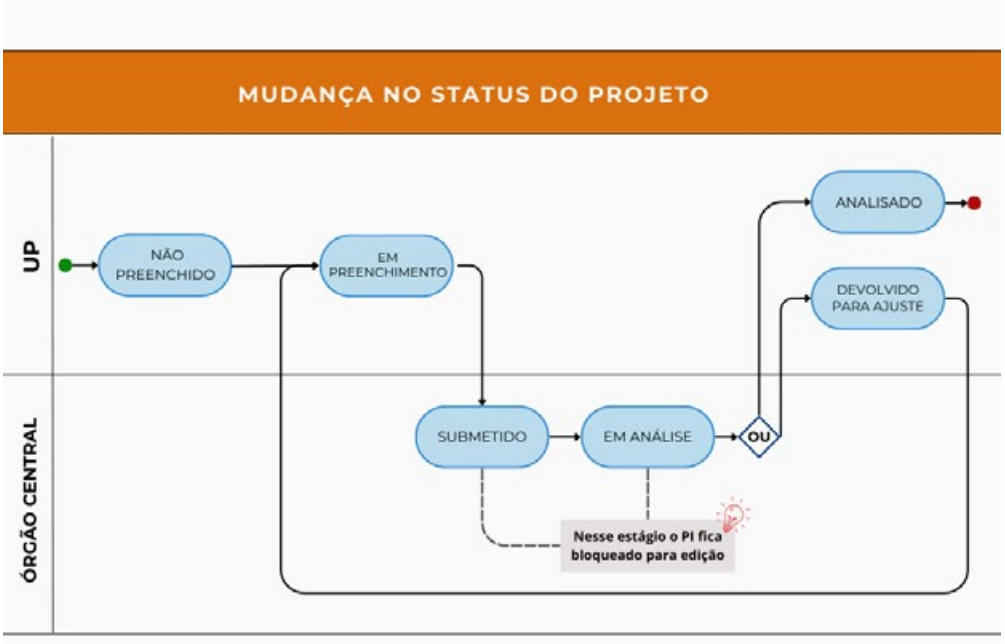
Recomenda-se que o custeio seja apresentado como uma estimativa anual, considerando a conclusão do projeto. Dessa forma, ao integrar as previsões de investimento e manutenção, o sistema assegura uma visão abrangente dos recursos necessários, fortalecendo a execução e continuidade do projeto.

4.2.1 STATUS DO PROJETO E STATUS DE EXECUÇÃO

Além dos blocos mencionados anteriormente, com o objetivo de aprimorar o controle do fluxo do projeto, o gestor poderá visualizar, em uma das interfaces do sistema, duas informações adicionais: Status do Projeto e Status de Execução. Essas indicações fornecem uma visão mais detalhada sobre a situação do projeto, possibilitando um acompanhamento mais eficiente de seu andamento e conformidade com os requisitos estabelecidos.

A seguir, na figura 4, é possível visualizar o caminho que o projeto segue, quanto ao seu cadastro, segundo a metodologia do PIERJ/SIPLAG.

Figura 4 – Fluxo dos status de projeto do PIERJ



Fonte: Autoria própria.

Conforme pode ser observado na figura acima, o cadastro do projeto de investimento percorre um fluxo de status no sistema. O status de projeto tem como objetivo indicar, de forma categórica, o estágio em que o cadastro do projeto se encontra, com base nas informações inseridas pelo gestor de investimentos no PIERJ/SIPLAG. Além de refletir o andamento do cadastro, esse status também evidencia o ponto da verificação realizada pelos analistas, permitindo o acompanhamento preciso da evolução do projeto dentro do processo de avaliação e aprovação do cadastro. Abaixo, no quadro 3, são descritos os seis status possíveis:

Quadro 3 – Descrição dos status de projeto

Status	Definição	Observações
Não preenchido	O projeto possui apenas o nome e o código cadastrados no sistema.	Nenhuma informação foi inserida nos blocos de dados.
Em preenchimento	Quando o usuário começou a preencher alguma informação referente ao PI, mas não concluiu o cadastramento. Ou, após o recebimento de projetos "Devolvido para Ajuste", quando da necessidade de correção das inconsistências apontadas.	Inclui também projetos com status de execução "cancelado" ou "suspenso".
Submetido	Projeto com cadastro finalizado e enviado via sistema para análise técnica.	Nesse estágio, o PI é bloqueado para edição pelo gestor.
Em análise	Projeto bloqueado para edição.	Projetos com status de execução "cancelado" ou "suspenso".
Analisado	Todas as informações foram verificadas e estão em conformidade com os critérios estabelecidos no sistema.	Indica que o PI está com o cadastro validado.
Devolvido para ajuste	O projeto apresenta inconsistências que devem ser corrigidas pelo gestor, conforme orientações da equipe técnica.	O sistema é reaberto para edição e reenvio após as devidas adequações.

Fonte: Autoria própria.

O status de execução, por sua vez, tem como finalidade indicar em qual estágio de andamento o projeto se encontra. Essa informação é de responsabilidade do gestor de investimento, que deve atualizá-la no sistema à medida que o projeto avança. A definição desse status permite acompanhar a efetiva implementação das ações previstas, além de proporcionar maior transparência e controle na gestão dos investimentos públicos. A seguir, no quadro 4, apresentam-se os cinco status de execução possíveis no âmbito do sistema.

Quadro 4 – Descrição dos status de execução

Status de Execução	Descrição
Não iniciado	O projeto ainda não apresenta nenhuma atividade ou processo formal em execução.
Iniciado	Pelo menos uma das atividades previstas no projeto encontra-se em execução.
Suspenso	O projeto está temporariamente paralisado, em razão de imprevistos, limitações de recursos ou reavaliações estratégicas. Todas as atividades são interrompidas até nova deliberação.
Concluído	Todas as atividades previstas foram finalizadas, marcando a conclusão do projeto.
Cancelado	O projeto foi encerrado de forma deliberada antes de sua conclusão, devido a mudanças de prioridade, ausência de recursos, alterações legais, entre outros fatores.

Fonte: Autoria própria.

4.3 SEGUNDA ETAPA DO CADASTRO – POWER QUERY

Passamos agora a uma análise interna, fora do sistema SIPLAG. No âmbito da Coordenadoria responsável pelo gerenciamento do processo de cadastro de projetos no PIERJ/SIPLAG, a utilização de uma ferramenta de fácil acesso demonstrou-se altamente estratégica. Neste sentido, adotamos o Power Query para auxiliar no trabalho. Sua capacidade de processar grandes volumes de dados, aliada à facilidade de uso, permite incorporar inteligência ao modelo de forma ágil e eficiente. Esse recurso se destaca, especialmente, pela possibilidade de integrar às análises critérios e regras de negócio que ainda não estão contemplados diretamente no sistema, contribuindo para a qualificação do processo sem comprometer a rotina operacional.

Além de consolidar a lógica de negócio em um documento técnico robusto, a implementação da ferramenta permitiu um expressivo ganho em eficiência nas análises quantitativas. Atualmente, a atualização das bases de dados e a execução dos procedimentos analíticos ocorrem em poucos minutos, otimizando significativamente o tempo de resposta. A ferramenta foi desenvolvida com base em um mapeamento completo dos processos, contemplando desde a estruturação das análises, os tratamentos aplicados às bases de dados, até a verificação e validação de informações. Também foram incorporados mecanismos de alerta, que identificam possíveis inconsistências e orientam a comunicação com a REDINV, além de subsidiar o levantamento de propostas de melhoria ao sistema SIPLAG. Como resultado, a análise dos cadastros passou a ser realizada com maior frequência, inclusive em rotina diária, possibilitando agilidade nas devolutivas às Unidades Proponentes (UPs) e promovendo maior assertividade na gestão dos projetos de investimento.

Nesse sentido, é incontroverso como a inovação incremental — caracterizada por melhorias graduais e contínuas — pode gerar ganhos significativos, mesmo quando aplicada a recursos que, à primeira vista, parecem simples. Conforme analisado por Tironi e Cruz (2008), às inovações incrementais, embora muitas vezes subestimadas, exercem papel estratégico na dinâmica produtiva brasileira, especialmente em setores que dependem de melhorias constantes para manter a competitividade. Assim, pensar "fora da caixa", mesmo com meios modestos, revela-se uma estratégia eficaz para promover o desenvolvimento tecnológico e a sustentabilidade dos negócios. No quadro 2 é possível visualizar algumas das características do Power Query.

Quadro 2 – Características do Power Query

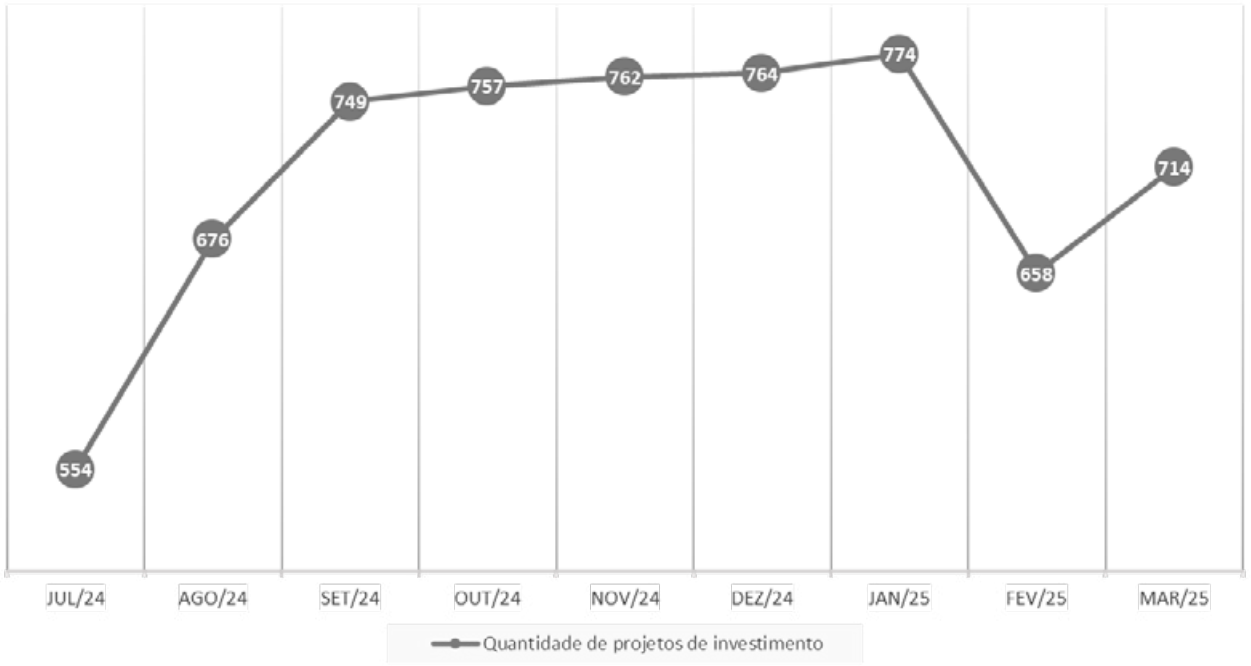
Categoria	Descrição
Função	Extrair, transformar e carregar dados
Vantagens	Permite trabalhar com dados de vários tamanhos e formatos
Recursos	Conectar a várias fonte de dados, filtrar, combinar e modelar dados
Aplicações	Criar gráficos e relatórios no Excel, Power BI, e outros produtos da Microsoft
Interface	Gráfica, intuitiva e fácil de aprender

Fonte: gerado por IA e adaptado pelos autores.

Neste estágio, tornou-se mais viável avaliar toda a base de projetos do PIERJ, para então executar uma série de procedimentos e verificações, a fim de gerar um relatório apontando, no momento da análise, onde estão as irregularidades no cadastro dos projetos. A equipe de analistas então revisa a informação e sinaliza, segundo procedimento interno padronizado, cada UP para que possa proceder com as adequações necessárias para validação do cadastro.

Diante do exposto, observa-se a construção de um histórico consistente e orientado por diretrizes claras quanto ao cadastro dos projetos no PIERJ/SIPLAG, o que tem permitido ao Estado consolidar um banco de projetos de investimento cada vez mais robusto e confiável no âmbito do Poder Executivo. Essa estrutura favorece o acompanhamento qualificado dos projetos, como exemplificado no gráfico 1, que apresenta a quantidade de projetos com status "Analisado" e término previsto a partir de 2025, monitorados desde julho de 2024.

Gráfico 1 – Banco de projetos de investimento PIERJ



Fonte: Autoria própria.

A análise do gráfico revela uma redução, de aproximadamente 15%, no número de projetos analisados, na transição de janeiro para fevereiro de 2025. Tal decréscimo decorre, em grande parte, da diminuição na quantidade de projetos de investimento (PIs) de uma específica Unidade de Planejamento (UP), que

passou de 133 PIs em janeiro — correspondendo a 17,1% do total de 774 — para 47 em fevereiro, o que representa 7,1% do total de 658. Ressalta-se, contudo, que essa redução não implica a exclusão dos projetos, mas sim uma alteração de status de projeto no registro do sistema. Os PIs que deixaram de constar como "Analisados" migraram para outras categorias, como "Em preenchimento" ou "Submetido", refletindo uma reorganização no fluxo de tramitação, como esperado no desenho da metodologia PIERJ de análise e validação do cadastro, e não uma eliminação efetiva dos registros.

4.4 INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÃO E TRANSPARÊNCIA COM AS UNIDADES DE PLANEJAMENTO

A estruturação de mecanismos de comunicação mais eficientes com as Unidades de Planejamento (UPs) tem se mostrado um avanço significativo no aprimoramento da gestão do cadastro dos projetos de investimento. Com o uso estratégico de alertas gerados pelo modelo desenvolvido no Power Query, tornou-se possível emitir comunicados mais assertivos e ágeis, principalmente por meio dos canais institucionais como e-mail e grupo organizado no aplicativo WhatsApp. Essa resposta célere contribui para a rápida resolução de dúvidas e evita a replicação de erros entre diferentes UPs, promovendo maior uniformidade e qualidade nas informações prestadas.

Além disso, foi implantado um procedimento sistematizado de devolutiva técnica, que facilita a compreensão dos gestores de investimento quanto às correções necessárias no cadastro de seus projetos. As informações são centralizadas e organizadas em pastas compartilhadas em nuvem, em um drive específico para cada UP, onde são armazenados o histórico das avaliações e orientações claras sobre os ajustes necessários, promovendo rastreabilidade e aprendizado contínuo.

Complementarmente, foi desenvolvido o site institucional da REDINV, um ambiente digital voltado à disseminação de informações relativas ao PIERJ. O site integra-se a outras plataformas essenciais à gestão pública, como as da Rede de Planejamento (REDEPLAN) e da Rede de Orçamento (REDOR), reforçando a transparência e ampliando o acesso a conteúdos relevantes para o planejamento e execução orçamentária do Estado. Nesse contexto, o site da REDINV consolida-se como ferramenta de apoio à capacitação contínua dos gestores e como canal institucional de referência para consulta e alinhamento técnico sobre os procedimentos do PIERJ.

Em adição, na perspectiva de melhorar a qualificação da entrada dos dados num único módulo do PIERJ/SIPLAG, na revisão do Manual de Cadastro dos Projetos de Investimento (Manual PIERJ), foi realizada uma série de melhorias incrementais buscando esmiuçar o formato de cada informação prestada analisando suas características e importância na metodologia. Na figura 5 é possível visualizar parte da home do site REDINV onde um dos destaques é o Manual PIERJ 2024.

Figura 5 – Site da Rede de Investimento do Poder Executivo Estadual (REDINV)

Fonte: Site REDINV.

5. CONCLUSÃO

O Plano de Investimento do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (PIERJ) tem se consolidado como uma ferramenta estratégica de governança pública, especialmente diante do contexto de restrição fiscal enfrentado pelo Estado. A implementação de melhorias no processo de validação dos cadastros de investimento, com ênfase na padronização das informações e na qualificação técnica das análises, representa um avanço institucional relevante. Essas mudanças fortaleceram o papel das Unidades de Planejamento (UPs), promoveram maior clareza na proposição de novos projetos e contribuíram para a elevação da qualidade dos dados cadastrados.

Ao instituir o PIERJ como porta única de entrada dos projetos de investimento, o Estado alcança maior integração entre planejamento, orçamento e execução, o que amplia a capacidade de priorização, monitoramento e rastreabilidade dos recursos públicos. Essa consolidação institucional também evidencia a importância da coordenação entre diferentes órgãos e atores governamentais, aspecto central para o sucesso de políticas públicas complexas.

Nesse sentido, Barbosa (2005) argumenta que a coordenação interorganizacional é um fator determinante para a implementação bem-sucedida de programas públicos, especialmente em contextos nos quais múltiplas instituições compartilham responsabilidades. A autora destaca que a capacidade de articulação entre entes diversos, com alinhamento de objetivos e fluxos de informação, potencializa o desempenho estatal, melhora a entrega de políticas públicas e reforça a legitimidade das decisões administrativas.

Assim, os avanços promovidos no âmbito do PIERJ não apenas demonstram amadurecimento institucional, mas também refletem a aplicação prática dos princípios de coordenação interorganizacional como elemento fundamental da gestão pública contemporânea. Tais aprimoramentos visam contribuir para um Estado mais eficiente, transparente e orientado a resultados, especialmente em cenários desafiadores de limitação orçamentária quando a decisão por bons projetos e iniciativas bem estruturadas devem ser ainda mais relevantes.

6. Referências

1. BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. *Capacidade de Gestão:* Coordenação Interorganizacional na Implementação de Programas Públicos Federais no Brasil. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7107. Acesso em: abr. 2025.
2. GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
3. PASSOS, Flávio Casaes. Rio de Janeiro – 2016: o ano em que a conta não fechou. 2017. 111 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Orientador: Armando Santos Moreira da Cunha.
4. RIO DE JANEIRO. Decreto nº 48.413 de 21 de março de 2023. Cria as Assessorias Setoriais de Planejamento e Orçamento - ASPLOS, Reestrutura o Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro - SPO e dá outras providências. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-48413-2023-rio-de-janeiro-cria-as-assessorias-setoriais-de-planejamento-e-orcamento-asplos-reestrutura-o-sistema-de-planejamento-e-orcamento-do-poder-executivo-do-estado-do-rio-de-janeiro-spo-e-da-outras-providencias. Acesso em: 10 abr. 2025.
5. RIO DE JANEIRO. Resolução SECCG nº 44 de 11 de julho de 2019. Regulamenta a Elaboração dos Planos Setoriais de Investimento e da Consolidação do Plano Anual de Investimentos do Poder Executivo Estadual para o Exercício de 2020. Disponível em: https://redinv.planejamento.rj.gov.br/hml/legislacao/normativos/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20SECCG%20n%C2%BA%2044%20de%2011%20de%20julho%20de%202019.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

6. RIO DE JANEIRO. Resolução SEPLAG nº 293 de 21 de maior de 2024. Institui a Agenda de Eventos para a Revisão 2025 da Programação do Plano Plurianual - PPA 2024/2027, para a Elaboração da Proposta Orçamentária do Exercício de 2025, regulamenta a Revisão e Consolidação do Plano de Investimentos do Poder Executivo Estadual do Rio de Janeiro para o Exercício de 2025 e dá outras providências. Disponível em: https://redinv.planejamento.rj.gov.br/hml/legislacao/normativos/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20SEPLAG%20n%C2%BA%20293%20de%2021%20de%20maio%20de%202024.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

7. RIO DE JANEIRO. Decreto nº 48.359, de 07 de fevereiro de 2023. Estabelece diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-48359-2023-rio-de-janeiro. Acesso em: 10 abr. 2025.

8. RIO DE JANEIRO. Decreto nº 40.495, de 20 de maio de 2024. Dispõe sobre a revisão 2025 do Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro - PPA 2024-2027, sobre a elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2025, e dá outras providências. Disponível em: https://redinv.planejamento.rj.gov.br/legislacao/normativos/Decreto%20n%C2%BA%2049.095%20de%2020%20de%20maio%20de%202024.pdf. Acesso em: 05 abr. 2025.

9. RIO DE JANEIRO. Decreto nº 43.429, de 17 de janeiro de 2012. Institui, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual direta e indireta, o Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão Siplag-RJ e dá outras providências. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-43429-2012-rio-de-janeiro-institui-no-ambito-dos-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-estadual-direta-e-indireta-o-sistema-de-inteligencia-em-planejamento-e-gestao-siplag-rj-e-da-outras-providencias?origin=instituicao. Acesso em: 05 abr. 2025.

10. RIO DE JANEIRO. Decreto nº 46.666, de 20 de maio de 2019. Dispõe sobre a Elaboração dos Projetos de Lei do Plano Plurianual - PPA 2020-2023, e da Lei Orçamentária para o Exercício de 2020, e dá outras providências. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-46666-2019-rio-de-janeiro-dispoe-sobre-a-elaboracao-dos-projetos-de-lei-do-plano-plurianual-ppa-2020-2023-e-da-lei-orcamentaria-para-o-exercicio-de-2020-e-da-outras-providencias. Acesso em: 05 abr. 2025.

11. RIO DE JANEIRO. Decreto nº 48.949, de 07 de fevereiro de 2024. Estabelece normas complementares de Programação e Execução Orçamentária, Financeira e Contábil para o Exercício de 2024 e dá outras providências. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-48949-2024-rio-de-janeiro-estabelece-normas-complementares-de-programacao-e-execucao-orcamentaria-financeira-e-contabil-para-o-exercicio-de-2024-e-da-outras-providencias#:~:text=Decreto%20N%C2%BA%2048949%2C%20de%2027%20de%20fevereiro%20de%202024. Acesso em: 05 abr. 2025.

12. RIO DE JANEIRO. Site REDINV – Rede de Investimento. Disponível em: https://redinv.planejamento.rj.gov.br/hml/index.html. Acesso em: 01 abr. 2025.

13. RIO DE JANEIRO. Rede de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro – RedePLAN. Disponível em: https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/. Acesso em: 01 abr. 2025

14. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Decreto nº 48.760, de 23 de outubro de 2023. Disponível em: https://redelog.rj.gov.br/redelog/plano-de-contratacoes-anual-2/. Acesso em: 04 abr. 2025.

15. TIRONI, Luís Fernando; CRUZ, Bruno de Oliveira. Inovação incremental ou radical: há motivos para diferenciar? Uma abordagem com dados da PINTEC. *Texto para Discussão*, Brasília: Ipea, n. 1494, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/46456344. Acesso em: 07 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

As mudanças e rupturas na gestão pública da UTN Angra 3

- **Flávia Pedrosa Pereira**

  Secretaria Nacional de Planejamento, Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
  E-mail: flavia.pereira@planejamento.gov.br

- **Guilherme dos Santos Floriani**

  Secretaria Nacional de Planejamento, Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
  E-mail: guilherme.floriani@planejamento.gov.br

- **Luciana Duarte Bhering de Carvalho,**

  Secretaria-Executiva, Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
  E-mail: luciana.b.carvalho@planejamento.gov.br

- **Ricardo Dislich**

  Secretaria Nacional de Planejamento, Ministério do Planejamento e Orçamento, Brasil
  E-mail: ricardo.dislich@planejamento.gov.br

Resumo

Este artigo analisa os desafios associados à viabilização de grandes empreendimentos públicos no Brasil, a partir do estudo de caso da Usina Termonuclear de Angra 3, com ênfase no papel do planejamento governamental de médio e longo prazo como espaço decisório da política energética. Trata-se de um projeto emblemático tanto pela sua longevidade quanto pela complexidade institucional e financeira envolvida. A trajetória da usina é recuperada desde sua concepção, em 1981, até os esforços recentes de retomada, destacando-se os principais momentos de descontinuidade administrativa e seus impactos sobre o cronograma e os custos do empreendimento. O estudo identifica as fases distintas no histórico da obra, com atenção especial ao período entre 2010 e 2015, quando cerca de 67% das obras civis foram concluídas e foi criada a Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. (ENBPar), vinculada ao Ministério de Minas e Energia, como parte da reestruturação institucional do setor nuclear após a privatização da Eletrobras. Apesar dos avanços, as propostas de reconfiguração jurídico-financeira não obtiveram respaldo político suficiente, resultando em nova paralisação. A tentativa de retomada a partir de 2023 ocorre em um contexto de renovado interesse por fontes energéticas de base diante da crise climática, ainda que cercada por incertezas. A análise de instrumentos estratégicos, como o Plano Nacional de Energia (PNE 2030 e 2050), o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE 2034), o Plano Plurianual (PPA 2024–2027), o Novo PAC, o PPI e o Inova Energia, revela um cenário de inserção parcial e muitas vezes ambígua de Angra 3 nas diretrizes de planejamento nacional. A ausência da usina como prioridade formal em documentos como o Novo PAC e na dimensão tática do PPA reforça as dúvidas sobre sua viabilidade, ao passo que sua inclusão em planos de longo prazo sinaliza a persistência de sua relevância estratégica. O caso de Angra 3 ilustra, portanto, os limites do planejamento

público frente a obras de longa duração, bem como os desafios de coordenação federativa e estabilidade institucional em setores intensivos em capital e tecnologia.

Palavras-chave: Angra 3. Energia nuclear. Planejamento governamental. Grandes obras. Políticas públicas.

1. INTRODUÇÃO

A complexidade inerente à formulação e à implementação de políticas públicas no setor energético brasileiro se evidencia de forma paradigmática no caso da Usina Termonuclear Angra 3. Trata-se de um empreendimento de longa duração, cujas obras foram iniciadas na década de 1980, interrompidas por décadas e retomadas intermitentemente, acumulando sucessivos atrasos, incertezas técnico-econômicas e custos elevados. Em pleno contexto de transição energética global e de pressão por alternativas sustentáveis, Angra 3 permanece paralisada, representando não apenas um desafio técnico, mas, sobretudo, um impasse decisório de grande relevância para a administração pública federal.

A literatura especializada (FLYVBJERG; GARDNER, 2023) evidencia que grandes projetos de infraestrutura são frequentemente entregues fora do prazo, acima do orçamento previsto e aquém dos benefícios anunciados. Esses resultados derivam, em parte, de vieses cognitivos, como o excesso de otimismo e o viés da aposta dobrada. No caso de Angra 3, observa-se que o ciclo de retomadas e paralisações se reproduz em meio a lacunas de coordenação interinstitucional, ausência de arenas técnicas permanentes e desafios de governança pública.

Neste cenário, o presente artigo tem como objetivo geral avaliar o processo de decisão pública referente ao empreendimento Angra 3, com o intuito de identificar pontos passíveis de aprimoramento na gestão pública da política energética brasileira, especialmente no que tange ao papel do planejamento de médio prazo como arena decisória. Para isso, são analisados documentos oficiais, instrumentos de planejamento governamental – como o Plano Nacional de Energia (PNE), o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) e o Plano Plurianual (PPA) – bem como o posicionamento de diversos atores institucionais envolvidos.

A pesquisa parte do pressuposto de que a integração entre planejamento setorial e planejamento governamental ainda é frágil, refletindo dificuldades de longo prazo do Estado brasileiro em coordenar políticas intersetoriais de forma estável e eficaz. A falta de sustentabilidade econômica e de arranjos institucionais robustos contribui para a persistência de incertezas quanto ao futuro do empreendimento em análise. Além disso, a ausência de ferramentas analíticas para tratar os argumentos em disputa, bem como a carência de espaços técnicos de maior colaboração entre ministérios, limitam a capacidade estatal de tomada de decisão qualificada.

Ao mapear os atores, as agendas e os instrumentos mobilizados no processo decisório sobre Angra 3, o artigo pretende oferecer subsídios não apenas para a análise do caso em si, mas também para o fortalecimento da governança pública na formulação de políticas de infraestrutura complexas, com impacto estratégico para o desenvolvimento nacional e a segurança energética do país.

2. OBJETIVOS

Objetivo Geral

Avaliar o processo de decisão pública referente ao empreendimento Angra 3, com o intuito de identificar pontos de aprimoramento na gestão pública da política energética brasileira, com ênfase no papel do planejamento governamental como arena decisória.

Objetivos Específicos

1) **Analisar** a trajetória decisória do projeto Angra 3 no contexto das políticas públicas de energia no Brasil.
2) **Identificar** os atores, arenas institucionais e instrumentos utilizados no processo decisório envolvendo o empreendimento.
3) **Examinar** o papel dos instrumentos de planejamento de médio prazo, como o Plano Plurianual (PPA), o Plano Nacional de Energia (PNE) e o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), na estruturação da decisão sobre Angra 3.
4) **Apontar** lacunas e oportunidades de aperfeiçoamento na governança institucional e na coordenação interministerial para a condução de grandes projetos de infraestrutura energética.

5) **Propor** recomendações para o fortalecimento da gestão pública e do planejamento energético, com base nas lições aprendidas a partir do caso Angra 3.

3. METODOLOGIA

Este estudo parte do dilema central envolvendo a Usina Termonuclear de Angra 3: concluir ou abandonar o empreendimento. Para compreender os fatores que influenciam essa decisão, optou-se por uma abordagem qualitativa, com ênfase na análise documental e no mapeamento de atores e agendas políticas e institucionais relacionadas ao setor nuclear brasileiro.

A pesquisa contemplou o levantamento histórico do setor nuclear nacional, a fim de compreender a origem e a situação atual do projeto Angra 3. Foram identificadas as principais mudanças e rupturas na gestão pública que impactaram diretamente a condução do empreendimento, com foco nas transformações políticas e institucionais mais significativas.

A análise foi conduzida por meio da coleta e interpretação de documentos administrativos e institucionais, bem como pela identificação dos principais atores envolvidos no denominado "ecossistema nuclear". Esse ecossistema é composto por agentes públicos e privados com interesses e influências sobre o projeto, abrangendo desde a produção de combustível nuclear até a distribuição de energia elétrica, além de setores como a indústria metalmecânica e o mercado financeiro.

O estudo parte da hipótese de que a administração pública necessita incorporar novas ferramentas analíticas e estratégicas que qualifiquem e agilizem a tomada de decisão em empreendimentos complexos, como Angra 3. Adota-se, para isso, a perspectiva teórica da actor-network theory (ANT), na qual o empreendimento é compreendido como uma rede sociotécnica mobilizada por diversos atores com objetivos específicos relacionados ao uso da energia nuclear.

Três hipóteses adicionais orientam a investigação. A necessidade de:

1) **Adoção de novas ferramentas pela burocracia:** A compreensão do conflito decisório pode ser aprimorada com o uso de instrumentos que permitam o mapeamento dos atores, suas agendas e formas de atuação, favorecendo uma abordagem mais integrada na formulação e na gestão de políticas públicas.
2) **Alinhamento de interesses no ecossistema nuclear:** A viabilidade do empreendimento depende do momento em que ocorre o alinhamento dos interesses dos atores envolvidos, viabilizando a chamada "pontualização" da rede sociotécnica.
3) **Reconhecer o caráter estratégico do empreendimento:** Os elementos favoráveis à continuidade de Angra 3 a tornam, em determinadas conjunturas, um empreendimento quase inevitável. No entanto, esses fatores variam no tempo e nos diferentes níveis do planejamento estatal, que envolvem horizontes de curto, médio e longo prazos.

A análise contempla, ainda, a definição das arenas decisórias envolvidas. Embora o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), instituído pela Lei nº 9.478/1997, seja frequentemente apontado como instância central de deliberação sobre Angra 3, este estudo demonstra que o CNPE não concentra, de forma isolada, todas as decisões necessárias para a viabilização do empreendimento. Ele se configura, portanto, como uma arena estratégica, mas não suficiente para abrigar a totalidade das deliberações requeridas.

Para tanto, foram considerados quatro períodos distintos do projeto, desde sua idealização em 1981 até os dias atuais, como forma de compreender a influência das transformações institucionais e políticas na trajetória do empreendimento.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Poucas publicações acadêmicas, científicas ou institucionais têm se dedicado aos dilemas enfrentados pela burocracia no planejamento de médio e longo prazo no Brasil, sobretudo em empreendimentos de infraestrutura de grande vulto e caráter estratégico. A Usina Termonuclear de Angra 3 constitui um caso emblemático dessa lacuna: a escassez de estudos sobre a própria burocracia enquanto agente ativo na construção histórica de políticas públicas torna mais difícil compreender as dinâmicas decisórias que determinaram sua prolongada paralisação e as recentes tentativas de retomada.

A evolução do setor nuclear brasileiro reflete as principais rupturas político-institucionais desde a década de 1930. Entre a conclusão de Angra I e a concepção de Angra III, em 1981, o projeto permaneceu estagnado até o início dos anos 2000. A partir de 2010,

com a retomada das obras, o canteiro alcançou 67 % de execução física, mas voltou a deter-se em 2015, em razão das investigações da Operação Lava Jato, que expuseram irregularidades na gestão e no financiamento do empreendimento.

Essa interrupção motivou a edição da Lei nº 14.182/2021, que criou a Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. (ENBPar), vinculada ao Ministério de Minas e Energia. A ENBPar herdou atribuições da Eletrobras para manter sob controle da União a operação de usinas nucleares, mas, apesar de constituir um novo marco regulatório específico para Angra III, encontrou dificuldades de implementação por falta de amparo político e de recursos financeiros, frustrando expectativas.

Em 2023, um novo ciclo de incentivo estatal às grandes obras de infraestrutura reacendeu o debate sobre a viabilidade de Angra 3. No entanto, a sucessão de paralisações e reinícios gerou escaladas expressivas nos custos públicos, que, em um contexto de crise fiscal, exercem forte pressão sobre a agenda governamental. Além disso, a emergência da crise climática deslocou parte dos investimentos para fontes renováveis, enquanto perdura o receio quanto aos riscos de contaminação nuclear e às limitações geopolíticas impostas a países não alinhados com poderes atômicos.

O processo de privatização da Eletrobras, concluído em 2022, reconfigurou o arranjo institucional, reduzindo o poder decisório direto do Estado em relação ao empreendimento. A ENBPar tornou-se uma sociedade de controle misto, em que a Eletrobras passou a deter participação minoritária.

O Plano Nacional de Energia 2050 (PNE 2050), aprovado em 2020, já apontava a necessidade de revisão do marco regulatório para flexibilizar o monopólio da União — competência exclusiva, segundo o art. 21, inciso XXIII, da Constituição Federal, para pesquisa, lavra, enriquecimento, reprocessamento, industrialização e comércio de minérios nucleares. O PNE 2050 recomenda a formulação de Parcerias PúblicoPrivadas (PPP) com arranjos financeiros e comerciais capazes de tornar projetos termonucleares competitivos frente às alternativas renováveis, incluindo dispositivos específicos de responsabilidade civil por danos nucleares. Ademais, sugere a regulamentação do § 6º do art. 225 da CF/1988, que exige lei federal para a definição de localização de usinas nucleares, e a integração das instalações ao regime de leilões de energia previsto na Lei nº 10.848/2004.

Esses achados evidenciam a complexidade sociotécnica e político-institucional em torno de Angra 3. A teoria da actor-network (ANT) revela que o empreendimento é sustentado por uma rede heterogênea de atores — do setor de mineração de urânio até grupos financeiros e fornecedores da indústria metalmecânica — cujos interesses e interdependências moldam as decisões. A alternância de momentos favoráveis e constrangimentos institucionais demonstra que a viabilidade de Angra 3 depende tanto do alinhamento estratégico dessas redes quanto da existência de marcos regulatórios estáveis e de ferramentas analíticas capazes de mapear agendas e cenários futuros.

Em síntese, a persistente indefinição sobre a conclusão de Angra 3 reflete a confluência de fatores: rupturas político-institucionais, variabilidade orçamentária, riscos ambientais e geopolíticos, além da necessidade de inovação nas práticas burocráticas. A consolidação de um modelo de governança robusto, que articule de forma transparente as decisões entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil, emerge como condição indispensável para superar os desafios identificados e orientar o setor nuclear brasileiro rumo a um planejamento de médio e longo prazos mais coerente e sustentável.

O avanço institucional mais significativo do recente ciclo de retomada de Angra 3 foi a edição do Decreto nº 11.631, de 20 de agosto de 2023, que alterou a forma de comercialização da energia elétrica gerada pela usina. A partir dessa norma, definiu-se que a energia de Angra 3 não mais será comercializada via leilão, mas sim por meio de autorização, com contrato e tarifa pré-fixada.

Frente à ausência de investimentos privados, a Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021 — que instituiu as diretrizes para a desestatização da Eletrobras — atribuiu ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a responsabilidade pela elaboração de estudo econômico e pela proposição de um novo modelo de negócios que permitisse viabilizar o empreendimento por meio de uma estrutura de financiamento sustentável.

O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) ficou encarregado de deliberar sobre essa decisão, assumindo papel central no processo decisório da União. Destaca-se que permanece carente de

deliberação, no referido Conselho, o preço da energia e a autorização para conclusão de Angra 3.

O insucesso dessa tentativa de retomada pode ser atribuído a falhas no diagnóstico e na formulação da política pública. O Plano Nacional de Energia 2050 (PNE 2050), ao propor a desestatização do setor nuclear, careceu de uma avaliação diagnóstica consistente, partindo diretamente para recomendações de mudança sem estabelecer previamente os fundamentos e as limitações da situação vigente. O próprio documento reconhece que a aproximação formal com empresas detentoras de tecnologia, bancos, seguradoras e demais stakeholders seria necessária para identificar os pontos críticos da política. Acredita-se que tal abordagem colabora para o comprometimento da implementação.

Com o acúmulo de custos e a indefinição do modelo institucional, Angra 3 permaneceu dependente de aportes públicos, sob responsabilidade da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. (ENBPar). A magnitude do investimento, a complexidade técnica e os riscos inerentes à operação de uma usina nuclear contribuem para um cenário em que a decisão de abandonar ou concluir o projeto apresenta custos igualmente elevados. Ademais, a sucessão de interrupções e retomadas agravou os passivos financeiros e institucionais do empreendimento.

O tema da segurança nuclear também permanece em aberto. O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) propôs, através de uma Medida Institucional Normativa, a criação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), uma autarquia federal voltada à fiscalização e ao controle de materiais nucleares e instalações radiativas, iniciativa vinculada ao Programa 2306 – Política Nuclear, no âmbito do PPA 2024–2027. As tratativas referentes à criação da autarquia avançaram. De acordo com informações fornecidas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação no processo de monitoramento 2024 do PPA, em 16 de dezembro de 2024 foram publicados no Diário Oficial da União (DOU) os despachos presidenciais 1610, 1611 e 1612, encaminhando ao Senado Federal para apreciação os nomes indicados para os cargos de Diretor-Presidente da ANSN, Diretora de Instalações Radioativas e Controle e Diretor da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear.

Apesar de a ANSN ter sido criada oficialmente com a publicação da Lei 14.222/2021, sua vigência plena só ocorrerá após a nomeação do Diretor-Presidente. Esse marco será fundamental para que a agência possa iniciar suas atividades e assumir suas responsabilidades na regulação e fiscalização do setor nuclear no Brasil.

Neste contexto, o empreendimento de Angra 3 pode ser compreendido à luz da análise de Flyvbjerg e Gardner (2023), segundo a qual apenas 0,5% dos grandes projetos de infraestrutura são entregues dentro do prazo e do orçamento inicialmente previstos. A estatística revela uma crise global de planejamento para as grandes obras, com sérias implicações para a transição energética e a mitigação das mudanças climáticas. Segundo os autores, o fracasso recorrente pode ser enfrentado com processos rigorosos de aprendizagem, monitoramento e avaliação. Portanto, para que Angra 3 escape da estatística de insucessos da sobras inacabadas, é imprescindível a adoção de instrumentos técnicos robustos e uma governança pública estruturada para seu acompanhamento.

A priorização de empreendimentos estratégicos, como Angra 3, pode ser operacionalizada a partir de instrumentos como o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cuja finalidade é superar gargalos e entraves à realização de grandes projetos de infraestrutura. No setor energético, cabe ao Ministério de Minas e Energia (MME) indicar os projetos prioritários, com base em dois instrumentos federais de planejamento: o Plano Nacional de Energia (PNE), com horizonte de 30 anos, e o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), focado na demanda e viabilidade em um prazo de 10 anos.

Em relação ao PPA 2024-2027, aprovado em 14 de dezembro de 2023 pelo Congresso Nacional, destaca-se como inovação a definição de indicadores-chave e metas nacionais. Foram estabelecidos 69 indicadores-chave, sendo sete relacionados à visão de futuro e 62 vinculados a 35 objetivos estratégicos, incluindo aspectos como a redução da taxa de pobreza, a diminuição do desmatamento anual, a redução das emissões de gases de efeito estufa e o aumento do PIB per capita. A estrutura programática do PPA incorporou também cinco agendas transversais, refletindo a compreensão de que a articulação entre diversas políticas públicas é essencial. Essas agendas envolvem temas como crianças e adolescentes, povos indígenas, mulheres, igualdade racial e meio ambiente, além de

contemplar a dimensão territorial. A nova estrutura e o enfoque participativo fortaleceram o conceito de "Reconstrução do Planejamento Nacional", conferindo um novo direcionamento ao planejamento estratégico do país (PEDROSA et al., 2024; LEMOS et al., 2024).

Apesar da relevância de Angra 3, o projeto não foi incluído entre as "Entregas" previstas no Plano Plurianual (PPA) 2024–2027, categoria que registra os investimentos públicos de forma alinhada aos Objetivos Específicos do governo. Para o PPA 2024-2027, as entregas são os atributos gerenciais que comunicam bens ou serviços relevantes a serem entregues diretamente à sociedade para o alcance do objetivo específico ao qual está vinculada. Acredita-se que ausência de Angra 3 nessa estruturação representa uma lacuna importante, ainda que o projeto conste do Anexo VIII do PPA, que lista os investimentos plurianuais das empresas estatais não dependentes.

Com a reativação das discussões em 2024, Angra 3 foi incorporada ao Programa 3101 – Energia Elétrica do PPA 2024–2027, por meio da Ação Orçamentária 32204 5E88 – Implantação da Usina Termonuclear de Angra III, com potência estimada de 1.405 MW (RJ), sendo classificada como parte do PAC e do PPI.

Mesmo não tendo sido originalmente incluída como entrega no PPA, tal opção pode ser revista durante o processo anual de revisão do instrumento, quando se poderá integrar de forma mais coerente os compromissos e metas associados à execução de Angra 3 no escopo do planejamento governamental de médio prazo.

No escopo do Novo PAC, apesar da menção do empreendimento no escopo de estudos, Angra 3 não figura oficialmente entre os projetos em vias de execução. Lançado em 11 de agosto de 2023, o programa previu investimentos totais da ordem de R$ 1,7 trilhão, sendo R$ 1,4 trilhão até 2026 e R$ 288 bilhões para o período posterior. Os recursos seriam provenientes de quatro fontes principais: R$ 371 bilhões do Orçamento Geral da União, R$ 343 bilhões de empresas estatais, R$ 362 bilhões de financiamentos diversos e R$ 612 bilhões do setor privado. A ausência de Angra 3 dessa lista reforça o desalinhamento entre a relevância estratégica do empreendimento e sua efetiva priorização nos instrumentos federais de planejamento e investimento (Pereira; Silva; Pavani; Teodoro, 2024).

Tabela 1 – Presença de Angra III nos instrumentos de planejamento e gestão de grandes obras de infraestrutura vigentes no Brasil.

Instrumento	Órgão Responsável	Objetivo Principal	Posição sobre Angra 3
Plano Nacional de Energia – PNE 2030	Ministério de Minas e Energia (MME)	Orientar o desenvolvimento do setor energético brasileiro com foco na sustentabilidade, equilíbrio das fontes e atendimento à demanda futura.	Recomenda a continuidade do programa nuclear após Angra 3, com expansão de 4 a 8 GW até 2030. A usina é tratada como etapa fundamental para essa expansão.
Plano Nacional de Energia – PNE 2050	Ministério de Minas e Energia (MME)	Estabelecer visão estratégica de longo prazo para o setor energético, com matriz diversificada, segura e de baixo impacto ambiental.	Trata Angra 3 como parte da estratégia de expansão nuclear, destacando desafios e recomendações como precificação da energia, fornecimento de combustível e extensão da vida útil das usinas.
Plano Decenal de Expansão de Energia – PDE 2034	Empresa de Pesquisa Energética (EPE/MME)	Indicar perspectivas da expansão energética no horizonte de 10 anos, orientando políticas públicas e decisões do setor.	Não menciona diretamente Angra 3, mas a EPE publicou nota técnica paralela em 2025 avaliando seus impactos no sistema elétrico. O relatório técnico não assume posição favorável ou contrária, focando na avaliação de custos e implicações operacionais.

Instrumento	Órgão Responsável	Objetivo Principal	Posição sobre Angra 3
Novo Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC	Casa Civil da Presidência da República	Impulsionar investimentos públicos e privados em infraestrutura, promovendo crescimento sustentável.	Angra 3 está incluída com escopo restrito: apenas estudos técnicos, econômicos e socioambientais foram previstos, sem previsão imediata de retomada das obras.
Programa de Parcerias de Investimentos – PPI	Casa Civil da Presidência da República	Ampliar e qualificar parcerias público-privadas no Brasil, voltadas à infraestrutura e serviços públicos.	Incluída em 2019 pelo Decreto nº 9.915, com foco em viabilizar a retomada das obras. Sinaliza reconhecimento da importância estratégica do empreendimento.
Plano de Ação Conjunta Inova Energia	Finep, BNDES e ANEEL	Estimular a inovação no setor energético, modernizando a infraestrutura e fortalecendo a competitividade industrial.	Não há registro de menção direta a Angra 3. Possível relevância indireta via fomento à cadeia nuclear, mas sem previsão específica.
Plano Plurianual 2024–2027 – PPA	Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)	Orientar as prioridades do governo federal em médio prazo, conectando políticas públicas ao orçamento para o quadriênio.	Angra 3 não aparece como "Entrega", mas consta no Anexo VIII (investimentos plurianuais das estatais não dependentes), o que confirma sua permanência como projeto em execução sob financiamento público.

Fonte: Elaboração própria.

A tabela acima apresenta um conjunto de instrumentos estratégicos e planos governamentais que delineiam o planejamento energético nacional e permitem avaliar a inserção institucional da Usina Nuclear de Angra 3. A análise a seguir examina o grau de prioridade atribuído ao empreendimento, a clareza das diretrizes específicas e o nível de integração da usina nos documentos oficiais.

No Plano Nacional de Energia 2030 (PNE 2030), Angra 3 é tratada como ponto de partida para a expansão do parque nuclear brasileiro, com previsão de acréscimo de 4 a 8 GW de capacidade instalada até 2030. A presença explícita da usina nesse plano indica seu papel estruturante na retomada e ampliação da geração nuclear, reforçando a importância de sua conclusão como etapa inicial de uma política energética mais ambiciosa.

O Plano Plurianual 2024–2027 (PPA), por sua vez, não inclui Angra 3 como uma "Entrega" — ou seja, não a qualifica como produto ou serviço que colabora com o alcance de um objetivo específico —, mas registra sua implantação no Anexo VIII, relativo aos investimentos plurianuais das estatais não dependentes. Isso sugere que, embora o projeto permaneça ativo e com previsão orçamentária, ainda que limitada e insuficiente, ele "ainda" não é tratado como prioridade estratégica formal no plano de médio prazo do governo federal.

Já o Plano Nacional de Energia 2050 (PNE 2050) apresenta diretrizes mais abrangentes para o longo prazo e contempla Angra 3 como parte da estratégia de diversificação da matriz energética. O plano reconhece os desafios associados à viabilização do setor nuclear e destaca a necessidade de avanços regulatórios, melhorias na precificação da energia e garantias para o abastecimento de combustível — o que reforça a importância da usina no contexto futuro, mesmo que de forma indireta.

O Plano Decenal de Expansão de Energia 2034 (PDE 2034), embora não mencione diretamente Angra 3 em seu conteúdo principal, foi complementado por nota técnica da EPE em 2025, que analisou os impactos da retomada do empreendimento sobre o Sistema Elétrico Nacional. O fato de o plano não incluir a usina pode indicar que sua conclusão é considerada provável ou já consolidada, ou ainda que o projeto não figura entre as prioridades operacionais até 2034, o que revela certa ambiguidade institucional.

No âmbito do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), Angra 3 aparece de maneira limitada, com previsão apenas de estudos

técnicos, econômicos e socioambientais. A ausência do empreendimento na lista principal de obras do programa evidencia dificuldades em incluí-lo como prioridade efetiva.

O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) incorporou Angra 3 em 2019, visando a coordenação de esforços para viabilizar sua conclusão por meio de parcerias público-privadas. Embora não haja atualizações recentes sobre o andamento dessas iniciativas, a inclusão no PPI sugere o reconhecimento da necessidade de buscar alternativas de financiamento e gestão para sua viabilidade econômica.

Por fim, o Plano de Ação Conjunta Inova Energia, apesar de ter como foco o fomento à inovação no setor energético, não inclui referência direta a Angra 3. Ainda que potencialmente relevante para o desenvolvimento de tecnologias associadas à cadeia nuclear, sua contribuição ao projeto é incerta e depende de desdobramentos não explicitados nos documentos oficiais.

Diante do exposto, observa-se que Angra 3 encontra-se mais claramente inserida em instrumentos de longo prazo, como o PNE 2030, e parcialmente reconhecida em termos orçamentários, como no PPA 2024–2027. Planos como o PNE 2050, PDE 2034 e PPI indicam uma inserção moderada, sugerindo necessidade de maior definição estratégica. A ausência ou presença periférica da usina em programas como o Novo PAC e o Inova Energia pode refletir limitações de ordem técnica, política ou econômica, que ainda carecem de superação para a plena integração de Angra 3 nas agendas prioritárias do setor energético nacional.

A trajetória da Usina Termonuclear de Angra 3 ilustra com precisão os desafios enfrentados por grandes empreendimentos de infraestrutura em nível global, conforme discutido por Flyvbjerg e Gardner (2023). Em sua análise, conforme já mencionado, os autores revelam que apenas 0,5% dos megaprojetos no mundo são concluídos dentro do prazo, do orçamento previsto e com os benefícios originalmente prometidos. Essa estatística evidencia uma profunda ineficiência na condução de obras dessa natureza, cuja superação é de fundamental importância para viabilizar a transição energética e enfrentar as mudanças climáticas.

No caso brasileiro, a decisão sobre a viabilidade de Angra 3 está sob a alçada do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), colegiado que conta com representação do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). A partir das análises desenvolvidas pelas equipes técnicas da Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN) e da Secretaria Executiva (SE) do MPO, dados e informações têm sido organizados em dois campos argumentativos: de um lado, os que defendem a retomada das obras; de outro, os que sustentam a descontinuidade do empreendimento. Esta abordagem busca contribuir com a produção de subsídios técnicos ao processo decisório, oferecendo uma visão crítica sobre os instrumentos de planejamento acionados, os desafios enfrentados e as possíveis perspectivas de aprimoramento da gestão pública.

Embora existam argumentos relevantes em favor da continuidade do projeto, como ocorre com qualquer fonte energética, Angra 3 também apresenta fatores negativos. O principal impasse diz respeito à sua viabilidade econômico-financeira, com destaque para os elevados custos de financiamento, os quais impactam diretamente o valor final da tarifa de energia elétrica.

A análise revelou a existência de núcleos de controvérsia, como o formado pela sobreposição entre os custos máximos e mínimos de continuar ou abandonar a obra, bem como a incerteza quanto ao risco de arrependimento futuro, seja por concluí-la ou por interrompê-la. Por outro lado, há consensos emergentes, entre os quais se destacam a necessidade crescente por energia firme e o reconhecimento do papel estratégico do Estado no domínio da tecnologia nuclear.

Apesar da urgência conferida ao tema no âmbito do CNPE — motivada, em especial, pela situação financeira crítica da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. (ENBPar) —, ainda não houve deliberação definitiva sobre a aprovação do preço da energia e a conclusão do empreendimento. A ausência de decisão expõe não apenas os limites da governança interinstitucional, mas também a necessidade de continuidade nos esforços para qualificar o debate público e orientar a ação governamental.

Nesse sentido, destaca-se o período entre 2010 e 2015, quando aproximadamente 67% das obras civis de Angra 3 foram executadas. Posteriormente, a criação da ENBPar, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, representou uma tentativa de reorganizar a governança do setor nuclear, especialmente após a privatização da Eletrobras. Coube à nova estatal a responsabilidade pela gestão dos ativos nucleares

estratégicos, mas as alterações no modelo regulatório e econômico não encontraram respaldo político-institucional suficiente para seu pleno desenvolvimento.

A partir de 2023, observa-se um novo ciclo de incentivo estatal à retomada de grandes obras, impulsionado por uma política de investimentos em infraestrutura. Entretanto, Angra 3 permaneceu à margem dos principais instrumentos de planejamento e investimento, como o Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), o que contribui para a perpetuação das incertezas quanto à viabilidade do projeto.

Paralelamente, o contexto internacional impõe novos desafios. A emergência climática ampliou a necessidade de fontes energéticas limpas e confiáveis, mas o temor relacionado à segurança nuclear ainda persiste. Ademais, há pressões diplomáticas para que países fora do eixo hegemônico se abstenham de desenvolver determinadas tecnologias. Ainda assim, o Brasil figura entre os poucos países com domínio completo do ciclo de enriquecimento de urânio — ao lado de Estados Unidos, Rússia e França —, possuindo, inclusive, a oitava maior reserva mundial do minério.

Além da produção energética, o país ampliou o uso da tecnologia nuclear em áreas como a medicina e a defesa, especialmente com o desenvolvimento de submarinos movidos a propulsão nuclear.

Em síntese, o caso de Angra 3 reflete os dilemas estruturais do setor energético brasileiro, marcado por intermitências, disputas institucionais e desafios de financiamento. Sua possível retomada exige um esforço concentrado de planejamento, articulação política e avaliação de riscos, de forma a evitar que o empreendimento reforce a tendência global de megaprojetos inconclusos e onerosos.

Principais Núcleos de Argumentos Considerados

A análise técnica realizada pelas equipes do MPO identificou os seguintes pontos centrais:

1) **Intervalo de custo-benefício ambíguo**: Os custos máximos e mínimos de continuar ou abandonar Angra 3 se sobrepõem, o que define uma "zona cinzenta" na qual a conclusão da obra parece ser a alternativa menos onerosa no longo prazo.
2) **Demanda por energia firme**: Há reconhecimento da necessidade de garantir energia firme no sistema elétrico nacional. O custo da energia nuclear deve ser analisado em comparação com os encargos e subsídios de outras fontes, como solar e eólica, além dos custos das térmicas em períodos de escassez hídrica (despacho em bandeira vermelha 2).
3) **Risco de arrependimento**: O investimento inicial elevado tem forte impacto nos primeiros vinte anos, mas há expectativa de retorno positivo em décadas subsequentes, como demonstram os casos de Angra 1 e 2.
4) **Domínio tecnológico e soberania energética**: O controle estatal sobre os elos fundamentais da cadeia nuclear é considerado estratégico, e as dificuldades operacionais da Eletronuclear devem ser resolvidas no âmbito do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).
5) **Complexidade institucional**: O arranjo entre empresas estatais e privadas, especialmente a relação entre ENBPar e Eletrobras, introduz desafios adicionais de governança e alinhamento de interesses.

Esses elementos foram sistematizados por meio de análise de cenários com intervalos de variáveis econômicas e institucionais, revelando alterações significativas nos discursos e justificativas ao longo do tempo. Nestes aspectos foram sistematizados argumento favoráveis e desfavoráveis dentro de intervalos máx. e min, e se verificou mudanças de uso dos argumentos ao longo do tempo.

Tabela 2 – síntese dos argumentos favoráveis e desfavoráveis à continuidade de Angra 3.

	Pró conclusão	Pró desistência
Custo de abandono	Podem chegar em R$ 22,6 bi	Podem ficar em R$ 16,3 bi
Custo de conclusão	R$ 22,6 bi, igual ao de abandono	Exige aporte da União de R$ 1,5 bi e repasse de custos para tarifa

	Pró conclusão	Pró desistência
Risco de novos atrasos	Manter atraso vai gerar custos extras de R$ 4,4 bilhões (aos acionistas) e R$ 60/MWh (mais inflação) ao consumidor, a cada 12 meses	Projeto e modelagem possuem riscos de atrasos Multiplicidade de agentes e intervenientes Complexidade do financiamento
Custo estimado	Custo da Energia pode ser reduzido no futuro	Riscos do projeto podem gerar sobrepreço e encarecer a obra e o custo da energia
Valor da tarifa (Deliberação do CNPE)	Mais baixa que autoprodução solar (R$ 753,1/MWh, sem contar serviços ancilares)	Tarifa elevada R$ 640,03/MWh, gera encargos de até R$ 44 bi
Gasto anual de manutenção da obra parada		Gasto anual de manutenção da obra parada de R$ 120 milhões/ano (MGI diz R$ 95 milhões)
Tecnologia do projeto	Tecnologia mais utilizada no mundo Angra 3 terá sistemas digitais de última geração (Fonte: MGI)	Projeto antigo Existem novas tecnologias
Situação econômica da Eletronuclear	Abandono agrava situação: custos de abandono das dívidas vigentes de Angra 3 podem variar de R$ 6.054.731.210,96 até R$ 9.271.841.876,41 BNDES, 2024)	Caixa de Angra 1 e 2 não cobre custos anuais (R$ 1bi): R$ 100 milhões conserva materiais e equipamentos R$ 120 para pessoal R$ 750 milhões para serviço da dívida (após jan 2025)
Externalidades no setor nuclear	ENBpar via INB buscam Urânio em Santa Quitéria, em PPP com Galvani: Investimento R$ 2,5 bi 2,3 mil ton de urânio 1 milhão ton de fosfato fertilizante 150 mil ton de fosfato de cálcio	Com capacidade ociosa de produção, setor importa combustível Exportamos urânio por US$ 190 mil/ton e importamos por US$ 700 mil/ton

Fonte: elaboração própria.

O detalhamento dos fatores considerados positivos e negativos em grandes obras pode ser distribuído conforme diferentes vieses cognitivos e comportamentais que podem influenciar as decisões estratégicas, conforme descrito na literatura especializada, como nos já mencionados estudos de Flyvbjerg e Gardner (2023), sobre a ineficiência mundial na realização de grandes projetos. Entre esses, destacam-se os seguintes:

- **Manipulação estratégica**: a distorção deliberada e sistemática das informações para fins estratégicos ou conveniências políticas.
- **Viés do otimismo**: a manifestação de um otimismo exagerado sobre o resultado das ações planejadas, incluindo a superestimação da frequência/tamanho de eventos positivos e a subestimação de eventos negativos.
- **Viés do ineditismo**: a tendência de ver o projeto como mais diferente de outros semelhantes do que realmente é.
- **Falácia no planejamento**: o erro de subestimar custos, prazos e riscos, enquanto se superestimam benefícios e oportunidades.
- **Viés do excesso de confiança**: a superestimação da própria capacidade de lidar com surpresas imprevistas.
- **Viés da confirmação retrospectiva**: a crença de que eventos passados eram previsíveis quando ocorreram, o que é conhecido como a síndrome do "bem que eu avisei".
- **Viés da disponibilidade**: a tendência de superestimar eventos que estão mais presentes na memória.
- **Falácia da informação seletiva**: a ignorância de informações disponíveis em favor de situações particulares e amostras restritas.
- **Viés da ancoragem**: a ênfase excessiva nas primeiras informações obtidas sobre um problema.
- **Viés da aposta dobrada**: a justificativa para investimentos adicionais com base no que já foi investido.

O resultado observado em relação ao projeto Angra III revela a prevalência da questão econômica como principal fator de decisão. Em contraste com empreendimentos como a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, a questão ambiental, embora importante, não domina o discurso, já que Angra III possui uma Licença de Instalação (LI) válida.

Embora o projeto tenha sido tratado com um certo grau de urgência, impulsionado pelo risco de insolvência da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. (ENBPar), a decisão sobre a continuidade da obra não foi apressada e ainda está sendo debatida para uma deliberação o mais breve possível.

As lacunas entre o planejamento setorial representado pelo Plano Nacional de Energia (PNE) e o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), elaborados pelo Ministério de Minas e Energia (MME), e o Plano Plurianual (PPA), refletem a dificuldade do sistema político brasileiro em dar continuidade a projetos de longo prazo de forma estável e contínua. No caso de Angra III, essas dificuldades foram agravadas pela crise política e pela subsequente ruptura nas expectativas em torno do empreendimento.

Por um lado, a falta de rigidez no planejamento pode gerar certa dificuldade para a continuidade de projetos inacabados, mas, por outro, sua flexibilidade permite a inclusão de empreendimentos de grande porte, como Angra III. A reconstrução do serviço público de planejamento, reestruturado com equipes qualificadas, capacitadas e bem-informadas, é essencial para a obtenção de melhores resultados no planejamento governamental como um todo.

A medida em que a decisão sobre o empreendimento entrou na pauta política, o projeto foi cadastrado no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e inscrito no PPA. No entanto, reitera-se que a não do projeto como uma "Entrega" do PPA evidencia que a relação entre o empreendimento e os objetivos estratégicos é frágil.

A redefinição do modelo econômico de Angra III, estabelecido por um arcabouço legal decorrente da privatização da Eletrobras, por meio da Lei nº 14.182/2021, ficou a cargo de estudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) responsável por autorizar a construção e a produção de energia pela usina. Esse processo criou uma arena decisória, com um ritmo próprio de gestão governamental, liderado pelo MME e assessorado pela Presidência da República.

Em paralelo, movimentos envolvendo empresas privadas e estatais, mediadas, em algumas ocasiões, pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ocorreram em um contexto de questionamentos sobre o poder da Eletrobrás após a sua privatização. Por meio do CNPE, processos burocráticos restritos, condicionados pela circulação algumas vezes limitada de informações (inclusive sigilosas), caracterizam o ambiente do rito que antecede as decisões do CNPE. A restrita e intempestiva circulação de estudos e informações, além das notícias da imprensa, limita o acervo de dados disponíveis para subsidiar as análises técnicas no topo da camada gerencial.

O intercâmbio entre técnicos de diferentes ministérios também apresenta espaço para melhorias. Apesar das reuniões preparatórias realizadas pelo MME, a equipe do MPO busca frequente interlocução com o Ministério da Gestão e Inovação (MGI) e o Ministério da Fazenda (MF), especificamente nos momentos que antecedem as reuniões plenárias do CNPE.

Neste escopo, a equipe responsável por temas relacionados à infraestrutura na Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN) e na Secretaria Executiva do MPO organizou as informações de modo a posicioná-las em campos opostos: favoráveis à retomada das obras e contrárias à continuidade do projeto. A partir desse processo, surgiu a necessidade de ferramentas adequadas para contrastar essas informações. Ressalta-se que a burocracia de "médio escalão" não é neutra, como se supõe, mas se torna um ator sociotécnico fundamental nessa rede de decisões.

5. CONCLUSÃO

O caso da Usina Nuclear de Angra 3 ilustra as limitações da administração pública brasileira na condução de grandes empreendimentos de infraestrutura em contextos marcados por incerteza, fragmentação institucional e disputas de interesses. Apesar do histórico de planejamento de longo prazo e do volume significativo de recursos públicos já investidos, o projeto permanece paralisado, sem uma definição clara quanto à sua viabilidade econômica, ambiental e institucional.

A ausência de sustentabilidade financeira, a descontinuidade das políticas energéticas e a frágil articulação entre os instrumentos de planejamento reforçam a percepção de que os mecanismos atualmente disponíveis são insuficientes para garantir decisões efetivas e coerentes.

O estudo partiu da hipótese de que a administração pública necessita incorporar novas ferramentas analíticas e estratégicas para qualificar e agilizar a tomada de decisão em empreendimentos complexos como Angra 3. A análise empírica validou essa proposição ao evidenciar que, embora existam práticas promissoras no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento — como o esforço de construção de campos argumentativos opostos —, elas ainda carecem de sistematização e de apoio institucional contínuo. A adoção de instrumentos como simulações, análises multicritério e gestão de riscos se mostra fundamental para lidar com a complexidade técnica e política envolvida em empreendimentos de grande vulto.

A pesquisa também confirmou três hipóteses adicionais:

- **Adoção de novas ferramentas pela burocracia:** Observou-se que a capacidade de compreensão e enfrentamento dos conflitos decisórios é ampliada quando a burocracia dispõe de ferramentas que possibilitam mapear atores, agendas e arenas de decisão. A prática de sistematização de argumentos técnicos no MPO representa um avanço, mas revela também a carência de um modelo mais estruturado de análise e integração entre instituições. O mapeamento contínuo dos atores e de suas posições poderia evitar ruídos institucionais e ampliar a coerência na formulação e gestão das políticas públicas.

- **Alinhamento de interesses no ecossistema nuclear:** A análise revelou que a viabilidade do empreendimento está fortemente condicionada à existência de um alinhamento temporário entre os diversos interesses dos atores envolvidos — como MME, MPO, BNDES, ENBPar, TCU e Casa Civil —, condição que a literatura da actor-network theory (ANT) denomina "pontualização". A ausência de tal alinhamento nos diferentes ciclos decisórios contribui para o prolongamento da paralisação e para a instabilidade do processo decisório.

- **Caráter estratégico e imprescindível do empreendimento:** Verificou-se que, em determinadas conjunturas, os elementos que sustentam a continuidade de Angra 3 — como a segurança energética, o legado tecnológico e os compromissos contratuais — reforçam sua percepção como um empreendimento quase inevitável. No entanto, esses fatores são dinâmicos e variam segundo os horizontes de curto, médio e longo prazos dos diferentes instrumentos de planejamento.

Diante disso, três eixos se destacam como prioritários para o aprimoramento da gestão pública de empreendimentos estratégicos:

1) **Mapeamento contínuo de atores e agendas**: Para reduzir assimetrias de informação e garantir maior clareza na divisão de responsabilidades, é essencial desenvolver metodologias institucionais que sistematizem o acompanhamento dos agentes e suas posições ao longo do tempo.
2) **Uso estruturado de ferramentas de apoio à decisão**: A adoção de métodos analíticos avançados pode ampliar a transparência, qualificar o debate técnico e permitir decisões mais robustas em contextos controversos e de alta complexidade.
3) **Criação de arenas técnicas interministeriais protegidas**: Espaços de deliberação, com regras clara de funcionamento e proteção institucional, são necessários para viabilizar o intercâmbio entre diferentes órgãos sem comprometer a confidencialidade estratégica de certas decisões.

Portanto, Angra 3 não apenas sintetiza os desafios históricos da política energética e do planejamento público no Brasil, como também revela caminhos para a qualificação da ação governamental em projetos de alta complexidade. Reforçar a capacidade estatal nesse campo requer mais do que investimentos técnicos: exige uma governança informada, integrada e orientada por critérios de racionalidade estratégica, em um ambiente institucional protegido da volatilidade conjuntural.

6. Referências

1. BRASIL. Lei nº 14.182, de 12 de julho de 2021. Dispõe sobre a desestatização da Eletrobras. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 13 jul. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14182.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.
2. BRASIL. Plano Nacional de Energia 2030. Brasília: Ministério de Minas e Energia; Empresa de Pesquisa Energética, 2007. Disponível em: https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Plano-Nacional-de-Energia-PNE. Acesso em: 10 abr. 2025.
3. BRASIL. Plano Nacional de Energia 2050. Brasília: Ministério de Minas e Energia; Empresa de Pesquisa Energética, 2020. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-227/topico-563/Relatorio%20Final%20do%20PNE%202050.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.
4. BRASIL. Plano Decenal de Expansão de Energia 2034 – PDE 2034. Brasília: Ministério de Minas e Energia; Empresa de Pesquisa Energética, 2024. Disponível em: https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Plano-Decenal-de-Expansao-de-Energia-PDE. Acesso em: 10 abr. 2025.
5. BRASIL. Plano Plurianual 2024–2027 (PPA). Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual. Acesso em: 10 abr. 2025.
6. BRASIL. Decreto nº 11.632, de 17 de agosto de 2023. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 18 ago. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11632.htm. Acesso em: 10 abr. 2025.
7. FLYVBJERG, Bent; GARDNER, Dan. How big things get done: the surprising factors that determine the fate of every project, from home renovations to space exploration and everything in between. New York: Currency, 2023.
8. LEMOS, Leany; MENEZES, Daiane; SERVO, Luciana (org.). A reconstrução do planejamento nacional: inovações e desafios do PPA 2024–2027. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Nacional de Planejamento, 2024. 213 p. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/240405-a-reconstrucao-do-planejamento-nacional-inovacoes-e-desafios-do-ppa-2024-2027-digital.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.
9. PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). *Planejamento e orçamento governamental: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. v. 2. ISBN 85-256-0051-2. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/808. Acesso em: 10 abr. 2025.
10. PEREIRA, Flavia Pedrosa; RODRIGUES DA SILVA, Eduardo; PAVANI, Ismael; TEODORO, Pedro Emílio. Investimentos plurianuais: planejando infraestrutura para o desenvolvimento. In: LEMOS, Leany; MENEZES, Daiane; SERVO, Luciana (org.). *A reconstrução do planejamento nacional: inovações e desafios do PPA 2024–2027*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Nacional de Planejamento, 2024b. p. 171–188. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/240405-a-reconstrucao-do-planejamento-nacional-inovacoes-e-desafios-do-ppa-2024-2027-digital.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.
11. PEREIRA, Flavia Pedrosa; BLOS, D.; DISLICH, R.; CRUZ, B. O PPA e a atuação no território para a redução das desigualdades. In: LEMOS, Leany; MENEZES, Daiane; SERVO, Luciana (org.). *A reconstrução do planejamento nacional: inovações e desafios do PPA 2024–2027*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Nacional de Planejamento, 2024a. p. 137–153. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/240405-a-reconstrucao-do-planejamento-nacional-inovacoes-e-desafios-do-ppa-2024-2027-digital.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Avaliação de investimento público em infraestrutura: uma revisão sistemática e bibliométrica dos métodos ACB, AMC e MEPI

• **Vivian Dias Diniz**
Universidade Federal do Tocantins
vivianddiniz@gmail.com

Resumo

A gestão de investimentos públicos é fundamental para o desenvolvimento econômico e social, mas a falta de metodologias estruturadas de avaliação de investimentos pode comprometer a efetividade das políticas públicas. A formulação de estratégias baseadas em critérios técnicos e a alocação eficiente de recursos são essenciais para garantir que os investimentos, em especial de infraestrutura, gerem externalidades positivas, impulsione o crescimento sustentável e melhore os indicadores socioeconômicos. Nesse contexto, a avaliação dos investimentos públicos em infraestrutura é uma preocupação central para formuladores de políticas e pesquisadores, dada sua relação com o desenvolvimento regional. Entre as principais abordagens metodológicas aplicadas à avaliação de investimentos públicos, destacam-se a Análise de Custo-Benefício (ACB), a Análise Multicritério de Decisão (AMC) e a Modelo de Eficiência de Projetos de Investimentos (MEPI). Diante da relevância da temática, este estudo tem como objetivo realizar uma revisão sistemática e bibliométrica sobre os métodos ACB, AMC e MEPI e sua empregabilidade na literatura científica na avaliação de investimento público. A pesquisa utiliza protocolo PRISMA, com critérios de inclusão e exclusão baseados na pertinência temática, período de 2015 a 2025. As bases de dados utilizadas são Scopus, com descritores específicos à avaliação de investimentos públicos. A análise bibliométrica realizada com a ferramenta Bibliometrix, permitiu a identificação de redes de coautoria, mapeamento de tendências temáticas e análise da evolução das publicações na área. Os resultados mostraram que a análise bibliométrica revelou um crescimento nas publicações sobre ACB, AMC e MEPI acom pico entre 2018 e 2023. Os países com maior número de publicações são Estados Unidos, China e Reino Unido, refletindo a importância dessas metodologias em decisões governamentais, e lacunas identificadas como falta de integração entre os três métodos, necessidade de incluir fatores sociais e ambientais de forma mais abrangente e limitações na aplicação do MEPI devido à disponibilidade de dados. Espera-se que os resultados subsidiem gestores públicos na formulação de diretrizes mais efetivas à priorização de projetos de infraestrutura.

Palavras-chave: Investimento Público; Análise de Custo-Benefício (ACB); Análise Multicritério de Decisão (AMC); Modelo de Eficiência de Projetos de Investimentos (MEPI)

1. INTRODUÇÃO

Ao longo das últimas décadas, os investimentos públicos em infraestrutura consolidaram-se como uma das principais estratégias de fomento ao crescimento econômico sustentável e à redução de desigualdades sociais. A infraestrutura, entendida em seu sentido amplo — abrangendo transporte, saneamento, energia, telecomunicações, habitação e logística — tem papel central na geração de empregos, na elevação da produtividade e na integração de mercados regionais e internacionais (Estache & Fay, 2007). Países que priorizaram políticas consistentes de investimento em infraestrutura, como China, Coreia do Sul e Índia, colheram ganhos substanciais em competitividade sistêmica e inclusão social.

Para Gomide e Pereira (2018), um dos consensos de política pública no Brasil é o aumento dos investimentos em infraestrutura como forma de alavancar o crescimento econômico e o bem-estar social. Argumenta-se que esse tipo de investimento é gerador de ganhos de produtividade, assim como vem ao encontro da demanda da sociedade por bens e serviços públicos de qualidade, melhorando as condições de vida da população.

Para Rajaram e colaboradores (2014), a avaliação de projetos de investimentos em sua complexidade técnica, os riscos envolvidos, o longo prazo dos retornos dos investimentos e a multiplicidade de atores envolvidos, tornam a etapa de avaliação uma das mais sensíveis do ciclo de políticas públicas. A qualidade das decisões tomadas nessa fase impacta diretamente a eficiência do gasto público, a legitimidade do projeto e seus efeitos socioeconômicos. Assim, torna-se essencial o uso de ferramentas metodológicas consistentes e adaptadas à realidade institucional, capazes de orientar a priorização de investimentos com base em critérios objetivos, transparentes e multidimensionais.

Nesse sentido, destaca-se três abordagens no campo da avaliação pública: a Análise Custo-Benefício (ACB), a Análise Multicritério de Decisão (AMC) e Modelos de Eficiência para Projetos de Investimentos (MEPI). Cada uma dessas metodologias apresenta características específicas, pontos fortes e limitações, sendo aplicadas de forma complementar ou comparativa em diferentes contextos social, econômico e ambiental.

No entanto, o debate acadêmico ainda carece de estudos sistemáticos que analisem como esses métodos vêm sendo utilizados na literatura científica e nos processos decisórios globais, especialmente nos últimos dez anos, onde foram marcados por crise fiscal, pandemia e redirecionamento de políticas públicas.

Dessa forma, investigar o estado da arte sobre a aplicação de ACB, AMC e MEPI na avaliação de investimentos públicos em infraestrutura é uma tarefa que contribui tanto para o avanço teórico quanto à qualificação das decisões públicas. Trata-se de uma lacuna científica e prática que esta dissertação se propõe a preencher, por meio de uma revisão sistemática e análise bibliométrica da produção científica entre 2015 e 2025.

2. OBJETIVOS

Objetivo Geral

Analisar como os métodos Análise Custo-Benefício (ACB), Análise Multicritério de Decisão (AMC) e os Modelos de Eficiência para Projetos de Investimentos (MEPI) tem sido empregados na literatura científica, nacional e internacional, entre 2015 e 2025, no contexto da avaliação de investimentos públicos em infraestrutura.

Objetivos Específicos

- Mapear a produção científica nacional e internacional sobre os métodos ACB, AMC e MEPI aplicados à avaliação de investimentos públicos em infraestrutura, no período de 2015 a 2025;
- Identificar os principais autores, periódicos, instituições e redes de colaboração científica associadas à literatura sobre os três métodos analisados, por meio de indicadores bibliométricos;
- Analisar por meio da revisão sistemática e bibliométrica os métodos ACB, AMC e MEPI na literatura científica;

3. METODOLOGIA

A revisão sistemática da literatura é considerada um dos métodos mais confiáveis e replicáveis para sumarização do conhecimento disponível em determinado campo científico. Para tanto, foi adotado o protocolo PRISMA 2020 (Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses), amplamente reconhecido por seu rigor metodológico, aplicabilidade em ciências sociais e por estabelecer um padrão internacional de qualidade em pesquisas de revisão (PAGE et al., 2021).

A base principal foi a Scopus, selecionada por sua ampla cobertura interdisciplinar, qualidade dos metadados e compatibilidade com ferramentas analíticas como o R STUDIO. Os registros foram exportados no formato CSV (Comma Separated Values) no Microsoft Excel. As buscas foram realizadas entre janeiro de 2015 a março de 2025, utilizando termos controlados e não controlados.

As palavras-chave utilizadas incluíram: "análise custo-benefício", "cost-benefit analysis", "análise multicritério", "multi-criteria analysis", "modelo de eficiência de projetos de investimento", "investment project efficiency model", "infraestrutura pública", "investimentos públicos em infraestrutura". Tais termos foram combinados com operadores booleanos (AND, OR) e filtros por idioma (português, inglês, espanhol) e por período (2015–2025). Um exemplo de string de busca aplicada na Scopus foi: ("cost-benefit analysis" OR "multi-criteria decision analysis" OR " investment project efficiency model") AND ("public infrastructure" OR "investment evaluation").

A análise bibliométrica foi empregada como método complementar à revisão sistemática, com o objetivo de mensurar e visualizar padrões estruturais da produção científica no campo da avaliação de investimentos públicos em infraestrutura econômica. A bibliometria, ao utilizar indicadores quantitativos da atividade científica, permite compreender a evolução temática, a concentração de autores, redes de colaboração e difusão do conhecimento. (TEIXEIRA, IWAMOTO, & MEDEIROS, (2013).

Para a condução da análise, foi utilizado o ambiente R Studio, com o pacote Bibliometrix que oferece ferramentas para processamento, análise e visualização de dados bibliográficos (Aria & Cuccurullo, 2017). A interface Biblioshiny foi empregada para facilitar a interação com os dados e a geração de gráficos e mapas conceituais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A presente pesquisa realizou uma análise bibliométrica e sistemática com o objetivo de mapear o estado da arte da produção científica relacionada à avaliação de investimentos públicos em infraestrutura econômica, com foco específico na aplicação dos métodos Análise Custo-Benefício (ACB), Análise Multicritério (AMC) e Método de Eficiência de Projetos de Investimento (MEPI). A base de dados utilizada foi a Scopus, com recorte temporal entre os anos de 2015 e 2025, e o tratamento estatístico dos dados foi conduzido por meio do pacote Bibliometrix em ambiente RStudio. Como resultado, foram elaboradas 27 representações gráficas e visuais, além da sistematização de cinco indicadores analíticos, os quais permitiram compreender a dinâmica da produção científica, seus agentes, tendências e lacunas.

A evolução temporal das publicações e das citações mostra um aumento progressivo do interesse científico pelo tema, especialmente a partir de 2020, momento em que as crises sanitária, fiscal e climática intensificaram a necessidade de decisões públicas mais embasadas. Países como China, Estados Unidos, Reino Unido e Austrália lideram em número de publicações, impacto e colaborações internacionais, enquanto o Brasil ainda apresenta presença marginal, reforçando o desafio da internacionalização da produção nacional.

As figuras elaboradas permitiram observar um crescimento contínuo da produção científica ao longo da última década, com picos de publicações e citações nos anos recentes, especialmente a partir de 2020. Os dados também evidenciaram a concentração da produção em países como China, Estados Unidos, Reino Unido, Índia e Austrália, com destaque ainda para colaborações institucionais que se concentram em escolas de engenharia, economia e gestão. O Brasil, por sua vez, apresentou uma participação quantitativamente modesta, ainda que com potencial de articulação regional e temática. Foram também identificadas as revistas com maior impacto local (por meio do h-index e g-index), os autores mais produtivos, os documentos mais citados globalmente e as redes de coautoria mais ativas.

Do ponto de vista temático, os mapas e análises de coocorrência revelaram a consolidação de eixos estruturantes em torno dos conceitos de sustentabilidade, eficiência, multicritério e políticas públicas, sendo o setor de transporte o mais recorrente nos estudos aplicados, seguido pelos temas ambientais, energéticos, de saneamento e saúde. Os gráficos de evolução temporal e de termos mais frequentes confirmaram que a produção científica está alinhada aos desafios contemporâneos da gestão pública, como a transição energética, a racionalidade na alocação de recursos e a mensuração de impacto social.

Em atenção aos métodos analíticos, o estudo revelou que o ACB é o mais citado, tradicional e

amplamente consolidado, permanece relevante para análise de viabilidade econômica de grandes projetos. A AMC, por sua vez, tem ampliado sua presença em estudos de sustentabilidade, planejamento urbano e políticas ambientais, graças à sua flexibilidade e à capacidade de incorporar múltiplos critérios.

No entanto, a análise dos Indicadores revelou que os métodos são aplicados de forma isolada, havendo pouquíssimos estudos que os integram entre si, e nenhum que utilize simultaneamente ACB, AMC e MEPI. Em relação aos setores de aplicação, destacaram-se transporte, meio ambiente e energia, o que demonstra o alinhamento entre a literatura e as áreas prioritárias para investimentos públicos sustentáveis. Por outro lado, setores como habitação, saneamento e educação permanecem subexplorados, o que representa oportunidades concretas de investigação futura. Essa lacuna reforça o argumento central do estudo quanto à necessidade de articulação metodológica, seja por meio de hibridização, sobreposição ou análise comparativa.

As redes de coautoria e colaboração institucional evidenciaram que os artigos mais influentes são produzidos por redes internacionais interinstitucionais, o que aponta para a importância de alianças científicas transnacionais como estratégia de impacto e inovação metodológica.

Por fim, as redes de coautoria e colaboração institucional evidenciaram que os artigos mais influentes são produzidos por redes internacionais interinstitucionais, o que aponta para a importância de alianças científicas transnacionais como estratégia de impacto e inovação metodológica.

5. CONCLUSÃO

Com base nos resultados obtidos, é possível concluir que, embora a literatura sobre avaliação de investimentos públicos apresente avançado grau de maturação em termos de volume, impacto e diversidade temática, ela ainda se caracteriza por uma fragmentação metodológica que limita sua capacidade analítica. Os métodos ACB, AMC e MEPI são frequentemente utilizados de maneira isolada, o que compromete a abordagem multidimensional necessária para decisões públicas complexas. Essa constatação reforça o ineditismo e a pertinência científica desta dissertação, ao propor a construção de um modelo integrativo capaz de articular os diferentes métodos avaliativos, contribuindo, assim, para o aprimoramento da qualidade das decisões públicas e para o fortalecimento das ferramentas de análise aplicadas à infraestrutura econômica.

6. Referências

1. ARIA, M.; CUCCURULLO, C. bibliometrix: An R-tool for comprehensive science mapping analysis. Journal of Informetrics, v. 11, n. 4, p. 959–975, 2017. DOI: https://doi.org/10.1016/j.joi.2017.08.007
2. ESTACHE, A.; FAY, M. Current debates on infrastructure policy. Policy Research Working Paper 4410, The World Bank, 2007. https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/04bcb4e1-b7b5-54b9-8971-794a224e6e0d/content.
3. GOMIDE, A. Á. (Org.); PEREIRA, A. K. (Org.). Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8482 . Acesso em: 9 abr. 2024..
4. PAGE, M., MOHER, D., & MCKENZIE, J. (2021). Introduction to PRISMA 2020 and implications for research synthesis methodologists. Research Synthesis Methods, 13, 156 - 163. https://doi.org/10.1002/jrsm.1535
5. Rajaram, Anand, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, Jay-Hyung Kim, and Jonas Frank, Editors. 2014. The Power of Public Investment Management:Transforming Resources into Assets for Growth. Directions in Development. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0316-1.
6. TEIXEIRA, M. L. M., IWAMOTO, H. M., & MEDEIROS, A. L. (2013). Estudos Bibliométricos (?) Em Administração: Discutindo A Transposição De Finalidade. Administração: Ensino e Pesquisa, 14(3), 423–452. https://doi.org/10.13058/raep.2013.v14n3.57

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Avaliação de Risco em Projetos de Investimento: uma ferramenta para melhor alocação de recursos públicos

- **Lara Martins Rocha Vieira da Silva**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG RJ, Brasil
  lara.silva@planejamento.rj.gov.br
- **Lucas Alencar de Mello Mendonça Barbosa**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG RJ, Brasil
  lucas.barbosa@planejamento.rj.gov.br
- **Sandra Suely do Vale Corrêa**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG RJ, Brasil
  sandra.correa@planejamento.rj.gov.br
- **Vinicius Milward de Azevedo Reis**
  Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG RJ, Brasil
  vreis@planejamento.rj.gov.br

Resumo

Dado o caráter limitado do orçamento público frente às demandas sociais, a visualização do risco de uma carteira de projetos de investimento, desde sua fase inicial de cadastro, torna-se essencial para a alocação eficiente de recursos financeiros e humanos. Para apoiar esse processo, foi desenvolvida, em 2019, uma metodologia para calcular a nota de risco de cada projeto de investimento do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, possibilitando um planejamento mais estruturado.

A metodologia avalia nove blocos de informações, como fontes de recursos, necessidade de estudos técnicos prévios e status de regularização de imóveis. Esses fatores são consolidados em uma nota que classifica os projetos em cinco faixas de risco: muito alto, alto, médio, baixo e muito baixo. A avaliação é realizada com base em três eixos: implementação, orçamentário-financeiro e sustentabilidade orçamentária.

Desde sua criação, a metodologia vem sendo continuamente aprimorada, permitindo o acompanhamento sistemático e o suporte técnico às Secretarias de Estado e entidades vinculadas. Busca-se, assim, garantir não apenas a viabilidade dos investimentos, mas também a sustentabilidade de suas entregas, contribuindo para uma gestão pública mais eficiente e estratégica.

Palavras-chave: Projeto de investimento; matriz de risco; gestão pública; tomada de decisão.

1. INTRODUÇÃO

A literatura sobre análise de riscos em projetos de investimento é vasta e consolidada, com ênfase predominante nos aspectos financeiros. Tal enfoque se justifica, sobretudo, diante dos crescentes desafios fiscais enfrentados pela administração pública, em especial nas unidades federativas com histórico de fragilidade orçamentária e alta complexidade institucional, como é o caso do Estado do Rio de Janeiro.

Apesar da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), o Estado não logrou êxito no estabelecimento do controle eficaz das contas públicas. Conforme apontado por Torrezan e Paiva (2021, p. 732), "a análise das finanças do estado fluminense, após mais de dois anos da adesão ao RRF, mostrou que as medidas adotadas não foram suficientes para a retomada de uma trajetória sustentável de reequilíbrio das contas públicas, ou seja, não conduziu a um resultado primário capaz de estabilizar a dívida líquida." Esse cenário é corroborado por dados que revelam a razão entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a Receita Corrente Líquida (RCL), destacando o Estado do Rio de Janeiro como a unidade federativa com o mais alto nível de endividamento, em desacordo com os limites prudenciais estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Gráfico 1 – Endividamento dos Estados e DF. DCL/RCL (%)

Fonte: Tesouro Nacional, adaptado com a inclusão da legenda "LIMITE LFR".

Adicionalmente, é possível verificar, conforme gráfico 2, consistente queda dos valores autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA), no período de 2016 a 2025, das despesas do grupo de gatos[1] L5 - Projetos[2].

Gráfico 2 – Valor autorizado na LOA do grupo de gastos em L5 - Projetos (R$ bilhões)

Fonte: Autoria própria com dados da LOA 2025.

1 O Decreto Nº 48.359 de 07 de fevereiro de 2023, em seu art. 14 traz as definições dos Grupo de Gastos L1 a L6. Em suma, Grupo de Gasto é a classificação da despesa que agrega elementos com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Ele é dividido em: L1 - Pessoal e Encargos Sociais; L2 - Manutenção; L3 - Despesas Obrigatórias; L4 - Atividades Finalísticas; L5 - Projetos; L6 - Concessionárias.

2 L5 - Projetos: compreende todas as ações orçamentárias, do tipo projeto, que envolvem um conjunto de operações, limitadas no tempo, que expandem a produção pública ou criam infraestrutura para novas atividades, ou, ainda, implementam ações inéditas num prazo determinado. Seus produtos concorrem para a expansão ou para aperfeiçoamento da ação de governo.

Nesse estágio, diante de rigorosas limitações orçamentárias, o Plano de Investimento do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (PIERJ) – voltado ao direcionamento de recursos para projetos estratégicos e estruturantes – demanda um modelo eficaz de avaliação de riscos. Esse modelo deve minimizar incertezas, potencializar a eficiência das iniciativas governamentais e considerar as particularidades dos investimentos no contexto fluminense.

Por conseguinte, a mensuração do risco desde a fase inicial de cadastramento dos projetos de investimento permite um acompanhamento contínuo de sua evolução, facilitando a mitigação de ameaças e aumentando as chances de sucesso na implementação dos mesmos. Nesse sentido, e visando apoiar esse processo, foi desenvolvida uma metodologia de cálculo da nota de risco dos projetos de investimento do PIERJ, materializando-se da Matriz de Risco PIERJ.

A gestão de riscos pode ser compreendida como um processo estruturado e contínuo para identificar, avaliar e tratar potenciais eventos que possam impactar os objetivos institucionais. No setor público, a gestão de riscos deve estar fundamentalmente orientada pelo dever de zelar pelo interesse coletivo, sendo essencial que qualquer decisão nesse campo considere, prioritariamente, o bem público (HILL, 2006).

Diante do exposto, este artigo tem como propósito apresentar a metodologia de avaliação de riscos dos projetos de investimento do PIERJ e suscitar algumas considerações, com base em resultados obtidos, assim como em conhecimentos acumulados ao longo dos anos de aplicação da metodologia, destacando seu potencial impacto na gestão dos investimentos setoriais no estado fluminense.

Para alcançar os objetivos traçados, este trabalho está estruturado em três seções, além da introdução e da conclusão. A próxima seção expõe os objetivos do estudo, seguida por uma explicação detalhada da metodologia adotada. Na sequência, apresentam-se os principais resultados obtidos na avaliação das notas de risco da carteira de projetos do PIERJ, acompanhados de uma discussão teórica sobre os achados. Por fim, são feitas considerações finais sobre o modelo desenvolvido e sugestões para o aprimoramento futuro da metodologia de avaliação de riscos.

2. OBJETIVOS

O presente trabalho tem como principal objetivo apresentar a metodologia de análise de risco adotada no âmbito do Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro (PIERJ), instrumento fundamental para a consolidação do planejamento público de médio e longo prazo, voltado à alocação mais eficiente de recursos em projetos de investimento governamentais.

Busca-se, de forma minuciosa, clara e sistematizada, descrever a lógica empregada na construção da Matriz de Risco desenvolvida pela equipe do órgão central responsável pela gestão do PIERJ, detalhando o cálculo da nota de risco atribuída à carteira de projetos. A proposta metodológica baseia-se em critérios diretos e alinhados às diretrizes estratégicas do Estado, promovendo maior coerência e transparência na priorização das iniciativas.

Pretende-se, ainda, evidenciar os avanços decorrentes da aplicação da Matriz de Risco já na etapa de cadastro dos projetos no sistema PIERJ/SIPLAG, com impactos positivos no aprimoramento da governança dos investimentos públicos e no fortalecimento da capacidade analítica das equipes envolvidas em todo o processo, oferecendo subsídios qualificados aos gestores responsáveis pelas decisões estratégicas.

Ao mensurar e classificar o risco ainda na fase inicial, a metodologia permite antecipar possíveis ameaças, viabilizando sua mitigação e contribuindo para a maior eficiência na execução das ações planejadas.

Ao compartilhar essa experiência, buscamos contribuir para o debate nacional sobre boas práticas de planejamento e gestão de investimentos no setor público.

3. METODOLOGIA

Neste estudo, adota-se uma abordagem aplicada, pois seu objetivo é desenvolver um instrumento prático para a gestão de riscos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. A metodologia proposta busca não apenas proporcionar uma compreensão teórica dos fatores de risco, mas também viabilizar sua operacionalização, auxiliando a tomada de decisão e a mitigação de impactos.

Para o desenvolvimento da Matriz de Risco, utilizou-se a pesquisa-ação, dado que a metodologia foi concebida e testada em um ambiente real, permitindo

ajustes contínuos a partir da interação entre o órgão central e a Rede de Gestores de Investimentos (REDINV)[3]. Conforme Thiollent (1986), essa técnica caracteriza-se pela participação ativa dos envolvidos, possibilitando a produção de conhecimento por meio da prática e da reflexão coletiva. Esse processo seguiu as seguintes etapas:

a) Definição dos critérios de risco: identificação dos principais fatores de risco, considerando o contexto de cadastro dos projetos no módulo do PIERJ do Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão (SIPLAG);
b) Desenvolvimento inicial da matriz: elaboração de uma versão preliminar da Matriz de Risco, atribuindo diferentes pesos a itens do cadastro;
c) Aplicação em ambiente real: testagem da matriz por meio do cálculo e acompanhamento das notas de risco dos projetos de investimento do PIERJ;
d) Desenvolvimento de ferramenta de cálculo: adaptação da Matriz de Risco para uma ferramenta em Power Query[4], visando maior segurança e agilidade no tratamento dos dados e na geração de informações;
e) Ajustes e refinamento: aprimoramento da metodologia com base nos resultados obtidos e nas sugestões coletadas durante as capacitações realizadas junto à REDINV;
f) Validação dos resultados preliminares: realização de verificações para identificar possíveis inconsistências após o cálculo das notas de risco da carteira de projetos do PIERJ, garantindo a eficácia da versão atual da metodologia.

Quanto à validação dos resultados finais, esses continuam sendo monitorados proporcionando apontamentos que devem alimentar um ciclo contínuo de melhorias na metodologia de cálculo das notas de risco, no próprio sistema de cadastro dos projetos (PIERJ/SIPLAG) assim como na ferramenta desenvolvida em Power Query.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Sendo parte de um ciclo de monitoramento contínuo, a metodologia para cálculo das notas de risco para os projetos de investimento que compõem o PIERJ teve sua versão inicial criada em 2019 e foi revisada pela equipe do órgão central na busca de aprimorar o modelo. Como resultado de sucessivas avaliações optou-se, por exemplo, em aumentar o número de faixas para enquadrar os riscos dos projetos, no momento do cadastro, de maneira mais precisa.

Outra alteração relevante se deu na simplificação do modelo visando também retratar melhor os riscos dos projetos, segregando o cálculo da nota de risco da avaliação e validação de seu cadastro. Ao proceder com análises nas parametrizações do modelo, foi possível corrigir possíveis distorções e reforçar o uso de informações relevantes no cadastro dos projetos no PIERJ/SIPLAG.

É importante destacar que as informações utilizadas na metodologia são inseridas no sistema diretamente pelos Gestores de Investimento, sendo, portanto, autodeclaratórias. Nesse sentido, não compete ao órgão central a função de fiscalização ou a realização de atividades próprias de auditoria interna. No entanto, isso não exime a responsabilidade de garantir a rastreabilidade e a consistência dos dados utilizados no cálculo das notas de risco, assegurando a integridade e a transparência do processo.

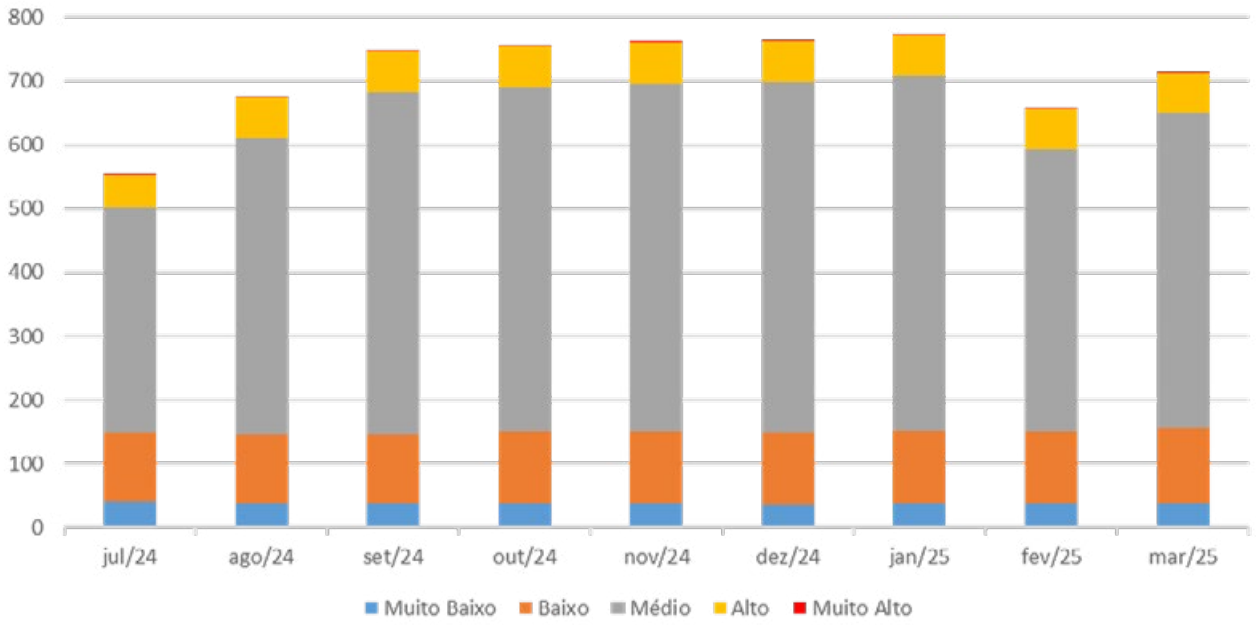
Agrupamento dos projetos por faixa de risco

Como resultado dos cálculos realizados e da retroalimentação contínua da metodologia, consolidou-se, desde julho de 2024, um histórico robusto de informações. Embora seja um ganho secundário, esse registro torna-se essencial para estudos futuros, especialmente aqueles voltados à identificação de tendências e padrões de comportamento. Assim, o gráfico 3 apresenta este histórico do quantitativo dos projetos agrupados em suas faixas de risco, que serão detalhadas mais à frente neste artigo.

3 Rede de Gestores de Investimentos do Poder Executivo Estadual (REDINV): instituída por meio da Resolução SECCG nº 44 de 11 de julho de 2019, possui a função de gerar o conhecimento, trocar experiências e compartilhar soluções necessárias à qualificação do planejamento dos investimentos públicos do poder Executivo Estadual.

4 O Power Query é uma ferramenta da Microsoft que permite importar, transformar e carregar dados de várias fontes, disponível no Excel e outros produtos Microsoft.

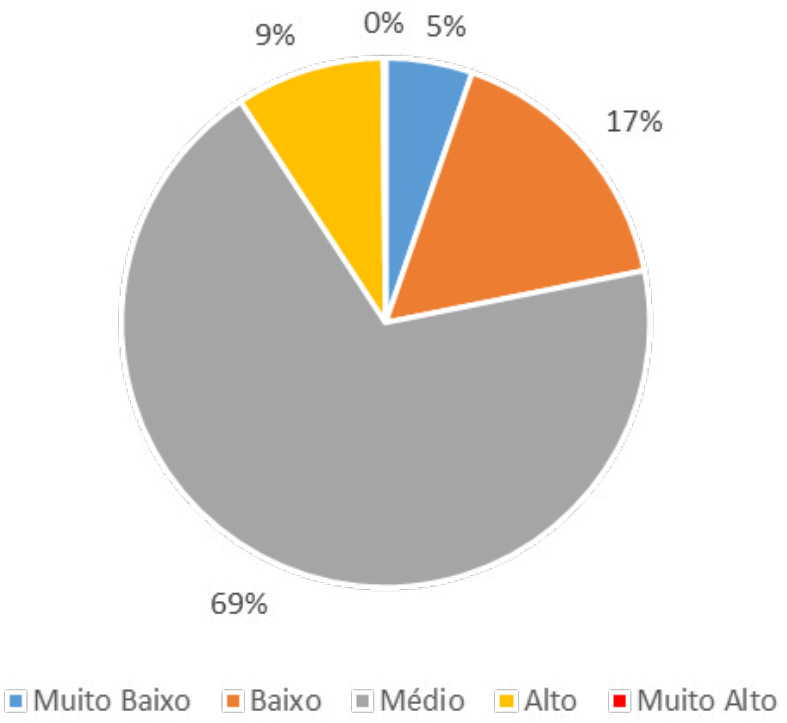
Gráfico 3 – Quantitativo de projetos de investimento por faixas de risco.



Fonte: Autoria própria.

Verificando o resultado obtido para o mês de março de 2025, nota-se que a maioria dos projetos, quatrocentos e noventa e dois (492), que representa sessenta e nove por cento (69%) de um total de setecentos e quatorze (714) projetos, encontram-se na faixa de risco médio. A distribuição dos demais projetos nas outras faixas de risco podem ser visualizada no gráfico 4.

Gráfico 4 – Percentual de projetos nas faixas de risco da Matriz de Risco PIERJ – Março de 2025



Fonte: Autoria própria.

Na busca de maior detalhamento desses quantitativos, pode-se visualizar, mês a mês, as quantidades de projetos de investimentos conforme apresentado na tabela 1, que além dessa distribuição por faixa de risco apresenta o total da carteira de projetos de investimento PIERJ[5]. Nota-se que os projetos, segundo metodologia atual, apresentam número irrisório de projetos na faixa "Muito Alto".

Tabela 1 – Quantitativo de projetos de investimento mês a mês

Faixa de risco	jul/24	ago/24	set/24	out/24	nov/24	dez/24	jan/25	fev/25	mar/25
Muito Baixo	41	38	38	38	38	36	38	38	38
Baixo	107	108	109	113	112	113	114	113	118
Médio	354	465	535	539	545	549	557	443	492
Alto	51	63	65	65	65	64	63	63	65
Muito Alto	1	2	2	2	2	2	2	1	1
Total Geral	**554**	**676**	**749**	**757**	**762**	**764**	**774**	**658**	**714**

Fonte: Autoria própria.

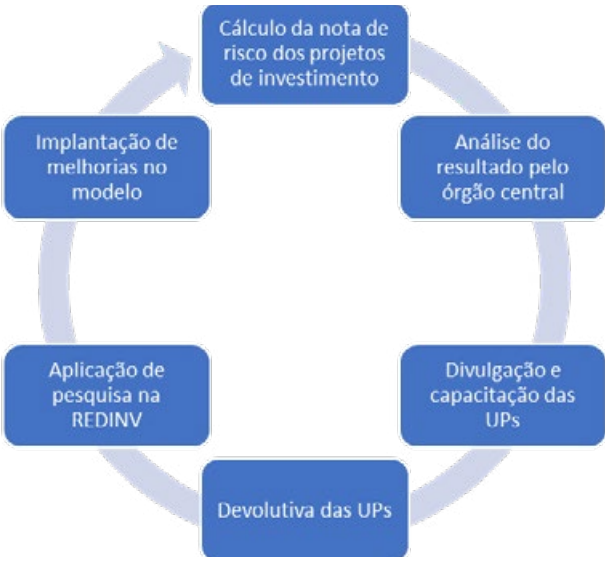
Modelo único que atenda a diferentes projetos de investimento

Um dos objetivos principais foi desenvolver um modelo padronizado para a avaliação de risco dos diferentes projetos de investimento idealizados pelas distintas Unidades de Planejamento (UPs)[6] pertencentes ao Poder Executivo Estadual, que possuem ações de L5 - Projetos na estrutura do Plano Plurianual. Esse modelo não apenas deveria refletir os riscos associados à implantação e manutenção dos objetos entregues (produtos ou serviços), mas também ser suficientemente flexível para abranger diferentes perfis de projetos, considerando a diversidade de secretarias do Estado.

Paralelamente, era essencial garantir sua fácil compreensão e replicabilidade, facilitando a comunicação junto à REDINV. Como os gestores de investimento desempenham um papel central na disseminação do conhecimento sobre a metodologia em seus órgãos, a clareza e a atratividade da proposta tornam-se fundamentais.

Esse aspecto é imprescindível para estimular reflexões e devolutivas contínuas sobre o modelo, permitindo sua evolução por meio de melhorias e inovações. O processo envolve o cálculo das notas de risco, sua divulgação, capacitações e revisões periódicas, conforme ilustrado na Figura 1, promovendo uma constante maturação da metodologia.

Figura 1 – Ciclo de retroalimentação da Matriz de Risco - PIERJ



Fonte: Autoria própria

5 Carteira de projetos de investimento PIERJ: o total de projetos pode apresentar variações de um mês para outro haja vista possibilidade de cancelamento e suspensão de projetos. Ainda, a título de informação complementar, houve revisão da metodologia de análise de cadastro dos projetos no SIPLAG/PIERJ em janeiro de 2025 que pode contribuir para uma oscilação mais significativa neste período.

6 O Decreto Nº 48.413 de 21 de março de 2023, em seu art. 9º, § 4º, estabelece que as unidades do Sistema de Planejamento e Orçamento (SPO) - Secretarias de Estado, tecnicamente vinculadas ao Órgão Central do Sistema - configuram-se como Unidades de Planejamento (UPs), quando responsáveis por atribuições relacionadas ao processo de planejamento institucional.

Estrutura da Matriz de Risco

Vale salientar que todas as informações empregadas no modelo são oriundas do módulo do PIERJ no SIPLAG. Assim, a Matriz de Risco baseia-se em três eixos – orçamentário-financeiro, implantação e sustentabilidade financeira – como apresentado no quadro 1.

Quadro 1 – Eixos da Matriz de Risco PIERJ

Orçamentário-financeiro	Implantação	Sustentabilidade financeira
• Diretamente ligado à capacidade de um adequado planejamento, existência de fonte de recurso e contrapartida por parte do Estado.	• Conjunto de riscos operacionais que, caso não analisados e tratados, podem comprometer a implementação do projeto.	• Avaliação quanto ao planejamento de custeio para manter a operação do projeto de investimento quando este for finalizado.

Fonte: Autoria própria

Esses eixos se desdobram em 9 blocos. A tabela 2 apresenta a estrutura da Matriz de Risco em seus eixos, blocos e valor máximo do fator de risco por eixo e bloco

Tabela 2 – Eixos, blocos e fatores de risco da Matriz de Risco PIERJ

Eixo	Fator de risco por eixo	Bloco	Fator de risco por bloco
Orçamentário-financeiro	27	Fonte de recurso	17
		Contrapartida	10
Implantação	58	Plano de Contratação Anual	10
		Anteprojeto	5
		Projeto executivo	8
		Imóvel	10
		Licenciamentos	10
		Recursos de Implementação	15
Sustentabilidade financeira	15	Custeio	15
Nota de risco			**100**

Fonte: Autoria própria

Nota de risco

A nota de risco de cada projeto é composta pela soma dos fatores de risco de cada eixo, que por sua vez, é composta pela soma dos fatores de risco de cada bloco. As equações 1 a 4 representam esta lógica.

$$Fator\ de\ risco\ do\ eixo\ 1\ = Fator\ de\ risco\ do\ bloco\ (1\ +\ 2) \quad (1)$$

$$Fator\ de\ risco\ do\ eixo\ 2\ = Fator\ de\ risco\ do\ bloco\ (3\ +\ 4\ +\ 5\ +\ 6\ +\ 7\ +\ 8) \quad (2)$$

$$Fator\ de\ risco\ do\ eixo\ 3\ = Fator\ de\ risco\ do\ bloco\ (9) \quad (3)$$

$$Nota\ de\ risco\ = Fator\ de\ risco\ do\ eixo\ (1 + 2\ +\ 3) \quad (4)$$

Faixas de Risco

A partir da nota obtida por cada projeto, este é classificado em uma das cinco faixas – muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto – previstas no modelo conforme demonstrado na figura 2.

Figura 2 – Faixas de risco da Matriz de Risco – PIERJ

Fonte: site REDINV.

A seguir serão detalhados cada um dos blocos presentes no modelo. É importante ressaltar que todas as informações consideradas na metodologia são disponibilizadas no momento de cadastro dos projetos de investimento no PIERJ/SIPLAG, pelo gestor de investimento da unidade de planejamento responsável pela consecução do mesmo até sua finalização.

Fonte de recursos

Quando do cadastramento de um projeto de investimento no PIERJ/SIPLAG é solicitado que seja informada a fonte de recurso que subsidiará as despesas inerentes a sua implantação. Assim, as fontes de recursos disponíveis às Unidades de Planejamento foram avaliadas e, dependendo da maior ou menor disponibilidade dos recursos necessários à execução de projetos, à cada uma foi atribuído um fator de risco como apresentado na tabela 3.

Tabela 3 – Agrupamento das fontes de recursos disponíveis aos projetos de investimento do PIERJ para atribuição de fator de risco

Categoria de agrupamento das fontes de recurso	Fator de risco
UP não informou a fonte de recurso de seu projeto	17
Tesouro	15
Tesouro vinculado	10
Acordo de empréstimo excepcionalizado no Regime de Recuperação Fiscal	5
Convênio com outros entes públicos	5
Emenda Parlamentar no orçamento da União	5
Fundo de Financiamento Público	5
Demais categorias	1

Fonte: Autoria própria

A linha "demais categorias" refere-se a fontes de recurso consideradas de baixo risco quanto à disponibilidade e execução, seja por se tratarem de fontes de gerência total da UP (recursos próprios, arrecadação direta: taxas, contribuições e alienação de bens/ativos; convênios, entre outras) ou por englobarem modalidades menos convencionais que, historicamente, não têm apresentado entraves relevantes ao financiamento de projetos. Em razão dessa característica, foi atribuído à essa categoria o menor fator de risco (1). A classificação busca refletir a flexibilidade e estabilidade dessas fontes no contexto do financiamento público, sem comprometer a capacidade de execução das Unidades de Planejamento.

Contrapartida

Este bloco considera o valor a ser disponibilizado como contrapartida pelo Estado como um risco do projeto, nesse sentido, quanto maior o valor atribuído à contrapartida maior é o risco. Desta forma, é importante entender sob quais aspectos a contrapartida representaria um risco à execução do projeto:

a) **Dependência do orçamento local:** a contrapartida geralmente vem do orçamento do proponente. Se esse ente tiver problemas fiscais (como queda de arrecadação, endividamento elevado ou contingenciamentos), pode não conseguir cumprir com essa obrigação. Como consequência, isso pode levar à paralisação ou atraso do projeto.
b) **Impacto na execução financeira:** mesmo com recursos da União ou de um banco aprovados, a liberação pode depender da comprovação da contrapartida. Se ela não for comprovada, os recursos externos também não são liberados — travando o projeto.
c) **Risco de reprogramações e inadimplência:** o não cumprimento da contrapartida pode gerar inadimplência contratual, exigindo reprogramações, devolução de recursos ou até a suspensão do convênio ou contrato de repasse.
d) **Planejamento financeiro frágil:** às vezes, o valor da contrapartida é subestimado ou não é devidamente planejado no orçamento plurianual. Isso pode levar a dificuldade na alocação de recursos ou à necessidade de remanejamentos urgentes.
e) **Custo político:** em projetos com grande visibilidade, a falta de cumprimento da contrapartida pode gerar desgaste político, especialmente se houver atraso ou abandono da obra.

Assim, o fator de risco deste bloco é calculado pela divisão do valor da contrapartida (R$) pelo valor global do projeto (R$), e este resultado é multiplicado pela pontuação do bloco que é dez (10), como apresentado na equação 5.

$$\left(\frac{Valor\ da\ contrapartida\ em\ R\$}{Valor\ global\ do\ projeto\ em\ R\$}\right) \times 10 \quad (5)$$

Plano de Contratação Anual

O Plano de Contratações Anual (PCA) trata-se de instrumento de governança e planejamento, que, considerando as necessidades, metas e objetivos institucionais de uma organização, consolida a previsão de suas contratações para um exercício subsequente.

Logo, é um importante instrumento no planejamento das UPs já que essas indicarão suas necessidades de bens, serviços e obras a serem contratados - demandas organizadas pelo gestor responsável em um plano único de contratações, alinhado ao planejamento estratégico e orçamentário da unidade. Ainda, no PCA deve ser inserido o número do Documento de Formalização de Demanda (D.F.D.), ponto de partida de qualquer contratação e onde deve constar informações como: a necessidade identificada; tradução dessa necessidade em uma demanda de contratação, resultados esperados; e por fim, como o setor requisitante pode contribuir para a fase interna do processo de contratação e fiscalização do contrato, quando aplicável.

Logo, a não inclusão das contratações dos projetos de investimento do PCA gera pendência. Nesse sentido, o número de contratações contempladas no PCA está inversamente relacionado ao risco do projeto: das contratações previstas no projeto, quanto maior o número de contratações no PCA, menor o risco.

O fator de risco é calculado como indicado na equação 6:

$$[1 - (y \div x)] * 10\,pontos \quad (6)$$

Onde:
x = quantidade total de contratações previstas no projeto de investimento
y = quantidade total de contratações previstas no PCA

Anteprojeto

O Anteprojeto tem como base o estudo técnico preliminar, trata-se de peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico.

Assim, neste bloco é dada a pontuação do fator de risco de forma direta, ou seja, caso exista necessidade de realizar um anteprojeto, o fator de risco é de 5 pontos. Caso não seja necessário, o risco é zero (0).

Projeto executivo

Por sua vez, o projeto executivo, trata-se do conjunto de elementos necessários e suficientes à execução

completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes.

No bloco de projeto executivo, como no bloco de anteprojeto, a pontuação do fator de risco é atribuída diretamente. Se o projeto exigir pelo menos um projeto executivo, o risco será de 8 pontos. E caso não seja necessário, o fator de risco é zero (0).

A diferença entre a pontuação do anteprojeto (5 pontos) e do projeto executivo (8 pontos) deve-se ao fato de ser mais complexa a elaboração do projeto executivo.

Imóvel

No processo de planejamento e execução de projetos de investimento, a disponibilidade e adequação do imóvel necessário para sua implementação representam um fator crítico de risco. A inexistência de um espaço previamente disponível pode gerar atrasos, custos adicionais e incertezas quanto à viabilidade do projeto. Dessa forma, a metodologia da Matriz de Risco com base no que é requerido de informação no cadastro dos projetos no PIERJ/SIPLAG, considera diferentes cenários relacionados à situação do imóvel, atribuindo pontuações que refletem o grau de complexidade e os desafios envolvidos na sua obtenção ou regularização.

Logo, nesse bloco, o fator de risco é atribuído conforme a necessidade e a disponibilidade do imóvel para a realização do projeto, considerando uma pontuação fixa para 4 cenários distintos, conforme tabela 4.

Tabela 4 – Situação do imóvel

Situação do Imóvel	Fator de risco
Não é necessário	0,00
Já é de propriedade ou já está alugado pelo órgão	3,30
Ainda precisa ser desocupado ou reintegrado	6,60
Ainda precisa ser encontrado para alocação ou aquisição	10,00

Fonte: Autoria própria.

Licenciamento

O licenciamento, no contexto da metodologia da Matriz de Risco, refere-se ao conjunto de autorizações e aprovações necessárias para a implementação de um projeto de investimento, considerando exigências legais e normativas impostas por diferentes órgãos reguladores das diversas esferas da administração pública municipal, estadual e federal. Esse processo pode envolver licenças ambientais, municipais, patrimoniais e outras específicas conforme a natureza do projeto. A necessidade de múltiplos licenciamentos pode impactar significativamente o cronograma e a viabilidade da execução, tornando-se um fator de risco essencial a ser mensurado na análise de investimentos.

Desse modo, neste bloco, o risco é calculado com base na quantidade de tipos de licenciamentos exigidos. No PIERJ/SIPLAG, é possível indicar até quatro tipos: ambiental, municipal, de órgãos de patrimônio e outros. Observar que quanto maior a quantidade de tipos de licenciamentos necessários ao projeto, maior o risco associado, sendo 10 o máximo de risco possível no bloco, conforme ilustrado na tabela 5.

Tabela 5 – Fator de risco por quantidade de tipos de licenciamento utilizada no projeto de investimento

Tipos de licenciamento	Fator de risco
Não é necessário	0,00
Ambiental	2,50
Patrimonial	2,50
Municipal	2,50
Outros	2,50
Ambiental + Patrimonial	5,00
Ambiental + Municipal	5,00
Ambiental + Outros	5,00
Patrimonial + Municipal	5,00
Patrimonial + Outros	5,00
Municipal + Outros	5,00
Ambiental + Patrimonial + Municipal	7,50
Ambiental + Patrimonial + Outros	7,50
Ambiental + Municipal + Outros	7,50
Patrimonial + Municipal + Outros	7,50
Ambiental + Patrimonial + Municipal + Outros	10,00

Fonte: Autoria própria.

Recursos para implementação

Neste bloco é calculado o fator de risco considerando-se o valor global do projeto em relação ao valor liquidado pela UP responsável pelo objeto a ser entregue pelo mesmo, na rubrica de gastos (ações orçamentárias) em L5 - Projetos, multiplicando o resultado pela pontuação do bloco, ou seja, 15, conforme a equação 7:

$$Fator\ de\ risco\ =\ (x\ \div\ y)\ *\ 15\ pontos \quad (7)$$

Onde:
Valor global do projeto: (x)
Valor total liquidado pela UP em L5 no ano anterior:(y)

Essa verificação busca aferir a capacidade histórica de execução orçamentária da Unidade de Planejamento (UP) proponente. Ao relacionar o valor global do projeto com o montante efetivamente liquidado pela UP no exercício anterior, é possível estimar a viabilidade de entrega do objeto proposto pelo projeto, considerando o desempenho recente da unidade na execução de projetos. Esse parâmetro permite identificar eventuais riscos de superdimensionamento ou baixa capacidade de execução, auxiliando no ranqueamento e priorização das propostas.

Custeio

A sustentabilidade financeira dos objetos entregues após a conclusão de projetos de investimento é frequentemente comprometida pela ausência de estimativas dos custos operacionais futuros. O PIERJ se destaca por incentivar as Unidades de Planejamento (UPs), por meio da atuação dos Gestores de Investimento, a estimarem o custo médio anual associado à operação e à manutenção dos produtos ou serviços decorrentes dos projetos. Essa prática contribui de forma significativa para a sustentabilidade e efetividade dos investimentos públicos, ao mitigar o risco de implementação de projetos inviáveis a longo prazo, com baixa funcionalidade ou impacto reduzido — frequentemente denominados "elefantes brancos" na literatura especializada[7]. Semelhante ao cálculo do fator de risco do bloco de recursos de implementação, o bloco de custeio é calculado pela proporção do custeio estimado anual, em relação ao valor liquidado do Grupo de Gasto em L2 somado a L6 para a UP no ano anterior, multiplicado pela pontuação do bloco.

Quando não houver valor de referência na UP de gasto em L2 e L6 ou valor de custeio estimado para o projeto, a pontuação atribuída será a máxima do bloco, ou seja, 15 pontos. O cálculo do fator de risco é realizado segundo a equação 8:

$$(x \div y) * 15\,pontos \tag{8}$$

Onde:
Valor do custeio médio anual do projeto:(x)
Valor total de gastos com custeio liquidado (L2+L6) do ano anterior:(y)

Ferramenta de cálculo

Após o cadastramento dos projetos no sistema PIERJ/SIPLAG, eles são submetidos à análise da coordenadoria responsável por gerir o PIERJ, que verifica o cumprimento das regras de negócio necessárias para validação do cadastro. Uma vez validados, os projetos têm suas notas de risco calculadas com base na metodologia da Matriz de Risco.

Com o objetivo de assegurar a memória de cálculo, padronização e rastreabilidade dos valores gerados, a equipe do órgão central desenvolveu, utilizando o Power Query, uma ferramenta que processa toda a base de dados de projetos cadastrados no SIPLAG/PIERJ. Para garantir a replicabilidade da metodologia em diferentes ambientes tecnológicos, foi realizado um extenso e minucioso mapeamento dos processos de tratamento e verificação utilizados, além da elaboração de procedimentos formais de cálculo. Também foi produzido um manual com as regras da metodologia, voltado aos gestores de investimento das Unidades de Planejamento, promovendo transparência e facilitando a capacitação das equipes.

Por meio do Power Query, toda a base de dados é tratada, com inclusão de alertas para verificação de informações críticas. A ferramenta integra dados do PIERJ/SIPLAG, da estrutura do Plano Plurianual (PPA) e do SIAFE-RIO[8]. Sua criação e contínuo aperfeiçoamento têm se mostrado eficazes, especialmente em um contexto no qual ainda não há um sistema dedicado para o cálculo da nota de risco dos projetos. Por se tratar de um recurso do Excel, a solução tem a vantagem de ser acessível e de fácil aprendizagem.

Limitações do modelo

Atualmente, a nota de risco dos projetos é calculada com base na aplicação do ciclo de melhoria contínua PDCA[9]. No entanto, foram identificadas algumas fragilidades no modelo. Uma delas é a ausência de diferenciação entre os quantitativos de anteprojetos ou projetos executivos exigidos. Por exemplo, um projeto que demande dois ou mais anteprojetos recebe a mesma avaliação de risco daquele que necessita apenas de um. Essa limitação decorre da forma como o SIPLAG/PIERJ foi originalmente especificado, o que exige um esforço adicional por parte dos gestores

7 Segundo Robinson e Torvik (2005), "elefantes brancos" são projetos de investimento socialmente ineficientes, que, embora tenham baixa ou nenhuma utilidade prática, são politicamente vantajosos para os governantes, pois favorecem a redistribuição de recursos e o fortalecimento de alianças políticas.

8 O SIAFE-Rio é o Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Governo do Estado do Rio de Janeiro. É a principal ferramenta do governo para registrar, acompanhar e controlar a execução orçamentária, financeira e patrimonial.

9 O ciclo PDCA é uma metodologia de gestão utilizada para promover a melhoria contínua de processos e a resolução de problemas. A sigla, proveniente do inglês *Plan-Do-Check-Act*, corresponde às etapas "*Planejar-Fazer-Verificar-Agir*".

de informação para captura desses dados, além de exigir da equipe central o gerenciamento de bases paralelas, o que, dada a limitação de recursos, não é viável no momento.

Outro ponto crítico refere-se ao cálculo dos fatores de risco nos blocos de recursos para implementação. Alterações estruturais no governo do Estado do Rio de Janeiro, como divisão de Unidade de Planejamento e/ou criação de novas UPs, comprometem o histórico de aportes financeiros nas rubricas de investimento, impactando diretamente as análises. Situação semelhante ocorre no bloco de custeio. A ausência de dados de custeio para todos os projetos gera distorções, já que, na falta dessa informação, o modelo atribui automaticamente o maior fator de risco possível ao projeto nesse bloco.

Adicionalmente, apesar dos esforços de capacitação dos gestores de investimento quanto à metodologia, o envolvimento dessas equipes ainda é incipiente. A ausência de integração entre os sistemas institucionais limita a implementação de algumas melhorias sugeridas, o que pode desmotivar a participação contínua dos gestores no uso, avaliação e aprimoramento do modelo. Esse fator, por si só, constitui uma barreira relevante para que as informações produzidas sejam efetivamente utilizadas pela alta gestão nos processos decisórios.

Uma oportunidade a ser explorada é a integração dessas informações com a área orçamentária, que poderia, com base na nota de risco, priorizar projetos mais viáveis do ponto de vista da execução, especialmente em um cenário de escassez de recursos.

Por outro lado, uma das grandes vantagens da metodologia adotada reside na simplicidade e clareza das informações utilizadas, o que facilita a disseminação do conhecimento, seja por meio de materiais impressos ou em encontros de formação com os gestores.

5. CONCLUSÃO

Ao considerar as múltiplas realidades das secretarias de Estado, torna-se evidente a necessidade de consolidação de um instrumento metodológico capaz de mensurar o risco associado aos projetos de investimento. Tal medida é essencial para subsidiar decisões estratégicas frente à escassez de recursos públicos. Nesse contexto, a construção e aplicação da Matriz de Risco do PIERJ constituem uma ferramenta relevante no fortalecimento da governança pública, ao contribuir para o planejamento e a gestão de investimentos no Estado do Rio de Janeiro.

Embora os desafios persistam, a existência de uma metodologia estruturada — que vem sendo constantemente aperfeiçoada — somada ao fortalecimento da Rede de Gestores de Investimentos (REDINV), permite vislumbrar uma carteira de projetos cada vez mais qualificada, com análises técnicas e fundamentadas. O aprofundamento do diálogo entre os gestores das Unidades de Planejamento (UPs) torna-se, portanto, imprescindível para a ampliação da qualidade da carteira do PIERJ, bem como para o aprimoramento contínuo dos instrumentos metodológicos utilizados.

Em síntese, a experiência apresentada evidencia a importância de metodologias centralizadas, contudo desenvolvidas de forma colaborativa com os órgãos setoriais, capazes de promover diagnósticos mais robustos e contextualizados. A análise da Matriz de Risco PIERJ reforça tanto a pertinência deste modelo quanto suas possibilidades de evolução, demonstrando o papel estratégico que a técnica desempenha na gestão pública de investimentos.

6. Referências

1. BRASIL. Decreto nº 10.496, de 28 de setembro de 2020. Institui o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10496.htm. Acesso em: 03 abr. 2025.
2. CONGRESSO CONSAD 2020: DESAFIOS, CRIATIVIDADE E INOVAÇÕES NA GESTÃO PÚBLICA. Governo do RJ desenvolve Plano Anual de Investimentos. Revista do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD), n. 27, ano 13, nov. 2019.
3. HILL, S. Guia sobre a gestão de riscos no serviço público. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2006. 135 p.
4. MANSO, F. V.; BUENO, L.; RODRIGUES, F. C.; MONTEIRO, F. P. Plano de Investimentos do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro – Trabalhando em rede para planejar, priorizar e acompanhar os investimentos públicos.
5. PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/nllc. Acesso em: 04 abr. 2025.
6. ROBINSON, J. A.; TORVIK, R. White Elephants. Journal of Public Economics, v. 89, n. 2–3, p. 197–210, 2005. Disponível em: https://scholar.harvard.edu/files/jrobinson/files/jr_WhiteElephants.pdf. Acesso em: 07 abr. 2025.
7. RIO DE JANEIRO. Decreto nº 48.359 de 07 de fevereiro de 2023. Estabelece Normas Complementares de Programação e Execução Orçamentária, Financeira e Contábil para o Exercício de 2023 e dá outras providências. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-48359-2023-rio-de-janeiro-estabelece-normas-complementares-de-programacao-e-execucao-orcamentaria-financeira-e-contabil-para-o-exercicio-de-2023-e-da-outras-providencias. Acesso em: 10 abr. 2025.
8. RIO DE JANEIRO. Resolução SECCG nº 44 de 11 de julho de 2019. Regulamenta a Elaboração dos Planos Setoriais de Investimento e da Consolidação do Plano Anual de Investimentos do Poder Executivo Estadual para o Exercício de 2020. Disponível em: https://redinv.planejamento.rj.gov.br/hml/legislacao/normativos/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20SECCG%20n%C2%BA%2044%20de%2011%20de%20julho%20de%202019.pdf. Acesso em: 10 abr. 2025.
9. RIO DE JANEIRO. Decreto nº 48.413 de 21 de março de 2023. Cria as Assessorias Setoriais de Planejamento e Orçamento - ASPLOS, reestrutura o Sistema de Planejamento e Orçamento do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro - SPO e dá outras providências. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-48413-2023-rio-de-janeiro-cria-as-assessorias-setoriais-de-planejamento-e-orcamento-asplos-reestrutura-o-sistema-de-planejamento-e-orcamento-do-poder-executivo-do-estado-do-rio-de-janeiro-spo-e-da-outras-providencias. Acesso em: 10 abr. 2025.
10. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Decreto nº 48.760, de 23 de outubro de 2023. Disponível em: https://redelog.rj.gov.br/redelog/plano-de-contratacoes-anual-2/. Acesso em: 04 abr. 2025.
11. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Lei de Diretrizes Orçamentárias 2025. Disponível em: https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/img/docs/LIVRO%20MONTADO%20-%20LDO%202025.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.
12. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Lei de Orçamento Anual 2025. Disponível em:https://www.redor.planejamento.rj.gov.br/legislacao/legislacao-estadual/loa/2025/LIVRO%20LOA%202025%20-%20VOLUME%20II.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.

13. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Manual de Cadastro dos Projetos de Investimento 2024. Disponível em: https://redinv.planejamento.rj.gov.br/legislacao/pierj/Manual%20PIERJ%202024.pdf. Acesso em: 02 abr. 2025.

14. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Manual da Matriz de Risco. Disponível em: https://redinv.planejamento.rj.gov.br/legislacao/pierj/Manual%20PIERJ%202024.pdf. Acesso em: 02 abr. 2025.

15. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Manual de Elaboração do PPA 2024-2027. Disponível em: https://www.redeplan.planejamento.rj.gov.br/img/docs/Manualde%20Elabora%C3%A7%C3%A3o%20PPA%2024-27.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.

16. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Rede de Logística (REDELOG). Documento de formalização de demanda. Disponível em: https://redelog.rj.gov.br/redelog/documento-de-formalizacao-de-demanda-2/. Acesso em: 04 abr. 2025.

17. TESOURO NACIONAL. Painel de Endividamento dos Entes Subnacionais. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-endividamento-dos-entes-subnacionais. Acesso em: 02 abr. 2025.

18. THIOLLENT, M. Coleção Temas Básicos de Metodologia da Pesquisa. [S.l.]: [s.n.], [s.d.].

19. TORREZAN, R. G. A.; PAIVA, C. C. A crise fiscal dos estados e o Regime de Recuperação Fiscal: o déjà vu federativo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 716–735, 2021.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Governança e gestão de riscos em meio à calamidade: a experiência com o Fundo do Plano Rio Grande

• **Antonio Simões Branco Junior**
Secretaria da Reconstrução Gaúcha, Brasil
E-mail: antonio-junior@serg.rs.gov.br

• **Cecília Rutkoski Hoff**
Secretaria da Reconstrução Gaúcha, Brasil
E-mail: cecilia-hoff@serg.rs.gov.br

Resumo

Ao mesmo tempo em que adotava medidas emergenciais para o enfrentamento da calamidade decorrente dos eventos climáticos de 2024, o Rio Grande do Sul foi instado a construir uma nova estrutura de governança para planejar as políticas de médio e longo prazos voltadas para a recuperação, a preparação e a resiliência frente a eventos climáticos futuros. Neste contexto, foram criados o Plano Rio Grande e o Fundo do Plano Rio Grande (Funrigs), composto, em sua maioria, dos recursos da postergação da dívida do Estado com a União. Dentro do sistema criado, a Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG) é o órgão executivo responsável pela gestão dos investimentos e atua na indicação de projetos estruturantes, encarregando-se da interlocução e auxílio aos órgãos executores na elaboração dos projetos, além de centralizar a avaliação das demais propostas quanto à aderência ao Plano Rio Grande. A SERG ainda avalia as possibilidades de financiamento total ou parcial pelo Funrigs, tendo em vista as vedações ao financiamento de projetos que não guardem nexo causal com a calamidade e de despesas correntes de caráter continuado. Destaca-se que a governança do Fundo continua sendo aperfeiçoada e que, ao longo do processo, novos desafios se colocam: a prestação de contas, o regramento para a devolução de recursos não utilizados, os riscos associados ao prazo exíguo para o ciclo de elaboração e execução dos projetos, a gestão e o planejamento financeiro para garantir a suficiência de recursos aos projetos mais complexos. Considerando-se que os eventos climáticos extremos tendem a ser cada mais frequentes, a experiência pioneira do Rio Grande do Sul na construção de governança e avaliação centralizada de investimentos com os recursos oriundos da LC 206, bem como os desafios da gestão de riscos do Fundo, constituem-se em conhecimento relevante para novos entes que venham a enfrentar situações similares no futuro.

Palavras-chave: Calamidade; Funrigs; Investimentos.

1. INTRODUÇÃO

Em abril e maio de 2024, o Rio Grande do Sul enfrentou uma das maiores calamidades naturais de sua história, marcada por inundações devastadoras que resultaram em perdas significativas de vidas, propriedades e infraestrutura. Esses eventos resultaram em inundações generalizadas, deslizamentos de terra e bloqueios de rodovias, além da destruição de infraestruturas urbanas e rurais. Como consequência, vários municípios ficaram completamente isolados, comprometendo a mobilidade e o acesso a serviços essenciais.

Os impactos foram expressivos, atingindo diretamente 478 municípios e afetando mais de 2,3 milhões de habitantes. Em resposta à gravidade da situação, em maio de 2024, o Governo Estadual declarou estado de calamidade pública. Os eventos meteorológicos foram considerados de grande intensidade, sendo definidos como desastres de Nível III - estragos de grande escala de acordo com a Classificação e Codificação Brasileira de Desastres (Cobrade). Posteriormente, devido à permanência dos efeitos decorrentes dos eventos climáticos, com danos materiais e ambientais, especialmente a destruição de rodovias e pontes, bem como de moradias, o estado de calamidade foi prorrogado por mais duas vezes, em dezembro de 2024 e em março de 2025.

Considerando a magnitude dos danos e a necessidade de medidas emergenciais, o Governo Federal também editou a Lei Complementar nº 206, de 16 de maio de 2024, que autorizou a União a postergar, parcial ou integralmente, pelo período de 36 meses, os pagamentos devidos pelo Estado, incluindo o principal e o serviço da dívida. Além disso, a legislação previu a redução da taxa de juros incidente sobre os contratos de dívida.

Este cenário crítico, bem como a obtenção de recursos inéditos destinados especificamente ao enfrentamento da calamidade, evidenciaram a necessidade de uma abordagem integrada e estratégica na alocação de recursos públicos. Em resposta, o Estado instituiu o Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul (Plano Rio Grande), por meio da Lei Estadual nº 16.134, de 24 de maio de 2024. O Plano tem como objetivo planejar, coordenar e executar as ações necessárias ao enfrentamento das consequências sociais, econômicas e ambientais dos eventos climáticos ocorridos nos anos de 2023 e 2024.

No texto também foi instituído o Fundo do Plano Rio Grande (Funrigs), um fundo público especial de natureza orçamentária, financeira e contábil, destinado ao financiamento das ações do Plano. Para garantir a alocação eficiente dos recursos, a Lei nº 16.134/2024 determinou que as receitas do Funrigs incluíssem os valores decorrentes da renegociação da dívida com a União, em estrita observância à Lei Complementar nº 206/2024.

A centralização da avaliação dos investimentos é crucial para garantir que os recursos sejam direcionados de maneira eficaz e transparente, preparando o Estado para o enfrentamento de calamidades futuras.

Instituições multilaterais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Banco Mundial têm desempenhado papéis importantes na promoção da boa governança e gestão de riscos. A OCDE estabelece padrões e diretrizes para a governança corporativa, enquanto o Banco Mundial apoia países a implementar reformas de governança pública e financeira, especialmente em países em desenvolvimento. A adoção de boas práticas de governança e uma abordagem rigorosa na avaliação de riscos são fundamentais para maximizar o impacto positivo dos investimentos. Conforme o Tribunal de Contas da União,

> "Uma gestão de riscos eficaz melhora as informações para o direcionamento estratégico e para a tomada de decisões de responsabilidade da governança, contribui para a otimização do desempenho na realização dos objetivos de políticas e serviços públicos. Dessa forma, contribui para o aumento da confiança dos cidadãos nas agências públicas, além de prevenir perdas e auxiliar na gestão de incidentes e no atendimento a requisitos legais e regulamentares (TCU, 2017, p. 6)".

A governança do Plano Rio Grande e do Funrigs busca incorporar esses princípios, visando não apenas a recuperação após a calamidade, mas também a construção de uma infraestrutura resiliente e sustentável. Assim, representam um passo importante em direção a uma gestão de investimentos mais consciente e proativa, com o intuito de preparar o Estado para o enfrentamento de eventos climáticos futuros.

2. OBJETIVOS

O presente artigo tem como objetivo apresentar a metodologia adotada pelo Governo do Rio Grande do Sul para a gestão dos investimentos do Fundo do Plano Rio Grande (Funrigs). Serão abordados os principais desafios enfrentados durante a implementação dessa estratégia, bem como as soluções encontradas para superá-los. Ao compartilhar esses aprendizados, o artigo busca proporcionar informações para outros entes que venham a acessar os recursos da Lei Complementar nº 206/2024, promovendo uma troca de experiências que possa contribuir para a eficácia e a eficiência na gestão de investimentos públicos em contextos semelhantes.

3. METODOLOGIA

A estrutura de governança do Plano Rio Grande foi concebida com a colaboração de consultorias privadas, que atuaram durante a calamidade em regime *pro bono* (sem custos para o Estado). O sistema de governança proposto buscou garantir eficiência, transparência e alinhamento estratégico dos diferentes atores envolvidos, um desafio de elevada complexidade, tendo em vista as consequências da calamidade e as diferentes necessidades que dela surgiram.

Na proposta que ficou explicitada na publicação da Lei nº 16.134/2024, o Comitê Gestor, coordenado diretamente pelo Governador do Estado, é a principal instância deliberativa, responsável pela articulação interinstitucional entre os entes federativos e pela definição das diretrizes estratégicas. Além disso, a governança do Plano é composta pelos seguintes órgãos:

1) Secretaria Executiva do Plano Rio Grande (SERG) – responsável pela execução das ações e gestão administrativa do Plano. A Secretaria da Reconstrução Gaúcha (SERG) foi instituída para liderar a execução do Plano Rio Grande, promovendo a integração entre órgãos governamentais e assegurando a eficiência na implementação dos projetos. A SERG é responsável pela revisão, análise de conformidade e monitoramento dos projetos aprovados, garantindo a conformidade com os objetivos estratégicos do Plano.
2) Conselho do Plano Rio Grande – instância consultiva composta por representantes da sociedade civil e do setor produtivo, presidida pelo Vice-Governador. Reúne 579 lideranças de 335 entidades e atua na recepção e avaliação de demandas da sociedade, bem como no monitoramento de questões estratégicas. Para garantir a representatividade e a especialização das análises, opera por meio de câmaras temáticas segmentadas por eixos prioritários.
3) Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática – grupo de especialistas acadêmicos e técnicos que assessoram na formulação de políticas públicas fundamentadas em evidências científicas. O Comitê Científico desempenha um papel essencial na formulação de diretrizes técnico-científicas, contribuindo para a adoção de soluções inovadoras e tecnologicamente avançadas. Entre as suas atribuições estão a análise de tecnologias para mitigação de desastres, o aprimoramento da adaptação climática da infraestrutura essencial e o desenvolvimento de modelos integrados de resposta a crises climáticas.
4) Fundo do Plano Rio Grande (Funrigs) – mecanismo financeiro que centraliza e gere os recursos destinados à reconstrução e adaptação do Estado, sob supervisão do Comitê Gestor e do Conselho do Funrigs. O Funrigs é constituído por diversas fontes de financiamento, incluindo: aportes mensais do Tesouro do Estado, em especial os recursos decorrentes da suspensão do pagamento e renegociação da dívida com a União; emendas parlamentares; recursos do Fundo do Programa de Reforma do Estado (FRE); alienação de bens imóveis; operações de crédito e amortizações de financiamentos; doações; entre outros.

Figura 1 – Governança do Plano Rio Grande

Fonte: Repositório Interno da Secretaria da Reconstrução Gaúcha, 2024.

A governança do Funrigs, por sua vez, foi estruturada para assegurar a transparência e a eficiência na alocação dos recursos, sendo composta por:

- Comitê Gestor – instância deliberativa sobre a aplicação dos recursos, composta por secretários estaduais e presidida pelo Secretário de Estado da Reconstrução Gaúcha.
- Conselho Consultivo – órgão fiscalizador que promove boas práticas na utilização dos recursos, com participação de universidades, entidades empresariais e ambientais, sindicatos e da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS).
- Secretaria Executiva – unidade técnica responsável pelo suporte administrativo e operacional do fundo, tendo as funções exercidas pela SERG.

O Comitê Gestor do Funrigs é responsável por deliberar sobre os projetos a serem financiados, avaliando a sua conformidade com os objetivos estratégicos do Plano Rio Grande. De acordo com o Decreto nº 57.647/2024, os recursos do Funrigs serão utilizados para o "planejamento, a formulação, a coordenação e a execução de ações, projetos ou programas voltados para a implantação ou o incremento da resiliência climática e para o enfrentamento das consequências sociais, econômicas e ambientais decorrentes dos eventos climáticos". De acordo com o art. 6º, os recursos deverão ser destinados em especial para:

I - o restabelecimento, a recuperação, a reconstrução ou a construção de alternativas para:
a) a infraestrutura logística e de mobilidade urbana e rural;
b) a infraestrutura dos serviços públicos, em especial dos essenciais à população, como os atinentes à saúde, à educação e à segurança; e
c) as condições habitacionais, em especial da população carente diretamente atingida pelos eventos climáticos;
II - a realocação de populações afetadas pelos eventos climáticos;
III - a resiliência climática, em especial por meio de infraestrutura e estratégias sociais, econômicas e tecnológicas para eliminação ou mitigação da vulnerabilidade climática;
IV - a assistência às populações afetadas pelos eventos climáticos; e
V - a promoção do desenvolvimento econômico-sustentável do Estado, por meio de investimentos estratégicos capazes de criar infraestrutura econômica e estimular o desenvolvimento de um ambiente propício ao fortalecimento e à implementação de cadeias produtivas, de forma a incentivar o aumento da produtividade da economia estadual, o desenvolvimento regional, o incentivo à inovação e à sustentabilidade.

Assim, a legislação estadual previu a possibilidade de utilização dos recursos do Funrigs para fins diversos, que podem estar vinculados direta ou indiretamente aos eventos climáticos de 2023 e 2024. Todavia, a utilização dos recursos provenientes da suspensão da dívida com a União foi vinculada especificamente ao enfrentamento e à mitigação dos

danos decorrentes da calamidade pública de 2024, conforme estabelecem os §§ 2º e 4º do art. 2º da Lei Complementar nº 206/2024. Da mesma forma, o Decreto Federal nº 12.118/2024, que regulamentou a referida Lei, estabeleceu, no § 3º do art. 8º, que os recursos oriundos da postergação das parcelas da dívida com a União "deverão ser aplicados em ações de enfrentamento e mitigação dos danos decorrentes da calamidade pública e de suas consequências econômicas e sociais, vedada a aplicação em despesas correntes de caráter continuado".

Considerando-se a governança criada e o regramento legal sobre o tema, a submissão de projetos para financiamento pelo Funrigs segue um rigoroso processo de admissibilidade e validação. O fluxo inicia-se com a apresentação de propostas pela sociedade civil, entidades setoriais, secretarias estaduais ou pelo Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática. Essas propostas são encaminhadas à SERG, que realiza a triagem inicial e avalia sua aderência aos objetivos do Plano Rio Grande.

Já no início do processo, foram identificados dois grandes riscos para a gestão do Plano Rio Grande e do Funrigs. O primeiro foi o encaminhamento de demandas sem vinculação direta ou indireta com os eventos climáticos. Ou, como ficou convencionado, sem nexo com o Plano Rio Grande. Identificou-se, nas primeiras reuniões de governança do Plano, falhas de comunicação relacionadas aos projetos que poderiam fazer parte da carteira e se candidatar ao financiamento pelo Funrigs. Neste contexto, foi proposta a Resolução nº 04/2024, do Comitê Gestor do Plano Rio Grande, com o intuito de estabelecer os critérios para submissão, análise e aprovação de propostas.

De modo geral, a Resolução nº 04/2024 visa assegurar que as iniciativas incluídas no Plano Rio Grande atendam a legislação estadual, sendo destinadas exclusivamente ao "planejamento, a formulação, a coordenação e a execução de ações, projetos ou programas voltados para a implantação ou o incremento da resiliência climática e para o enfrentamento das consequências sociais, econômicas e ambientais decorrentes dos eventos climáticos ocorridos no território do Estado do Rio Grande do Sul nos anos de 2023 e 2024". Para reforçar a segurança quanto à existência de nexo da demanda com o Plano Rio Grande, foi solicitado, como requisito para a submissão, parecer jurídico da Procuradoria Setorial junto à secretaria finalística contendo a análise da iniciativa proposta à luz da legislação estadual sobre o tema.

A publicação da Resolução nº 04/2024, com o requisito de parecer jurídico, se constituiu em uma primeira seleção dos projetos, reduzindo o encaminhamento de demandas sem nexo com o Plano Rio Grande. Ademais, também contribuiu para a padronização na apresentação das propostas, que passou a contar com informações mínimas sobre o escopo, orçamento e resultados esperados, reduzindo as devoluções para a complementação de informações, que acabam implicando em mais tempo até a liberação dos recursos.

O segundo risco identificado diz respeito especificamente à gestão do Funrigs. Considerando-se que mais de 90% dos recursos do Fundo têm origem na postergação das parcelas da dívida do Estado com a União, e que a legislação federal sobre o tema é mais restritiva do que a estadual, identificou-se a necessidade de avaliação adicional de conformidade para os projetos com pretensão de financiamento com os recursos oriundos da Lei Complementar nº 206/2024 (os quais representam a maioria das propostas apresentadas).

Neste contexto, foi publicada Resolução nº 02/20204 do Comitê Gestor do Funrigs, a qual busca garantir que as propostas com pretensão de financiamento pelo Fundo, sobretudo com os recursos decorrentes da Lei Complementar nº 206/2024, estejam adequadas à legislação federal sobre o tema. De modo geral, o atendimento da Resolução nº 02/2024 visa resguardar que os projetos financiados sejam aplicados em ações de enfrentamento e mitigação dos danos decorrentes da calamidade pública e de suas consequências econômicas e sociais. Além disso, o normativo solicita a avaliação, por parte do proponente e de sua Procuradoria Setorial, quando à natureza da despesa, já que as despesas correntes de caráter continuado são vedadas de financiamento com recursos oriundos da postergação da dívida com a União.

Note-se que, em alguns casos, a interpretação sobre a natureza da despesa não é trivial. Neste contexto, a Procuradoria-Geral do Estado elaborou o Parecer nº 20.952/24, com intuito de orientar as secretarias finalísticas quanto às despesas passíveis de financiamento de acordo com a Lei Complementar nº 206/2024 e o Decreto nº 12.118/2024. Tal procedimento não prescindiu, em alguns casos, da necessidade de

elaboração de pareceres adicionais para a análise de casos específicos.

Com a Resolução nº 02/2024, também foram definidos os fluxos entre a aprovação da proposta, pelo Comitê Gestor do Funrigs, e a liberação dos recursos para utilização pelas secretarias finalísticas. Neste aspecto, cabe ressaltar que, enquanto a gestão orçamentária e contábil da carteira do Fundo é feita pela SERG, a gestão financeira é realizada pela Secretaria da Fazenda (Sefaz). A Resolução nº 02/2024 também buscou, assim, reduzir os riscos de incompatibilidade entre os recursos aprovados e os liberados, determinando que a Solicitação de Recurso Orçamentário (SRO) emitida pela secretaria finalística só será atendida pela Sefaz após a publicação, pelo Comitê Gestor do Funrigs, de resolução contendo a autorização para a utilização dos recursos dentro da finalidade proposta.

Em resumo, os critérios de admissibilidade das iniciativas pela SERG incluem: a) análise de conformidade com os requisitos da Resolução nº 04/2024 do Comitê do Plano Rio Grande (inclusão de ações na carteira do Plano Rio Grande); b) atendimento aos requisitos da Resolução nº 02/2024 do Comitê do Funrigs (solicitação de financiamento pelo Funrigs); c) avaliação de viabilidade técnica e financeira.

Após a análise preliminar, as propostas são submetidas ao Comitê Gestor do Plano Rio Grande e ao Comitê Gestor do Funrigs para deliberação conjunta. As reuniões desses comitês resultam na formalização de atas e resoluções publicadas no Diário Oficial do Estado, assegurando a transparência do processo. Todas as normativas e resoluções emitidas pelos Comitês Gestores do Plano Rio Grande e do FUNRIGS estão disponíveis para consulta pública no portal oficial do Plano[1].

A execução dos projetos aprovados é monitorada pela SERG, que supervisiona as iniciativas estruturantes do Plano Rio Grande, enquanto a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão acompanha os demais projetos. A efetividade no monitoramento dos projetos é reforçada pelo uso do Sistema de Monitoramento Estratégico do Estado (SME), que permite o acompanhamento detalhado da execução das iniciativas financiadas pelo Funrigs.

Os principais números do Funrigs, até o mês de abril de 2025, podem ser descritos como segue. A estimativa de recursos oriundos das parcelas da dívida com a União pelos 36 meses de prorrogação é de R$ 14,1 bilhões. Desse total, cerca de 60% já está autorizado para destinação a projetos incluídos nos eixos do Plano Rio Grande, conforme a Tabela 1 abaixo. Assim, há uma estimativa de saldo de cerca de R$ 5,6 bilhões ainda a ser alocada, enquanto permanece o desafio relacionado à execução e pagamento dos valores autorizados dentro do prazo remanescente de 24 meses do Funrigs.

Tabela 1

Eixos do Plano Rio Grande	Valores autorizados (milhões)
Emergencial	R$ 686,4
Diagnóstico	R$ 139,8
Governança	R$ 30,0
Preparação	R$ 1.223,8
Recuperação	R$ 6.317,1
Resiliência	R$ 135,0
Total	**R$ 8.532,1**

Fonte: Plano Rio Grande.

1 Disponível em https://planoriogrande.rs.gov.br/normativas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

À medida que a governança do Plano Rio Grande foi se consolidando e que os primeiros projetos começaram a ser autorizados, foram identificados novos desafios para gestão da carteira de projetos, que impactam diretamente a eficácia das ações previstas e a alocação eficiente de recursos. Sob a ótica da gestão de riscos, é possível identificar fatores críticos que podem comprometer o alcance dos objetivos institucionais e exigem atenção sistemática por parte dos gestores.

Neste contexto, considerando os desafios e as complexidades inerentes à implementação do Plano Rio Grande, especialmente diante das restrições legais impostas pela Lei Complementar nº 206/2024 e pelo Decreto nº 12.118/2024, bem como do caráter abrangente e multidimensional dos projetos a serem executados, a SERG identificou a necessidade de realizar um mapeamento sistemático dos principais riscos que podem comprometer a consecução dos objetivos institucionais.

Essa iniciativa justifica-se pela natureza estratégica das ações previstas, que demandam elevado grau de articulação interinstitucional, robustez técnico-operacional e gestão eficiente dos recursos públicos. Nesse contexto, a SERG desenvolveu um modelo de governança voltado a dar suporte adequado à complexidade dos desafios enfrentados, promovendo maior capacidade de resposta e controle sobre os fatores críticos de sucesso do Plano.

Durante a consolidação desse modelo de governança, identificou-se a possibilidade de ocorrência de riscos capazes de impactar significativamente os resultados almejados. A partir dessa constatação, empreendeu-se o mapeamento desses riscos, com a posterior proposição de medidas destinadas à sua mitigação ou prevenção, de modo a assegurar maior previsibilidade, eficiência e efetividade na execução do Plano Rio Grande.

A seguir, apresentam-se, de forma não exaustiva, os principais eventos de risco identificados no âmbito da gestão da carteira de projetos do Plano Rio Grande, assim como as respectivas estratégias de prevenção e mitigação adotadas com vistas à garantia da efetividade, integridade e continuidade das ações planejadas. Os eventos de risco foram organizados em 3 eixos: (i) Planejamento Estratégico e Orçamentário; (ii) Execução Técnica e Operacional; e (iii) Governança e Conformidade, conforme apresentado a seguir:

Eixo	Evento de Risco	Causa	Consequência	Medidas de Mitigação
Planejamento Estratégico e Orçamentário	Alocação prematura de recursos	Projetos estruturantes exigem mais tempo de maturação, permitindo que projetos simples acessem os recursos antes	Falta de recursos para execução de projetos estratégicos	Planejamento Estratégico de Portfólio, Plano de Investimentos, revisões quadrimestrais e priorização no Comitê Gestor
	Incompatibilidade com instrumentos formais de planejamento do Estado	Projetos não incluídos nas peças orçamentárias	Inconsistências legais e operacionais, comprometendo a execução	Alinhamento com as áreas de planejamento, previsão nos instrumentos legais
	Descontinuidade por mudança da gestão governamental	Ausência de instrumentos que assegurem a continuidade das ações	Interrupção ou abandono dos projetos, perda de investimentos	Previsão nos instrumentos legais (PPA, LDO e LOA), fortalecimento institucional e planejamento estratégico de Estado

Eixo	Evento de Risco	Causa	Consequência	Medidas de Mitigação
Execução Técnica e Operacional	Redefinição de escopo durante a execução	Baixa maturidade dos projetos apresentados	Atrasos, aumento de custos, necessidade de replanejamento	Análise técnica mais rigorosa, exigência de documentação completa, criação de Reserva Financeira de 5%
	Baixa capacidade de execução pelas entidades contratantes	Limitações técnicas, operacionais ou de pessoal nas secretarias finalísticas	Atrasos no cronograma, sub execução orçamentária	Contratação de servidores temporários com habilidades específicas
	Sobrecarga da equipe da Secretaria da Reconstrução Gaúcha	Equipe reduzida frente à diversidade e volume de projetos	Atrasos, gargalos administrativos, falhas na análise	Utilização do Comitê Científico, reforço técnico com contratações temporárias, cooperação institucional e consultorias
Governança e Conformidade	Desvio de finalidade na aplicação dos recursos	Alteração unilateral do objeto pelos executores sem autorização do Comitê	Comprometimento da governança, fragilidade na prestação de contas	Estabelecimento de procedimento para prestação de contas dos projetos

No âmbito do **Planejamento Estratégico e Orçamentário**, um dos principais eventos de risco observados refere-se à possível **alocação prematura de recursos**. Essa situação ocorre porque os projetos estruturantes, de maior complexidade, demandam um período mais longo de desenvolvimento, o que permite que projetos mais simples acessem os recursos do fundo de forma antecipada. Tendo em vista a limitação de recursos, a manutenção de montantes adequados no Fundo do Plano Rio Grande torna-se uma medida essencial para assegurar a execução de obras e serviços mais complexos e estratégicos.

Para mitigar esse evento de risco, utilizam-se algumas estratégias, como a adoção do Plano de Investimentos do Fundo como instrumento de pré-aprovação de projetos estratégicos. Nesse documento, que também é uma exigência da Lei Complementar nº 206/2024, são listados todos os projetos estratégicos que devem ser realizados, com a indicação de uma estimativa dos recursos necessários. No desenvolvimento do Plano de Investimentos foi adotado um Planejamento Estratégico de Portfólio, classificando e priorizando projetos com base em critérios estratégicos, e não apenas na prontidão para execução. Faz-se ainda o monitoramento contínuo e revisões quadrimestrais do Plano de Investimento, visando realocar recursos, se necessário, em favor dos projetos estruturantes.

Ainda, passou-se a utilizar uma análise de priorização de projetos nas reuniões do Comitê Gestor do Fundo. O intuito é dar seguimento somente a projetos imprescindíveis à reconstrução do Rio Grande do Sul.

Há ainda um risco relevante no processo de execução do Plano de Investimentos referente à **incompatibilidade das ações previstas com os instrumentos formais de planejamento orçamentário do Estado**, notadamente a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A ausência de alinhamento entre o Plano de Investimentos e essas leis pode gerar inconsistências legais e operacionais, comprometendo a possibilidade de execução orçamentária dos projetos, ainda que tecnicamente aprovados e considerados prioritários.

Esse risco é especialmente sensível em contextos de mudança de exercícios financeiros, em que novos projetos são planejados e submetidos à aprovação, mas ainda não estão previstos nas peças orçamentárias vigentes. Além disso, a necessidade de ajustes no PPA (Plano Plurianual) em casos de ações estruturantes de médio e longo prazo também deve ser considerada.

A mitigação desse risco passa por um estreito diálogo entre as áreas técnicas responsáveis pela formulação do Plano de Investimentos e os órgãos de planejamento e orçamento do Estado, assegurando que os projetos sejam devidamente incluídos, compatibilizados e priorizados nas leis orçamentárias.

Ainda, um risco estrutural frequentemente observado em políticas públicas de médio e longo prazos é a **descontinuidade dos projetos em decorrência da mudança de gestão governamental**. A alternância no comando do Poder Executivo, natural em regimes democráticos, pode acarretar a interrupção, reformulação ou mesmo o abandono de iniciativas em andamento, especialmente quando estas não estão formalmente consolidadas nos instrumentos legais e nos planos estratégicos do Estado.

Esse evento de risco é particularmente relevante em programas complexos e de execução prolongada, como os previstos no Plano de Reconstrução do Estado, que exigem compromissos intertemporais, articulação entre múltiplos órgãos e alocação plurianual de recursos. A descontinuidade pode resultar em perda de investimentos já realizados, desmobilização de equipes técnicas, interrupção de serviços públicos essenciais e deslegitimação da política pública perante a sociedade.

Como forma de mitigação tem-se buscado prever as ações em andamento nos instrumentos legais e institucionais que garantam a continuidade das ações, independentemente de alterações no ciclo político.

Em relação ao eixo **Execução Técnica e Operacional**, verifica-se o risco de **redefinição de escopo durante a execução dos projetos**. Esse evento decorre, principalmente, da apresentação de iniciativas com baixa maturidade, que podem demandar alterações significativas em seu escopo ao longo da implementação. Essa instabilidade compromete a previsibilidade dos resultados e pode gerar atrasos e custos adicionais. Associado a isso, orçamentos frequentemente inadequados agravam o cenário, resultando em limitações para a plena implementação das iniciativas propostas. Nessas circunstâncias, torna-se necessária a suplementação de recursos, o que implica em ajustes no Plano de Investimentos.

Como medidas de mitigação, tem-se adotado uma análise mais criteriosa dos projetos que demandam recursos do Fundo, priorizando a autorização de financiamento para aqueles que possuem uma documentação mais completa para a contratação, com Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, e orçamentos analíticos. Ainda, foi adotada a estratégia de estabelecimento de uma Reserva Financeira no Fundo, correspondente a 5% do total previsto, destinada exclusivamente à cobertura de suplementações em projetos já aprovados.

Verifica-se também a possível **baixa capacidade de execução dos projetos pelas entidades contratantes**, especialmente as secretarias finalísticas. Esse risco se manifesta quando há limitações técnicas, operacionais ou de pessoal para implementar as ações previstas dentro dos prazos estabelecidos, resultando em atrasos no cronograma, sub execução orçamentária e prejuízo à entrega dos resultados esperados.

Essa fragilidade é acentuada em contextos de elevada demanda por execução simultânea de projetos, sem que haja reforço proporcional da força de trabalho ou da estrutura administrativa. Em muitos casos, as equipes de servidores permanentes não possuem disponibilidade suficiente para absorver as atividades adicionais exigidas pela execução dos novos projetos autorizados.

Como medida de mitigação, foi adotada a estratégia de contratação de servidores temporários, com o objetivo de reforçar a capacidade operacional das entidades contratantes. A definição das habilidades necessárias levou em consideração as carências identificadas por cada secretaria finalística. Essa ação permite ampliar o corpo técnico disponível para atividades de planejamento, contratação, acompanhamento e execução dos projetos, contribuindo para o cumprimento dos prazos e para a boa aplicação dos recursos públicos.

Outro evento de risco relevante no contexto da execução do Plano de Investimentos refere-se à **sobrecarga da equipe da Secretaria da Reconstrução Gaúcha**, órgão responsável por receber, analisar e dar encaminhamento às demandas oriundas das secretarias finalísticas. Essa equipe atua na avaliação da aderência dos projetos ao Plano de Investimentos e ao conjunto de ações estratégicas do Estado, o que exige análise técnica criteriosa, articulação interinstitucional e domínio sobre temas variados.

No entanto, a amplitude temática das propostas recebidas, que abrangem desde infraestrutura, habitação, sistemas de proteção contra cheias, subvenções econômicas, políticas sociais, dentre outras, combinada com uma equipe técnica reduzida, impõe um risco significativo à qualidade, agilidade e uniformidade das análises. Essa limitação pode levar a demoras no trâmite dos projetos, gargalos administrativos e até

mesmo à subavaliação de aspectos críticos, comprometendo a efetividade do processo decisório.

A complexidade desse risco é ampliada pelo papel central da Secretaria da Reconstrução Gaúcha na coordenação transversal das ações de reconstrução, o que demanda uma visão ampla, capacidade técnica multidisciplinar e forte atuação estratégica. A depender da demanda e do volume de projetos submetidos, a limitação de capacidade analítica pode afetar o ritmo de execução global do Plano, gerando impactos sistêmicos.

Como medidas de mitigação destacam-se o reforço técnico na SERG, por meio das contratações temporárias realizadas, além de cooperação com outros órgãos e uso de consultorias especializadas. Ressalta-se ainda a atuação do Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática como instância de governança do Plano Rio Grande, instituído conforme Decreto Estadual nº 57.647/2024. Esse Comitê atua na forma de órgão colegiado com atribuições consultivas e propositivas acerca dos aspectos técnicos, tecnológicos e científicos referentes às ações e políticas públicas voltadas para a adaptação e resiliência climáticas. É composto de experts e pesquisadores designados pelo Governo do Estado, o que inclui pesquisadores renomados de grandes centros universitários. Nesse sentido, a SERG de forma recorrente utiliza da expertise técnica do Comitê.

Por fim, no âmbito da **Governança e Conformidade**, foi identificado o possível **desvio de finalidade na aplicação dos recursos**, caracterizado pela utilização dos recursos para fins distintos daqueles previamente autorizados pelo Comitê Gestor do Fundo. Esse evento ocorre, por exemplo, quando a entidade executora decide alterar unilateralmente o objeto do projeto aprovado, substituindo-o por outro sem a devida autorização formal.

Tal prática representa uma quebra de conformidade com os termos da deliberação do Comitê. Mesmo que a nova finalidade seja aderente ao planejamento para mitigar os efeitos da calamidade pública, essa alteração compromete a governança do Fundo, fragiliza os mecanismos de prestação de contas e pode impactar na eficácia do planejamento estratégico, uma vez que os recursos deixam de ser aplicados em ações prioritárias, previamente selecionadas com base em critérios técnicos e deliberativos.

Para mitigar esse risco foi estabelecido um acompanhamento dos projetos estruturantes pela SERG. Assim, insere-se mais uma camada de acompanhamento dos projetos, além da própria entidade executora do projeto e das instâncias usuais de controle interno (no caso do Rio Grande do Sul, a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – Cage) e externo (Tribunal de Contas do Estado – TCE). Ainda, foi publicada a Resolução nº 06/2025 do Comitê Gestor do Funrigs, que dispõe dos procedimentos para prestação de contas dos projetos aprovados com recursos do Fundo, contemplando o detalhamento das contratações.

5. CONCLUSÃO

O enfrentamento dos eventos climáticos que atingiram o Rio Grande do Sul em 2024 exigiu uma resposta rápida e eficaz do governo estadual, culminando na criação do Plano Rio Grande e do Fundo do Plano Rio Grande (Funrigs). A metodologia adotada para a gestão dos investimentos do Funrigs, com foco na governança e na centralização da avaliação dos projetos, demonstrou ser uma abordagem sólida para lidar com os desafios impostos. A articulação entre diferentes órgãos e a participação da sociedade civil foram fundamentais para garantir a eficiência e a transparência na alocação dos recursos.

Os desafios identificados, como a alocação prematura de recursos, a redefinição de escopo dos projetos e a baixa capacidade de execução, revelaram a complexidade da gestão pública em situações de emergência. Contudo, as soluções implementadas, incluindo a criação de reservas financeiras e a contratação de pessoal temporário, podem contribuir para mitigar esses riscos e assegurar a continuidade das ações planejadas. A experiência do Rio Grande do Sul serve como um importante exemplo para outros estados e municípios que venham acessar os recursos da Lei Complementar nº 206/2024, ressaltando a relevância de um planejamento estratégico e de uma governança robusta na gestão de investimentos públicos voltados para a resiliência e a adaptação às mudanças climáticas.

Ao compartilhar os aprendizados e as melhores práticas adotadas, este artigo contribui para um diálogo mais amplo sobre a gestão de riscos e a sustentabilidade nos investimentos públicos, promovendo um futuro mais seguro e preparado para enfrentar eventuais calamidades.

6. Referências

1. BRASIL. Decreto nº 12.118, de 23 de julho de 2024. Regulamenta o disposto na Lei Complementar nº 206, de 16 de maio de 2024, que autoriza a União a postergar o pagamento da dívida de entes federativos afetados por calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, mediante proposta do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 10.681, de 20 de abril de 2021, e o Decreto nº 10.819, de 27 de setembro de 2021. Brasília, 2024.
2. _____. Lei Complementar nº 206, de 16 de maio de 2024. Autoriza a União a postergar o pagamento da dívida de entes federativos afetados por calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, mediante proposta do Poder Executivo federal, e a reduzir a taxa de juros dos contratos de dívida dos referidos entes com a União; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Brasília, 2024.
3. _____. Tribunal de Contas da União. Gestão de Riscos em Projetos e Programas. Brasília: TCU, 2017.
4. RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 57.647, de 03 de junho de 2024. Regulamenta o Plano Rio Grande, Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul, instituído pela Lei nº 16.134, de 24 de maio de 2024, e institui o respectivo Comitê Gestor, Conselho e Comitê Científico de Adaptação e Resiliência Climática, do Rio Grande do Sul nos anos de 2023 e 2024, bem como dispõe sobre o Fundo do Plano Rio Grande - FUNRIGS. Porto Alegre, 2024.
5. _____. Lei nº 16.134, de 24 de maio de 2024. Institui o Plano Rio Grande, Programa de Reconstrução, Adaptação e Resiliência Climática do Estado do Rio Grande do Sul, cria o Fundo do Plano Rio Grande – FUNRIGS. Porto Alegre, 2024.
6. _____. Procuradoria-Geral do Estado. Assessoria Jurídica e Legislativa. Parecer 20.972/24. Porto Alegre: PGE, 2024.
7. _____. Secretaria da Reconstrução Gaúcha. Plano Rio Grande: Projetos Estruturantes. Porto Alegre: SERG, 2024.
8. _____. Secretaria da Reconstrução Gaúcha. Plano de Investimentos do Plano Rio Grande. Porto Alegre: SERG, 2025.
9. VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. Governança, Gestão de Riscos e Integridade. Brasília: ENAP, 2019.

1º CONGRESSO CONSEPLAN
Reconstrução do Planejamento Nacional

Marco Referencial do Planejamento da Cidade

- **Daniel Mancebo**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: daniel.mancebo@prefeitura.rio
- **Isabela Lobato da Silva**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: isabela.lobato@prefeitura.rio
- **Brasiliano Vito Fico**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: brasiliano.fico@prefeitura.rio
- **Thiago Ameal Sant'Anna**
  Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Brasil
  E-mail: thiago.ameal@prefeitura.rio

Resumo

São inúmeros desafios para o sucesso da implementação das políticas públicas que vai desde a percepção equivocada da causa do problema a ser enfrentado passando pela precariedade de estrutura física, de recursos humanos, pela ausência ou imprecisão de dados para subsidiar a tomada de decisão, a descontinuidade da execução de programas com a mudança de governo e a famigerada falta de orçamento para implementação. No caso em tela, o Marco Referencial (MR) é o primeiro documento da cidade que mostra de forma sintética e estratégica o diagnóstico dela, portanto fase inicial do ciclo de planejamento, ou seja, preparatório para a formulação das políticas públicas. O propósito deste artigo é compreender o processo de construção do MR e de sua aplicabilidade, tomando-se como referencial o uso de evidências científicas para a formulação de políticas públicas, principalmente num contexto de eventos climáticos e do dever da Administração Pública de resposta a emergências. O MR é um estudo abrangente sobre a cidade, analisando diversos indicadores socioeconômicos, ambientais e de desenvolvimento urbano. A publicação apresenta um amplo panorama da cidade, incluindo dados demográficos, indicadores de saúde, educação, transporte, meio ambiente, segurança pública, governança, dentre outros, além de analisar o impacto das mudanças climáticas, alcançando 150 indicadores. É composto pelo macrodiagnóstico da Cidade e da apresentação dos grandes desafios estruturais em áreas-chave da administração pública, baseados nas premissas e evidências encontradas no diagnóstico e nas bases de dados disponíveis. Há uma série de desafios complexos e interligados que a cidade enfrenta em relação ao desenvolvimento sustentável. O MR trata-se na verdade de um estudo prospectivo no fim das contas, pois auxilia o planejamento de longo prazo.

Palavras-chave: Marco Referencial; indicadores; Plano de Desenvolvimento Sustentável; políticas públicas

1. INTRODUÇÃO

É importante tornar evidente que Administração Pública municipal depende dos tributos que recolhe, dos investimentos que realiza e por ser um ente que não produz a própria moeda, somente a União, deve ter um sistema de planejamento que busque atender as necessidades do Estado Social, buscando assegurar a imediata e plena efetividade dos direitos e franquias individuais e coletivos sancionados na Constituição da República, bem como de quaisquer outros decorrentes do regime e dos princípios que ela adota e daqueles constantes dos atos internacionais firmados pelo Brasil (art. 5º da Lei Orgânica do Município-LOM).

Tais direitos são os previstos essencialmente nos artigos 5º e 6º da Constituição da República Federativa de 1988 (CRBF/88) onde estão situados os direitos e garantias fundamentais e os direitos sociais, respectivamente.

Entender que o Município do Rio de Janeiro abriga diversos "Rios" e que cada realidade social requer uma política setorial diferenciada baseada em indicadores apropriados é essencial. Ao mesmo tempo, garantir que o planejamento de políticas públicas seja realizado com sucesso depende de um bom diagnóstico da situação atual, que considere particularidades regionais, os extratos sociais, alinhados à visão da cidade no longo prazo e aos seus desafios estruturantes estabelecidos em planos de Estado de longo prazo.

No Rio de Janeiro, o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS) é esse plano de longo prazo orientador que perpassa gestões e que baliza outras peças de planejamento como o Plano Estratégico – PE, plano de governo da administração eleita pela população e baseada nos compromissos de governo do Prefeito eleito, e no PPA, que retrata o planejamento orçamentário.

Portanto, as políticas públicas cariocas setoriais devem ser integradas e articuladas através de instrumentos de planejamento e gestão, como os mencionados, de modo a racionalizar os recursos, priorizando agendas de maior relevância e visando a implementação de projetos que levem em conta os desafios apontados pelo diagnóstico da cidade (HALL, 2016, p. 23).

O Rio conta com muitos desafios, dentre eles as i) desigualdades – "38% da população do Rio vive em regiões com Índice de Progresso Social (IPS) superior à média da cidade (60,70%)" (PREFEITURA, 2021, p. 437), ii) mudanças climáticas – "para o ano de 2030, grande parte da área de expansão urbana horizontal projetada da cidade está identificada como sujeita a perigos: 94% estão expostas a ondas de calor; 27% estão expostas a inundações ; 25% a deslizamentos de terra e 5% a aumento do nível do mar" (PREFEITURA, 2021, p. 106); e iii) transição demográfica e longevidade – seguindo a tendência mundial de processo de significativa transição demográfica, "o município do Rio de Janeiro esse processo vem ocorrendo de forma muito intensa, posicionando-o como o segundo colocado em população idosa" (PREFEITURA, 2021, p. 213).

Nesse panorama e tendo como contexto o novo ciclo de planejamento que se descortina em 2025-2028, surge o MR que apresenta às cidadãs, cidadãos, gestoras e gestores públicos da municipalidade o macrodiagnóstico da cidade do Rio e a apresentação dos desafios e progressos que são chave baseando-se em evidências concretas.

2. OBJETIVOS

O Marco Referencial (MR) assume papel central na engrenagem institucional de planejamento da cidade do Rio de Janeiro ao estabelecer os fundamentos técnicos e normativos necessários para a estruturação de políticas públicas baseadas em evidências. Tal documento é, por essência, um instrumento de transição entre o diagnóstico qualificado da realidade urbana e a formulação de estratégias de intervenção governamental, e deve ser compreendido como etapa inicial do ciclo de planejamento, conforme preconizado pela Lei Orgânica do Município e em consonância com os preceitos constitucionais de organização federativa e desenvolvimento sustentável.

De início, é preciso ressaltar que o planejamento público municipal não é uma faculdade discricionária da Administração, mas sim uma exigência normativa, em especial considerando o princípio da eficiência e a obrigação estatal de concretizar os direitos fundamentais inscritos nos artigos 5º e 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Nesse sentido, o MR não apenas auxilia, mas é condição estruturante para o cumprimento dos deveres institucionais da municipalidade. Ele representa, portanto, um mecanismo de racionalização do Estado, sendo responsável por transformar a complexidade da realidade urbana em substrato técnico e normativo para a ação estatal.

Com base nesse entendimento, identificam-se dois grandes objetivos que norteiam o Marco Referencial da Cidade do Rio de Janeiro:

I – Traçar o Macrodiagnóstico da Cidade

O primeiro objetivo consiste na elaboração de um macrodiagnóstico aprofundado da cidade, construído com base em evidências, indicadores e dados públicos organizados de forma sistemática. Essa sistematização é feita com critérios técnicos e metodológicos definidos a partir de boas práticas nacionais e internacionais, incluindo diretrizes da ONU, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e recomendações de órgãos como o IBGE, o IPEA e os órgãos setoriais da própria Prefeitura.

O macrodiagnóstico elaborado a partir do MR não se limita à simples coleta de dados. Ele estabelece inter-relações entre variáveis ambientais, sociais, econômicas, institucionais e territoriais, fornecendo uma leitura estruturada dos desafios complexos que a cidade enfrenta. A organização dos indicadores por temas transversais estabelecidos no planejamento que refletem os grandes desafios da cidade no longo prazo, tais como: i) Cooperação e Paz; ii) Igualdade e Equidade; iii) Longevidade e Bem-estar; iv) Mudanças Climáticas e Resiliência; v) Governança; e vi) Desenvolvimento Econômico, possibilita uma análise intersetorial, fundamental para o enfrentamento de problemas estruturais.

Além disso, o diagnóstico orientado por dados fortalece o vínculo entre a realidade local e a formulação de políticas públicas, reduzindo o grau de subjetividade na priorização de ações. Trata-se, assim, de um recurso técnico essencial para a racionalização da gestão pública e, ao mesmo tempo, para a transparência na formulação de políticas. Com isso, o diagnóstico proposto no MR se insere como etapa preparatória e fundamental no ciclo de políticas públicas, alinhado com a lógica do planejamento governamental contínuo.

II – Subsidiar a Elaboração das Peças de Planejamento

O segundo objetivo estruturante do MR é subsidiar diretamente a elaboração das peças de planejamento da cidade para o ciclo 2025–2028, que coincidirá com o próximo mandato da municipalidade, eleito em 2024. Neste ponto, o Marco Referencial serve como base técnica e institucional para três instrumentos fundamentais: i) o Plano Estratégico da Cidade; ii) o Plano Plurianual (PPA) 2026–2029; e iii) a Revisão do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS).

A integração entre essas peças permite o encadeamento lógico das ações do governo, transformando diagnósticos em programas, programas em metas e metas em resultados concretos. O Plano Estratégico define as grandes diretrizes, os objetivos, metas e projetos do governo para o quadriênio, o PPA organiza o planejamento orçamentário considerando os programas e sua previsão orçamentária e o PDS define o planejamento de longo prazo da Cidade considerando a perenidade das políticas e a visão de 30 anos com metas de 10 anos, alinhados aos compromissos internacionais assumidos pela cidade. O MR, nesse sentido, é a referência fundadora de todas essas ferramentas, funcionando como elo entre a leitura do presente e a construção do futuro.

O artigo 107-A da Lei Orgânica do Município estabelece que o governo tem até 180 dias após sua posse para apresentar o Plano Estratégico. Ao prover insumos técnicos validados institucionalmente por meio do MR, o município se antecipa à exigência normativa, no que tange à etapa diagnóstica, e garante maior coerência entre diagnóstico e diretrizes de governo. Isso é especialmente relevante diante da necessidade de continuidade das políticas públicas, muitas vezes afetadas pela descontinuidade administrativa ou pela ausência de parâmetros técnicos claros que orientem a transição entre gestões.

Além do papel técnico, o MR também cumpre um papel político-institucional ao reforçar o compromisso da cidade com um modelo de gestão pública transparente, participativo e baseado em evidências. A elaboração do documento contou com a participação ativa do Conselho da Cidade, que, por meio de seus representantes e grupos temáticos, contribuiu com a construção dos desafios prioritários e com a validação da matriz de indicadores. Essa participação fortalece a legitimidade democrática do processo e contribui para uma visão mais plural das necessidades do território.

Por fim, o Marco Referencial é também uma resposta institucional ao desafio contemporâneo de construir políticas públicas resilientes, capazes de enfrentar fenômenos complexos como a emergência

climática, o envelhecimento populacional e as desigualdades territoriais e socioeconômicas. A análise baseada em dados — que se desdobra em metas, macro ações e projetos nas peças de planejamento — permite que o município não apenas reaja a essas transformações, mas as antecipe, promovendo transformações estruturantes de longo prazo.

3. METODOLOGIA

A metodologia adotada na construção do Marco Referencial (MR) da Cidade do Rio de Janeiro segue uma lógica técnico-institucional orientada por evidências e compatível com os marcos legais e normativos que regem o planejamento público municipal. O processo metodológico foi estruturado em múltiplas etapas integradas, com forte ancoragem na coleta e análise de dados em fontes oficiais, construção participativa, revisão técnica especializada e alinhamento com as diretrizes legais estabelecidas na Constituição Federal (CRFB/88), na Lei Orgânica do Município (LOM) e no Plano Diretor (LC nº 270/2024).

O MR se insere na etapa diagnóstica do ciclo de políticas públicas, previsto na literatura técnica como a fase que antecede a formulação, implementação e avaliação das ações governamentais. Trata-se de um diagnóstico ampliado que incorpora diferentes dimensões da realidade urbana — social, econômica, ambiental, demográfica, climática e institucional — e que se apoia, metodologicamente, na análise de indicadores, cruzamento de informações territoriais e na escuta ativa de atores sociais estratégicos.

3.1 PRINCÍPIOS METODOLÓGICOS

A definição metodológica do MR segue quatro princípios fundamentais:

1) **Evidência técnica:** todos os dados utilizados foram extraídos de fontes oficiais, como IBGE, DataRio, IPP, SMS, SMF, SMSDC, entre outros. A escolha por indicadores consolidados assegura a confiabilidade e a reprodutibilidade das análises. Foram priorizados os dados com séries históricas e possibilidade de desagregação territorial e demográfica;
2) **Territorialização das análises:** a organização dos dados por unidade territorial permite a leitura integrada das realidades locais, observando desigualdades intraurbanas e especificidades de cada região administrativa (RA). O município do Rio de Janeiro está subdividido em 34 RAs, que foram utilizadas como referência espacial de maior escala, conforme artigo 57 do Plano Diretor;
3) **Participação social qualificada:** o processo contou com a colaboração de representantes do Conselho da Cidade, instituído como órgão consultivo da Prefeitura, com participação ativa nas etapas de priorização de desafios, proposição de indicadores e validação temática. Essa escuta contribuiu para a legitimidade do documento e para a inclusão de perspectivas plurais;
4) **Alinhamento institucional e normativo:** o MR foi construído considerando as diretrizes e compromissos do município com a Agenda 2030 da ONU, o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS), o Plano Estratégico, o Plano Plurianual (PPA) e os Relatórios Locais Voluntários (RLV);

3.2 ETAPAS DO PROCESSO

A elaboração do MR foi dividida em seis grandes etapas, descritas a seguir:

a) Levantamento e sistematização de dados - A primeira fase metodológica consistiu no levantamento de aproximadamente 100 indicadores e informações-chave que refletissem de forma abrangente as dimensões socioeconômicas, ambientais e territoriais do município. Essa seleção considerou três critérios principais: (i) relevância para o macrodiagnóstico, (ii) disponibilidade e atualização das fontes, e (iii) potencial para desagregação territorial.

Os dados foram organizados em planilhas eletrônicas e disponibilizados por meio de uma ferramenta de Business Intelligence (BI) interna do Escritório de Planejamento (EPL), com metadados que incluíam: fonte, periodicidade, escala geográfica, política pública associada, vinculação a metas do PDS e, por consequência, do ODS, além de observações metodológicas.

b) Avaliação técnica interna -A equipe técnica do EPL, composta por técnicos de carreira experientes e especialistas em diversas políticas públicas, avaliou os dados sistematizados. A análise se deu a partir da lógica temática e por áreas de competência

institucional, permitindo ajustes na seleção inicial e inclusão de indicadores considerados estratégicos.

Foram priorizados os dados com consistência metodológica, confiabilidade, possibilidade de comparação temporal e espacial e aderência aos planos vigentes. Também foi avaliada a pertinência de cada indicador no contexto dos temas transversais definidos pelo PDS e pelo Plano Estratégico: Cooperação e Paz; Igualdade e Equidade; Longevidade e Bem-estar; Mudanças Climáticas e Resiliência; Desenvolvimento Econômico, Inovação e Competitividade; e Governança.

c) Consulta intersetorial com órgãos municipais - Na terceira etapa, o EPL envolveu 13 órgãos municipais estratégicos, responsáveis por áreas como saúde, educação, meio ambiente, habitação, saneamento, transporte, assistência social, segurança, desenvolvimento urbano e econômico. Cada órgão recebeu um conjunto de indicadores relacionados à sua política pública para análise, validação, complementação ou exclusão.

Foi utilizada uma matriz de avaliação com critérios técnicos, incluindo grau de desafio à gestão pública, transversalidade e alinhamento com os planos municipais. Os órgãos atribuíram pesos a cada indicador, que foram convertidos em uma pontuação global, permitindo hierarquização e filtragem técnica dos dados mais relevantes.

d) Participação do Conselho da Cidade - A participação social foi assegurada por meio da atuação do Conselho da Cidade, que possuía 306 conselheiros(as) em atividade em 2024. Foram realizadas reuniões temáticas e plenárias com os conselheiros, tanto presencialmente quanto online, nas quais foi apresentada a estrutura do MR e onde foram coletadas contribuições quanto aos desafios prioritários e sugestões de novos indicadores.

Foram utilizados dois selos para categorização das contribuições: (i) selo de sinergia, quando a sugestão estava alinhada aos temas e dados previamente selecionados; e (ii) selo de priorização, quando a contribuição apontava desafios urgentes com alto impacto. O uso desses selos permitiu integrar tecnicamente as percepções do Conselho ao processo metodológico.

e) Organização em fichas temáticas - Após a sistematização e validação dos dados, os indicadores e informações foram organizados em 56 Fichas de Análise, cada uma estabelecendo um tem**ática** específica (exemplos: infraestrutura escolar, mortalidade infantil, emprego formal, etc.). Cada ficha contém:

- Visualização geográfica (quando possível)
- Tabelas e gráficos de séries históricas
- Descrição analítica dos dados
- Contextualização jurídica, histórica e social
- Identificação de tendências, riscos e oportunidades

Essas fichas são a base empírica do macrodiagnóstico e permitem uma leitura sintética e objetiva da realidade do município, servindo de referência direta para a formulação das peças de planejamento.

f) Consolidação e validação institucional - Por fim, a versão consolidada do MR passou por uma etapa de revisão institucional, com a participação da Subsecretaria de Planejamento e Acompanhamento de Resultados, da Secretaria Municipal da Casa Civil, e do Comitê Integrado de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável. Nessa fase, foram conferidas coerência técnica, consistência lógica entre seções, articulação com planos vigentes e adequação à linguagem institucional.

A consolidação final também considerou o alinhamento às metas da Agenda 2030, ao Plano Diretor recém-publicado (LC 270/2024) e aos relatórios de acompanhamento da Agenda 2030, os RLVs.

3.3 INSTRUMENTOS E TECNOLOGIAS UTILIZADAS

Durante todo o processo metodológico, foram utilizadas tecnologias digitais e plataformas especializadas para análise e visualização de dados, dentre elas:

- BI Marco Referencial: ambiente interno de business intelligence para sistematização de indicadores, filtros por RA e visualização gráfica.
- Sistema Municipal de Informações Urbanas (SIURB): base de dados georreferenciados coordenada pelo IPP – Instituto Pereira Passos.
- Datalake da Prefeitura: repositório de dados administrativos – coordenada pelo Escritório de Dados.

- Ferramentas colaborativas: utilizadas para reuniões, envio de materiais e coleta de sugestões de conselheiros.

A adoção dessas ferramentas assegurou agilidade, rastreabilidade das decisões e transparência nos procedimentos de construção do documento.

3.4 LIMITES E POTENCIALIDADES DA ABORDAGEM

A metodologia adotada busca combinar rigor técnico com participação social e articulação institucional. No entanto, como todo processo de planejamento público, apresenta limites decorrentes da disponibilidade de dados, das restrições de tempo e da variação da capacidade técnica entre os órgãos envolvidos. Ainda assim, o MR representa um avanço substancial em relação a ciclos anteriores, pois antecipou e perenizou a etapa diagnóstica e incorporou uma abordagem transparente, integrada e baseada em evidências.

Ao transformar dados dispersos em um sistema coerente de informação pública, o Marco Referencial não apenas subsidia o planejamento, como contribui para a democratização do conhecimento sobre a cidade. Sua construção metodológica é, portanto, tanto um ato técnico quanto político — ao garantir que a formulação de políticas públicas seja baseada em diagnósticos legitimados, auditáveis e responsivos à sociedade.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Marco Referencial (MR) do planejamento da cidade do Rio de Janeiro consolida um esforço institucional sem precedentes de diagnóstico ampliado e transversal da realidade municipal. Seus resultados transcendem a simples compilação de dados e configuram-se como diretriz estruturante para a formulação, integração e priorização das políticas públicas, especialmente no contexto do novo ciclo de gestão (2025–2028). A análise aqui proposta discute os principais achados do macrodiagnóstico, as implicações institucionais e operacionais de sua aplicação e o papel do MR como vetor de transformação no planejamento urbano sustentável da cidade.

4.1 O MARCO REFERENCIAL COMO INSUMO PARA O PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Conforme preconizado no artigo 107-A da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, o Plano Estratégico da Cidade - PE deve ser apresentado no prazo de 180 dias após a posse do novo(a) chefe do Poder Executivo municipal, estabelecendo as diretrizes, objetivos, metas e projetos do governo e sua interface com o Plano Plurianual (PPA). O MR antecipa tecnicamente a etapa diagnóstica, oferecendo uma plataforma robusta de dados, análises e desafios/progressos estruturais. Ao fazer isso, confere racionalidade ao planejamento, assegura continuidade administrativa e reduz a improvisação na formulação de políticas públicas.

Na prática, o MR se revela como um instrumento de dupla função: de um lado, diagnóstico técnico-científico; de outro, referência institucional. Essa duplicidade permite que o planejamento municipal esteja simultaneamente ancorado em evidências e em compromissos legais e sociais. O MR tanto orienta a construção das metas e projetos do Plano Estratégico 2025-2028, por consequência dando suporte à elaboração do PPA 2026–2029 como, também, baliza a revisão do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS), instrumento orientador das estratégias climáticas, de adaptação e de resiliência urbana.

4.2 TEMAS TRANSVERSAIS E DESAFIOS ESTRUTURAIS IDENTIFICADOS

O MR organiza seu conteúdo em torno de seis **temas transversais**, cada um deles associado a um conjunto de fichas analíticas, indicadores e desafios prioritários, resultantes do cruzamento entre dados objetivos, avaliação técnica e participação social. São eles:

1) **Cooperação e Paz**
2) **Igualdade e Equidade**
3) **Longevidade e Bem-Estar**
4) **Mudanças Climáticas e Resiliência**
5) **Desenvolvimento Econômico, Inovação e Competitividade**
6) **Governança**

Essa organização reflete o esforço da Prefeitura em tratar as políticas públicas sob uma lógica integrada, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento

Sustentável (ODS) da Agenda 2030, da qual o município é signatário.

No campo da **Igualdade e Equidade**, por exemplo, o MR evidencia a persistência das desigualdades socioeconômicas e territoriais, com destaque para a disparidade de acesso a serviços públicos, emprego formal e segurança alimentar entre as regiões administrativas. Em 2022, pretos e pardos passaram a representar 54,3% da população do Rio, superando a população branca — mas continuam sendo a parcela com menor expectativa de vida, menor renda per capita e maior presença em áreas de risco ambiental. A desagregação dos dados por raça/cor e por território mostra que os efeitos da transição demográfica não são homogêneos, e que políticas públicas universais devem incorporar ações afirmativas e de justiça distributiva.

Já no campo da **Longevidade e Bem-Estar**, observa-se uma aceleração do envelhecimento populacional, com impactos diretos sobre os sistemas de saúde, previdência e infraestrutura urbana. O índice de envelhecimento da cidade saltou de 56,8 em 2000 para 86,4 em 2022, revelando a necessidade de políticas específicas para pessoas idosas, como acessibilidade, moradia adaptada, atenção à saúde integral e inclusão produtiva. Esse dado evidencia o fim do bônus demográfico no município e impõe uma reorientação estratégica do planejamento social, que deve deixar de se concentrar majoritariamente nas faixas etárias produtivas para abarcar o envelhecimento ativo como uma política transversal.

Quanto às **Mudanças Climáticas e Resiliência**, os dados apresentados indicam que até 2030, 94% das áreas de expansão urbana projetada estão expostas a ondas de calor; 27% a inundações; 25% a deslizamentos de terra e 5% ao aumento do nível do mar. O MR mostra que a vulnerabilidade climática está diretamente associada à desigualdade territorial. Os moradores das áreas mais sujeitas a riscos climáticos são, via de regra, os que vivem em comunidades com menor acesso a infraestrutura urbana, serviços públicos e capacidade adaptativa. A resposta a essa realidade exige uma política climática territorializada, voltada à adaptação de curto prazo e à transformação estrutural de longo prazo, com foco na justiça ambiental.

Em relação ao eixo **Desenvolvimento Econômico**, os indicadores demonstraram fragilidades estruturais no mercado de trabalho carioca. A cidade perdeu 174 mil postos formais entre 2019 e 2020, e ainda apresentava elevada informalidade e desigualdade de acesso ao emprego. A taxa de desocupação entre jovens e pessoas negras é significativamente maior do que a média da cidade. Por outro lado, houve sinais importantes de recuperação após a pandemia, como o crescimento do PIB municipal a partir de 2022 e o documento sinaliza a necessidade de políticas de capacitação profissional, apoio a pequenos empreendedores e requalificação de territórios com baixa densidade econômica.

O eixo **Governança** reúne indicadores de transparência, participação social, digitalização e integração intersetorial. O município obteve avanços significativos nessa frente, como a conquista do Selo Diamante no Programa Nacional de Transparência Pública em 2024, com 98,66% de índice. Ademais, o MR aponta desafios relacionados à capacidade técnica de gestão, à cultura de avaliação de políticas e à articulação entre os entes e secretarias. Reforça-se, portanto, a necessidade de fortalecimento institucional e da governança por evidências como condição para melhorar a entrega de serviços à população.

4.3 PARTICIPAÇÃO E VALIDAÇÃO SOCIAL

Um dos elementos inovadores do MR é a incorporação da participação do **Conselho da Cidade** como etapa estruturante do processo. Com mais de 250 participações ao longo de reuniões temáticas e plenárias, os conselheiros(as) contribuíram com sugestões, validações e apontamentos que foram sistematizados na forma de selos de sinergia e priorização. Esse modelo garante que a análise técnica não se desconecte da percepção social e do conhecimento territorializado dos atores envolvidos.

As contribuições do Conselho ampliam o alcance do MR e contribuem para que a formulação das peças de planejamento (Plano Estratégico, PPA, PDS) incorpore temas de interesse direto da população. Dentre os desafios priorizados pelos conselheiros estão: combate à desigualdade racial, segurança alimentar, incentivo à mobilidade ativa, ampliação do acesso à cultura e enfrentamento da emergência climática.

A participação social estruturada também contribui para consolidar o que se pode chamar de **governança ampliada do planejamento**, em que a tomada de decisão é compartilhada com diferentes segmentos

da sociedade civil, técnicos, especialistas e gestores públicos. Isso reforça a legitimidade dos planos e amplia a capacidade de mobilização social em torno dos compromissos pactuados.

4.4 AVANÇOS INSTITUCIONAIS E LIMITES

O principal avanço representado pelo MR é o fortalecimento de uma cultura institucional orientada por evidências. A utilização de indicadores consolidados, metodologia técnica, validação intersetorial e participação cidadã representa um salto de qualidade em relação a ciclos anteriores de planejamento. Além disso, o MR inaugura um modelo de referência que pode ser replicado por outras capitais brasileiras, em especial no contexto da revisão de seus planos diretores e planos plurianuais.

Do ponto de vista operacional, o MR contribui para:

- Reduzir a fragmentação de políticas setoriais,
- Qualificar a priorização de investimentos,
- Fortalecer a coordenação intergovernamental,
- Melhorar o monitoramento e avaliação das políticas públicas.

No entanto, o documento também revela limitações que precisam ser superadas. A primeira delas é a **capacidade de implementação**. O diagnóstico, por si só, não assegura a execução das políticas. É preciso que os desafios apontados sejam efetivamente incorporados aos planos na forma de diretrizes, objetivos, macro ações e projetos e, além disso, que estejam endereçados no planejamento orçamentário.

A segunda limitação refere-se à **estrutura de dados**. Apesar dos avanços com o SIURB, o Datalake e outras plataformas municipais de gestão de dados, ainda há questões técnicas relacionadas a integração entre as bases de dados, à desagregação geográfica e à atualização periódica dos indicadores. A ampliação da cultura de dados exige investimento em capacitação técnica, padronização, infraestrutura e interoperabilidade dos sistemas.

Por fim, há o desafio da **continuidade administrativa**. O MR deve se constituir como política de Estado e não apenas de governo. A cada ciclo de planejamento, sua atualização e revisão devem estar asseguradas normativamente, evitando a descontinuidade e a perda de memória institucional.

5. CONCLUSÃO

O Marco Referencial (MR) do planejamento da Cidade do Rio de Janeiro consolida-se como um divisor de águas no modelo de produção de conhecimento aplicado à formulação de políticas públicas em nível municipal. Seu caráter inovador reside não apenas na robustez do macrodiagnóstico que apresenta, mas na metodologia adotada, na articulação entre planos, nas múltiplas dimensões territoriais consideradas e, principalmente, na sua vocação para transformar dados em ação institucional.

Ao se posicionar como etapa preparatória à elaboração das peças formais de planejamento – Plano Estratégico (2025–2028), Plano Plurianual (PPA 2026–2029) e revisão do Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática (PDS) –, o MR antecipa uma agenda concreta, baseada em evidências, que transcende interesses conjunturais e constrói uma base de sustentação para a formulação de políticas públicas mais eficientes, eficazes e equitativas.

Essa virtude metodológica reside em seu alinhamento aos princípios e dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, da Lei Orgânica do Município e da legislação urbanística vigente. O artigo 5º da CRFB/88 estabelece a centralidade dos direitos fundamentais, enquanto o artigo 6º enuncia os direitos sociais como deveres do Estado, a serem concretizados por meio de políticas públicas estruturadas. O MR é uma ferramenta que visa exatamente a assegurar o cumprimento dessa pactuação constitucional. Ao diagnosticar com profundidade e precisão os desafios da cidade, permite que os instrumentos orçamentários, setoriais e estratégicos se desenvolvam com aderência à realidade e compromisso com a justiça social e a sustentabilidade urbana.

É importante destacar que o MR reflete, também, um avanço institucional de paradigma: substitui a lógica de decisões político-administrativas baseadas em demandas fragmentadas por uma lógica técnico-participativa, fundamentada em evidência, diagnósticos territorializados e escuta social qualificada. Ao fazê-lo, reafirma o planejamento público como instrumento técnico-jurídico, e não como mera formalidade burocrática. Ao colocar os dados como base para a deliberação estratégica, o MR torna a administração pública mais transparente, racional, previsível e sensível às desigualdades.

No tocante aos desafios estruturais identificados, o MR permite vislumbrar um conjunto de vetores de ação que devem guiar a construção das políticas públicas para o próximo ciclo de gestão. A persistência das desigualdades, o envelhecimento da população, a precariedade no acesso à infraestrutura urbana e aos serviços públicos essenciais, os impactos das mudanças climáticas e as fragilidades da economia local constituem temas de alta complexidade e interdependência, que exigem respostas sistêmicas. O MR, ao organizar esses temas sob a lógica dos seis temas transversais – Cooperação e Paz; Igualdade e Equidade; Longevidade e Bem-estar; Mudanças Climáticas e Resiliência; Desenvolvimento Econômico, Inovação e Competitividade; e Governança – propõe um novo arranjo de leitura do território, que rompe com o paradigma setorial e avança na consolidação de uma política urbana integrada.

Outro aspecto relevante diz respeito à consolidação da participação social institucionalizada como uma das engrenagens do processo de planejamento. A atuação qualificada do Conselho da Cidade ao longo das etapas de construção do MR – com a aplicação dos selos de sinergia e priorização – evidencia que a escuta ativa da sociedade civil organizada pode e deve ser incorporada às dinâmicas de governo, especialmente no que tange à identificação de prioridades e à legitimação das políticas públicas formuladas. O envolvimento direto de mais de 250 conselheiros(as), com representação ampla e plural, reafirma o compromisso da cidade com a governança democrática e participativa, elemento este indispensável à boa administração.

Todavia, o MR, por mais robusto que seja, não é uma peça autossuficiente. Seu impacto real depende de sua apropriação por parte das gestoras e gestores públicos, bem como da conversão efetiva de seus achados em ações concretas. Isso exige, por um lado, a internalização do conteúdo do MR por todos os órgãos municipais e, por outro, sua institucionalização normativa como etapa obrigatória nos ciclos de planejamento. Essa institucionalização, ainda incipiente, pode ser ampliada por meio da previsão legal da revisão e atualização periódica do MR, articulada aos planos plurianuais e diretrizes orçamentárias. Dessa forma, o MR deixa de ser uma política de governo e se consolida como uma política de Estado.

É imprescindível, também, o fortalecimento contínuo da infraestrutura de dados municipais, da integração entre sistemas de informação e da capacidade técnica dos servidores públicos. A cultura de planejamento orientado por evidência depende diretamente da qualidade dos dados disponíveis, de sua atualização periódica e da capacidade de análise instalada na administração pública. Iniciativas como o Datalake da Prefeitura, o SIURB, a plataforma Interplan.Rio e a articulação com os observatórios municipais além de outras plataformas de dados, são prioridades institucionais para acelerar o processo de elaboração de diagnósticos, bem como para sua permanente atualização.

Por fim, o MR representa uma oportunidade estratégica para o Rio de Janeiro alinhar-se às melhores práticas internacionais em planejamento e sustentabilidade, conectando sua realidade local às agendas globais de desenvolvimento. O compromisso com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com a justiça climática e com a promoção de cidades inclusivas, resilientes e sustentáveis deve ser permanente. O MR demonstra que é possível acompanhar esses compromissos em termos técnicos.

Em síntese, o Marco Referencial é mais do que um relatório técnico. É um instrumento de transformação institucional. Ao consolidar uma nova forma de ler, compreender e planejar a cidade, o MR contribui para que o poder público municipal atue de forma mais eficiente, integrada e transparente, promovendo uma gestão voltada para resultados e comprometida com os direitos fundamentais, a justiça social e a sustentabilidade urbana. Seu legado está relacionado, agora, da capacidade de todos os atores envolvidos – Estado e sociedade – de garantir que ele seja ponto de partida de um novo ciclo de políticas públicas que promovam equidade, inclusão e prosperidade para todos os cariocas.

6. Referências

1. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 05/10/1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 15/04/2025.
2. BRASIL. Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257, de 10/07/2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 15/04/2025
3. BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013. 320 p.
4. PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Lei Orgânica do Município de 5 de abril de 1990. [1990]. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-rio-de-janeiro-rj Acesso em 19/04/2025.
5. PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática da Cidade do Rio de Janeiro. [2021] Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/web/planejamento/pds Acesso em: 15/04/2025.
6. PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. 2º Relatório Local Voluntário. [248 slides] [2022]. Comitê Integrado de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro.
7. PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro. Lei Complementar nº 270, de 16 de janeiro de 2024. Disponível em: https://www2.rio.rj.gov.br/smu/buscafacil/Arquivos/PDF/LC270M.PDF Acesso em 15/04/2024

AWS apoia a publicação dos anais do 1º Congresso Conseplan

A Amazon Web Services (AWS) tem o prazer de apoiar a publicação desta edição especial da Revista Planejamento e Futuro com os anais do I Congresso Nacional do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Planejamento (Conseplan), realizado em 2025. Este evento histórico marca um momento significativo para o planejamento governamental no Brasil, e a AWS sente-se honrada em contribuir para a disseminação do conhecimento e das ideias discutidas durante o congresso.

QUEM É A AWS?

A Amazon Web Services (AWS), uma subsidiária da Amazon.com, é líder global em serviços de computação em nuvem. Desde seu lançamento em 2006, a AWS tem revolucionado a forma como empresas e organizações governamentais utilizam a tecnologia da informação. Oferecendo uma vasta gama de serviços, que vai da armazenagem de um arquivo na nuvem até inteligência artificial, a AWS permite que seus clientes acessem poder computacional e outros recursos de TI sob demanda, pagando apenas pelo que utilizam. Estamos presentes no Brasil desde 2011, onde servimos a empresas e instituições públicas de todos os portes.

A REVOLUÇÃO DA NUVEM NO SETOR PÚBLICO

O advento da computação em nuvem transformou significativamente o cenário da tecnologia da informação nos governos. Tradicionalmente, as organizações governamentais dependiam de infraestruturas de TI locais, que exigiam investimentos substanciais em hardware, software e pessoal especializado. Essas abordagens frequentemente resultavam em sistemas inflexíveis, caros de manter e difíceis de atualizar.

Com a adoção da nuvem, os governos agora têm acesso a uma gama de benefícios que revolucionam a forma como os serviços de TI são entregues e consumidos. Alguns dos principais benefícios incluem:

1. **Flexibilidade e escalabilidade:** A nuvem permite que os governos ajustem rapidamente seus recursos de TI de acordo com a demanda, sem a necessidade de investimentos em infraestrutura física.
2. **Redução de custos:** Ao migrar para a nuvem, os governos podem reduzir significativamente os gastos com hardware, manutenção e energia elétrica, além de otimizar os custos operacionais.
3. **Inovação acelerada:** A nuvem oferece acesso a tecnologias de ponta, permitindo que os governos implementem soluções inovadoras mais rapidamente.
4. **Maior segurança e conformidade:** Provedores de nuvem como a AWS investem pesadamente em segurança e oferecem uma variedade de ferramentas e serviços para ajudar os clientes a atender aos requisitos de conformidade.
5. **Sustentabilidade:** A computação em nuvem é geralmente mais eficiente em termos de energia do que data centers locais, contribuindo para a redução da pegada de carbono do governo.

REPENSANDO AS DESPESAS COM TI NO SETOR PÚBLICO

Para os Secretários Planejamento, responsáveis pela gestão do orçamento governamental em seus respectivos estados, é crucial reavaliar as estratégias de investimento em tecnologia da

informação. A transição para a nuvem oferece uma oportunidade única de otimizar os gastos com TI e direcionar recursos para áreas que geram maior valor para os cidadãos.

Um dos aspectos mais significativos dessa mudança é a possibilidade de transformar grandes investimentos de capital (CapEx) em despesas operacionais mais gerenciáveis (OpEx). Isso significa que, em vez de fazer grandes desembolsos iniciais para infraestrutura de TI, os governos podem optar por um modelo de custeio baseado no uso real dos recursos.

ESSA ABORDAGEM TRAZ VÁRIAS VANTAGENS:

1. **Melhor retorno sobre o investimento:** Os custos de TI tornam-se otimizados, pois os governos só pagam pelo uso, sem desperdício de capacidade.
2. **Maior flexibilidade financeira:** Recursos que antes seriam imobilizados em infraestrutura podem ser redirecionados para outras áreas prioritárias ou para projetos inovadores.
3. **Redução de riscos:** O modelo de custeio minimiza os riscos associados a grandes investimentos em tecnologias que podem se tornar obsoletas rapidamente.
4. **Alinhamento com as necessidades:** O pagamento pelo uso permite que os órgãos governamentais ajustem seus gastos com TI de acordo com suas necessidades reais, evitando o desperdício de recursos.
5. **Acesso a tecnologias atualizadas:** Com a nuvem, os governos podem se beneficiar das mais recentes inovações sem a necessidade de investimentos constantes em hardware e software.
6. **Aproveitamento da IA:** A altíssima capacidade de armazenagem e processamento de dados da nuvem é essencial para desenvolver e utilizar soluções de inteligência artificial.

Para implementar essa mudança de paradigma, os Secretários de Planejamento devem trabalhar em estreita colaboração com as equipes de TI para:

- *Avaliar a infraestrutura atual e identificar oportunidades de migração para a nuvem.*
- *Desenvolver uma estratégia de adoção de nuvem que considere as necessidades específicas de cada órgão.*
- *Criar modelos de governança e políticas de uso que garantam a eficiência e a segurança na utilização dos recursos de nuvem.*
- *Implementar sistemas de monitoramento e otimização de custos para garantir o uso eficiente dos recursos.*
- *Investir na capacitação dos servidores públicos para que possam aproveitar ao máximo os benefícios da computação em nuvem.*

A AWS está comprometida em apoiar os governos estaduais nessa jornada de transformação digital. Através de nossa experiência global e amplo portfólio de serviços, estamos preparados para ajudar os estados brasileiros a modernizar suas infraestruturas de TI, melhorar a eficiência operacional e, em última análise, oferecer melhores serviços aos cidadãos.

Ao patrocinar a publicação dos anais do primeiro Congresso Conseplan, a AWS reafirma seu compromisso com o setor público brasileiro e seu desejo de contribuir para o avanço da gestão governamental no país. Acreditamos que as discussões e aprendizados este congresso serão fundamentais para moldar o futuro do planejamento governamental no Brasil.

Esperamos que este apoio possa inspirar mais diálogos sobre a modernização da administração pública e o papel transformador da tecnologia na prestação de serviços governamentais. A AWS continua dedicada a ser uma parceira confiável nessa jornada, oferecendo não apenas tecnologia de ponta, mas também conhecimento e suporte para ajudar os governos a enfrentar os desafios do século XXI.

Concluímos reiterando nossa satisfação em fazer parte deste momento histórico para o Conseplan e para o planejamento governamental no Brasil. Estamos ansiosos para ver os frutos deste congresso e continuaremos a apoiar iniciativas que promovam a inovação, a eficiência e a excelência na gestão pública brasileira. ■